

Samenvatting

In Utrecht wordt momenteel hard gewerkt aan de herontwikkeling van het stationsgebied. Een van de belangrijke speerpunten binnen de plannen is het oplossen van de fietsenchaos die zich al jaren voor doet binnen het gebied. Een tekort aan stallingsplekken en de hiermee gepaard gaande grote hoeveelheid buiten de rekken geparkeerde fietsen worden als zeer onwenselijk gezien. De gemeente heeft een ambitieus plan ontwikkeld waarmee een einde moet komen aan de wanorde. De realisatie van ongeveer 22.000 Ov-gerelateerde stallingsplekken, verdeeld over vijf stallingen, moet voldoende zijn om tot 2025 in de stallingsvraag te kunnen voorzien.

Het doel van dit onderzoek is om een beeld schetsen van de gang van zaken rond het realiseren van grootschalige fietsenstallingen in het Utrechtse stationsgebied. Daarbij zal voornamelijk gekeken worden naar de financiering (o.a. mogelijkheden tot het betrekken van private partijen), de planning en het beheer/de exploitatie van deze stallingen. Dit zal gedaan worden op grond van ervaringen in andere stationsgebieden.

In de theorie wordt beschreven dat fietsenstallingen onderdeel uitmaken van de openbare infrastructuur en dus grotendeels de verantwoordelijkheid zijn van de verschillende overheden. Ondanks dat het gaat om een collectief goed, geeft de gemeente Utrecht in haar plannen aan naar mogelijkheden te zoeken om private partijen te betrekken bij de financiering van de stationsstallingen. Op basis van de literatuur lijken hiervoor twee nieuwe financieringsvormen geschikt namelijk: value capturing en benefit sharing.

Bij de bestudering van de achtergronden van de realisatie van fietsenstallingen op stationslocaties wordt duidelijk dat bij veel projecten steeds dezelfde problematiek speelt. Om op een goede manier met deze problematiek om te kunnen gaan wordt in Utrecht gebruik gemaakt van een integrale aanpak. Deze aanpak houdt in, dat de verschillende betrokken partijen beter met elkaar overleggen en gezamenlijk het fietsparkeerprobleem proberen op te lossen. De (eind)verantwoordelijkheid voor deze aanpak moet neergelegd worden bij één, het liefst lokale, partij. Ook is er bij de achtergronden onderzocht welke factoren het gebruik van de fiets in het voor- en natransport naar en van het station beïnvloeden. Zaken die het gebruik van de fiets beïnvloeden zijn het treingebruik door studenten, economische ontwikkelingen en weersomstandigheden. De studentenpopulatie wordt als belangrijkste factor gezien en laat zich redelijk goed voorspellen. De economie en vooral het weer laten zich moeilijk voorspellen.

Op een aantal andere stationslocaties is onderzoek gedaan om te toetsen of de plannen in Utrecht realistisch zijn. Uit dit onderzoek blijkt dat binnen deze stationsgebieden geen sprake is geweest van private investeringen in de stallingen. Ook ontstonden er in alle gevallen, na oplevering, sneller dan gedacht capaciteitsproblemen. De mate van betrokkenheid van de belangrijkste spelers binnen het stationsgebied verschilde eveneens per case. Bovendien is het belangrijk dat er rekening gehouden wordt met vertragingen, deze deden zich in alle gevallen voor. Ten slotte viel op dat de gemeenten heel verschillend aankeken tegen het wel of niet betaald maken van de stationsstallingen.

Aan het einde van het onderzoek kon met de verkregen kennis nogmaals naar de situatie in Utrecht worden gekeken. Het aantal stallingsplekken lijkt voldoende te zijn om in de toekomstige vraag te kunnen voorzien. Dit kan echter niet met volledige zekerheid gesteld worden, gezien de ervaringen elders. Het opnemen van flexibele ruimte, voor eventuele verdere uitbreiding van de capaciteit, is dan ook verstandig.

Het gehele beschikbare investeringsbudget van €32 miljoen blijkt afkomstig van het Rijk. De kosten van de fietsenstallingen zullen rond de €51,6 miljoen bedragen, wat een tekort van ongeveer €10 miljoen betekent. De hogere kosten komen voort uit extra kwaliteitseisen die de gemeente Utrecht aan de stallingen heeft gesteld. De gemeente wil o.a. hoogwaardige stallingen en een fietsvrij maaiveld. Vanuit verschillende invalshoeken kan beredeneerd worden dat de gemeente het huidige tekort op zich zou moeten nemen.

Er gaat in Utrecht waarschijnlijk voor een regime gekozen worden dat uit gaat van differentiatie op basis van kwaliteit. Dit lijkt ook de meest logische keuze. Het is echter wel noodzakelijk dat er verder onderzoek gedaan wordt naar de haalbaarheid van dit "vernieuwende" regime. Een pilot voor de stalling onder Stationsplein-West lijkt hiervoor ideale mogelijkheid om deze informatie te vergaren.

Het antwoord op de centrale vraag:

Op dit moment is de financiering van de stationsstallingen in Utrecht nog niet rond. De drie belangrijkste partijen: NS, ProRail en de gemeente Utrecht, zijn het er over eens dat het huidige tekort weggewerkt moet worden om het project succesvol te maken. Er wordt nadrukkelijk naar de gemeente gekeken om het huidige tekort op de investering op zich te nemen. De gemeente zal dit waarschijnlijk ook doen. Hoewel momenteel officieel nog niet bekend is voor welk regime gekozen gaat worden, lijkt het differentiatie op basis van kwaliteit te worden. Bij dit regime is geen sprake van een sluitende exploitatie, ook dit tekort zal waarschijnlijk door de gemeente gedekt worden.

1. ALGEMENE INLEIDING.....	1
1.1. LEESWIJZER.....	2
1.2. ONDERZOEKSOPZET.....	4
2. PLAN VAN AANPAK	5
2.1. AANLEIDING	5
2.2. METHODOLOGIE	5
2.3. DOEL-, PROBLEEM- EN VRAAGSTELLING	8
3. THEORETISCH KADER.....	9
3.1. INLEIDING.....	9
3.2. FIETSENSTALLINGEN ALS “MERIT GOODS”	9
3.3. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKINGEN: VALUE CAPTURING EN BENEFIT SHARING.....	10
3.4. “VALUE CAPTURING EN BENEFIT SHARING” ALS FINANCIERINGSINSTRUMENTEN	12
3.5. TOEPASSING PRAKTIJK	15
3.6. SAMENVATTING HOOFDSTUK 3.....	15
4. ACHTERGRONDEN VAN FIETSENSTALLINGEN OP STATIONSLOCATIES	17
4.1. ACTOREN EN HUN TAKEN	17
4.2. PROBLEMEN BIJ STATIONSSTALLINGEN	18
4.3. INTEGRALE AANPAK	18
4.4. FINANCIERING VAN STATIONSSTALLINGEN IN NEDERLAND	21
4.5. ONTWIKKELINGEN VAN HET AANTAL FIETSEN BIJ STATIONS	23
4.6. SAMENVATTING HOOFDSTUK 4.....	26
5. PLANHISTORIE VAN STATIONSSTALLINGEN ROND UTRECHT CS.....	29
5.1. HET HUIDIGE AANTAL STALLINGSPLEKKEN	29
5.2. PROBLEMEN BINNEN HUIDIGE PLANNEN.....	30
5.3. PROJECTEN BINNEN HET STATIONSGBIED.....	32
5.4. SAMENVATTING HOOFDSTUK 5.....	33
6. ANALYSE CASES GRONINGEN, AMSTERDAM, ARNHEM, HAARLEM	34
6.1. AANDACHTSPUNTEN VOOR UTRECHT	34
6.2. SAMENVATTING HOOFDSTUK 6.....	38
7. DE SITUATIE IN UTRECHT	40
7.1. GEPLAND AANTAL STALLINGSPLEKKEN ANNO 2012.....	41
7.2. INVESTERINGSKOSTEN VAN DE VIJF OV-STALLINGEN	42
7.3. PARTIJEN DIE BIJDRAGEN AAN HET INVESTERINGSBUDGET	44
7.4. HET HUIDIGE TEKORT OP HET INVESTERINGSBUDGET	46
7.5. HET BEHEER EN DE EXPLOITATIE	47
7.6. RISICO’S BINNEN DE HUIDIGE PLANNEN	52
8. CONCLUSIES EN ADVIES.....	54
8.1. BEANTWOORDING VRAAGSTELLING	54
8.2. RELATIE PRAKTIJK EN LITERATUUR	59
8.3. EEN BLIK OP DE TOEKOMST.....	60
8.4. REFLECTIE	61
BRONVERMELDING	62
BIJLAGE 1: OVERZICHT VAN RAPPORTEN EN GEBEURTENISSEN	66
BIJLAGE 2: TAKEN EN ROLLEN VAN DE VERSCHILLENDE ORGANISATIES.....	69
BIJLAGE 3: HOOFDKEUZES PER VERSCHILLENDE OPLOSSINGSRICHTING	71
BIJLAGE 4: PROJECTEN ROND UTRECHT CS + HET AANTAL FIETSPARKEERPLEKKEN.....	72

BIJLAGE 5: GEÏNTERVIEWDE PERSONEN + OPZET INTERVIEWS.....	75
BIJLAGE 6: UITWERKING VAN DE INTERVIEWS PER GEMEENTE.....	78
GRONINGEN. (GEREALISEERD).....	78
AMSTERDAM CENTRAAL (NOG NIET GEREALISEERD).....	81
ARNHEM (DEELS GEREALISEERD)	84
HAARLEM (GEREALISEERD).....	86
BIJLAGE 7: BESCHIKBARE DEKKING VAN HET INVESTERINGSBUDGET	89
BIJLAGE 8: BESCHRIJVING MOGELIJKE PILOT STATIONSPLEIN WEST	90
BIJLAGE 9: EXPLOITATIEKOSTEN VAN DE VIJF OV-GERELATEERDE STALLINGEN	92
BIJLAGE 10: NETTO CONTANTE WAARDE VIJF OV-STALLINGEN	94
BIJLAGE 11: KEUZE VAN HET REGIME + VORMGEVING FIETSPARKEERORGANISATIE.....	95
BIJLAGE 12: INTERPRETATIE CIJFERS BERENSCHOT	99

1. Algemene inleiding

Verscheidende grote en middelgrote steden hebben de afgelopen jaren flink geïnvesteerd in omvangrijke fietsenstallingen rond stationslocaties. Vaak gaat het om oplossingen en ontwerpen. Voorbeelden van nieuwe hoogwaardige fietsenstallingen zijn te vinden in Arnhem en Haarlem. In beide gevallen is gekozen voor een ondergrondse fietsenstalling die gratis (en in Arnhem ook betaald) plaats biedt aan respectievelijk 4.700 en 4.000 fietsen. In Amsterdam en Groningen is gekozen voor nog meer in het oog springende varianten. De "fietsflats" in Amsterdam en het "stadsbalkon" in Groningen, zijn beide opvallend en bieden tevens gratis stallingsplaatsen voor duizenden fietsen. Naast deze stallingen, zijn er nog wel meer voorbeelden te noemen van (redelijk) geslaagde projecten.

Vanuit de Rijksoverheid is er al langere tijd aandacht voor de stallingsproblemen die door de jaren heen binnen stationsgebieden zijn ontstaan. Deze aandacht is niet vreemd gezien het feit, dat er een nog steeds groeiend aantal mensen op de fiets naar het station gaat om vanaf daar verder te reizen. De overheid vindt dit een goede ontwikkeling en wil burgers zelfs nog verder stimuleren om op de fiets naar het station te komen. Het percentage reizigers dat de fiets als vervoermiddel *naar* het station gebruikt (voortransport) ligt momenteel tussen de 35 en 40 procent. In het natransport gebruikt ongeveer 10 procent de fiets (Fietzersbond, 2007).

Om deze groeiende aantallen fietsen goed te kunnen verwerken (en het fietsgebruik te stimuleren) moeten er meer en kwalitatief goede fietsenstallingen ontwikkeld worden. Om dit te kunnen realiseren heeft de overheid in 1999 het "Ruimte voor de Fiets" programma opgestart. Dit programma maakt het voor gemeenten mogelijk om subsidie aan te vragen voor het bouwen van nieuwe stallingen binnen het stationsgebied. Door het succes van de nieuwe stationsstallingen begint anno 2011 het budget van "Ruimte voor de Fiets" snel te slinken. De huidige insteek is dan ook, dat stallingen op basis van cofinanciering gerealiseerd worden. Het Rijk betaalt de helft en gemeenten en/of de Regio dragen de andere helft bij. Ook in het budget van de "Nieuwe Sleutelprojecten" is ruimte opgenomen voor stationsstallingen.

Een zeer interessante ontwikkeling die door alle partijen nadrukkelijk gevolgd wordt, zijn de nieuwe stallingen die gerealiseerd worden in het Utrechtse stationsgebied. Het project in Utrecht is vanwege een aantal factoren uniek voor Nederland (en de wereld).

Om te beginnen is het aantal stallingen dat gerealiseerd gaat worden, tussen de 21.200 en 24.300 Ov-gerelateerde en tussen de 11.000 en 15.500 functie gerelateerde plaatsen, ongeëvenaard. Naast de enorme omvang, beoogt het project ook een nieuwe kwaliteitsstandaard te creëren voor stationsstallingen in Nederland. Alle plekken zullen inpandig gerealiseerd worden en zijn van een hoogwaardige kwaliteit. Deze hoogwaardige kwaliteit houdt onder andere in, dat de stallingen een ruime maatvoering zullen hebben en hierdoor een veilig gevoel geven.

Deze extra kwaliteitseisen zorgen voor een hoog kostenplaatje. De kosten van het project zijn dan ook vele malen hoger dan de geraamde kosten van de eerdere plannen die zijn gemaakt. Dit zorgde voor kritiek, door veel experts werden de ontwerpen van de stallingen omschreven als paleizen. Nu het project steeds concreter wordt zwakken deze

commentaren af. De nieuwe kwaliteitsstandaard is veelal het uitgangspunt bij bijna alle nog te ontwikkelen stallingen in de grotere steden.

Om de business case sluitend te krijgen, heeft het college van de gemeente Utrecht aangegeven dat het noodzakelijk is om voor het stallen altijd een tarief te vragen. Deze beslissing deed ook landelijk veel stof opwaaien. Vooral belangenorganisaties als de Fietzersbond en Rover zagen niets in deze plannen. Uiteindelijk heeft de Rijksoverheid verplicht gesteld dat er ook gratis stallingen in stationsgebieden moeten worden aangeboden, al dan niet op verdere afstand van de perrons (zodat de betaalde stallingen competitief blijven). Het is momenteel niet bekend welk stallingsregime gekozen gaat worden in Utrecht, wel wordt er geneigd naar differentie op basis van kwaliteit.

Ten slotte is ook de aanpak, waar gezamenlijk vanuit gewerkt wordt, vernieuwend voor de ontwikkeling van stationsstallingen. Er wordt uitgegaan van een integrale aanpak waarbij de realisatie, de exploitatie en het beheer en onderhoud van de stallingen in één organisatie zijn ondergebracht. In de praktijk bleek dat bij het ontwikkelen van projecten binnen een stationsgebied (dus ook bij fietsenstallingen) sprake was van versnippering tussen de verschillende belanghebbende partijen. Met de integrale aanpak zijn deze partijen in een vroeg stadium bijeen en doorlopen het proces tot en met de exploitatie gezamenlijk. Er wordt veel overlegd, het zorgt voor duidelijkheid en beter inzicht in bijvoorbeeld de financiën.

Vanwege het vernieuwende karakter van het project in Utrecht, zal deze case in dit stuk centraal staan. Er wordt onderzoek gedaan naar de situatie in Utrecht en deze zal vergeleken worden met andere stationsstallingen. Ook worden er verbanden gelegd met verschillende theorieën op het gebied van financiering en bijdragen van de overheid in gemeenschapsgoederen. Bovendien wordt er gekeken of private investeringen in dergelijke gemeenschapsgoederen realistisch zijn.

1.1. Leeswijzer

In hoofdstuk 1 vindt de introductie plaats van het onderwerp van deze scriptie, namelijk de realisatie van fietsenstallingen op stationslocaties. Er zal voornamelijk gekeken worden naar de planning, financiering, het beheer en de exploitatie. Daarnaast is de onderzoekspzetschematische weergegeven (*figuur 1.1*).

Hoofdstuk 2 bespreekt eerst de aanleiding van het onderzoek. Hierna worden de afbakeningen en de methodologie belicht. Ten slotte worden de doel-, probleem- en vraagstellingen geformuleerd.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de theoretische achtergronden die relevant zijn voor het onderzoek. Er wordt eerst vastgesteld dat fietsen onderdeel zijn van de publieke infrastructuur en vervolgens worden verschillende financieringsvormen geïntroduceerd.

Hoofdstuk 4, schetst de algemene achtergronden van fietsenstallingen op stationslocaties. Wie zijn de actoren en wat zijn hun taken? Welke problemen spelen er bij stationsstallingen? Hoe lost de integrale aanpak deze problemen op? Hoe worden stationsstallingen gefinancierd in Nederland en hoe ontwikkelt het aantal fietsen bij stations zich?

Hoofdstuk 5 concentreert zich op de situatie binnen het Utrechtse stationsgebied. De planhistorie van fietsenstallingen binnen het stationsgebied komt aan bod. Ook worden de huidige situatie en de problemen binnen de huidige plannen beschreven. Tot slot volgt een overzicht van de lopende en geplande projecten binnen het stationsgebied

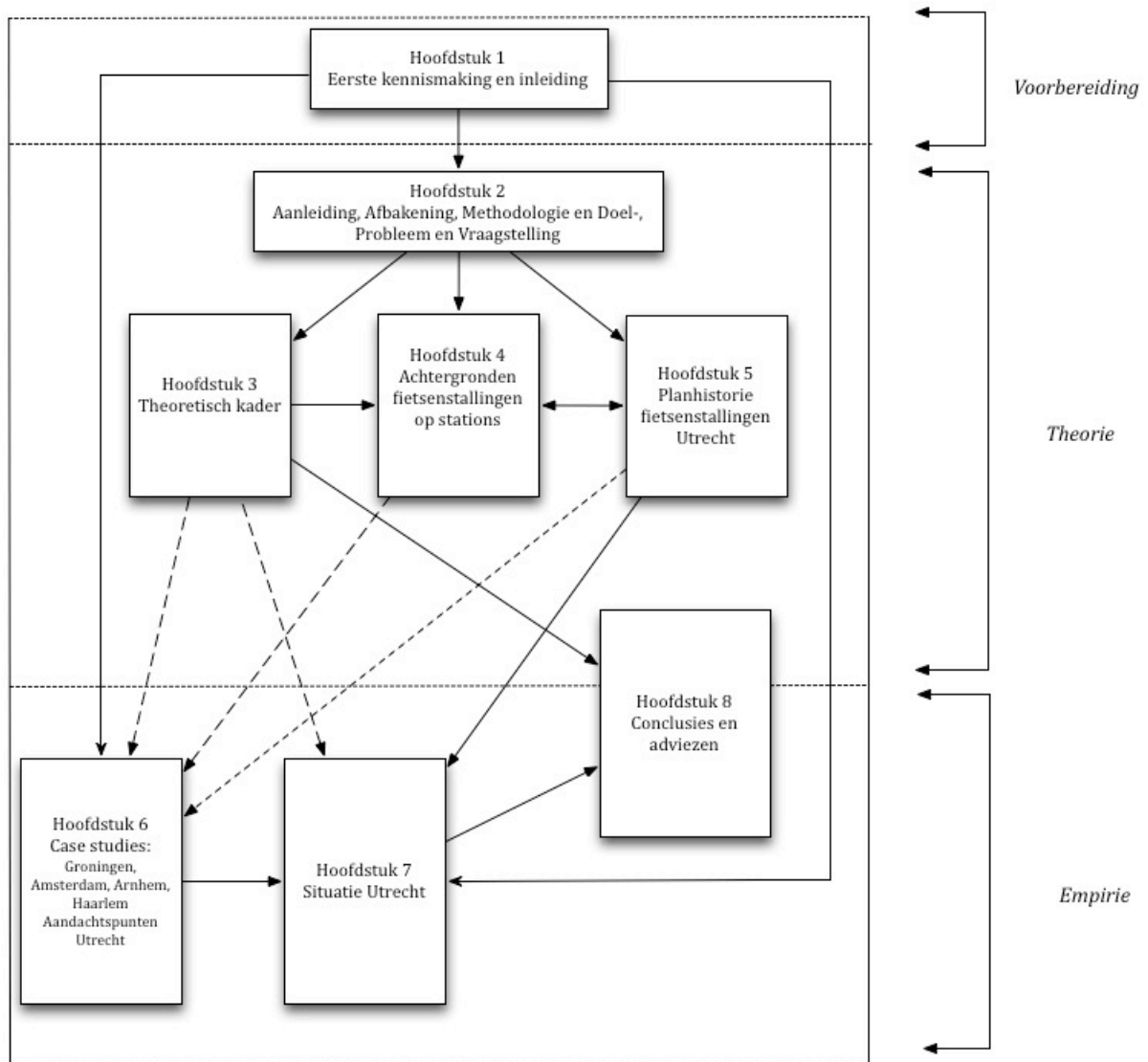
In hoofdstuk 6 is het resultaat te lezen van gesprekken met personen die betrokken zijn (of zijn geweest) bij de realisatie van fietsenstallingen op stationslocaties in Groningen, Amsterdam, Arnhem en Haarlem. Op basis hiervan zijn enkele aandachtspunten en algemene waarnemingen geformuleerd.

Hoofdstuk 7 is het begin van de beantwoording van de vraagstelling uit hoofdstuk 2. Eerst wordt vastgesteld om hoeveel stallingsplekken het anno 2012 gaat. Daarna wordt de omvang van de investeringskosten beschreven en wie bijdragen aan het investeringsbudget. Vervolgens is het mogelijk het huidige tekort te duiden en te bepalen door wie en hoe dit tekort weggewerkt zou moeten worden. Hierna wordt genoemd hoe het beheer en de exploitatie geregeld worden en of de beheerkosten zijn gedekt. Ten slotte worden de risico's van de huidige plannen inzichtelijk gemaakt.

In hoofdstuk 8 vindt de beantwoording van de deelvragen plaats. Bij de beantwoording is kritisch naar de situatie in Utrecht gekeken. Ook worden verbanden gelegd tussen de theorieën uit het theoretisch kader en de praktijk. Er wordt afgesloten met een blik op de toekomst.

1.2. Onderzoeksopzet

De opzet van deze masterscriptie is weergegeven in het onderstaande figuur (1.1). De volle lijnen zijn directe- en de gestippelde lijnen zijn indirecte relaties. Het onderzoek is onderverdeeld in drie delen namelijk de voorbereiding, de theorie en het empirische deel.



Figuur 1.1: Onderzoeksopzet

2. Plan van aanpak

Dit hoofdstuk begint met het bespreken van de aanleiding van het onderzoek. Hierna volgt de afbakening, waar de keuzes voor de verschillende cases worden verklaard. Vervolgens de methodologie van het uitgevoerde onderzoek, waar de verschillende onderzoeksmethoden worden belicht. Ten slotte zal de vraagstelling van het onderzoek worden geformuleerd.

2.1. Aanleiding

Het uit te voeren onderzoek zal zich richten op de situatie in Utrecht. Binnen het stationsgebied rond Utrecht Centraal is duidelijk behoefte aan goede fietsenstallingen met voldoende capaciteit. Wie wel eens heeft geprobeerd om zijn of haar fiets te stallen in de nabijheid het van het station in Utrecht, is bekend met de chaos die hier al jaren heerst.

Het gebied wordt momenteel ontwikkeld en moet in 2030 klaar zijn. De gemeente wil deze herontwikkeling aangrijpen om de fietsenproblematiek definitief aan te pakken. Utrecht heeft concrete plannen ontwikkeld om het fietsparkeren binnen het stationsgebied een enorme impuls te geven. Het project is ambitieus en wordt, vanwege de omvang en vernieuwende aanpak, als voorbeeld gezien voor andere stations in Nederland. Er zijn een aantal onzekerheden rond het project. Met name het rondkrijgen de financiering levert momenteel problemen op. Ook zijn er twijfels of de stallingscapaciteit van recente plannen, met het oog op mogelijke toekomstige groei, wel voldoende is. Verder is er discussie gaande hoe de exploitatie en het beheer geregeld moeten worden.

De ontwikkeling, realisatie, exploitatie en het beheer van de nieuwe stationsstallingen rond Utrecht CS vragen om nader onderzoek. Het is vanuit vastgoedkunde vooral interessant om uit te zoeken hoe de financiering van een dergelijk grootschalig collectief goed (*merit good*) verloopt. Zeker gezien de enorme tekorten die ontstaan zijn als gevolg van de ambitieuze ontwerpen. Deze bevindingen roepen een aantal vragen op: Wie neemt het investeringstekort op zich? Zijn er mogelijk private partijen geïnteresseerd in investeringen in de stallingen? Voor welk regime gaat gekozen worden? Is een regime waarbij iedereen betaalt voor het stallen van de fiets haalbaar? Is de stallingscapaciteit, opgenomen in de plannen, voldoende?

Al deze vragen zullen aan bod komen in een onderzoek naar het meest ambitieuze fietsenstallingsproject in Nederland (en misschien wel de wereld).

2.2. Methodologie

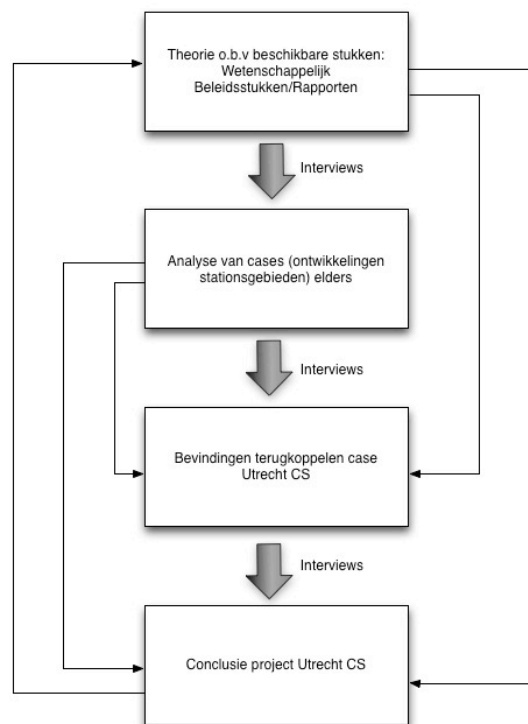
Deze scriptie is een praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek. Literatuuronderzoek, voornamelijk in de vorm van relevante gepubliceerde rapporten (zie *bijlage 1*), zal gecombineerd worden met een aantal interviews met experts om zo een beter inzicht te krijgen in de geformuleerde vraagstelling.

Om te beginnen wordt op basis van de beschikbare rapporten en plannen de situatie van het huidige Utrechtse stationsgebied geschetst. Hierbij zal de nadruk liggen op de ontwikkeling van fietsenstallingen binnen het gebied. Wanneer de huidige- en toekomstige situatie duidelijk zijn en de voorgenomen plannen inzichtelijk zijn gemaakt (inclusief de problemen die zich wellicht voor kunnen doen), zal de situatie in Utrecht

vergeleken worden met andere stations in Nederland. Dit zal worden gedaan aan de hand van interviews met de verantwoordelijke ambtenaren/betrokkenen van de verschillende steden. De gekozen stations zijn allemaal bezig met het ontwikkelen van nieuwe fietsenstallingen of hebben recentelijk nieuwe fietsenstallingen ontwikkeld. Er zal onderzocht worden hoe deze gemeenten omgaan, of omgegaan zijn, met de problemen die op dit moment in de Utrechtse situatie spelen. Aan de hand van de uitkomsten zal geprobeerd worden om algemeen geldende processen af te leiden, die mogelijk ook in Utrecht van toepassing zijn. De nadruk zal vooral komen te liggen op de wijze waarop de financiering tot stand is gekomen en hoe de exploitatie en het beheer zijn geregeld. Ook zal worden onderzocht hoe op de andere stations wordt omgegaan met de mogelijke toekomstige vraag.

Hierna zou een enquête afgenomen worden, om vast te stellen hoeveel reizigers binnen het stationsgebied werkelijk willen betalen voor het stallen van hun fiets. Van deze enquête is afgezien omdat in de loop van het onderzoek duidelijk werd dat het onmogelijk was om hier representatieve resultaten uit te halen. De gemeente Utrecht waagde zich ook niet aan dergelijke onderzoeken, omdat mensen welk tarief dan ook, te duur zouden vinden. De NS heeft in het verleden wel een dergelijk onderzoek gedaan, maar ondervond ook dat het lastig was om tot betrouwbare resultaten te komen.

In figuur (2.1) is de manier van werken schematisch weergegeven.



Figuur 2.1.: Manier van werken

Verantwoording interviews

Tijdens dit onderzoek zijn een aantal interviews afgenomen. Deze interviews dragen bij aan een beter inzicht in het ontwikkelingsproces van grootschalige fietsenstallingen op stationslocaties. Er is gesproken met medewerkers van gemeenten en andere betrokkenen die zich bezig houden met fietsparkeren op stationslocaties.

De redenen waarom er met de gekozen gemeenten is gesproken zijn als volgt: *Groningen* is gekozen omdat de situatie redelijk overeenkomt met Utrecht, waarbij wel de aantekening gemaakt moet worden dat in Utrecht alles grootschaliger is. Vooral de bevolkingsopbouw, met een omvangrijk aantal studenten die veel gebruik maken van de

fiets in het voor-/natransport, maakt het interessant om beide steden met elkaar te vergelijken. Ook is er sprake van een samenwerking tussen Groningen, Utrecht en Amsterdam om kennis betreffende het realiseren en exploiteren van stationsstallingen met elkaar te delen.

Amsterdam is om (veelal) dezelfde redenen als Groningen interessant. Er moet wel opgemerkt worden dat er in Amsterdam meerdere grote stations zijn. Dit zorgt voor een minder grote concentratie op "Stationseiland", het gebied dat gebruikt wordt voor dit onderzoek. Ook is in Amsterdam de grootste groep gebruikers forens, uit het onderzoek blijkt dat dit ook op Utrecht van toepassing is.

Arnhem is gekozen omdat er sprake is van een betaald- en onbetaald regime onder hetzelfde dak. Omdat Utrecht waarschijnlijk ook voor prijsdifferentiatie op basis van kwaliteit zal gaan kiezen, is het interessant om te kijken of dit succesvol gedaan kan worden in dezelfde stallingen (in principe betaal je voor dezelfde stalling in het ene bewaakte deel wel en in het andere deel niet).

Haarlem is gekozen omdat het gaat om een zeer succesvol project (in pandig met hoge kwaliteit), waarbij uitgegaan wordt van een geheel gratis regime. Het is relevant om te kijken wat de succesfactoren zijn.

Na de gesprekken met de verschillende gemeenten, op basis waarvan een aantal algemene ervaringsregels (te lezen in *hoofdstuk 6* en samengevat in *tabel 8.1 t/m 8.3*) opgesteld konden worden, is gesproken met een enkele partijen die een belangrijke rol spelen bij de ontwikkeling van stationsstallingen in Utrecht.

Om te beginnen heeft er een interview plaatsgevonden met een Managing Consultant van Bureau Berenschot die zich specifiek bezig houdt met de stationsstallingen in Utrecht. Het bureau is ingehuurd door de gemeente Utrecht, NS en ProRail om hen te ondersteunen en te adviseren bij het oplossen van de opgave die er ligt (22.000 OV-stallingen). Bureau Berenschot maakt berekeningen van de kosten van het project en doet het aanbevelingen op het gebied van de planning, financiering, het beheer en de exploitatie. Het gesprek was belangrijk om inzicht te krijgen in de financiering van het project en dan vooral of er private partijen geïnteresseerd zijn in het leveren van een bijdrage in de investeringskosten. Ook kwamen de alternatieven voor het huidige plan aan bod.

Vervolgens is gesproken met een Projectmanager Stations van ProRail, die zich bezig houdt met de situatie in Utrecht. Omdat ProRail een van de belangrijkste spelers is bij de realisatie van de stationsstallingen, is het van belang hen te spreken. Voor het onderzoek is het belangrijk dat het duidelijk is waar de middelen vandaan komen en wat ProRail vindt van het huidige tekort.

Tot slot is gesproken met de Project Organisatie Stationsgebied, een instantie die door de gemeente Utrecht in het leven is geroepen om de ontwikkeling van het stationsgebied te begeleiden. Het gesprek met de Projectmanager Fietsparkeerorganisatie schiep de mogelijkheid om enkele vragen voor te leggen waar, aan het einde van het onderzoek, nog onduidelijkheid over bestond. Ook was het mogelijk enkele kanttekeningen te plaatsen bij de huidige plannen. Het gesprek bood de mogelijkheid om enkele onduidelijkheden op te lossen en conclusies definitief te trekken.

In *bijlage 5* is de lijst met geïnterviewde personen en de interviewvragen opgenomen. Tijdens alle interviews is deze vragenlijst aangehouden met een toevoeging van extra situatie specifieke informatie. Tijdens de interviews met Bureau Berenschot en ProRail waren sommige vragen niet relevant. Hier functioneerde de vragenlijst als kapstok en werden alleen de vragen gesteld die van toepassing waren.

2.3. Doel-, probleem- en vraagstelling

Doelstelling:

Het doel van dit onderzoek is om een beeld schetsen van de gang van zaken rond het realiseren van grootschalige fietsenstallingen in het Utrechtse stationsgebied. Daarbij zal voornamelijk gekeken worden naar de financiering (o.a. mogelijkheden tot het betrekken van private partijen), de planning en het beheer/de exploitatie van deze stallingen. Op grond van ervaringen in andere stationsgebieden zullen een aantal aanbevelingen worden gedaan.

Probleemstelling:

Het aanpakken van de fietsenstallingsproblematiek is een belangrijk aandachtspunt binnen veel stationsgebieden, het rond krijgen van de benodigde investeringen en een sluitende exploitatie levert vaak problemen op. In het bijzonder geldt dit voor Utrecht, waar de komende jaren ongeveer 33.000 (22.000 OV- en 11.000 functie gerelateerd) inpandige fietsparkeerplaatsen moeten worden gerealiseerd.

Vraagstelling:

Is de voorgestelde financiering voor de bouw van de toekomstige inpandige fietsenstallingen in het stationsgebied van Utrecht realistisch en is er zicht op een sluitende exploitatie?

Deelvragen:

Wat kan Utrecht leren van relevante andere situaties: planning (prognoses en realisatie), financiering en exploitatie in een viertal (Groningen, Amsterdam, Arnhem en Haarlem) recent gereedgekomen grote stations fietsenstallingen?

Hoeveel plekken zouden moeten worden gerealiseerd en is dit aantal genoeg?

Wat zijn de investeringskosten van de stallingen en wie dragen bij aan de dekking van deze kosten?

Wat zijn de mogelijkheden op het gebied van cofinanciering?

Hoe zit het met de sluitende exploitatie voor de realisatie van de stallingen?

Hoe groot is het eventuele gat op de begroting, met betrekking tot de realisatie, en wie gaat dit betalen?

Hoe wordt het beheer geregeld en zijn de beheerkosten gedekt?

Hoe groot is het eventuele gat op de begroting, met betrekking tot het beheer en de handhaving en wie zou dit moeten betalen?

3. Theoretisch kader

In het theoretisch kader worden theorieën die samenhangen met deze masterscriptie beschreven.

3.1. Inleiding

Fietsenstallingen worden gezien als onderdeel van de infrastructuur, het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is verantwoordelijk voor de ontwikkeling en het beheer van deze infrastructuur. Het aanleggen en onderhouden van een algemene openbaar toegankelijke infrastructuur wordt gezien als een typische overheidstaak. De kosten dienen gedragen te worden door de staat en/of de decentrale overheden.

Tegenwoordig komt het steeds vaker voor, dat bij de realisatie van nieuwbouwprojecten (fietsenstallingen) zodanig complexe situaties ontstaan, dat het voor de (Rijks)overheid niet mogelijk is alle kosten te dekken. In deze gevallen moet er naar aanvullende financiering worden gezocht. Lokale partijen in het stationsgebied die op dit moment nog niet betrokken zijn, kunnen volgens Bureau Berenschot (2010), een (financiële) bijdrage leveren aan het fietsparkeervraagstuk. Dit kunnen lokale (private) partners zijn zoals scholen, verenigingen, ziekenhuizen, ondernemingen en belangenorganisaties. Door hen bij de business case te betrekken zijn alle mogelijke kosten en baten goed in beeld te brengen. Het optreden van het Rijk als cofinancier met private partijen (of de gemeente/regio) kan hier uitkomst bieden. Volgens Berenschot (2010) staan private partijen hier positief tegenover (de cofinanciering geldt alleen voor de investeringen in de realisatie van de stallingen en niet voor beheer en exploitatie). Wel wordt verwacht dat deze cofinancieringen onder druk komen te staan als gevolg van de voorgenomen bezuinigingen van de overheid.

Verder dient er meer aandacht uit te gaan naar het beheer en de exploitatie van stallingen. De kosten die hiermee gepaard gaan zijn substantieel (soms hoger dan de jaarlijkse afschrijvings-/investeringskosten) en worden vaak niet gedekt door de verschillende overheden. Indien de exploitatie en het beheer door de overheid wordt overgelaten aan andere partijen, dienen subsidies getoetst te worden op de aanwezigheid van staatssteun. Bij de keuze voor een dergelijke partij moet worden uitgegaan van een open, niet-discriminerende en onvoorwaardelijke aanbestedingsprocedure als het beste middel om er voor te zorgen dat de prijs overeenkomt met de marktprijs (VROM, 2005).

3.2. Fietsenstallingen als “Merit Goods”

Onder *merit goods* (collectieve goederen) worden goederen verstaan die weliswaar vatbaar kunnen zijn voor eigendomsrechten, maar waarvan wordt aangenomen dat zij niet in voldoende mate door de markt zullen afgenomen of geproduceerd worden. De beschikbaarheid van deze goederen voor de kwaliteit van de samenleving (mede voor toekomstige generaties), wordt wel noodzakelijk geacht. De overheid vertolkt met betrekking tot deze goederen een paternalistische rol waarbij zij, om redenen van algemeen belang, met publieke financieringsinstrumenten intervenueert in de markt om de productie van een bepaald goed te bevorderen.

Onderzoek naar verdere theorievorming over collectieve goederen leert dat de scheiding tussen publiek/privaat niet als eenduidig kan worden beschouwd, er is sprake van een schuivende schaal. Dit is zeker het geval bij fietsenstallingen bij stationslocaties. De schuivende schaal drukken Hess & Ostrom (2001) uit in de volgende matrix (*figuur 3.1*).

		Revaliserend gebruik	
		Gering	Groot
Uitsluitbaarheid	Moeilijk	<i>Publieke goederen</i> zoals Landschapsschoon Zonlicht	<i>Gemeenschappelijke voorzieningen</i> zoals: Irrigatiesystemen Bibliotheken
	Makkelijk	<i>Clubgoederen</i> zoals : Voorzieningen van een sportclub Kinderopvang	<i>Privé goederen</i> zoals: Consumptiegoederen Voedsel Computer

Figuur 3.1: Matrix publieke/private goederen (Hess & Ostrom, 2001)

De *gemeenschappelijke voorzieningen* rechts boven in de matrix zijn te onderscheiden van andere resources door hun mate van *uitsluitbaarheid* en *revaliserend gebruik*. Bij *uitsluitbaarheid* kan worden opgemerkt dat de fysieke aard van het goed zodanig is, dat controle op toegang en gebruik (en dus uitsluiting) moeilijk tot onmogelijk is. *Revaliserend gebruik* houdt in, dat elke gebruiker de *resource* gebruikt ten koste van een andere mogelijke gebruiker. Op dit punt verschillen de *gemeenschappelijke voorzieningen* dan ook van de *publieke goederen*. Van *publieke goederen* profiteert iedereen evenveel en niet de één meer dan de ander. *Gemeenschappelijk voorzieningen* kunnen dus worden gedefinieerd als *goederen* waarvan uitsluiting moeilijk tot onmogelijk is en het *gemeenschappelijk gebruik revaliserend* impliceert (de Haan, 1997). Fietsenstallingen op stationslocaties vallen binnen de *gemeenschappelijke voorzieningen*.

Het eigendom van *gemeenschappelijke voorzieningen* kan op verschillende manieren zijn geregeld. Zo kan er sprake zijn van privé bezit. Dit lijkt vreemd, maar in sommige landen is het bijvoorbeeld mogelijk dat de eigenaar van een stuk grond zonder problemen het grondwater of de olie in de bodem naar eigen believen kan verkopen of gebruiken (de Haan, 1997). Ook bestaan er *gemeenschappelijke voorzieningen* die staatsbezit zijn, zoals bossen of natuurgebieden. Verder kan er ook sprake zijn van communaal bezit. Als het gaat om communaal bezit is de resource *de jure*, (volgens recht) of de *facto* (in de praktijk) eigendom van een gemeenschap van gebruikers. Onderling reglementeren deze gebruikers de resource en ontzeggen buitenstaanders toegang. Ten slotte is er bij sommige *gemeenschappelijke voorzieningen* sprake van *vrij gebruik (open access)*, dit houdt in dat de resource open staat voor iedereen en het gebruik ervan niet is geregeld.

Bij andere *gemeenschappelijke voorzieningen* is het wel mogelijk om een tarief (eventueel deels gesubsidieerd) te rekenen. Dit is een eigenschap om rekening mee te houden bij de discussie rond betaald fietsparkeren die in dit stuk veelvuldig aan bod zal komen.

3.3. Publiek-private samenwerkingen: Value Capturing en Benefit Sharing

De gemeente Utrecht geeft in haar plannen omtrent de fietsenstallingen binnen het stationsgebied aan, dat een deel van het project gefinancierd zal kunnen worden door private partijen. Wanneer er sprake zal zijn private partijen die bereid zijn te investeren in dergelijke fietsenstallingen, is het bijna onvermijdelijk dat dit zal leiden tot een vorm van publiek-private samenwerking.

Definitie: Publiek-private samenwerking (PPS), Rijksoverheid 2011:

De afkorting PPS staat voor 'Publiek Private Samenwerking'. PPS is een langdurig samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere en optimale taak- en risicoverdeling.

Bij een PPS staat de door de overheid (de opdrachtgever) gewenste output centraal, er wordt een dienst in plaats van een product aan de markt (de opdrachtnemer) gevraagd. Het doel van PPS is het realiseren van meerwaarde, dat wil zeggen een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld.

Zowel in Nederland als in het buitenland heeft PPS inmiddels bewezen meerwaarde te creëren. PPS is toepasbaar bij investeringsprojecten op het gebied van huisvesting en infrastructuur. "Publiek Private Samenwerkingen" brengen een aantal voordelen met zich mee, zo zijn PPS-projecten vaak sneller afgerond. Mede hierdoor blijven ze vaker binnen het budget. Ook worden marktpartijen medeverantwoordelijk voor het hele proces, van begin tot eind. Ze weten waar ze aan toe zijn, denken mee over oplossingen en kunnen hun werkwijze zelf invullen. Daarnaast worden bouw en beheer aan dezelfde partijen uitbesteed, de bedenkers blijven zo verantwoordelijk voor het gebruik en onderhoud op de lange termijn. De ideeën moeten dus gebruiksvriendelijk en duurzaam zijn. Ten slotte kan de uitvoering wordt uitbesteed. De overheid kan zo met minder mensen dezelfde of betere kwaliteit leveren. Het aangaan van een goede samenwerking tussen publieke en private partijen blijft lastig. Op een aantal vlakken verschillen de beide type organisaties nogal van elkaar. Zo is er een verschil in de bereidheid tot het nemen van risico tussen publieke en private partijen. Het Kennisplatform Verkeer en Vervoer (2006) zegt in het rapport *Gebiedsgerichte samenwerking, projecten kiezen en financieren*, hier het volgende over: "Vaak wordt gedacht dat in de private sector ondernemersrisico's gelopen kunnen worden. Echter, zeker als de private partijen groot zijn en op de beurs genoteerd, is er in wezen sprake van een sterk risicomijdend gedrag. De risicoverdeling bij een publiek-private samenwerking valt dan ook altijd ten nadele uit van de publieke partij. Publieke partijen kunnen immers meer risico nemen dan private partijen" (KpVV, 2006).

Tevens geeft het Kennisplatform aan dat de tijdshorizon van publieke en private partijen heel verschillend is. Private partijen willen op zo kort mogelijke termijn rendement van hun investering zien, terwijl voor publieke partijen rendement over 20 jaar ook acceptabel is (bijvoorbeeld bij een investering in een brug of weg). Dit maakt het lastig om private partijen uiteindelijk echt financieel geïnteresseerd te krijgen in een samenwerkingsproject. Daar komt bij, dat het ook zeer moeilijk kan zijn om uit een combinatie van projecten de opbrengsten en het rendement van één onderdeel vast te stellen. Dit kan echter noodzakelijk zijn in een project met private financiers.

Een andere moeilijkheid bij het laten samenwerken van verschillende partijen is, dat er sprake is van veelal tegenstrijdige belangen. Dit kan zorgen voor grote problemen tijdens het proces en qua inhoudelijke invulling. Om van een publiek-private samenwerking een succes te maken is vertrouwen tussen de partijen een belangrijke factor.

Er bestaan veel verschillende vormen van publiek-private samenwerkingen en deze zijn lang niet allemaal geschikt wanneer het gaat om het realiseren van fietsenstallingen binnen het stationsgebied. Twee nieuwe financieringsvormen, genaamd *value capturing* en *benefit sharing*, lijken wel geschikt voor dergelijke projecten.

3.4. “Value Capturing en Benefit Sharing” als financieringsinstrumenten

Waar in het verleden overheidssubsidies verleend werden zonder verdere voorwaarden voor private actoren, heeft het Rijk bij de verschillende Nieuwe Sleutelprojecten (waar Utrecht CS ook onder valt) gekeken naar de mogelijkheden tot private bijdrage aan de publieke investeringen (Offermans en van de Velde, 2004).

Value Capturing

Value capturing is een verzamelnaam voor een aantal instrumenten die het mogelijk maken waardevermeerdering van grond of onroerend goed, ontstaan door publiek handelen, direct of indirect af te romen. De opbrengsten hiervan kunnen worden aangewend voor de activiteiten die deze waardestijging veroorzaken. Publiek handelen wordt afgebakend als zijnde publieke investeringen in transportinfrastructuur die de waarde van naastgelegen grond en onroerend goed doet stijgen (Offermans, 2004). Er zijn twee invalshoeken te hanteren als het om *value capturing* gaat, dit zijn:

- *Kostenverhalend of kostenverevening*: Er wordt gekeken naar de mate van profijt die een partij (kan zowel privaats, als een andere overheid zijn) ondervindt van een publieke investering. Vervolgens worden hiervoor kosten in rekening gebracht bij de baathebbers.
- *Winstafroming*: Hierbij wordt de omzetstijging of waardestijging, als gevolg van een investering in bereikbaarheid, (gedeeltelijk) afgeroomd om met deze middelen de investering te (mede)financieren.

Value Capturing als aanvullende financieringsbron

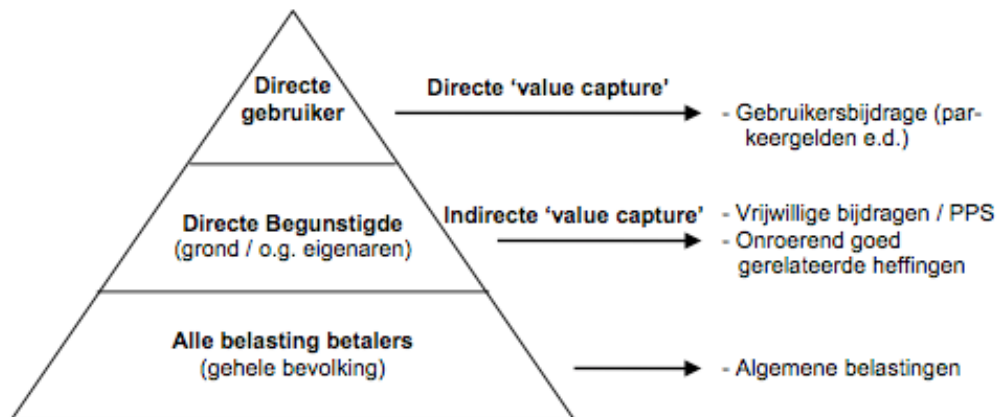
Voor de situatie in Utrecht, is *value capturing* een financieringsmethode die interessant kan zijn. Het Kennisplatform Verkeer en Vervoer stelt, dat *value capturing* zowel voor grotere infrastructurele werken, als voor eenvoudiger verkeersvoorzieningen (bushaltes en parkeergarages) gebruikt kan worden. Voor de grotere infrastructurele werken, waar de fietsenstallingen in Utrecht met een budget van meer dan €50 miljoen tot gerekend kunnen worden, wordt *value capturing* meestal gebruikt als aanvullende financieringsbron. Het merendeel van het budget zal bij deze grootschalige projecten uit meer traditionele bronnen komen zoals de algemene belastingen (zie figuur 3.2). Desalniettemin kan *value capturing* het doorgaan betekenen van een project (van publiek belang), dat zonder deze vorm van financiering niet van de grond zou zijn gekomen.

Directe en Indirect Value Capturing

Zoals eerder gezegd is *value capturing* eigenlijk een verzamelnaam voor meerdere instrumenten (zie figuur 3.2). Deze instrumenten, die gebruikt kunnen worden bij de ontwikkeling van verkeersinfrastructuur, zijn onder te verdelen in twee categorieën namelijk directe en indirecte *value capturing*. Het Kennisplatform Verkeer en Vervoer (2006) beschrijft beide categorieën als volgt: Onder *directe value capturing* vallen instrumenten, die burgers en organisaties die een zeker profijt hebben bij nieuw aan te leggen infrastructuur, betrekken in de financiering. Dit gebeurt door middel van een gebruikersbijdrage. Dit kan gedaan worden door bijvoorbeeld de onroerendezaakbelasting op te hogen of een extra belasting te heffen op het loon van werknemers in het ‘verzorgingsgebied’ van de nieuwe infrastructuur. Deze categorie *value capturing* instrumenten maken in het Nederlandse bestuursklimaat weinig kans.

Zo zal het instellen van een loonheffing, waarmee in Frankrijk bijvoorbeeld hoogwaardig openbaar vervoer uit gefinancierd wordt, in Nederland niet snel plaats vinden.

Indirecte value capturing instrumenten richten zich alleen op de ontwikkelaars van vastgoed in de nabijheid van de nieuw aan te leggen infrastructuur. Deze ontwikkelaars kunnen op vrijwillige basis uitgenodigd worden tot medefinanciering. Voorbeelden hiervan zijn *benefit sharing* en de ontwikkelaarsbijdrage. Ook kan medefinanciering plaats vinden door middel van overheidsingrijpen (onvrijwillig) in de vorm van actief grondbeleid, hierbij moet gedacht worden aan een exploitatievergunning, een ontwikkelingsheffing of een incrementele belasting (zoals OZB).



Figuur 3.2: Direct en Indirecte Value Capturing (Offermans, 2003)

Directe *value capturing* instrumenten maken in Nederland (zoals eerder aangegeven) door het huidige bestuursklimaat, weinig kans. De indirecte instrumenten kunnen echter wel bruikbaar zijn. De volgende indirecte value capturing vormen zijn te onderscheiden.

Om te beginnen *value capturing van ontwikkelaars*, hieronder vallen de vrijwillige bijdragen (vorm van PPS) zoals: benefit sharing, ontwikkelaarsbijdrage, ontwikkelingsrechten en verbindingsheffing. Naast de vrijwillige bijdragen zijn er ook overheidsingrepen mogelijk bijvoorbeeld: actief grondbeleid, administratieve begeleiding (guidance), exploitatievergunning en ontwikkelingsheffing. Ook kan er sprake zijn van *value capturing van grond- en vastgoedeigenaren*. Deze vorm van value capturing kan plaats vinden aan de hand van: heffingsdistricten¹, impact fees², incrementele belastingen en loonheffingen.

Offermans e.a. (2004) geven aan dat drie vormen van indirecte value capturing potentie hebben in Nederland, dit zijn benefit sharing, de ontwikkelaarsbijdrage en incrementele belastingen.

Benefit Sharing

In het geval van *benefit sharing* worden winsten uit commerciële activiteiten (die deels voortvloeien uit publieke investeringen), op basis van vrijwillige afspraken, gedeeltelijk terug gesluisd naar publieke investeerders (KpVV, 2006). Hierbij worden afspraken gemaakt over de hoogte van het bedrag en onder welke omstandigheden er betaald

¹ Een bepaald gebied waar gedurende enkele jaren een heffing plaatsvindt omdat dit gebied voordeel ondervindt van een nieuw aangelegde of opgewaardeerde infrastructuur.

² Zijn hetzelfde als de heffingsdistricten met het verschil dat niet alleen nieuwbouw wordt belast maar ook bestaande bebouwing als deze door uitbreiding de druk op de lokale infrastructuur verhoogd.

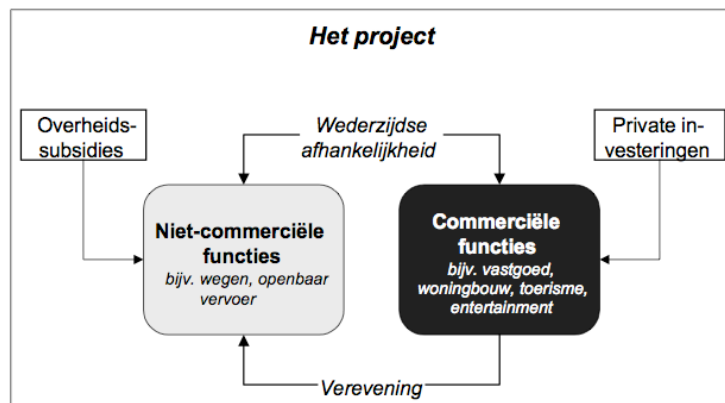
dient te worden. Volgens de definitie van het *Kenniscentrum PPS*, wordt er afgeroomd zonder dat hier iets tegenover staat. Logischerwijs kunnen veel partijen uit het bedrijfsleven deze vorm van *benefit sharing* niet waarderen. Er zijn dan ook verschillende varianten van *benefit sharing* mogelijk.

Zo kan bijvoorbeeld afgesproken worden dat een private partij boven een bepaalde rendements- of opbrengstenniveau een bijdrage levert aan de financiering van de publieke infrastructuur (bijvoorbeeld een fietsenstalling). In "Is it all about the money...? Een onderzoek t.b.v. de ontwikkeling van hoogwaardige middelgrote stationslocaties" uit 2006 zegt auteur Hoedjes dat door het gunnen van een markconform winstniveau private partijen niet afgeschrikt worden tot het doen van dergelijke investeringen

Een andere invulling van *benefit sharing* is de afdracht van (alle) winst uit commerciële activiteiten tot een bepaald (vastgesteld) bedrag, waarna de overige winsten voor de private partijen zijn.

Bij *benefit sharing* kan het zowel om publiek-publieke als om publiek-private samenwerkingen gaan. In het geval van de grotere publiek-private samenwerkingsprojecten, waarbij investeringen op nationaal of provinciaal niveau noodzakelijk zijn, staat *benefit sharing* nog in de kinderschoenen. Bij kleinere projecten, op gemeentelijk niveau, wordt de methode echter al geruime tijd met succes toegepast.

Volgens het Kennisplatform Verkeer en Vervoer (2006) is zowel bij het openbaar bestuur als bij het bedrijfsleven draagvlak te constateren voor publiek-private samenwerkingen met *benefit sharing*. Het draagvlak is tot op heden met name groot op gemeentelijk niveau en voornamelijk bij kleinschalige investeringen (hoe groot deze kleinschalig investeringen zijn is niet duidelijk). Op de hogere schaalniveaus spelen onbekendheid en risicomijding nog een te grote rol. Daarnaast spelen andere organisatorische risico's, alsmede het vertrouwen tussen de diverse partijen een rol (KpVV, 2006). Dit is, zoals eerder aangegeven, vaak een probleem bij publiek-private samenwerkingen. Verder is *benefit sharing* organisatorisch moeilijk te realiseren.



Figuur 3.3: Concept benefit sharing (Kenniscentrum PPS, 2001)

De ontwikkelaarsbijdrage

De ontwikkelaarsbijdrage geht er vanuit, dass private Entwickler zahlen für die öffentliche Infrastruktur. Diese Beiträge sind zu verantworten, da die Realisierung der öffentlichen Infrastruktur Vorteile mitbringt für benachbarte private Parteien. Ein Beispiel hierfür ist die erhöhte Erreichbarkeit, die realisiert wird.

In dem Fall der Entwicklungsbijdrage geht es oft um eine einmalige Beitrag an zum Beispiel ein Stationsgebäude, Fahrradabstellplatz oder das Legen einer Metro-Linie. Es muss nicht immer eine finanzielle Beitrag sein, es ist auch

mogelijk dat ontwikkelaars hun bijdrage in natura leveren.

In Nederland is er geen sprake van substantiële private bijdragen aan investeringen in de publieke infrastructuur (KpVV, 2006). In de VS en Engeland is dit wel het geval, in deze landen ligt het initiatief voor grootschalige gebiedsontwikkeling van oudsher meer bij private partijen. In Nederland wordt ruimtelijke inrichting, traditioneel, veel meer vanuit de overheid gereguleerd. De overheid wordt dan ook verantwoordelijk gehouden voor investeringen in de infrastructuur (KpVV, 2006). Net als *benefit sharing* is de ontwikkelaarsbijdrage organisatorisch moeilijk te regelen.

Incrementele belastingen

Wanneer er in een gebied een waardevermeerdering ontstaat, als gevolg van aanwezige/nieuw ontwikkelde infrastructurele voorzieningen is het mogelijke deze te verdisconteren in bestaande belastingen (KpVV, 2006). De overheid kan deze verhoging, als gevolg van de waardevermeerdering, gebruiken voor de financiering van de desbetreffende infrastructurele voorzieningen. Ook deze vorm van *value capturing* is vooral in de VS populair. In Nederland komt vooral de onroerendezaakbelasting hiervoor in aanmerking (KpVV, 2006). Het probleem bij het heffen van incrementele belastingen is, dat het huidige Nederlandse bestuursklimaat hier nog niet veel in ziet.

3.5. Toepassing praktijk

Zowel *benefit sharing* als *value capturing* zijn in de praktijk toegepast binnen stationsgebieden, namelijk Den Haag CS en Rotterdam CS. In beide gevallen is de uitkomst enigszins teleurstellend.

Voor de financiering van Den Haag CS was het de bedoeling dat er gebruik gemaakt zou worden van *benefit sharing*. Uiteindelijk is er voor een gewijzigde vorm van *benefit sharing* gekozen omdat dit organisatorisch beter haalbaar was. De gemeente was namelijk in een ver gevorderd stadium van onderhandeling met de private sector en had al overeenkomsten gesloten (Offermans, 2004). Bij de renovatie van Rotterdam CS zou er gebruik gemaakt worden van *value capturing*. Via deze publiek-private samenwerkingsvorm zouden onrendabele projectonderdelen mede gefinancierd worden door de rendabele onderdelen (verevening). Door organisatorische problemen en afwijzing van de plannen door het Rijk, stapten twee van de drie private partners uit het project en ging de mogelijkheid tot verevening binnen het project zo goed als verloren. Onder tijdsdruk worden momenteel nieuwe plannen uitgewerkt, waarbij er nauwelijks nog ruimte is voor *value capturing* (Offermans, 2004).

Volgens Offermans (2004) lagen er een aantal factoren ten grondslag aan het mislukken van *value capturing* in het geval van Rotterdam CS. Zo was er onzekerheid omtrent potentiële opbrengsten, de inbrengwaarde en de mate van verevening. Verder zorgde de opdeling van het project in deelprojecten voor steeds minder prikkels tot het leveren van bijdragen aan onrendabele projecten. Ten slotte was de rol van de overheden niet bevorderend. De veelkoppigheid en wispelturigheid van de overheid is een belangrijke variabele geweest voor het mislukken van de PPS in Rotterdam.

3.6. Samenvatting Hoofdstuk 3

Fietsenstallingen worden gezien als onderdeel van de infrastructuur. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is verantwoordelijk voor de ontwikkeling en het beheer van deze infrastructuur. Omdat fietsenstallingen steeds complexer/hoogwaardiger worden en daarom steeds duurder, neemt de vraag naar een bijdrage van private partijen die voordelen ondervinden van dergelijke stallingen toe.

Stationsstallingen worden gezien als een collectief goed, waar private partijen een bijdrage aan zouden kunnen leveren. Onderzoek naar theorievorming over collectieve goederen leert dat de scheiding tussen publieke en private voorzieningen niet altijd duidelijk is. Er is sprake van een schuivende schaal waarbij publiek en privaat steeds meer met elkaar vervlochten raken. Om de stationsstallingen te plaatsen wordt de matrix van Hess en Ostrom gebruikt. Hieruit blijkt dat fietsenstallingen op stationslocaties binnen de *gemeenschappelijke voorzieningen* vallen. Het gebruik van een stallingsplek gaat ten koste van iemand anders die deze wil gebruiken (revaliserend gebruik) en het is moeilijk om mensen uit te sluiten.

Het betrekken van private partijen in de financiering van stallingen zal in veel gevallen leiden tot publieke-private samenwerkingen. Twee nieuwe financieringsvormen, genaamd *value capturing* en *benefit sharing*, lijken hier geschikt voor. *Value capturing* is een verzamelnaam van een aantal instrumenten die het mogelijk maken waardevermeerdering van grond of onroerend goed, ontstaan door publiek handelen, direct of indirect af te romen. Er kan bij *value capturing* sprake zijn van *kostenverhaal/kostenverevening* of *winstafroming*.

Deze instrumenten zijn te verdelen in twee categorieën, namelijk directe en indirecte *value capturing*. Onder *directe value capturing* vallen instrumenten die het mogelijk maken om burgers en organisaties, die een zeker profijt hebben bij nieuw aan te leggen infrastructuur, te betrekken bij de financiering. *Indirecte value capturing* instrumenten richten zich alleen op de ontwikkelaars van vastgoed in de nabijheid van de nieuw aan te leggen infrastructuur. Voor de situatie in Utrecht kan *value capturing* een interessante financieringsmethode zijn. *Value capturing* kan namelijk zowel voor grotere infrastructurele werken als voor eenvoudigere verkeersvoorzieningen (fietsenstallingen, bushaltes en parkeergarages) gebruikt worden. Zowel *benefit sharing* als *value capturing* zijn in de praktijk toegepast binnen stationsgebieden van Den Haag en Rotterdam. In beide gevallen is de uitkomst enigszins teleurstellend. Dit hoeft echter niet te betekenen dat de financieringsmethoden in Utrecht niet succesvol zouden kunnen zijn.

De herontwikkeling van het stationsgebied in Utrecht wordt uitgevoerd aan de hand van een integrale aanpak waarop in hoofdstuk 4 dieper wordt ingegaan. Deze aanpak zorgt er voor dat alle betrokken partijen, in Utrecht de NS, ProRail en de gemeente, in een vroeg stadium alle verantwoordelijkheden en bijbehorende budgetten inzichtelijk hebben gemaakt. De onzekerheden over potentiële opbrengsten en de rol van overheden, die in Den Haag en Rotterdam een grote rol speelden in het mislukken van deze manier van financieren, worden in Utrecht grotendeels weggenomen.

Naast de integrale aanpak (4.3) zullen er verschillende achtergronden van fietsenstallingen op stationslocaties aan bod komen. Zo zullen de actoren en hun taken (4.1), de problemen (4.2), de financiering (4.4) en de ontwikkeling van het aantal fietsen bij stationsstallingen beschreven worden (4.5).

4. Achtergronden van fietsenstallingen op stationslocaties

In dit hoofdstuk zullen een aantal achtergronden besproken worden die belangrijk zijn wanneer er onderzoek wordt gedaan naar fietsenstallingen op stationslocaties. Eerst worden de verschillende actoren en hun taken genoemd. Vervolgens zullen een aantal problemen, die zich vaak voor doen bij de planning/realisatie van stationsstallingen worden beschreven. Hierna wordt de integrale aanpak geïntroduceerd. Dit is een methode die het hoofd moet bieden aan een aantal van deze veelvoorkomende problemen. Ook worden de verantwoordelijkheden van de verschillende actoren benoemd. Daarna worden de financieringsprogramma's die van toepassing zijn voor stationsstallingen behandeld. Ten slotte zullen de factoren die invloed hebben op de ontwikkeling van het aantal fietsen bij stations geanalyseerd worden.

4.1. Actoren en hun taken

Zowel bij het ontwikkelen als bij het onderhoud, het beheer en de exploitatie van fietsenstallingen zijn veel actoren betrokken. Het gaat hier om zowel publieke- als private partijen.

Ten eerste is het Ministerie van Infrastructuur en Milieu op Rijksniveau de belangrijkste speler. Vanuit de regio houden logischerwijs de provincies, stadsregio's en gemeenten zich bezig met stationslocaties. Vanzelfsprekend houden ook de (semi) publieke partijen ProRail en de NS zich bezig met stationsstallingen. Steeds vaker wordt geprobeerd, mede met het oog op de financiering, andere private partners te betrekken zoals scholen, verenigingen, ziekenhuizen en ondernemingen. Ook maatschappelijke organisaties als de Fietsersbond en Rover spelen een rol. De taakverdeling (zie ook *bijlage 2*) rond de realisatie van fietsenstallingen binnen het stationsgebied is als volgt (Berenschot, 2010) : Het Rijk bepaalt het beleid omtrent fietsenstallingen op en rond stations. Zij draagt in belangrijke mate zorg voor de financiering daarvan via het programma Ruimte voor de Fiets.

ProRail is verantwoordelijk voor de bouw van stallingsvoorzieningen binnen stationsgebieden. Voorafgaand aan de bouw van een nieuwe-, of de vervanging van een bestaande stalling, wordt door ProRail een raming gemaakt van de benodigde capaciteit. Dit doet men op basis van inschattingen van de betrokken gemeente, de vervoerders en consumentenorganisaties als de Fietsersbond en Rover.

NS Reizigers vervult een coördinerende rol per gebied of stationslocatie en zorgt samen met ProRail voor de prognose van het fietsparkeren. Het eigendom van de stalling wordt meestal bepaald door het eigendom van de grond waarop de stalling staat. Na de realisatie zijn de eigendomsrechten als volgt:

- ProRail is eigenaar van de bewaakte fietsenstallingen mits deze geen onderdeel zijn van het stationsgebouw.
- NS Poort is de eigenaar van de onbewaakte en bewaakte stallingen op NS grond en in NS gebouwen.
- De gemeente is eigenaar van de onbewaakte stallingen indien deze op gemeentegrond staan.

Als stallingen op grond van derden worden geplaatst, vestigt ProRail een opstalrecht. Dit

komt echter zelden voor.

In de beheer- en onderhoudsfase worden de taken verdeeld tussen ProRail, de gemeente en NS Fiets. De taakverdeling is afhankelijk van de eigenaar van de stalling en de exploitatievorm. Zie *bijlage 2* voor een overzicht van de betrokken partijen en hun belangrijkste taken, van de initiatief- tot en met beheer- en exploitatiefase.

4.2. Problemen bij stationsstallingen

Volgens de gemeente Utrecht (2010) wordt het vinden van oplossingen voor het fietsparkeerprobleem binnen hun eigen stationsgebied, maar ook in andere gemeenten, steeds moeilijker. Dit is volgens haar voor een groot deel te wijten aan:

- De schaarste aan ruimte bij stations, waardoor steeds meer gekozen moet worden voor bebouwde (ondergrondse) voorzieningen, met als gevolg dat de kosten voor de fietsvoorzieningen steeds hoger worden.
- De verschillende facetten van het fietsparkeerproduct, waarbij inpandig stallen, parkeren in de openbare ruimte en handhaving sterk met elkaar verbonden zijn. Hierdoor lopen publieke en private verantwoordelijkheden door elkaar.
- De grondeigendomsrechten in het stationsgebied die bij verschillende partijen liggen. Hierdoor is de aanleg of uitbreiding van fietsenstallingen een complexe opgave en verschilt de taak- en rolverdeling tussen partijen per gemeente.
- Het ontbreken van een compleet en breed inzicht in de kosten en baten van het fietsparkeren bij stations. Voor de betrokken partijen is het inzicht hoofdzakelijk beperkt tot de eigen kosten en baten. Partijen richten zich hoofdzakelijk op het 'sluitend' krijgen van de eigen business case.
- De versnipperde en complexe organisatie van het fietsparkeren bij stations als gevolg van de vele betrokken partijen in het stationsgebied die allemaal een deeltaak hebben, maar waarbij niemand verantwoordelijk is voor het totaal.

Contractueel is (in Utrecht) eerder overeengekomen dat NS, ProRail en gemeente gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de business case die ontstaat. Deze gezamenlijke verantwoordelijkheid is lastig uit te voeren op het moment dat alle partijen juridisch en beleidsmatig gebonden blijven aan hun eigen organisatie en de daarbij behorende kaders.

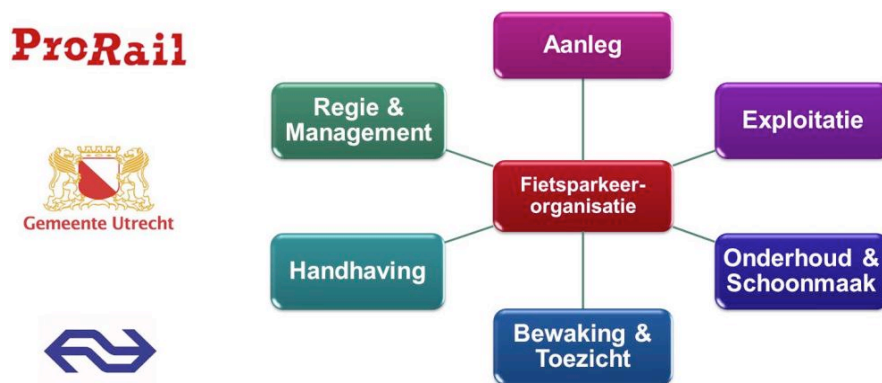
4.3. Integrale aanpak

Mede door de eerder genoemde problematiek komt er vanuit partijen die zich bezig houden met onderzoek naar ontwikkeling van fietsenstallingen rond stationslocaties, een grotere roep om een integrale aanpak (een andere denkwijze) bij de realisatie, de exploitatie, het beheer en onderhoud van dergelijke stallingen. De huidige rolverdeling rondom het beheer en de exploitatie van stationsgebieden wordt gekenmerkt door versnippering en onduidelijkheid. Verschillende organisaties zijn verantwoordelijk voor hun eigen deel, maar niemand voor het geheel (Gemeente Utrecht, 2010). Zo exploiteert NS Fiets de betaalde OV-gerelateerde fietsenstallingen, een taak die in de wet is vastgelegd. ProRail houdt zich bezig met het ontwerpen en realiseren van nieuwe stallingen. Daarnaast ontwerpen, realiseren, beheren en exploiteren gemeenten ook

stallingen (deels betaald, deels onbetaald). Bovendien voert zij het beheer en de handhaving op het maaiveld uit. Elke organisatie doet dit met een eigen budget, via eigen procedures en aan de hand van eigen regelgeving. De koppeling tussen ontwerp en beheer ontbreekt en de problematiek kan hierdoor niet integraal aangepakt worden (Gemeente Utrecht, 2010).

In de herziene visie "Ruimte voor de fiets" is de integrale aanpak, in opdracht van ProRail, verder uitgewerkt. Er wordt aangegeven dat bij de integrale aanpak een aantal aspecten van belang zijn. Zo moet de capaciteit van de stallingen in zijn totaliteit bekeken worden. De gemeente en de NS moeten gezamenlijk naar de capaciteit kijken en niet elk hun individuele opgave ontwikkelen. Ook moeten toekomstige ontwikkelingen, binnen het stationsgebied, betrokken worden in de huidige plannen zodat er gewerkt wordt aan een duurzame oplossing. Hierbij moet gekeken worden welke partijen betrokken dienen te worden om tot een optimale oplossing te komen. Daarnaast moet er worden uitgegaan van gemeenschappelijke beelden en ambities. Ten slotte moeten er levensvatbare product/marktcombinaties gemaakt worden.

De verschillende facetten van integrale aanpak zijn weergegeven in figuur 4.1. De betrokken partijen, in Utrecht de NS, ProRail en de gemeente, zullen in een vroeg stadium alle verantwoordelijkheden en de bijbehorende budgetten inzichtelijk hebben gemaakt. Het is de wens van de drie partijen deze verantwoordelijkheden vast te leggen in een nieuwe fietsparkeerorganisatie.



Figuur 4.1: Integrale (business case) aanpak (Bureau Berenschot, 2011)

Verantwoordelijkheden bij een integrale aanpak

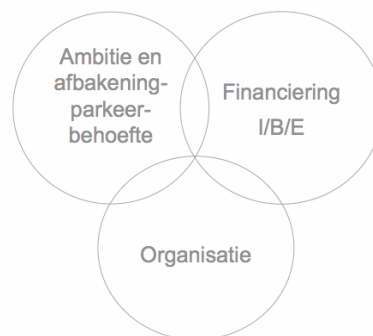
De (eind)verantwoordelijkheid moet neergelegd worden bij één, het liefst, lokale partij. Deze fietsparkeerorganisatie moet integrale afwegingen en eenduidige besluitvorming nastreven. Voor alle betrokken partijen is het noodzakelijk goed inzicht te behouden in de handelingen die tijdens de verschillende fasen van het ontwikkelingsproces plaatsvinden.

In de Utrechtse situatie betekent dit volgens de gemeente concreet, dat een aparte organisatie voor het fietsparkeren opgericht zal worden die integraal verantwoordelijk wordt voor het beheer van de fietsenstallingen in het Stationsgebied en de handhaving in de openbare ruimte. Deze organisatie zal primair in samenwerking tussen ProRail, NS en de gemeente tot stand moeten komen. Er wordt op geanticipeerd dat ook andere stakeholders (op termijn) kunnen participeren. De op te richten fietsparkeerorganisatie stelt een integrale business case fietsparkeren op, waarbij wordt nagestreefd dat de gemaakte kosten voor elke geparkeerde fiets in het Stationsgebied gedekt zijn (gemeente Utrecht, 2010).

De keuze voor een dergelijke business case kan een bijdrage leveren aan een verhoging van de kostendekkingsgraad van de te ontwikkelen stallingen. Vooraf moet de gezamenlijk opgave duidelijk zijn. Zo moeten de vraag naar fietsvoorzieningen, de reikwijdte van het stationsgebied en de eisen die aan het fietsparkeren gesteld worden duidelijk zijn (Bureau Berenschot, 2010).

Volgens Berenschot dienen de volgende hoofdkeuzes, met betrekking tot fietsparkeren, gemaakt te worden:

- Ambitie en afbakening: reikwijdte en kwaliteit van de fietsparkeeropgave. Wat willen we de reiziger (fietser van- en naar het station) aanbieden en tot welk gebied reikt onze verantwoordelijkheid?
- Activiteiten en financiering: welke inspanningen zijn nodig in aanleg, exploitatie, beheer en handhaving? Hoe organiseren/verhogen we de kostendekkingsgraad voor het fietsparkeren?
- Wie neemt welke rol in de aanpak en organisatie? Hoe kunnen we de verantwoordelijkheid voor het fietsparkeren eenduidig vastleggen en de samenwerking daartoe vooraf regelen?



Figuur 4.2: Spanningsveld tussen Ambitie en Afbakening, financiering en organisatie (ProRail, 2011)

Het ambitieniveau en de afbakening verschillen per gemeente, dit is volgens Berenschot (2011) dan ook met name een keuze waarin lokale partijen een belangrijke rol spelen (vooral de gemeente). Het is belangrijk voldoende aandacht te schenken aan een ambitieniveau dat door alle betrokken partijen gedragen wordt. Daarnaast moet het gebied duidelijk afgebakend zijn, dit uiteraard in samenhang met de financiën en de organisatie. Het spanningsveld dat hierdoor ontstaat is in *figuur 4.2* weergegeven (Financiering: I: investering, B: Beheer en E: Exploitatie). In *bijlage 3* zijn alle hoofdkeuzes, vervolgstappen, keuzes en oplossingen af te lezen. Wanneer de keuzes over het ambitieniveau en de afbakening zijn gemaakt, de bijbehorende kosten per fase in de integrale business case zijn opgenomen en de mogelijkheden om de kostendekkingsgraad te verbeteren zijn gekozen, is het de vraag hoe de verantwoordelijkheid voor fietsparkeren en de benodigde samenwerkingen georganiseerd kunnen worden. Zoals eerder gezegd, is het voor de partijen moeilijk om over de eigen financiële kaders heen te kijken. Er zal één punt moeten komen waar de (eind)verantwoordelijkheid voor het fietsparkeren in het stationsgebied is vastgelegd. Volgens Berenschot (2010) bestaan er twee mogelijkheden om dit te bewerkstelligen: De verantwoordelijkheid van het fietsparkeren leggen bij één of meerdere van de

bestaande betrokken partijen of het oprichten van één organisatie voor het fietsparkeren per station of gemeente.

Het oprichten van één organisatie voor het fietsparkeren heeft, volgens Berenschot (2010), de voorkeur boven het leggen van de verantwoordelijkheid bij slechts één (of meer) van de bestaande partijen. Doordat in één organisatie alle partijen participeren, verwachten zij dat dit met name integrale afwegingen en besluitvorming uitlokt. Ook is het zo eenvoudiger om andere (nieuwe) partijen aan te laten haken en de samenwerking met hen vast te leggen. Bovendien biedt het oprichten van één organisatie de mogelijkheid om privaatrechtelijk de handhaving uit te laten voeren door deze organisatie, waardoor eenvoudiger handhaving op basis van huisregels mogelijk is.

Bij het oprichten van een organisatie voor het fietsparkeren per station of gemeente, met onderliggend een samenwerkingsconvenant of –overeenkomst, is vervolgens aan de orde hoe deze samenwerking (en afspraken daarbinnen over o.a. taken en financiële bijdragen) vastgelegd kan worden. Daarbij zijn er verschillende organisatievormen mogelijk zoals een gastorganisatie, een divisiestructuur, of uitvoering op afstand. In de laatste twee situaties kan dit worden vastgelegd in private rechtsvormen als bijvoorbeeld een corporatie, stichting of BV (zie *paragraaf 7.9*).

4.4. Financiering van stationsstallingen in Nederland

‘Ruimte voor de Fiets programma’

In 1999 is de overheid vanuit het ministerie van Verkeer en Waterstaat (nu Ministerie van Infrastructuur en Milieu) begonnen met het programma “Ruimte voor de Fiets”. Met dit programma werd de uitbreiding en vervanging van fietsparkeerplekken bij stations geregeld. ProRail is verantwoordelijk voor de uitvoering. Dankzij het succes van het project is het budget dat destijds beschikbaar werd gesteld een aantal keer verhoogd. Een tussenrapportage uit 2002, uitgevoerd door ProRail, heeft de titel “Ruimte voor de Fiets: een problematisch succes”. In de tussenrapportage wordt gesproken over de 93 stations die op dat moment aangepast zijn aan de hand van het programma. Bij alle stations is de bezetting van de fietsenstallingen enorm gegroeid, er kan dus gesproken worden van een succes. De keerzijde is echter dat er zich financiële problemen begonnen voor te doen: het budget bleek ontoereikend om alle stations voldoende goede voorzieningen te bieden. Stations die aangepast werden waren ineens zoveel aantrekkelijker voor fietsers, dat de capaciteit al snel meer niet toereikend was. ProRail (2002) zegt hier het volgende over: “Vooral stations waar het ruimtegebrek nijpend is en waar soms zelfs ondergrondse of in pandige oplossingen nodig zijn, zullen vooralsnog niet worden aangepakt. Ongeveer 80 van dergelijke stations krijgen te maken met de budgetperikelen. Bij de andere 300 stations wordt alles volgens plan uitgevoerd. Bij die 80 zitten echter veel centrumstations van grotere steden. En laat nu juist daar de combinatie van fiets en trein zo belangrijk zijn.” Voor het totale project is €230 miljoen uitgetrokken, het programma loopt nog tot 2012.

Tot 2004 ging “Ruimte voor de Fiets” vooral over het upgraden van bestaande stallingen, met waar nodig uitbreiding van het aantal plaatsen. Sinds 2004 is er een andere koers ingeslagen. Alle middelen, ongeveer €20 miljoen per jaar, worden ingezet om capaciteitsproblemen op te lossen. In het ombouwen van bestaande locaties met onvoldoende capaciteit gaat echter nog steeds veel geld zitten (ProRail, 2008).

“Nieuwe Sleutelprojecten” (van toepassing voor Utrecht)

Voor zes stations in Nederland geldt, dat zij een eigen traject volgen en dus niet binnen het programma van Ruimte voor de Fiets vallen. Dit zijn de stations die aangeduid worden als de Nieuwe Sleutelprojecten, het gaat om: Rotterdam Centraal, Den Haag Centraal, Utrecht Centraal, Amsterdam Zuid/WTC, Breda en Arnhem Centraal. Voor deze zes stations is een totaal budget van €1,5 miljard ingeruimd (Amsterdam €653 mln. Utrecht €307 mln. Rotterdam €280 mln. Den Haag €130 mln. Arnhem €84 mln. En Breda €62 mln.). Het geld wordt besteed aan de stations en de ruimtelijke kwaliteit van het stationsgebied. Een deel van het beschikbare budget wordt op alle NSP stations gebruikt om nieuwe, grotere en betere fietsenstallingen te realiseren. Het succes van de stations (waarvan het de bedoeling is dat zij in de toekomst worden aangesloten op de hoge snelheidslijn) staat of valt, volgens hoogleraar H. Primus, met de aansluiting op de onderliggende infrastructuur. Primus stelt in “Het dossier HSL-stations”, dat er verschillende verkeersmodaliteiten bij elkaar moeten komen om dergelijke stations tot een succes te maken. Binnen dit netwerk is de fiets, vooral in Nederland, een belangrijk onderdeel. Voldoende en goede fietsenstallingen zijn een significante schakel in de vervoersketen. Vooral omdat vernieuwde moderne station, inclusief verbeterde stallingplekken, zoals eerder aangegeven meer reizigers aantrekken die de fiets als vervoersmiddel gebruiken.

Omdat bij de Nieuwe Sleutelprojecten een deel van het gemeentelijk grondgebied opnieuw ingericht wordt, ligt de primaire verantwoordelijkheid bij de gemeenten. Vanuit het Rijk worden de projecten, met name financieel, ondersteund vanwege het belang van de NSP-stations voor heel Nederland. Net als bij de Ruimte voor de Fiets projecten, worden de zes NSP-stations ontwikkeld door ProRail in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Tekort aan stallingsplaatsen blijft bestaan, cofinanciering moet uitkomst bieden

In 2020 wordt, ondanks alle investeringen, in Nederland nog een minimaal tekort van 100.000 stallingsplaatsen verwacht. Vooral in de grote steden en in de studentensteden zal er sprake zijn van een structureel tekort aan plekken.

Mede door het succes is de financiering van fietsenstallingen op stations soms problematisch. Verbeteringen aan de stallingen zorgen voor een enorme toename van gebruikers, waardoor in sommige gevallen al gauw opnieuw uitgebreid dient te worden. Dit brengt vanzelfsprekend ook weer aanzienlijke kosten met zich mee. Een goed voorbeeld hiervan is de nieuwe ondergrondse fietsenstalling in Zutphen: de capaciteit werd geacht voldoende te zijn tot 2040. Deze voorspelling blijkt onjuist en momenteel worden er plannen gemaakt voor een uitbreiding. Het is duidelijk dat het Ruimte voor de Fiets programma een enorme impuls heeft gegeven aan het ombouwen van fietsenstallingen. Ook het fietsgebruik in het vervoersmiddel van reizigers (naar het station toe) nam dankzij het programma explosief toe.

Doordat het budget van Ruimte voor de Fiets op begint te raken en er (op sommige locaties) nog wel degelijk een groeiende vraag is naar stallingsplaatsen worden er alternatieven gezocht om de financiering toch rond te krijgen. In 2006 is, in het licht van de onverwacht sterke groei naar stallingsplekken op stationslocaties, door ProRail geïnventariseerd wat de meest nijpende knelpunten waren. Op 140 locaties moest snel iets gebeuren. Er werd door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat besloten dat lokale bestuurders ook een bijdrage zouden moeten leveren als ze snel meer stallingskwaliteit wilden realiseren (Hendriks, 2008).

Een aantal van de 140 genoemde projecten, die nog onder de oude regeling vallen, zullen geheel gefinancierd worden vanuit het Ruimte voor de Fiets programma. De overige projecten moeten via cofinanciering bekostigd worden. Hierbij wordt gedacht aan een bijdrage vanuit lagere overheden zoals de regio's of gemeenten, maar ook vervoerders als bijvoorbeeld Arriva, NS of NoordNed kunnen deel van de kosten voor hun rekening nemen (ProRail, 2008). Het Ministerie van V&W zal in principe uitgaan van een subsidiëring van 50%. Aan de 50% subsidiëring hoeft volgens ProRail echter niet strikt vastgehouden te worden. Bij gebrek aan ruimte kunnen technische oplossingen als fietsflats of -kelders in combinatie met exploitatie- en beheerafspraken noodzakelijk zijn. In deze gevallen kunnen afzonderlijk financieringsafspraken overeengekomen worden. Tot nog toe verlopen de cofinancieringen voornamelijk via de provincies en stadsregio's.

ProRail (2008) heeft aangegeven dat het programma Ruimte voor de Fiets verlengd zal worden en niet, zoals in eerste instantie bedoeld was, in 2012 stopt. Er wordt momenteel gewerkt aan een nieuw plan van aanpak. Er zal een afweging gemaakt worden tussen het versneld aanpakken van knelpunten of het uitsmeren van middelen over een langere periode. Hierbij wordt onder meer meegenomen dat er niet zo vlot uitgebreid kan worden als wenselijk is. Zoals bij vastgoedprojecten altijd het geval is, zit er een bepaalde periode tussen het plan en de uitvoeringsfase van een project. Een eenvoudige uitbreiding kost vaak al een jaar om te realiseren en bij meer ingewikkelde projecten duurt het dikwijls veel langer. Gemeenten die van plan zijn om hun fietsenstalling uit te breiden moeten dus snel aankloppen bij ProRail, voordat de subsidiepot leeg is.

Ook stelt ProRail tegenwoordig eisen aan het beheer en de handhaving van stallingen. Hier moeten gemeenten ook geld voor willen uittrekken. Vanuit het Actieplan "Groeï op het spoor" komt er extra geld beschikbaar voor de fietsenproblematiek bij stations. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (waar het voormalig Ministerie van V&W onder valt) stelt €20 miljoen beschikbaar voor het aanpakken van "weesfietsen" en het realiseren van 20.000 extra stallingsplaatsen. Weesfietsen zijn fietsen die worden achtergelaten op het station. Het weghalen van deze fietsen (handhaving) zorgt voor extra capaciteit.

Ook is er veel discussie over betaalde- of gratis (bewaakte) fietsenstallingen. Sommige gemeenten hebben betaalde stallingen, terwijl andere voor een gratis variant kiezen. Er wordt tegenwoordig steeds meer voor de gratis optie gekozen. Omdat deze optie de gemeenschap (ook niet gebruikers) veel geld kost, plaatsen critici steeds vaker kanttekeningen bij deze variant.

4.5. Ontwikkelingen van het aantal fietsen bij stations

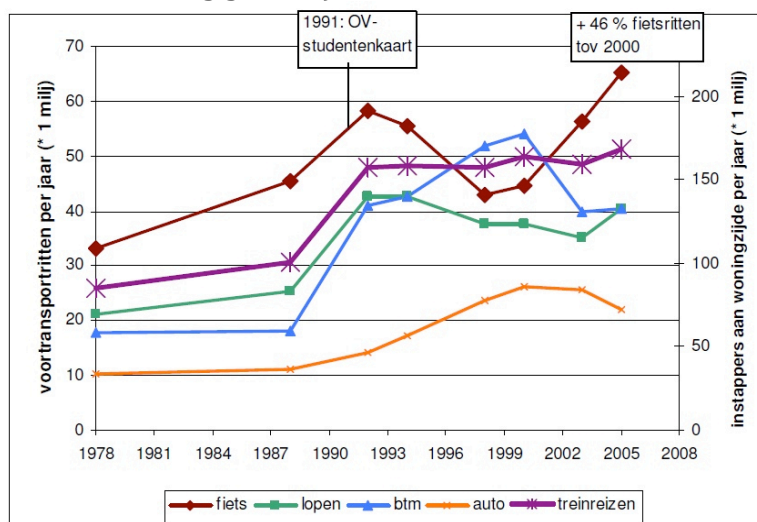
Fietsberaad³ publiceerde in 2007 een rapport over de ontwikkeling van het fietsgebruik in voor- en natransport van de trein. In dit rapport worden enkele factoren genoemd die, de afgelopen decennia, de vraag naar stallingsplaatsen binnen stationsgebieden in sterke mate hebben bepaald.

De belangrijkste factor, in het aantal benodigde stallingsplekken op stationslocaties, is het treingebruik door studenten. De verandering in treingebruik door

³ Fietsberaad is een organisatie opgericht op door het ministerie van V&W en onderdeel van het Kennisplatform Verkeer en Vervoer. De doelstelling van het Fietsberaad is de ontwikkeling, verspreiding en uitwisseling van praktijkgerichte kennis voor fietsbeleid. (Fietsberaad 2011). In wisselende samenstelling wordt gepubliceerd, vaak in samenspraak met direct betrokkenen.

studenten, wordt onder andere veroorzaakt door de invoering van de OV-studentenkaart, de sterke schommeling in de omvang van de studentenpopulatie en de toename van het aantal studenten dat langer "thuis" blijft wonen. Door de groei van thuiswonende studenten wordt er meer doordeweeks, dan in het weekend gereisd tussen huis en onderwijsinstelling. Daarnaast is het treingebruik van betalende reizigers van belang. Dit hangt sterk samen met de economische ontwikkelingen (Korver, 2001). Ook weersomstandigheden beïnvloeden de vraag naar stallingplaatsen. De fiets heeft, in het geval van stationslocaties, bij slecht weer concurrentie van de bus. Tenslotte heeft bij kleinere stations de verbetering van de fietsenstalling dankzij het Ruimte voor de Fiets programma ervoor gezorgd dat mensen de fiets verkiezen boven de auto of bus.

In het rapport van Fietsberaad worden enkele figuren getoond die goed de veranderingen in fietsgebruik weergeven. Ook wordt er een verklaring gegeven voor de pieken en dalen in de grafieken. Het gebruik van de fiets, als transportmiddel naar het station, laat de afgelopen twintig jaar een golfbeweging zien (zie figuur 4.3). Op de linker y-as is het aantal voortransportritten per jaar (* 1 mln.) af te lezen. Deze y-as wordt afgezet tegen de x-as waar de jarentallen op staan. Voor de volledigheid is op de rechter y-as ook de groei van het treingebruik in de grafiek opgenomen, daarom heet deze as "instappers aan de woningzijde per jaar (* 1 milj)". Dit zijn dus het aantal mensen dat vanaf hun woning naar het station gaan en op dit station instappen (de overstappers worden dus buiten beschouwing gelaten).

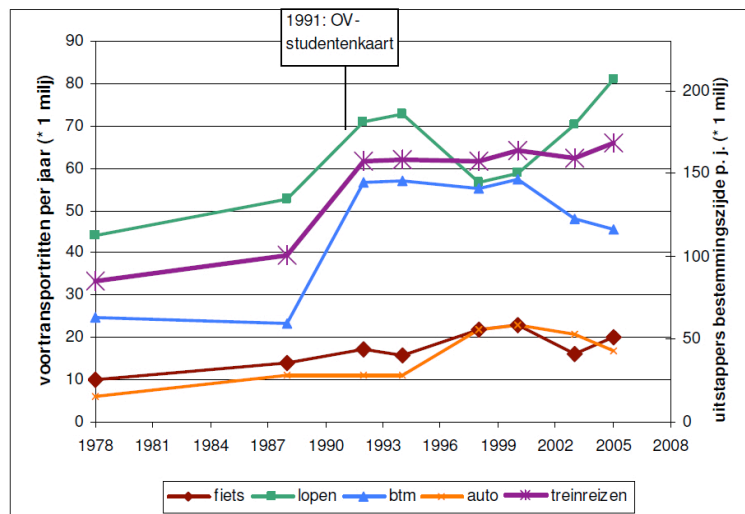


Figuur 4.3: Ontwikkeling vervoerwijzegebruik in voortransport van de trein (Fietsberaad, 2007)

Begin jaren negentig is een piek waar te nemen. Deze piek is te verklaren doordat het treingebruik enorm stijgt als gevolg van de invoering van de OV-studentenkaart. Vervolgens daalt het fietsgebruik naar stations weer sterk, de krimpende studentenpopulatie als gevolg van de studieduurverkorting is hiervan de oorzaak. Het slechte weer aan het eind van de jaren negentig zorgt voor een extra dip in het fietsgebruik. Na de eeuwwisseling begint de fiets aan een sterke revival, vooral ten koste van de bus, in het voortransport. Het fietsgebruik naar stations stijgt in vijf jaar tijd met bijna 50 procent. Verklaringen: het aantal studenten neemt weer flink toe, de weersomstandigheden zijn gunstig en de fiets profiteert van de extra prijsverhoging van de strippenkaart in een periode met economische tegenspoed. Bij kleinere stations leidt de kwaliteitsverbetering van de stallingen tot een overstap van bus (en auto) naar fiets.

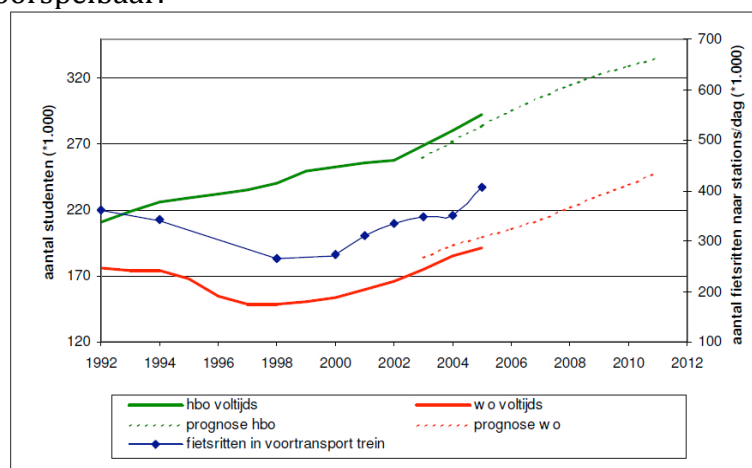
De laatste jaren trekt ook de economie weer aan, waardoor het aantal betalende treinreizigers toeneemt. Deze groei is het sterkst op voorstadstations. Het fietsgebruik

in het natransport lijkt hier vooral samen te hangen met het aantal betalende reizigers en niet zozeer met het aantal studenten. In tijden van economische voorspoed stijgt het fietsgebruik in het natransport licht, zie *figuur 4.3* (Fietsberaad, 2007).



Figuur 4.4: Ontwikkeling vervoerswijzekeuze in natransport van de trein (Fietsberaad, 2007)

Twee van de drie belangrijkste factoren die het aantal stallingsplaatsen bepalen zijn moeilijk te voorspellen. De studentenpopulatie, als belangrijkste factor, is het beste door te trekken naar de toekomst (*zie figuur 6.3*). Er kan gekeken worden naar het aantal leerlingen op de Havo en het Vwo. Op basis van een berekening kan vrij nauwkeurig geschat worden hoeveel hbo- en wo-studenten er jaarlijks bijkomen en hoeveel studenten met hun studie stoppen of deze afronden. De op een na belangrijkste factor, economische groei, is moeilijker te voorspellen. Vooral op de lange termijn is het lastig gedegen uitspraken te doen. Op de korte termijn zijn de voorspellingen betrouwbaarder, bijvoorbeeld op basis van cijfers van het Centraal Planbureau. De laatste factor, het weer, is helemaal onvoorspelbaar.



Figuur 4.5: Aantallen hbo- en wo-studenten in het verleden/de toekomst en fietsgebruik naar stations (Fietsberaad, 2007)

Kijkend naar de toekomst is het duidelijk dat er meer studenten zullen komen. Niet alleen in het onderzoek van Fietsberaad, op basis van cijfers uit 2007, maar ook het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voorspelt in 2010 groei in zowel het hbo als het universitair onderwijs.

Hoe de economie zich de komende jaren gaat ontwikkelen is moeilijk te voorspellen. Fietsberaad (2007) zegt het volgende over de samenhang van de economie en het aantal treinreizigers: "Meer werkgelegenheid gaat doorgaans hand in hand met meer verplaatsingen en een klein deel daarvan wordt per trein afgelegd. Bovendien nemen de koopkracht en het consumentenvertrouwen toe in tijden van economische voorspoed, waardoor de consument bereid is om meer uit te geven aan treinkaartjes (maar ook aan strippenkaarten en stallingsabonnementen)." Momenteel is er volgens het CPB (2011) sprake van gematigde stabiele groei in de periode 2011-2012. In het economisch plan van het CPB (2011) wordt het volgende gezegd over de economische situatie: Vanaf de tweede helft van 2009 groeit de Nederlandse economie weer, na de ongekend diepe recessie in de tweede helft van 2008 en begin 2009. In eerste instantie kwam het herstel met horten en stoten, voor 2011 en 2012 wordt een voortdurende groei geraamd. Van een sterke inhaalgroei is echter geen sprake. Pas in het eerste kwartaal van 2012 komt het Nederlandse bbp⁴- volume weer op het niveau van voor de crisis – dat heeft dan vier jaar geduurd. Een traag herstel, zonder inhaalgroei, wordt vaker gezien na financiële crises.

Volgens het onderzoek van Fietsberaad zijn koopkracht en consumentenvertrouwen belangrijke elementen om de bereidheid van consumenten te bepalen tot het betalen van de prijs voor een treinkaartje. Voor 2011 en 2012 voorspelt het CPB een nog verdere daling van de koopkracht. Ook in 2010 was de koopkrachtontwikkeling negatief (drie jaar op rij een koopkrachtdaling is voor het laatst voorgekomen in 1980). De verminderde koopkracht komt voort uit een hoge inflatie en het gevoerde economisch beleid. Het aantal werklozen is tijdens de crisis maar beperkt opgelopen en sinds halverwege 2010 daalt deze weer (CPB, 2011). Uit de hiervoor opgesomde economische data kan worden geconcludeerd dat het huidige en toekomstige economische klimaat, op basis van de veronderstellingen van Fietsberaad, niet zullen bijdragen aan een grote groei in het segment van betalende reizigers.

Aan de andere kant blijkt dat op veel van de grote stations al snel na het moderniseren en uitbreiden van de stallingen, een tekort ontstaat aan stallingsplaatsen. De economisch mindere periode zorgt dus, in de praktijk, niet voor een daling van de stallingsvraag. De groei van de studentenpopulatie die in de toekomst zich verder zal doorzetten weegt, zoals eerder aangegeven, waarschijnlijk het zwaarst. De studenten die met hun OV-studentenkaart gratis kunnen reizen en massaal de fiets kiezen als voortransportmiddel zorgen, vooral op de stations in de grote studentensteden, dus voor een enorme vraag naar (gratis) stallingsplekken. Tevens zal het groeiende aantal thuiswonende studenten ervoor zorgen dat de groeiende vraag naar fietsparkeerplekken niet alleen beperkt blijft tot de studentensteden zelf. Ook de stations waar vanaf gereisd wordt, zullen doordeweeks voldoende plaats moeten bieden.

4.6. Samenvatting Hoofdstuk 4

In dit hoofdstuk worden de verschillende achtergronden genoemd die van toepassing zijn bij het ontwikkelen van fietsenstallingen op stationslocaties.

⁴ Het bruto binnenlands product (bbp) geldt als de belangrijkste graadmeter voor de economische ontwikkeling in ons land. De economische groei wordt namelijk afgemeten aan de volume-ontwikkeling van het bbp. Dit is de som van de in het binnenland gevormde toegevoegde waarde (CBS, 2011).

Om te beginnen worden de verschillende actoren omschreven die betrokken zijn bij het plannen en realiseren van fietsenstallingen op stationslocaties. De belangrijkste partijen zijn de NS, ProRail en de gemeenten.

Vervolgens komen de fietsparkeerproblemen aan bod, deze doen zich voor binnen het Utrechtse stationsgebied maar zijn ook van toepassing op vele andere stationslocaties. De problemen komen voort uit:

- de schaarste aan ruimte binnen het stationsgebied,
- het doorelkaar heen lopen van publieke en private verantwoordelijkheden,
- grondeigendomsrechten die bij verschillende partijen liggen,
- het ontbreken van een compleet en breed inzicht in de kosten en baten van fietsparkeren op stationslocaties,
- de versnipperde en complexe organisatie van het fietsparkeren bij stations en
- het feit dat een gezamenlijke verantwoordelijkheid lastig is uit te voeren op het moment dat alle partijen juridisch en beleidsmatig gebonden blijven aan hun eigen organisatie en de daarbij behorende kaders.

Mede door deze problematiek komt er vanuit de partijen die zich bezig houden met de ontwikkeling van fietsenstallingen rond stationslocaties, een grotere roep om een integrale aanpak (een andere denkwijze) bij de realisatie, de exploitatie en het beheer en onderhoud van stationsstallingen. Deze integrale aanpak houdt in, dat de verschillende betrokken partijen beter met elkaar overleggen en gezamenlijk het fietsparkeerprobleem aanpakken. Een aantal belangrijke aspecten van de integrale aanpak zijn:

- het bekijken van de totale capaciteit van alle stallingen (niet los van elkaar maar de gemeente en NS fiets gezamenlijk),
- er moet rekening worden gehouden met toekomstige ontwikkelingen zodat er gewerkt wordt aan duurzame oplossingen,
- er moet vastgesteld worden welke partijen betrokken dienen te worden voor een optimale oplossing,
- er moet uitgegaan worden van gemeenschappelijke ambities en
- er zal sprake moeten zijn van levensvatbare product/marktcombinaties.

De (eind)verantwoordelijkheid voor deze aanpak moet neergelegd worden bij één, het liefst lokale, partij. De werkelijke vormgeving van deze fietsparkeerorganisatie komt in bijlage 11 uitgebreid aan de orde.

Een van de belangrijkste factoren en vaak ook een van de grootste opgaven is het rondkrijgen van een sluitende financiering. Veel gemeenten hebben geprofiteerd van het Ruimte voor de Fiets programma. Met dit programma werd de uitbreiding en de vervanging van fietsparkeerplekken bij stations gefinancierd en gerealiseerd (ProRail is verantwoordelijk voor de uitvoering). Uiteindelijk blijkt dat door het succes (veel gemeenten deden een beroep op het programma) het budget ontoereikend is om alle stations voldoende goede voorzieningen te bieden. Het station in Utrecht valt onder een andere regeling, het is namelijk een Nieuwe Sleutel Project. Deze regeling werkt voor de realisatie en financiering van stationsstallingen in principe hetzelfde als het Ruimte voor de Fiets programma. ProRail krijgt vanuit het Rijk geld om te investeren in fietsenstallingen. Het budget van beide programma's is beperkt en gezien het succes van de nieuwe fietsenstallingen ontstaan er snel na de oplevering tekorten. Om grotere

stallingen te bouwen is er geen extra geld vanuit het Rijk beschikbaar. De Rijksoverheid heeft aangegeven dat vanaf 2008 sprake moet zijn van cofinanciering bij stationsstallingen, om stallingen met meer capaciteit en een hogere kwaliteit te realiseren.

Ten slotte wordt er aandacht besteed aan de factoren die het gebruik van de fiets in het voor- en natransport van treinreizigers beïnvloeden. Het is belangrijk om met deze factoren rekening te houden omdat, zoals eerder aangegeven, het aantal fietsen binnen het stationsgebied blijft toenemen. Zaken die het gebruik van de fiets als voor- en na-transportmiddel beïnvloeden zijn het treingebruik door studenten, economische ontwikkelingen en weersomstandigheden. De studentenpopulatie wordt als belangrijkste factor gezien en laat zich redelijk goed voorspellen. De economie en vooral het weer laten zich moeilijk voorspellen.

Nu de achtergronden van stationsstallingen, zoals de actoren, problemen, financiering en de ontwikkeling van het aantal fietsen bekend zijn, wordt in hoofdstuk 5 (na de inleiding 5.1) dieper ingegaan op de huidige situatie in Utrecht (5.2). Ook de hiermee gepaard gaande problemen (5.3) onzekerheden en risico's (5.4) worden genoemd. Ten slotte zullen de plannen en projecten (5.5) worden beschreven.

5. Planhistorie van stationsstallingen rond Utrecht CS

In dit hoofdstuk zal, om te beginnen, het aantal stallingsplekken dat zich momenteel in het gebied bevindt worden onderzocht. Vervolgens wordt ingegaan op problemen binnen de huidige plannen, zo komt o.a. het achterhaalde programma van eisen aan bod. Tot slot worden de projecten binnen het stationsgebied vermeld. Hierbij wordt vooral gekeken naar het aantal stallingsplekken bij de projecten en de status van de ontwikkeling.

5.1. Het huidige aantal stallingsplekken

Momenteel zijn er in totaal tussen de 16.000 en 17.000 stallingsplekken in het stationsgebied. Het gaat om zowel betaalde- als gratis plekken in bewaakte- en onbewaakte stallingen. In *tabel 5.1* is weergegeven hoe de verhouding tussen onbewaakte en bewaakte stallingen is verdeeld en welk tarief per stalling (tarieven anno 2011) gerekend wordt. De cijfers over de omvang van de stallingen zijn afkomstig uit een capaciteitsonderzoek, uitgevoerd in opdracht van de gemeente Utrecht in juli 2009 (Fietsparkeeronderzoek Capaciteits- en parkeerdrukmetingen).

Sinds 2009 hebben er een aantal veranderingen, met betrekking tot de hoeveelheid stallingsplekken, plaatsgevonden. Dit komt omdat er vanaf dat moment begonnen is met de bouwwerkzaamheden binnen het stationsgebied. Er zijn een aantal stallingen gesloten en om dit te compenseren zijn er enkele tijdelijke stallingen geplaatst.

De hoeveelheid tijdelijke stallingen die nodig zijn wordt door de gemeente Utrecht, tijdens de verbouwing van het gebied, aan de hand van een fietsparkeerbilans bepaald. Deze laat zien hoeveel fietsen er dagelijks (op verschillende tijdstippen) in het Stationsgebied geparkeerd worden en hoeveel klemmen er in stallingen en openbare ruimte tegenover staan. De tijdelijke stallingen zullen weer verwijderd worden als de eerste nieuwe (in pandige) stalling, zoals de toekomstige stalling onder Stationsplein West, klaar zijn.

De hoeveelheid stallingsplaatsen in 2009 is een goede indicator van de situatie voor de herontwikkeling van het stationsgebied. Wat opvalt is dat het aantal stallingsplekken laag is, in totaal slechts 16.458 plekken. Wanneer er naar de aantallen reizigers die zich per fiets naar het station begeven gekeken wordt, is het duidelijk dat lang niet alle fietsen in een daarvoor bestemd rek geplaatst kunnen worden. Het tekort aan stallingsplekken is dus duidelijk en dat dit bij de herontwikkeling tot een van de belangrijkste thema's behoort, is niet meer dan logisch.

Wat verder opvalt is dat drie verschillende organisaties verantwoordelijk zijn voor de bewaakte stallingen binnen het gebied, namelijk NS Fiets, U-Stal en een particuliere stalling genaamd Fietsenstalling Laag Catharijne.

Door alle organisaties wordt voor het stallen van fietsen een verschillend tarief gerekend. Zo kosten de NS-stallingen €1,20, de U-Stal stallingen €0,50 per dag en de particuliere stalling Laag Catharijne €1,00. Ook zijn twee bewaakte stallingen, namelijk die van de NS op het Jaarbeursplein en die van U-stal op het Smakkelaarsveld, gratis.

Tabel 5.1: Overzicht onbetaalde/betaalde stallingen

	Capaciteit	Tarief
Onbewaakte stallingen		
<i>Totaal onbewaakt</i>	6.938	gratis
Bewaakte stallingen		
Jaarbeurs stalling	1.030	Gratis
NS-stalling west Sijpesteijkade	1.391	€1.20
NS-stalling oost	2.736	€1.20
Stationsplein stalling	387	€0,50
Hoog Catharijne stalling	1.274	€0,50
Smakkelaarsveld stalling	1.244	Gratis
Catharijnesingel stalling	495	€0,50
Laag Catharijne stalling	962	€1,00
<i>Totaal bewaakt</i>	9.519	
Totaal aantal stallingen	16.458	

Bewaakte stallingen: NS stalling, U-Stal en Particuliere stalling

5.2. Problemen binnen huidige plannen

Alleen het realiseren van de 22.000 OV-gerelateerde stallingsplekken binnen het stationsgebied zal niet voldoende zijn voor een goed werkend en duurzaam systeem. De gemeente Utrecht (2010) onderkent dat adequaat integraal beheer op basis van een gezonde business case en een organisatie op basis van een heldere rolverdeling tussen de betrokken partijen tevens onmisbaar is. Daarom is intensief samengewerkt om tot een totaaloplossing te komen, voor zowel ontwerp als beheer, waar alle partijen het over eens zijn. Om dit te bereiken is in Utrecht de Adviesgroep Fiets opgericht met vertegenwoordigers van ProRail, NS-Fiets en de gemeente Utrecht. De opdracht van deze adviesgroep was, de realisatie van de 22.000 fietsparkeerplaatsen en een fietsvrij maaiveld, te bewaken. In de Notitie Fietsparkeren Stationsgebied (2010) stelt de Adviesgroep Fiets dat ze de afgelopen jaren heeft geconstateerd dat, wanneer de 22.000 fietsparkeerplaatsen gebouwd worden conform het bestaande programma van eisen van de OV-terminal en het daarop gebaseerde budget, er een oplossing wordt bereikt die duurzaam, gebruikersvriendelijk en sociaal veilig is.

Achterhaald programma van eisen bij huidige plannen

Gebleken is dat het bestaande programma van eisen niet geschikt is voor grootschalige inpandige fietsenstallingen. Zo wordt in ProRail's programma van eisen uitgegaan van onderscheid tussen betaalde- en onbetaalde stallingsplekken. Bij deze traditionele gedachtengang worden betaalde plekken inpandig gerealiseerd en gratis plekken op het maaiveld in de openbare ruimte. Om een hoge verblijfskwaliteit te realiseren en door het gebrek aan ruimte, is zoals eerder aangegeven, gekozen om alle plekken inpandig te realiseren. De beslissing om voor uitsluitend inpandige stallingsplaatsen te kiezen brengt aanzienlijk hogere kosten met zich mee. Het beschikbare budget is gebaseerd op een schatting, waarbij er vanuit werd gegaan dat de onbetaalde stallingen op het maaiveld gerealiseerd zouden worden. Het huidige plan is hiermee duurder geworden dan het origineel en er zijn dan ook aanvullende financiële middelen noodzakelijk.

Door de keuze voor alleen inbandige fietsenstallingen is het verschil tussen betaalde- en onbetaalde plekken verdwenen, de onbetaalde plekken bevonden zich voorheen op het maaiveld. Doordat het kwaliteitsverschil tussen beide regimes vervalst (beide worden inbandig) bestaat de kans dat een groot deel van de betaalde stallingen leeg blijft. Fietsers kunnen eerder kiezen voor “wildparkeren”, omdat men niet bereid is om voor hetzelfde type stalling (zowel betaald als onbetaald inbandig) geld te betalen.

Deze problematiek heeft ervoor gezorgd dat de betrokken partijen goed na moesten denken over de indeling van de stallingen. Volgens de Notitie Fietsparkeren Stationsgebied (2010) is een systeem met een strikt onderscheid tussen betaald- en onbetaald parkeren, door het ontwerp, niet flexibel genoeg om in te spelen op toekomstige beheer- en exploitatievarianten. Om te onderzoeken wat de beste aanpak zou zijn heeft de Adviesgroep Fiets drie beheerregimes uitgewerkt en hiervan de voor- en nadelen in kaart gebracht. De volgende regimes zijn onderzocht: In elke stalling een mix van betaald- en onbetaald stallingen, geheel betaalde- en geheel onbetaalde stallingen of uniforme stallingen met één regime.

De Adviesgroep Fiets (2010) heeft aanbevolen om uit te gaan van uniforme stallingen met één regime. Wanneer dit gecombineerd wordt met een systeem van registratie en betaling, wordt voorkomen dat fietsenstallingen als gratis ‘fietsenschuurtje’ gebruikt worden. De gegenereerde opbrengsten worden voor de dekking van de beheer- en exploitatiekosten gebruikt (gemeente Utrecht 2010).

In de Notitie Fietsparkeren Stationsgebied (2010) worden nog een aantal problemen genoemd met betrekking tot het originele programma van eisen en het huidige plan: “Het bestaande programma van eisen is niet geschreven voor de megafietsenstallingen waar nu op wordt ingezet. Met name op het gebied van sociale veiligheid schiet het originele programma van eisen tekort. Zo gaat het programma uit van zeer krappe maten voor gangpaden, hoogtes en de ruimte tussen de fietsrekken. Ook worden doodlopende gangpaden niet voorkomen. Een fietsenstalling die niet als sociaal veilig wordt ervaren door de gebruiker, zal ook niet uitnodigen om gebruikt te worden. Met mogelijk “wildparkeren” op maaiveld als gevolg” (Gemeente Utrecht, 2010).

Daarnaast blijkt dat niet alle doelgroepen worden bediend. Het gaat hier bijvoorbeeld om afwijkende fietsen (zoals bakfietsen), fietsen met kinderzitjes, elektrische fietsen en bromfietsen. Voor de toekomstige gebruikers zijn dit belangrijke elementen. De trend is dat fietsen steeds breder en completer uitgerust worden. Een toekomstgerichte stalling moet daarop anticiperen. Dit pleit voor bredere rekken en gangpaden dan in het geldende programma van eisen” (Gemeente Utrecht, 2010). Dat het originele programma van eisen achterhaald was, is ook erkend door het UOK⁵, bestaand uit het Rijk (Ministeries van V&W en VROM) en de gemeente Utrecht. In september 2009 hebben zij een aantal veranderingen, onder voorbehoud van voldoende financiële middelen, doorgevoerd: In plaats van het onderscheid tussen betaalde- en onbetaalde stallingen, worden alle fietsenstallingen inbandig en met hetzelfde kwaliteitsniveau gerealiseerd. Daarnaast wordt in alle stallingen een beheerdersruimte en een fietspoint opgenomen. Verder worden er beperkte stallingsfaciliteiten opgenomen (2%) voor brommers en fietsen met afwijkende maten. Ook wordt er uitgegaan van specifieke eisen voor beheer en sociale veiligheid (zoals het

⁵ De Stuurgroep UOK bestaat vanaf de ondertekening van de Uitvoeringsovereenkomst in 2004 uit het Rijk (Ministeries van Verkeer & Waterstaat en VROM) en de gemeente Utrecht. De Stuurgroep UOK is de formele opdrachtgever voor de nieuwe OV-Terminal (gemeente Utrecht, 2010).

creëren van overzicht door gedeeltelijke toepassing van enkellaags rekken). Ten slotte wordt uitgegaan van een plafondhoogte van 3.00 meter in plaats van 2.70 meter, in plaats van rekken met 37,5 cm hart-op-hart afstand rekken, met 40 cm hoh-afstand en om de 15 meter worden doorsteken in de gangpaden aangebracht.

Deze aanpassingen aan het programma van eisen hebben zowel ruimtelijke als financiële consequenties. De financiële gevolgen van verandering komen in *paragraaf 7.4* uitgebreider aan bod.

5.3. Projecten binnen het stationsgebied

Zoals eerder aangegeven is het streven van de gemeente Utrecht om binnen het stationsgebied 33.000 stallingsplaatsen te realiseren. Dit aantal is onder te verdelen in 22.000 OV-gerelateerde plekken en 11.000 functie gerelateerde plekken. Figuur 5.1 is een overzichtskaart van het Utrechtse stationsgebied met al haar lopende projecten.



Figuur 5.1: Overzichtskaart projecten stationsgebied Utrecht (Bureau Berenschot, 2011)

De projecten verschillen, qua status, allemaal van elkaar. Met status wordt bedoeld in hoe ver een project is gevorderd. Bij een achttal projecten is sprake van een definitief ontwerp, dit zijn: het hoofdkantoor van de Rabobank, Stationsplein West, het Stadskantoor, de Catharijnesingel, de Vredenburg, het Muziekpaleis, Nieuw Hoog Catharijne en de nieuwe OV-terminal. Bij enkele van deze projecten met een definitief ontwerp is al begonnen met de werkelijke bouw. Verder zijn er ook projecten waarvoor alleen een visie is opgesteld of een voorlopig, ofwel functioneel, ontwerp is gemaakt. In *bijlage 4* is een schema opgenomen waarin alle project zijn weergegeven met het bijbehorende aantal stallingen. Zo is er af te lezen dat in de huidige plannen (eind juni 2011) ca. 6.900 tot 7.900 functie gerelateerde stallingenplekken zijn opgenomen. De plekken zijn als volgt over de projecten verdeeld: De Vredenburg 700-, Bibliotheek ++ 1.000-, het Stadskantoor 2.200- en Nieuw Hoog Catharijne 3000-4000 stallingenplekken. Dit houdt in dat er momenteel 3.100 tot 4.100 functie gerelateerde plekken niet in de plannen zijn opgenomen. De gemeente geeft aan dat het resterende aantal plaatsen in de nabije toekomst concreet zal worden ingevuld binnen de overige projecten, bijvoorbeeld

op het Jaarbeursterrein (de bioscoop en het casino) en het Westplein.

Van de 22.000 OV-gerelateerde stallingsplaatsen zijn in *bijlage 4* 16.200 te herleiden. Het gaat om Stationsplein West waar 4.200 stallingsplekken worden gerealiseerd en Stationsplein Oost waar een stalling met 12.500 plekken gebouwd zal worden. De overige 5.500 OV-gerelateerde plekken zullen over drie stallingen worden verdeeld. Deze stallingen zijn de Knoopkazernestalling (3500 stallingsplekken), de Sijpesteijnstalling (500 stallingsplekken) en de verbouwde Noorderstalling (1500 stallingsplekken).

5.4. Samenvatting Hoofdstuk 5

Hoofdstuk 5 begint met een beschrijving van de huidige situatie. Het aantal stallingsplekken, de beheerders en de tarieven van de verschillende stallingen komen aan bod. Momenteel zijn er ongeveer 17.000 (officiële) stallingsplekken in het gebied aanwezig. De verschillende beheerders zijn de gemeente Utrecht, de NS, U-Stal en een particuliere partij (Fietsenstalling Laag Catharijne).

Vervolgens worden enkele problemen binnen de huidige plannen vastgesteld. Zo is het aanvankelijke programma van eisen achterhaald als er van de meest recente plannen wordt uitgegaan. Er zijn een groot aantal aanvullende (kwaliteits-) eisen gesteld, die niet opgenomen waren in het oorspronkelijke programma. Hierdoor is het beschikbare investeringsbudget niet meer toereikend.

Ten slotte worden de projecten die op dit momenten binnen het stationsgebied ontwikkeld benoemd. Hierbij wordt vastgesteld in welke fase de projecten zich bevinden en hoeveel stallingsplekken er met de verschillende ontwikkelingen gepaard gaan.

Aan het einde hoofdstuk 5 is er een duidelijk beeld van de situatie in het Utrechtse stationsgebied, betreffende het fietsparkeren, geschetst. Ook zijn de plannen en projecten beschreven. Om inzichtelijk te maken of deze problemen alleen spelen in Utrecht of ook in andere steden, worden in hoofdstuk 6 vier verschillende cases geanalyseerd. Dit zijn Groningen (6.1), Amsterdam (6.2), Arnhem (6.3) en Haarlem (6.4). Aan de hand van deze cases moet duidelijk worden welke processen spelen bij de planning en realisatie van fietsenstallingen bij stationslocaties. Het doel is om uit te zoeken of Utrecht kan leren van andere stationsgebieden en wat de aandachtspunten zijn voor Utrecht.

6. Analyse cases Groningen, Amsterdam, Arnhem, Haarlem

Om te toetsen of de plannen omtrent de Utrechtse stationsstallingen realistisch zijn, is er onderzoek gedaan naar andere stations waar soortgelijke ontwikkelingen hebben plaats gevonden. Door verschillende cases te bestuderen kan gekeken worden wat de problemen en eventuele oplossingen zijn bij het realiseren van hoogwaardige fietsenstallingen binnen een stationsgebied.

Het onderzoek is gebaseerd op reeds beschikbare informatie over de stallingen en interviews met betrokkenen. De stationsstallingen in Groningen, Amsterdam, Arnhem en Haarlem zullen nader bestudeerd worden. In het methodologisch hoofdstuk (*paragraaf 2.2*) wordt verantwoord waarom juist deze stations interessant zijn. Per stationsgebied is gekeken naar de planning, de financiering, het beheer en de exploitatie van de stallingen. De volledige uitwerking van alle individuele cases is terug te vinden in *bijlage 6*. De aandachtspunten voor Utrecht (*6.1*) zijn gebaseerd op algemene waarnemingen die tevens samengevat zijn in de tabellen 8.1 t/m 8.3.

6.1. Aandachtspunten voor Utrecht

In deze paragraaf zullen een aantal aandachtspunten genoemd worden die van toepassing zijn op het Utrechtse stationsgebied. De aandachtspunten zijn gebaseerd op algemene waarnemingen die voornamelijk naar voren kwamen tijdens de interviews.

Financiering

Om te beginnen de haalbaarheid en bereidheid tot het doen van private investeringen in stationsstallingen. Bij geen van de cases is sprake van private investeringen die bijdragen aan de bouwkosten van stationsstallingen. Wel zijn er in sommige gevallen pogingen gedaan om private partijen te betrekken.

Zo benaderde gemeente Haarlem, voor aanvang van de bouw van de stationsstallingen, de ING bank die zich in het stationsgebied bevindt. De ING was op dat moment niet bereid een bijdrage te leveren, men wilde zelf een stalling realiseren. Achteraf heeft men hier spijt van. Door het mooie resultaat enerzijds en hoge kosten (complexe opgave) van een (ondergrondse) stalling anderzijds, heeft de ING aangegeven bij een volgend project wel betrokken te willen worden. In Groningen zijn voor de huidige stallingen geen private partijen benaderd. Er wordt aangegeven dat het in sommige, misschien toekomstige, situaties een zeer bruikbaar middel kan zijn om kostendeling/reductie te realiseren. Vanuit de politiek is steeds meer druk om de bouwkosten te reduceren. Als niet alleen de gemeente de lasten draagt, is het mogelijk dat projecten sneller doorgang kunnen vinden. Overigens is het voor beide partijen gunstig, omdat de private partij en de gemeente niet het volledige bedrag van de ontwikkeling op zich hoeven te nemen. Wel wordt, door alle geïnterviewde betrokkenen opgemerkt, dat er bij private investeringen wel sprake moet zijn van partijen die zich in/of in de directe nabijheid van het stationsgebied bevinden.

Investerings van instanties of bedrijven die zich buiten het stationsgebied bevinden worden als onhaalbaar gezien. Het is dan ook onwaarschijnlijk dat deze type investeringen in Utrecht toch succesvol zullen zijn. In Utrecht kan de hoge concentratie winkels in en om Hoog Catharijne wel mogelijkheden bieden voor private investeringen. Het is echter de vraag of deze private partijen bereid zijn extra geld te investeren. Corío,

de grootste private partij en eigenaar van de winkelvoorzieningen in het huidige Hoog Catharijne, realiseert zelf al enkele ondergrondse fietsenstallingen in het gebied. Het is mogelijk dat Corío de voordelen ziet van goede stationsstallingen en hierin wil investeren. Of deze investering voldoende zal zijn om het huidige tekort aan te vullen is de vraag. Alle geïnterviewde gemeenten vinden dat private investeringen potentie hebben, het bedrijfsleven mag best wat bijdragen. Tot werkelijk investeren van private partijen is het vooralsnog nog niet gekomen.

Het huidige tekort aan beschikbaar kapitaal voor de realisatie van de Utrechtse stallingen lijkt in eerste instantie een groot probleem, dit hoeft het echter niet te zijn. Zo is er in Arnhem ook lange tijd een tekort aan middelen geweest voor de plannen die er lagen. De gemeente wenste niet meer geld in het project te steken en het budget beschikbaar vanuit het Rijk was niet toereikend. In Arnhem is toen besloten om nog een keer met alle betrokkenen om de tafel te gaan zitten. Uiteindelijk is na veel onderhandelen het tekort verkleind tot een dusdanige omvang, dat het project alsnog uitgevoerd kon worden. De verschillende overheden (Rijk, provincie en gemeente) hebben het grootste deel van het tekort van €32 miljoen op zich genomen.

Vanuit Bureau Berenschot wordt aangegeven dat de plannen in Utrecht, in hun oorspronkelijk ontworpen vorm, uitgevoerd zullen worden. Van een versoering van de ontwerpen zal geen sprake zijn. Het ontbreken van een sluitende financiering hoeft bij dergelijke stallingsprojecten (van groot belang voor de stad en een test case voor de rest van het land), geen reden te zijn om het project stop te zetten.

Planning

Bij de ontwikkeling van nieuwe stationsstallingen dient rekening gehouden te worden met, onvoorziene, extra groei van de vraag naar fietsenstallingen. In het artikel "Ruimte voor de Fiets: Een problematisch succes" (2003) gebaseerd op het rapport van Goudappel Coffeng "Tussenrapport evaluatie ombouw fietsenstallingen" (2002), werd al aangegeven dat een nieuwe (goede) stationsstalling extra mensen aantrekt die de fiets kiezen als voor-/natransport middel. In de praktijk blijkt dit nog steeds van toepassing. Bij alle gerealiseerde nieuwe stallingen was of dreigde een tekort, vaak veel eerder dan verwacht. Wanneer men dit op basis van verschillende situaties weet, dient men hier rekening mee te houden bij het ontwerp van stationsstallingen.

Er moet nagedacht worden over flexibele ruimte die, wanneer nodig, snel omgebouwd kan worden om zo extra capaciteit te realiseren. Voorbeelden waar op adequate wijze is omgegaan met de snel groeiende extra vraag zijn Groningen en Haarlem. Rekening houden met extra vraag is dus zeer belangrijk om snelle tekorten en terugkerende chaos te voorkomen. In Utrecht is in de nieuwe situatie uitgegaan van een omvangrijke extra stallingscapaciteit, maar schattingen wijzen uit dat het aantal reizigers (niet alleen overstappers die geen fiets gebruiken) sterk zal toenemen. Momenteel verwerkt Utrecht CS ongeveer 200.000 reizigers per dag, volgens schattingen van de gemeente Utrecht kan dit aantal in 2030 oplopen tot 360.000 reizigers per dag. Het is dan ook geen overbodige voorzorgsmaatregel om nu al te kijken naar plaatsen waar het realiseren van extra capaciteit mogelijk is.

Het vrij houden van ruimte in een stationsgebied voor extra capaciteit is in de praktijk echter niet gemakkelijk. In veel, zo niet alle, stationsgebieden van grote steden is sprake van een tekort aan ruimte. Doordat vaak verschillende OV vormen bij elkaar komen, blijft er weinig plaats over voor zaken als fietsenstallingen. Ook in Utrecht is er sprake van ruimtegebrek binnen het stationsgebied, dit is een van de redenen waarom alles ondergronds en inpandig gerealiseerd zal worden. Het is, om verschillende

fysieke/infrastructurele redenen, niet mogelijk om overal ondergrondse stallingen te ontwikkelen. Daarnaast is het inpandig en ondergronds realiseren van stallingen, zoals in Utrecht blijkt, een dure onderneming.

Wat ook opviel is het verschil in de mate van betrokkenheid van de te onderscheiden actoren. ProRail en de gemeente zijn instanties die altijd betrokken worden bij de planning van stationsstallingen. ProRail krijgt vanuit het Ruimte voor de Fiets programma van het Rijk budget om nieuwe fietsenstallingen binnen stationsgebieden te realiseren. ProRail treedt voornamelijk op als uitvoerder van de projecten, hier heeft men zoveel ervaring mee opgebouwd dat men ook betrokken is bij de projecten die buiten het Ruimte voor de Fiets programma vallen (zoals Utrecht en Arnhem, beide Nieuwe Sleutel Projecten). De betrokkenheid van de NS verschilt per stationsgebied, vaak is de NS (NS-Fiets) alleen betrokken als het over haar eigen bewaakte fietsenstallingen gaat. Zo was er bij de planning van de stallingen in het Groninger en Haarlemmer stationsgebied geen sprake van actieve deelname van de NS mede omdat ze ook geen geld beschikbaar stelt. Daar tegenover staat dat de NS in Amsterdam en Arnhem wel sterk betrokken was bij de planvorming. Zie ook hoofdstuk 7, voor de rol van de NS in Utrecht.

Waar vooral vanuit Groningen op gewezen werd, is het belang van een goede relatie tussen de gemeente en de betrokken partijen. Wanneer de onderlinge relaties namelijk goed zijn, kan er op een adequate manier met elkaar worden gewerkt. De goede relatie tussen dat de gemeente Groningen en ProRail heeft ervoor gezorgd stallingsprojecten, die anders mogelijk geen doorgang hadden gevonden, gerealiseerd konden worden. De afwezigheid van een relatie draagt niet bij aan een soepel verloop van projecten. Zo is er in Haarlem geen contact tussen de gemeente en de NS op het gebied van de stationsstallingen en dit brengt toch strubbelingen met zich mee.

Alle gemeenten, waar de stallingsprojecten reeds gerealiseerd zijn, hebben te maken gehad met vertragingen. Er zijn twee factoren die, in veel gevallen, ten grondslag liggen aan deze vertragingen. Om te beginnen zijn er bestuurlijke vertragingen. Dit zijn vertragingen die tot stand komen doordat de plannen niet goedgekeurd worden door de bestuurlijke instanties zoals bijvoorbeeld de gemeenteraad. De redenen waarom de plannen niet goed gekeurd worden kunnen verschillen, zo kan het zijn dat de gemeente de kosten te hoog vind of niet alleen voor de kosten wil op draaien. Ook is het mogelijk dat de locatie waarop een project gepland wordt niet op goedkeuring kan rekenen.

Een andere vertraging doet zich voor wanneer het gehele stationsgebied als project aangepakt wordt. Fietsenstallingen zijn hier vaak maar een klein onderdeel van. Ondanks dat de fietsenstalling een klein onderdeel is, staat het veelal wel in verbinding met andere projecten. Er moeten eerst een aantal andere onderdelen van het project gereed zijn, bijvoorbeeld het verplaatsen van perrons, pleinen of uitgangen, voordat er gestart kan worden met de bouw van de stalling. Bij vertragingen in andere delen van het project, loopt de realisatie van de stallingen ook vertragingen op. Dit worden ruimtelijke vertragingen genoemd. Deze ruimtelijke vertragingen gaan waarschijnlijk ook in Utrecht spelen (*zie hoofdstuk 7*), aangezien hier sprake is van een groot en vervlochten project om het gehele stationsgebied te herontwikkelen. Er wordt in Utrecht, zoals in alle stationsgebieden, gebouwd in een bestaand gebied dat tijdens de bouw gewoon moet blijven functioneren. Dit maakt het project extra lastig.

Ten slotte werd veelvuldig gewezen op de veranderende verschijningsvorm van de fiets. Dit is een probleem van praktische aard, waar veel planners van stationsstallingen tegenaan lopen. Er moet in Utrecht rekening worden gehouden met het feit dat de fiets tegenwoordig verschillende verschijningsvormen heeft. Zo hebben

steeds meer mensen bijvoorbeeld een krat of een kinderzitje voor op hun fiets, ook zijn er fietsen met veel bredere banden dan voorheen gebruikelijk was. Deze fietsen passen niet in de "ouderwetse" fietsklemmen en moeten nu op speciale plekken in de stallingen geparkeerd worden. In Haarlem is er momenteel al een tekort aan dit type plekken. Om ongeschiktheid van de nieuwe stallingen te voorkomen moeten deze aansluiten op de vraag naar een bepaald type stallingsplek.

Beheer en exploitatie

In Nederland is momenteel een discussie gaande over hoe de exploitatie van nieuwe fietsenstallingen vorm moet krijgen. Het gaat dan vooral over het invoeren van betaald (fiets)parkeren tegenover het gratis aanbieden van alle stallingen binnen het stationsgebied. Er wordt over nagedacht hoe deze geheel betaalde regimes vorm zouden moeten krijgen, er zijn namelijk een aantal alternatieven. Zo kan ervoor gekozen worden om gebruikers altijd te laten betalen, pas na een hele dag stallen, of differentiatie van prijs op basis van afstand tot de perrons en aanwezigheid van extra voorzieningen.

Niet binnen alle stationsgebieden wordt betaald stallen als een optie gezien. Sommige gemeenten, zoals Groningen en Haarlem, willen al hun stallingen (dus niet de NS stallingen) gratis houden. In deze steden wordt het aanbieden van (goede) gratis stationsstallingen gezien als een gemeentelijke taak en voor het gebruik hiervan dient geen geld gevraagd te worden. Belangenorganisaties als de Fietsersbond zijn het hier mee eens.

Gebruikers laten betalen voor het stallen van de fiets begint een steeds reëlere optie te worden. Gemeenten moeten bezuinigen en de tijden dat voorzieningen als fietsenstallingen gratis aangeboden worden waarbij de lokale overheid alle kosten op zich neemt, zijn volgens veel gemeenten, voorbij. Niet alleen in Utrecht maar ook in Amsterdam wordt er sterk over nagedacht om betaald parkeren in te voeren, alleen is het nog onduidelijk voor welk regime gekozen zal worden.

Naast dat men een bedrag moet betalen voor het stallen, zit er nog een probleem aan betaald parkeren. Wanneer iedereen individueel bij de ingang van de stalling moet betalen, kan dit goede doorstroming tegengaan. Er wordt gezocht naar een methode om dit soepeler te laten verlopen. Een veel genoemde (mogelijke) oplossing is het koppelen van de OV-Chipkaart aan de stallingen. Op deze wijze kan snel een bedrag worden afgerekend voor het stallen. Bijna alle gebruikers van de stationsstallingen zullen de chipkaart bij zich hebben, aangezien er gereisd gaat worden met het openbaar vervoer. Het is de vraag of dit op korte termijn ingevoerd kan worden, gezien de ervaringen in het verleden met de chipkaart kan het problemen opleveren.

Zoals eerder genoemd is het nog niet gebruikelijk dat private partijen een bijdrage leveren aan de bouwkosten van stationsstallingen. In Arnhem is wel een voorbeeld van een private partij, die op een andere manier die geld bijdraagt aan een stalling. Een bedrijf binnen het stationsgebied betaalt jaarlijks een bedrag voor het stallen van fietsen in de stationsstallingen. Hierdoor hoeft het bedrijf zelf geen stalling te bouwen en heeft het voldoende plekken voor het personeel. Jaarlijkse betalingen van private partijen voor het stallen van fietsen, biedt ook mogelijkheden in Utrecht. Voor het beheer en de exploitatie van de stallingen in Utrecht is het de bedoeling dat er gewerkt wordt met een sluitende begroting. Als bedrijven een vast bedrag betalen is dit misschien mogelijk.

Er zijn, voor wat betreft Utrecht, veel zaken te leren van de ervaringen van andere gemeenten. Met sommige zaken is rekening gehouden in de huidige plannen,

anderen zouden eigenlijk nog toegevoegd moeten worden. (Zie *figuur 8.1* voor een overzicht)

6.2. Samenvatting Hoofdstuk 6

Door de analyse van de gang van zaken bij andere stations is inzichtelijk gemaakt hoe het planningsproces in grote lijnen verloopt, wie de betrokkenen zijn, hoe de financiering in elkaar steekt (wie betaalt wat en mogelijkheden om private partijen te betrekken), hoe het beheer/exploitatie geregeld wordt en wat de mogelijke "problemen" zijn waar tegenaan gelopen wordt. Door de resultaten van deze interviews te combineren met het gedane onderzoek naar stationsgebieden in het algemeen en de plannen voor Utrecht specifiek, in de hoofdstukken 4 en 5, is het nu zaak om dit te vertalen naar het huidige project in Utrecht. Dit zal gebeuren aan de hand van de vastgestelde doel-, probleem- en vraagstelling, geformuleerd in hoofdstuk 2.

Eerst zullen de belangrijkste waarnemingen die naar voren kwamen bij de cases samengevat worden. Om te beginnen valt op dat bij geen van de cases sprake is van private investeringen in stationsstallingen. Veel geïnterviewde betrokkenen zien het echter wel als een optie voor de toekomst. De private partijen die bijdragen moeten zich in dit geval wel binnen het stationsgebied bevinden.

Het huidige tekort op de totale investeringskosten hoeft geen probleem te zijn. Binnen andere stationsgebieden is ook gewerkt met tekorten. Door met de betrokken partijen te blijven onderhandelen kan het ontbrekende budget aangevuld worden. Het gefaseerde karakter van de herontwikkeling van stationsgebieden zorgt er voor dat de alle investeringskosten niet in één keer gedekt hoeven te zijn.

Een zeer belangrijke factor om rekening mee te houden bij de (her)ontwikkeling van stationsstallingen, is de explosieve groei van de vraag naar stallingsplekken wanneer de nieuwe (of herontwikkelde) stalling opgeleverd wordt. ProRail omschreef dit fenomeen in haar tussenrapportage uit 2002 als een problematisch succes (*paragraaf 4.4*). Ondanks dat alle stations rekening houden met extra groei, blijkt het in veel gevallen niet genoeg om de vraag te kunnen bijbenen. Er kunnen problemen ontstaan doordat er vaak sprake is van ruimtegebrek binnen het stationsgebied. Het extra aantal fietsen kan moeilijk ergens anders geplaatst worden.

Ook is er verschil in de mate van betrokkenheid van de belangrijkste partijen waar te nemen. De meest logische situatie is dat de Ns, ProRail en de gemeente deelnemen aan de planning en ontwikkeling van stationsstallingen. Dit is echter niet altijd vanzelfsprekend. Vaak is de NS de partij die niet actief deelneemt en zich alleen bezig houdt met haar eigen stallingen. ProRail en de gemeente zijn tegenwoordig altijd actieve participanten.

Een fenomeen dat zich altijd lijkt voor te doen zijn vertragingen, bij alle cases was sprake van langdurig oponthoud. Deze vertragingen hebben twee oorzaken, politieke omslachtingheid en het feit dat stationsstallingen vaak vervlochten zijn met een grotere herontwikkeling van het gehele gebied.

Ten slotte waren veel van de stationsstallingen niet optimaal voorbereid op de veranderende verschijningsvorm van de fiets. Fietsen met dikkere banden, kratjes op het stuur of fietsen met trapondersteuning (elektrische fietsen) kunnen in veel gevallen moeilijk een plek vinden in de stallingen.

Naast de eerder genoemde planning- en financiering gerelateerde bevindingen zijn een aantal zaken vast te stellen rond het beheer en de exploitatie van fietsenstallingen. De discussie die momenteel in Nederland gaande is over het wel of niet invoeren van betaalde fietsparkeer regimes, is de belangrijkste waarneming. Dat over

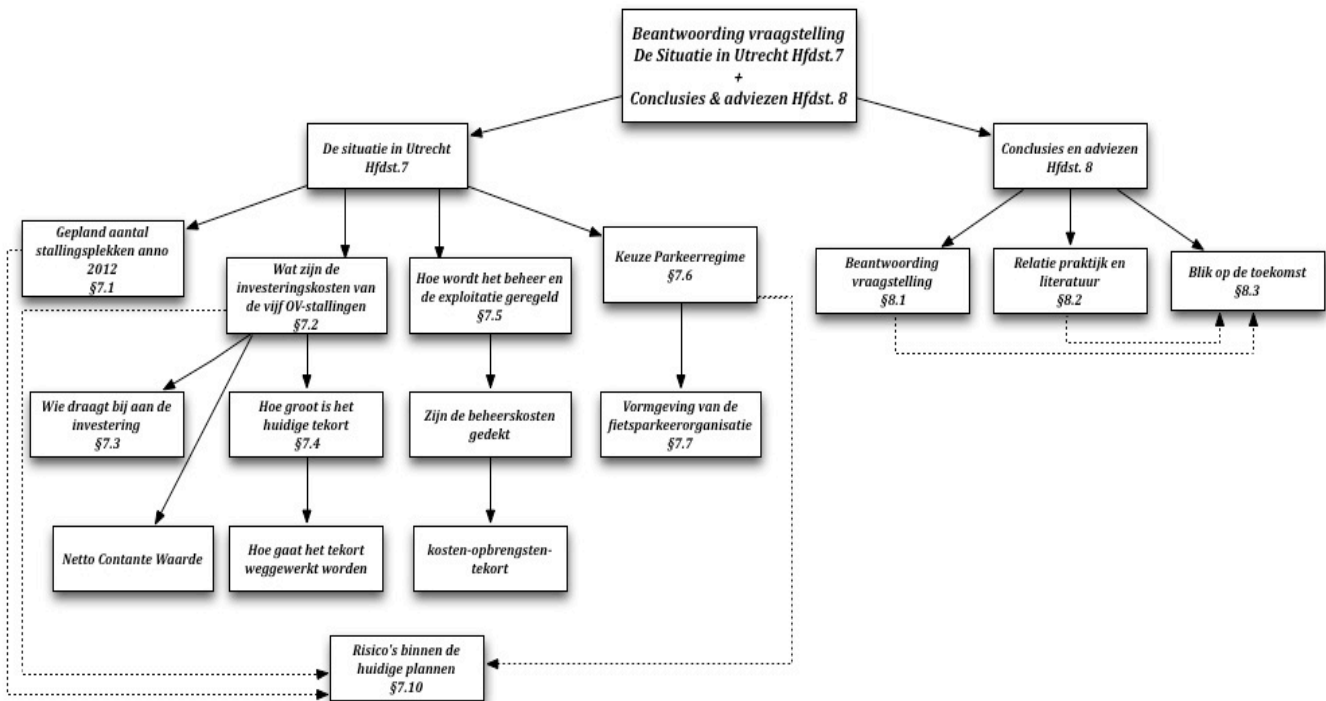
dit onderwerp verschillende opvattingen zijn kwam sterk naar voren in de gevoerde interviews waar de meningen van betrokkenen lijnrecht tegenover elkaar stonden. Sommigen zijn grote voorstanders van alles gratis, anderen vinden dat men zich moet realiseren dat in de huidige tijd gratis stallen niet meer kan voor het product dat aangeboden wordt.

Tot zo ver de terugblik op de meest relevante waarnemingen van de verschillende bestudeerde cases. In het volgende hoofdstuk (7) zal aan de hand van de deelvragen onderzocht worden, hoe het ervoor staat met de stationsstallingen in Utrecht. Om te beginnen zal, in paragraaf 7.1 vastgesteld worden om hoeveel geplande stallingsplekken het anno 2012 gaat en of dit voldoende is met het oog op de toekomst. In paragraaf 7.2 wordt inzichtelijk gemaakt wat de investeringskosten voor de vijf OV-stallingen zijn, gevolgd door een overzicht van de partijen die bijdragen aan deze investeringskosten (paragraaf 7.3). Als bekend is om hoeveel stallingen het gaat en wat de kosten zijn, wordt in paragraaf 7.4 het huidige tekort bepaald. Ook wordt onderzocht hoe en door wie dit tekort weggewerkt gaat worden. Na de zaken die betrekking hebben op het investeringstekort, wordt ook beschreven of de exploitatie en beheerkosten gedekt zijn en wat het eventuele tekort is (paragraaf 7.5). Voor de volledigheid komt ook de Netto Contante Waarde van de stallingen aan bod. Voor de interpretatie van de cijfers van Bureau Berenschot, zie *bijlage 12*. Tot slot worden de risico's van de huidige plannen in paragraaf 7.8 beschreven.

7. De situatie in Utrecht

In dit hoofdstuk zal worden begonnen met de beantwoording van de opgestelde hoofd- en deelvragen uit hoofdstuk 2. Aan de hand van de verschillende paragrafen zal de situatie in Utrecht steeds inzichtelijker worden gemaakt. De antwoorden zijn gebaseerd op interviews gevoerd met de Project Organisatie Stationsgebied van Utrecht, ProRail en Bureau Berenschot. Ook heeft er contact plaats gevonden met enkele private partijen binnen het stationsgebied. Daarnaast zijn de meest recente beleidsdocumenten van AT Osborn⁶ en Bureau Berenschot⁷, beide in opdracht van de gemeente Utrecht, gebruikt. Het commentaar op de plannen van onder andere de Fietsersbond⁸ is tevens ogeschouwd genomen.

In *figuur 7.1* is het redeneerschema weergegeven van hoofdstuk 7 en 8, waarin de situatie in Utrecht wordt beschreven en conclusies worden getrokken op basis van de vraagstelling.



Figuur 7.1: Redeneerschema Hoofdstukken 7 en 8

⁶ AT Osborn (2011) Fietsparkeren OV-Terminal Utrecht

⁷ Bureau Berenschot (2011) Fietsparkeerorganisatie Utrecht Centraal. *Rapportage strategiefase*

⁸ Fietsersbond (2011) Fietsparkeren in het nieuwe stationsgebied van Utrecht. *Randvoorwaarden, flexibiliteit en optimale benutting*

7.1. Gepland aantal stallingsplekken anno 2012

Na het analyseren van de gang van zaken op andere stationslocaties in Nederland, moet nu inzichtelijk gemaakt worden of de gestelde aantallen uit de geanalyseerde documenten in Utrecht nog realistisch zijn. Het meest recente rapport dat het aantal stallingen toetst is een onderzoek van het bureau AT Osborn, gepubliceerd op 11 juli 2011. AT Osborn is door de Projectorganisatie Stationsgebied van de Gemeente Utrecht gevraagd om onderzoek te doen naar de onzekerheden omtrent de 22.000 OV-gerelateerde fietsenparkeerplaatsen die in de huidige plannen zijn vastgelegd. De gemeente/POS wilde weten of 22.000 stallingsplaatsen nog altijd voldoende zijn, gezien het grote aantal ontwikkelingen die de laatste jaren hebben plaats gevonden binnen het stationsgebied.

Kritiek op de hoeveelheid stallingsplaatsen is er altijd geweest, vooral de wijze waarop de aantallen tot stand zijn gekomen zorgde voor veel onenigheid. Door de jaren heen zijn er verschillende aantallen OV-gerelateerde stallingsplaatsen genoemd in de beslisdocumenten. Waar in het *Masterplan Stationsgebied Utrecht* uit 2003 en in het *Structuurplan Stationsgebied* uit 2006 nog uitgegaan wordt van 17.500 OV-gerelateerde plaatsen, wordt er later in 2006 in het *Masterplan Stationsgebied* uitgegaan van 22.000 OV-gerelateerde stallingen.

Deze 22.000 stallingsplekken zijn gebaseerd op berekeningen van ProRail uit 2006 en vormden het uitgangspunt bij het onderzoek van AT Osborn. Bij het bepalen van de benodigde capaciteit is ProRail uitgegaan van het maximaal aantal getelde fietsen. Dit aantal is opgehoogd met 20% voor onder andere zoekruimte en is vervolgens verhoogd met 60%, dit op basis van de verwachte groei van het aantal (trein) reizigers.

Er was veel kritiek op de (rekenkundige) manier van rekenen. Er zou te veel uit zijn gegaan van "ongefundeerde" aannames, die zorgen voor onnauwkeurigheden. Zo heeft ProRail in haar berekeningen beperkt rekening gehouden met de ontwikkelingen in voor- en natransport. Ook is er geen aandacht geschonken aan de aanwezigheid van weesfietsen, een gewijzigd beheer- en exploitatieregime, de parkeervraag van omliggende functies (bijvoorbeeld het Stadskantoor en de tram) en de latente (verborgen) vraag die kan ontstaan door dergelijke nieuwe stationsstallingen (AT Osbron, 2011).

Naar aanleiding van al deze kritiek is in 2011 besloten om het aantal van 22.000 te laten herijken. Vooral vanuit de Fietsersbond en de Gemeenteraad werd er gesteld dat 22.000 plaatsen veel te weinig zouden zijn. De telling is door AT Osborn zeer methodisch uitgevoerd en alle "plussen" en "minnen" (zaken die het aantal stallingsplaatsen positief en negatief beïnvloeden) zijn tegen elkaar afgewogen.

Uiteindelijk is uit het onderzoek van AT Osborn een bandbreedte voortgekomen, die het mogelijk maakt flexibeler om te gaan met ontwikkelingen in de vraag, iets wat de drie belangrijkste partijen (NS, ProRail en de gemeente) ook wilden. Het aantal stallingsplekken dat gerealiseerd zal moeten worden om in de vraag te voorzien ligt tussen de 21.200 en 24.300 plaatsen. De bandbreedte houdt rekening met een aantal factoren die ervoor kunnen zorgen dat het uiteindelijke aantal plaatsen hoger of lager uitvalt.

Onzekerheden die kunnen zorgen voor een hoger aantal zijn: het aantal weesfietsen binnen het gebied, het aantal niet OV-gerelateerde fietsen, de benodigde overcapaciteit van de stallingen en de ontwikkeling van de groei van het aantal treinreizigers.

Ontwikkelingen die kunnen leiden tot een lager aantal stallingsplekken zijn de uitbreiding van het tramnetwerk (met de tram i.p.v. fiets naar het station) en de ontwikkeling van het station Vaartsche Rijn. Een deel van de reizigers zullen op dit station in- en uitstappen in plaats van op het Centraal Station. Volgens AT Osborn zal het uiteindelijke aantal echter voornamelijk afhangen van het gekozen beheerregime. Wanneer er wordt uitgegaan van een betaald regime zal de behoefte aan plekken lager zijn, vooral de hoogte van het stallingstarief zal hierbij een grote rol in spelen.

Naast de OV-gerelateerde stallingen zullen er in het gebied ook functie gerelateerde stallingen gebouwd worden. Deze aantallen zijn vaak aangepast in de verschillende beleidsdocumenten. Er is door AT Osborn (2011) geen eenduidig antwoord gevonden op de vraag of het aantal functie gerelateerde (dus niet OV-gerelateerde) stallingen 11.000 of 15.500 moet zijn. Ook gesprekken met de POS gaven hier geen uitsluitsel over. Ontwikkelaars moeten, volgens het bouwbesluit, wettelijk per project een minimum aantal stallingen realiseren. Mede doordat sommige ontwikkelingen door de financiële crisis niet meer, of later, uitgevoerd zullen worden is het niet geheel duidelijk hoe groot dit aantal stallingen zal zijn.

Er zijn gesprekken gaande tussen Corío en de gemeente over het fietsparkeren. Tijdens deze gesprekken komt het bouwprogramma van Corío aan bod, maar ook de relatie tussen het fietsparkeren in het stationsgebied en de nabijgelegen oude binnenstad.

Op basis van de normen van het bouwbesluit (2003) is Corío, voor de bouw van Nieuw Hoog Catharijne, verplicht om ongeveer 1.500 stallingen te realiseren. De gemeente Utrecht (2012) vindt dit aantal te laag en is daarom in overleg getreden met Corío. Dit overleg heeft ertoe geleid dat Corío heeft aangegeven bereid te zijn om 2.900 fietsparkeerplaatsen overeen te komen (gemeente Utrecht, 2012). Ook zijn er procesafspraken gemaakt over de eventuele realisatie van 900 extra plekken, als dit in de praktijk nodig blijkt te zijn.

Uiteindelijk moet het totale aantal stallingsplekken (OV- en functie gerelateerd) in het gebied tussen 32.300 en 39.800 (21.200 tot 24.300 OV- en 11.000 tot 15.500 functie gerelateerde stallingen) liggen. Dit aantal moet voldoende zijn om te kunnen voorzien in de vraag tot 2025. Een exact, op de fiets nauwkeurig, aantal stallingsplekken is niet te geven. Het is moeilijk om alle toekomstige ontwikkelingen in te schatten. Hieruit vloeit de wens van de betrokken partijen voort om flexibel te zijn. Uit gesprekken met de POS blijkt dat er op een aantal locaties mogelijkheden zijn om de stallingscapaciteit enigszins te verhogen. Met een mogelijke toekomstige groei is wel rekening gehouden, of dit voldoende zal zijn wordt in Hoofdstuk 8 (conclusies en aanbevelingen) besproken. De mogelijkheid om flexibel te zijn komt ook voort uit het feit dat van alle stallingen (behalve de stalling onder Stationsplein West) nog geen definitieve ontwerpen zijn.

Samenvattend kan worden gesteld dat, volgens de POS, de huidige bandbreedte tussen de 21.200 en 24.300 OV-gerelateerde plaatsen voldoende moet zijn om tot 2025 in de stallingsvraag te kunnen voorzien. Er is voor een bandbreedte gekozen om flexibel te kunnen inspelen op toekomstige ontwikkelingen die de vraag kunnen versterken of laten afnemen.

7.2. Investeringskosten van de vijf OV-Stallingen

Evenals op de vraag: "Hoeveel stallingen gaan er nu precies in het gebied gerealiseerd worden?", is ook op de vraag: "Hoeveel geld gaan alle stallingen bij elkaar kosten?" geen eenduidig antwoord te geven. Het uiteindelijke kostenplaatje zal, evenals het benodigde

aantal stallingen, samenhangen met de keuze van het type parkeerregime (zie *bijlage 11* voor meer informatie). De kosten voor de stallingen liggen tussen de €49.800.000 en €51.600.000.

Tabel 7.1: Investeringskosten per type parkeerregime

Parkeerregime	Alles Gratis	Differentie o.b.v. Duur	Alles Betaald	Differentiatie o.b.v. Kwaliteit
Investeringsbedrag	€ 49.800.000	€ 51.600.000	€ 51.600.000	€ 51.600.000

Bron: Bureau Berenschot 2011

De bovenstaande tabel geeft een overzicht van de initiële investeringen die gemaakt moeten worden bij de verschillende parkeerregimes. Bij vier van de vijf geplande stallingen is sprake van een voorlopig ontwerp. Alleen het ontwerp van de stalling onder Stationsplein West is definitief, van deze stalling wordt het bestek momenteel aanbesteed.

Het parkeerregime alles gratis is met €49.8 miljoen, gemiddeld €3.8 miljoen goedkoper dan de andere drie regimes. Dit verschil komt voort uit het feit dat er bij alles gratis, in tegenstelling tot de overige regimes, geen investeringen nodig zijn in betalingssystemen. De kosten van grond en bouw zijn in de business case niet afhankelijk van het scenario (Berenschot 2011). Er worden niet uitsluitend nieuwe stallingen gebouwd, de Sijpesteijn- en Noorderstalling worden gerenoveerd (samen 2000 plekken).

Naast het te kiezen regime moet er rekening worden gehouden met mogelijk hoger uitvallende kosten als gevolg van aanpassingen in de verschillende ontwerpen. Om hier mee om te gaan, geeft Berenschot een onzekerheidsmarge van -10% en +10% ten opzichte van het investeringsbedrag. In *Bijlage 7* kan afgelezen worden op welke wijze de dekking tot stand is gekomen.

De initiële investering is onder te verdelen in drie categorieën. Om te beginnen de grond, dit betreft de waarden van gronden⁹ waarop de stallingen zijn of worden gehuisvest. De tweede categorie is de bouw. Hier gaat het om de bouw- en stichtingskosten (inclusief kosten van bouw- en woonrijp maken) en de project-engineering-, administratie- en toezichtkosten (PEAT). Ten slotte de inrichting, hierbij gaat het om de kosten voor inrichting van stallingen. In het bijzonder gaat het over de kosten van fietsenrekken, bewegwijzering, mantelbuizen en cameratoezicht.

Omdat alle stallingen nog aanbesteed moeten worden, zijn veel cijfers over geraamde kosten, grondwaarde e.d. niet openbaar. Wel is het duidelijk dat de prijs per stallingsplek hoog zal zijn in vergelijking met andere stationsstallingen. Door de Projectorganisatie Stationsgebied wordt aangegeven dat het moeilijk is om de stallingen in Utrecht te vergelijken met stallingen elders. De extra kwaliteitseisen, die nu ook als standaard gaan gelden voor de rest van het land, zorgen voor hogere kosten maar ook voor een hogere kwaliteit. Wanneer gekeken wordt naar de prijs-kwaliteitverhouding doet Utrecht het, volgens de Projectorganisatie, goed.

Het is al geruime tijd duidelijk dat het oorspronkelijke programma van eisen,

⁹ De berekening van de grondwaarden heeft slechts tot doel een indicatie te geven van de grondwaarden ten behoeve van de business case, maar moet niet worden gezien als een waardebepaling of als basis voor de overdracht van de gronden aan de nieuwe organisatie. Op basis van de bij de gemeente Utrecht bekende oppervlaktes van de fietsparkeergarages is een raming gemaakt van de indicatieve grondwaarden (Bureau Berenschot, 2011).

opgesteld in 2006, niet meer aansluit op de huidige plannen. Zo ging men er in het oorspronkelijke programma van eisen nog van uit dat parkeren op het maaiveld tot de mogelijkheden behoorde. Deze manier van stallen is vele malen goedkoper dan de inpandige stallingen (met extra kwaliteit en een ruimere maatvoering) die in de huidige plannen de standaard zijn.

Het budget dat beschikbaar is gesteld dekt alleen het oude programma van eisen. Destijds stelde het huidige Ministerie van Infrastructuur en Milieu €32 miljoen beschikbaar voor het realiseren van de stallingen. Uitgaande van de huidige plannen leidt dit tot een tekort tussen de €17 en €18,9 miljoen.

De Projectorganisatie Stationsgebied zegt het volgende over het tekort:

“Toen we begonnen zijn met de vernieuwing van het stationsgebied is er, door het Rijk, €32 miljoen gereserveerd voor het fietsparkeren. Bij dat programma van eisen was één derde van de stallingen betaald en twee derde gratis, wat vaak maaiveld betekent. Op basis daarvan is een verdeling gemaakt van het budget. Toen besloten is om alles inpandig te maken, had eigenlijk ook het besluit genomen moeten worden om de financiering te corrigeren. Dat is niet gebeurd en nu moeten we alsnog op zoek naar aanvullend budget”.

Vooralsnog wordt er in de business case, opgesteld door Berenschot (2011), van uitgegaan dat het tekort gefinancierd zal worden door middel van een 5% annuïteitenlening met een looptijd van 40 jaar. Een definitieve keuze is echter nog niet gemaakt. De kapitaallasten die de gepaard gaan met een dergelijke lening zijn opgenomen in de exploitatiekosten, waar in paragraaf 7.5 uitgebreider op ingegaan zal worden. Overigens is het nog altijd de insteek van de POS om met de drie belangrijkste partijen (NS, ProRail/Rijk, en de gemeente) tot overeenstemming te komen om het tekort te dichten. Het wordt niet wenselijk geacht om het project, dat alleen in het regime alles betaald geen verlies lijdt, op te zadelen met nog hogere lasten van een lening. Het verkrijgen van aanvullend investeringsbudget heeft dan ook prioriteit.

7.3. Partijen die bijdragen aan het investeringsbudget

Het volledige budget dat voor de fietsenstallingen beschikbaar is gesteld, is afkomstig van het Rijk. Geen van de andere partijen in het gebied, dus ook niet de gemeente en de NS, dragen financieel bij aan de €32 miljoen investeringsbudget dat nu is gedekt. De POS onderkent dat de verhoudingen momenteel heel ongunstig zijn voor de gemeente.

Gezien de wens van de drie partijen om het tekort weg te werken, lijkt het logisch dat ook de NS en vooral de gemeente een deel van het tekort op zich nemen. ProRail is vanuit het “Ruimte voor de Fiets” programma gewend om te werken met cofinanciering, waarbij ook gemeenten een substantieel deel bijdragen aan de investeringskosten van stationsstallingen. In Utrecht is van een dergelijke constructie, voor het investeringsbudget, geen sprake. Dit tot frustratie van ProRail.

Volgens de projectmanager van de Utrechtse Fietsparkeerorganisatie is het momenteel de inzet om de gemeente het tekort van €10 miljoen te laten betalen. Vooral omdat de gemeente nog niets bijdraagt aan de dekking van de investeringskosten.

Op een indirecte manier levert de gemeente wel een bijdrage. Dit doen zij door combinaties te maken met bijvoorbeeld pleinen, zoals de fietsenstallingen onder Stationsplein West. ProRail financiert en realiseert de stalling onder het plein en de gemeente neemt de kosten voor het opnieuw aanleggen van het plein op zich. Het plein is de verantwoordelijkheid van de gemeente omdat het onderdeel is de openbare ruimte. Via haar GREX aandeel draagt de gemeente bij aan de financiering. De gemeente

is binnen het project vooral aan zet gebleven als het gaat om het op zich nemen van de kosten van de handhaving en exploitatie. Hierover later meer.

De vraag: "Dragen er ook private partijen bij aan de investeringskosten van de stationsstallingen?" is tijdens de interviews voorgelegd aan de betrokkenen van verschillende steden (Amsterdam, Arnhem, Haarlem en Groningen). Uit de reacties blijkt, dat het leveren van een financiële bijdrage door private partijen aan "openbare" stallingen binnen stationsgebieden (bij de recent ontwikkelde stallingen) niet voor komt.

Wel worden, door betrokkenen, mogelijkheden gezien in het leveren van een financiële bijdrage door private partijen, als deze zich binnen het stationsgebied bevinden en behoefte hebben aan goede (hoogwaardige) stallingsplekken voor medewerkers of bezoekers.

Er is niet op grote schaal onderzocht of private partijen voor dit soort samenwerkingen open staan, het is namelijk een nieuw fenomeen. Tijdens het onderzoek waren de reacties over dergelijke samenwerkingen redelijk positief, vooral van de kant van gemeenten maar ook van enkele private partijen. Volgens gemeenten kan dit in de toekomst een realistische werkwijze worden.

In het Utrechtse stationsgebied bestaan ook mogelijkheden om op deze manier stallingen te financieren. Bij het Stadskantoor is zelfs al sprake van een dergelijke wijze van financiering. Ook de stalling die, in de toekomst, bij de Knoopkazerne gerealiseerd gaat worden kan mogelijkheden bieden tot een gezamenlijke financiering met bedrijven/ontwikkelaars. De projectmanager van de fietsparkeerorganisatie in Utrecht (2012) zegt hier het volgende over:

"We hebben een combinatie gemaakt met het Stadskantoor, die moesten 200 plekken voor de bezoekers hebben. Ze hebben al een aparte stalling voor de werknemers maar die is juist afgesloten voor het publiek (2.200 plekken onderdeel van de 11.000 functie gerelateerde stallingsplekken). We bouwen eigenlijk 22.000 + 200 plekken voor de bezoekers van het Stadskantoor. De kosten voor die 200 plekken hebben we neergelegd bij NS Poort, de ontwikkelaar van het Stadskantoor. Dat is dan een stukje cofinanciering".

NS Poort draagt hiermee bij aan de financiering van de OV-Gerelateerde stallingen, om op deze wijze niet zelf de 200 stallingen voor bezoekers te hoeven realiseren.

Naast het leveren van een bijdrage aan de investering is het ook mogelijk om een jaarlijkse bijdrage te vragen van de bedrijven die de stallingen gebruiken. Deze bijdrage kan in plaats van financiële inbreng in de investeringskosten gevraagd worden. In Arnhem, zie *Bijlage 6*, wordt dit al gedaan. De vraag is dan ook welke van de twee varianten de voorkeur heeft, beide hebben voor- en nadelen. Zo moet er bij een bijdrage in de investeringskosten eenmalig een groot bedrag af worden gestaan. Uit gesprekken met onder andere de POS blijkt dat partijen, zowel de gemeente als andere partijen, vaak een eenmalige (grote) uitgave nog wel kunnen overzien. Onder het motto "één keer een bedrag storten en dan klaar". Het nadeel is dat deze bijdrage een substantiële omvang heeft. Bij het vragen van bijvoorbeeld een jaarlijkse bijdrage is het bedrag dat betaald moet worden lager. Het betreft echter een jaarlijks bedrag, waardoor het bedrijf "er nooit vanaf is". Ook kan deze jaarlijkse contributie niet te hoog zijn. Wanneer dit wel het geval is, kan men geneigd zijn ervoor te kiezen om zelf een stalling te bouwen.

Uit gesprekken met verschillende betrokkenen die zich met stationsstallingen bezig houden, blijkt dat zowel de gemeente als ProRail sneller geneigd zijn om te betalen wanneer er sprake is van andere partijen (mogelijk derden) die ook een financiële

bijdrage leveren. Voordat het realistisch is om een dergelijke manier van financiering voor te stellen, is het voor de POS zaak om een goed beeld van de situatie te krijgen.

Dat Corío, de grootste private partij in het gebied, gaat bijdragen aan de investeringskosten van de OV-gerelateerde stallingen is hoogst onwaarschijnlijk. Corío is één van de grootste vastgoedbeleggingsfondsen van Europa en focust zich voornamelijk op Retail (winkelcentra). Hoog Catharijne is eigendom van Corío en wordt momenteel herontwikkeld. Door de Projectorganisatie Stationsgebied is nagedacht over het nadrukkelijker betrekken van Corío bij de financiering van de OV-stallingen. Al snel werd duidelijk dat Corío echt een eigen opgave heeft. Voor het winkelpubliek liggen de OV-stallingen op ongunstige locaties.

Wel zal er afstemming plaatsvinden op het gebied van inrichting van de stallingen. Het wordt wenselijk geacht dat alle stallingen in het gebied er (qua inrichting) ongeveer gelijk uitzien en dezelfde kwaliteit hebben. Ook zullen de tarieven van de stallingen van Corío en de OV-stallingen op elkaar afgestemd worden. Het is namelijk niet de bedoeling dat de stallingen elkaar beconcurreren, ze moeten elkaar juist versterken.

7.4. Het huidige tekort op het investeringsbudget

Waar in de "Notitie Fietsparkeren Stationsgebied" uit 2010 nog gesproken wordt over een tekort van €16 miljoen, heeft de Projectorganisatie Stationsgebied het in 2012 over een tekort dat is opgelopen tot €19 miljoen als gevolg van een aantal extra kwaliteitseisen. Deze €19 miljoen is alleen het tekort op de investering, voorheen werd in sommige gevallen ook het exploitatietekort opgenomen in dergelijke bedragen. Inmiddels is het tekort van €19 miljoen bijna gehalveerd.

Aan de hand van een actieplan, is onderzocht hoe het tekort gefinancierd kon worden via derden. Dit is voor een deel gelukt. ProRail heeft bijvoorbeeld bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, een subsidieaanvraag gedaan voor een elektronisch betalingssysteem. Formeel was een dergelijk systeem geen onderdeel van het eisenpakket, maar er is wel geld voor toegekend. Ook heeft de gemeente via de regioverdeling €7,6 miljoen voor het stallingsproject weten te benutten. Deze twee inkomstenbronnen zijn vastgelegd en worden zeker uitgekeerd. Er blijft echter een tekort van €10 miljoen over. De derden die in het actieplan genoemd worden zijn tot nu toe het Rijk en de Regio. Het is onwaarschijnlijk dat deze partijen in de (nabije) toekomst nogmaals gevraagd kunnen worden om een bijdrage aan het dichten van het tekort.

Zoals eerder aangegeven zal er een voorstel gedaan worden om te onderzoeken of het tekort binnen de gemeentelijke begroting opgelost kan worden. De gemeente draagt momenteel niets bij aan de directe investeringskosten van de stallingen. Er moet de komende periode door de gemeentelijke politiek een afweging worden gemaakt of ze het tekort, of een groot deel van het tekort, op zich wil nemen. Door de Projectorganisatie en Bureau Berenschot zijn daarom alle risico's, die het huidige tekort heeft op het project, in beeld gebracht. Hierdoor is de noodzaak van het wegwerken van de resterende €10 miljoen verduidelijkt. Daar komt bij, dat de gemeente in het verleden de wens van het fietsvrije maaiveld heeft uitgesproken. Dit is de hoofdreden waardoor de kosten uiteindelijk veel hoger zijn uitgevallen, een bijdrage van de gemeente is dan ook logisch.

Het is nog onzeker wie werkelijk het tekort van €10 miljoen op zich neemt. Volgens de Projectorganisatie Stationsgebied is bijlenen van het nog ontbrekende bedrag geen optie. Uit onderzoek is gebleken dat dit zal zorgen voor te hoge exploitatiekosten. Het exploitatiesaldo (kosten min opbrengsten) is in veel gevallen, ook

met volledige dekking, al negatief. Alleen bij volledige dekking en bij het regime “alles betaald” is het positief (zie tabel 7.4). Geld lenen zal te zwaar drukken op een toch al onder vuur liggende exploitatiebegroting. Volgens de POS zal er, koste wat kost, een sluitende begroting moeten komen zonder (een te grote som) geleend geld.

Momenteel wordt hard gewerkt aan “een verdeling van de pijn” tussen de NS, ProRail/Rijk en de gemeente, die de hoofdverantwoordelijken zijn voor de 22.000 OV-gerelateerde stallingen. Het is overigens niet eenvoudig om tot een verdeling te komen. De situatie waarin de gemeente de nog openstaande investeringskosten op zich neemt, is reeds besproken. Extra geld vanuit ProRail zal afhankelijk zijn van het Rijk. ProRail heeft geen eigen budget, zij fungeert als een soort doorgeefluik van het Rijk. Het ministerie werkt graag met cofinanciering, waarbij de lokale overheid ook een deel aan de investering bijdraagt. Verder is het Rijk van mening dat, wanneer er gekozen wordt voor betaald stallingen, de gemeente extra opbrengsten vergaart en dus meer zou moeten kunnen investeren.

De NS kan wel een exploitatietekort hebben, hun businessplan (met betrekking tot de fiets) omvat eigenlijk alle stallingen in Nederland die ze in bezit hebben. Het probleem is echter dat de betaalde stallingen op Utrecht CS altijd verdienlocaties voor de NS zijn geweest. Tekorten die ontstonden bij betaalde stallingen op andere stations in Nederland werden gedekt met de opbrengsten uit de stallingen in Utrecht. Wanneer de NS een substantiële bijdrage zal moeten gaan leveren aan de investerings-/exploitatiekosten van de Utrechtse stallingen, zullen de andere stallingen in Nederland hier ook onder lijden (door bijvoorbeeld een hoger tarief).

De gemeente is van mening dat de fietsenstallers veelal gebruikers zijn van de NS vervoersdiensten. Daarom zou de NS ook mee moeten betalen. De NS en ProRail vinden op hun beurt, dat de gemeente erg hoge kwaliteitseisen stelt (waardoor de kosten oplopen) en zij daardoor verplicht moet worden om bij te springen. Overeenstemming vinden is dus lastig en er vinden vele discussies plaats.

Omdat er binnenkort begonnen wordt met de bouw van de stalling onder Stationsplein West, moet over het tekort van dit project overeenstemming worden bereikt. De Projectorganisatie heeft voorgesteld om van deze stalling een tweejarige pilot te maken. Deze pilot moet een aantal zaken inzichtelijk maken, zodat er lering uit getrokken kan worden voor de rest van het gebied. Het rond krijgen van de financiering van deze pilot heeft op dit moment prioriteit. (zie *bijlage 8*, voor een beschrijving van de pilot)

7.5. Het beheer en de exploitatie

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat de investeringskosten afhangen van het gekozen parkeerregime. Ook de exploitatiekosten zullen per regime verschillen. De vier regimes zijn door Bureau Berenschot (2011) op de volgende wijze beschreven: Bij het regime *alles gratis*, kan in alle stallingen altijd gratis geparkeerd worden. Wat betreft de gebruikskwaliteit is in alle stallingen sprake van een basis serviceniveau. Wanneer uitgegaan wordt van *differentiatie op duur* zal de eerste dag stallingen gratis zijn, daarna geldt een vast bedrag per kalenderdag. Wat betreft de gebruikerskwaliteit is ook hier in alle stallingen sprake van een basis serviceniveau. Vervolgens het regime waar zoveel discussie over is: *alles betaald*. In alle stallingen is er sprake van betaald fietsparkeren voor een vast en uniform bedrag per dag. Wat betreft de gebruikerskwaliteit is, evenals bij de twee voorgaande regimes, sprake van een basis serviceniveau in alle stallingen. Tenslotte *differentiatie op basis van kwaliteit*, hier is in alle stallingen sprake van betaald fietsparkeren, maar de tarieven per stalling(-sdeel) zijn afhankelijk gemaakt van de

gebruikerskwaliteit. Wat betreft de gebruikerskwaliteit wordt er tussen en/of binnen stallingen gevarieerd tussen basis serviceniveau en een extra serviceniveau. Alles gratis en Differentiatie op duur, worden gezien als varianten op gratis stallen. Alles betaald en Differentie op kwaliteit zijn de twee scenario's van betaald stallen.

De kosten

Het is mogelijk om de exploitatiekosten van de stallingen onder te verdelen in twee categorieën. Dit zijn de kosten voor de *vastgoed-* en *gebruikersexploitatie*. In de onderstaande tabel (7.2) zijn de jaarlijkse kosten per categorie weergegeven. Er moet bij het aflezen van de bedragen rekening gehouden worden met een bandbreedte van +10% / -10%. Deze bandbreedte is opgenomen vanwege de onzekerheid in het toekomstige verloop van de exploitatie van de verschillende stallingen. Voor een gedetailleerder overzicht en een beschrijving van de kosten kan *bijlage 9* worden geraadpleegd.

Tabel 7.2: Exploitatiekosten (per regime) van de vijf OV-gerelateerde stallingen

Regime	Alles Gratis	Differentiatie Duur	Alles betaald	Differentiatie Kwaliteit
Vastgoedexploitatie Subtotaal	€1.600.000	€1.700.000	€1.700.000	€1.700.000
Gebruikersexploitatie Subtotaal	€4.600.000	€5.400.000	€5.500.000	€5.500.000
Totaal incl. kapitaallasten	€ 6.200.000	€ 7.100.000	€ 7.200.000	€ 7.200.000
Totaal excl. kapitaallasten	€ 5.200.000	€ 6.000.000	€ 6.100.000	€ 6.100.000

Bron: Gebaseerd op cijfers van Bureau Berenschot, 2011

In *tabel 7.2* is zowel het totaal van de vastgoedexploitatie inclusief als exclusief de kapitaallasten opgenomen. Dit is gedaan omdat er op het moment dat de bedragen werden verzameld nog tekorten waren op het investeringsbudget. Deze tekorten zijn, in de berekeningen die voor de tabel (inclusief kapitaallasten) gebruikt zijn, gedicht met geleend geld. Momenteel is er nog steeds een tekort maar volgens de Projectorganisatie Stationsgebied hebben de gemeente, NS en ProRail de intentie om dit gat te dichten. Als de investeringskosten volledig gedekt zijn, zullen de kapitaallasten komen te vervallen. Er kan dan worden uitgegaan van het totaal, exclusief kapitaallasten.

Kijkend naar de totale kosten van de verschillende scenario's valt op dat alleen het regime alles gratis aanzienlijk lager is dan de overige drie. Bureau Berenschot (2011) geeft de volgende toelichting op de verschillen in de kostenposten: De kapitaallasten, aflossingen en rente, zijn bij het scenario alles gratis lager dan bij de andere regimes. Dit, omdat er geen investeringen gedaan hoeven te worden in betalingssystemen. Derhalve is hier geen financiering noodzakelijk en zijn de kapitaallasten lager dan bij de overige scenario's. Ook de exploitatiekosten voor de systemen, incl. vervanging, zijn bij het regime alles gratis aanzienlijk lager. Er zijn geen vervangingsinvesteringen in betalingssystemen noodzakelijk, ook is er geen onderhoud nodig. Bij het scenario alles gratis kunnen fietsers gratis stallen, waardoor de benodigde inzet van handhaving in de openbare ruimte naar verwachting lager is. Dit geldt eveneens voor het scenario differentiatie op parkeerduur, omdat het merendeel van de stallers minder dan een dag stalt en deze eerste dag gratis is. Bij de overige twee scenario's (alles betaald en differentiatie op basis van kwaliteit) vindt er betaling

plaats vanaf de eerste dag en is de benodigde inzet van handhaving in de openbare ruimte naar verwachting hoger.

Fietsers kunnen bij de scenario's alles gratis en differentiatie op parkeerduur hun fiets grotendeels gratis stallen. De benodigde inzet van *toezicht en bewaking* in de stallingen is bij deze scenario's naar verwachting hoger dan wanneer er vanaf dag één betaald wordt. Het vermoeden is dat fietsers bij deze scenario's minder zorgvuldig zullen stallen. De overhead- en bedrijfskosten zijn in grote mate afhankelijk van het aantal medewerkers. Bij het scenario alles gratis en differentiatie op parkeerduur is de inzet van medewerkers voor toezicht en bewaking hoger dan bij de overige scenario's. Dit veroorzaakt de hogere kostenpost.

Incidentele kosten

Naast de initiële investeringen zijn de incidentele kosten (zoals de naam al doet vermoeden), kosten van een tijdelijke of eenmalige aard. De incidentele kosten zijn niet opgenomen in de business case berekeningen. In figuur 7.2 is een overzicht weergegeven van veelvoorkomende incidentele kosten en wie deze kosten veelal draagt.

De huidige situatie van het fietsparkeerproject maakt het onduidelijk in welke mate incidentele kosten zich voordoen. Het is echter vanzelfsprekend dat deze kosten zich in min of meerdere mate zullen voordoen, de dekking hiervan is dan ook noodzakelijk.

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

Figuur 7.2: Typering incidentele kosten (Bureau Berenschot, 2011)

Een bijzondere vorm van incidentele kosten zijn de faseringskosten. In de periode tijdens de realisatie van de vijf stallingen zal gebruik worden gemaakt van tijdelijke bewaakte stallingen. De kosten hiervoor zijn niet opgenomen in de business case. Het resterende faseringsbedrag is eveneens niet opgenomen in de business case, maar bedraagt circa € 840.000 (inclusief IBOI indexering tot 2010) (Berenschot, 2011).

De opbrengsten

Naast kosten, realiseren de verschillende stallingsregimes ook opbrengsten. Volgens Bureau Berenschot (2011) is het op verschillende wijzen mogelijk om periodiek inkomsten te genereren uit de stallingen. Zo kan er een bijdrage van gebruikers gevraagd worden door de verkoop van dag-, maand- en jaar kaarten. Verder kan er via handhaving geld opgebracht worden door inkomsten uit: het verwijderen van fietsen en deze tegen betaling van een boete "terug te laten kopen". Ook is de verkoop van (wees/zwerf)fietsen, als oud ijzer eventueel een mogelijkheid. Daarnaast zijn er overige inkomsten zoals de bijdrage van ProRail voor dagelijks- en grootonderhoud en de bijdragen uit Fietspoints. Ten slotte wordt er aangegeven dat er mogelijkheden bestaan om vanuit het bedrijfsleven, via commerciële diensten, additionele inkomsten te

realiseren. Hier is echter nog geen onderzoek naar gedaan, de eventuele inkomsten hieruit zijn daarom niet meegenomen in de berekening van de opbrengsten. Mede vanwege onzekerheid rond de additionele commerciële opbrengsten, is uitgegaan van een onzekerheidsmarge van +10% / -10%. De opbrengsten verschillen logischerwijs, evenals de kosten, per parkeerregime. In onderstaande tabel zijn de opbrengsten per scenario af te lezen.

Tabel 7.3: Opbrengsten (per regime) vijf OV-gerelateerde stallingen

Regime	Alles Gratis	Differentiatie Duur	Alles Betaald	Differentiatie Kwaliteit
Bijdrage van gebruikers	€ 0	€ 600.000	€ 5.800.000	€ 3.700.000
Handhaving	€ 400.000	€ 400.000	€ 700.000	€ 700.000
Overige inkomsten	€ 400.000	€ 400.000	€ 400.000	€ 400.000
Totaal	€ 800.000	€ 1.400.000	€ 6.900.000	€ 4.800.000

Bron: Gebaseerd op cijfers van Bureau Berenschot 2011

Bij de berekening van de opbrengsten (*tabel 7.3*), die voortkomen uit de bijdrage van de gebruikers, is er bij de verschillende regimes met verschillende tariefhoogten gerekend (inclusief btw).

Bij differentiatie op duur is er, na één dag gratis stallen, sprake van een tarief van € 1 per dag. Bij het regime alles betaald is uitgegaan van € 1 per dag. Ten slotte gaat differentiatie op kwaliteit uit van twee verschillende tarieven €0,20 en € 1 per dag, waarbij het verschil in tarief wordt veroorzaakt door de kwaliteit van de stalling (o.a. afstand tot perrons). Ook wordt uitgegaan van opbrengsten die voortvloeien uit de verkoop van abonnementen, deze zijn verdisconteerd in de berekeningen van tabel 7.3.

Er is bij de opbrengsten een duidelijk verschil waar te nemen tussen de verschillende parkeerregimes. Het laten betalen van de gebruikers (€1 per dag) in het *alles betaald* scenario zorgt voor hoge opbrengsten. Bij het scenario *alles gratis* worden deze opbrengsten misgelopen en dit heeft duidelijk op weerslag in de totale opbrengsten.

Bij het regime waarbij uitgegaan wordt van *differentiatie van kwaliteit* is het momenteel lastig om een goed onderbouwde schatting van de verwachte opbrengsten te maken. Dit is een nieuw concept en er is nog geen ervaring mee opgedaan in Nederland. Dit heeft tot gevolg dat er bij de berekening van dit scenario veel onzekerheden zijn. De opbrengsten variëren van circa €1,6 miljoen tot circa €5,7 miljoen. In *tabel 7.3* is uitgegaan van het gemiddelde (€3,7 miljoen)

Het tekort

Als de kosten en opbrengsten van de exploitatie tegen elkaar worden weggestreept, is het duidelijk dat ook hier jaarlijks sprake is van een substantieel tekort (*Zie tabel 7.4*).

De exploitatie van de stallingen is alleen sluitend wanneer uitgegaan wordt van een volledig betaald regime, met volledige dekking van het investeringsbedrag. Zelfs dan is er sprake van een zeer laag positief resultaat. De Projectorganisatie Stationsgebied geeft aan dat de gemeente, tot nu toe, vooral de kosten van de exploitatie op zich neemt. Dit komt omdat de handhaving, waaronder ook het wegnippen van verkeerd en te lang gestalde fietsen, een gemeentelijke taak is. Gemeente mogen, volgens de wet, alleen buitengewoon opsporingsambtenaren fietsen laten verwijderen.

Tabel 7.4: Exploitatieresultaten per Regime

Regime	Alles Gratis	Differentiatie Duur	Alles Betaald	Differentiatie Kwaliteit
Opbrengsten	€ 800.000	€ 1.400.000	€ 6.900.000	€ 4.800.000
Kosten incl. kapitaallasten	€ 6.200.000	€ 7.100.000	€ 7.200.000	€ 7.200.000
Kosten excl. kapitaallasten	€ 5.200.000	€ 6.000.000	€ 6.100.000	€ 6.100.000
Resultaat incl. kapitaallasten	-€5.400.00	-€5.700.000	-€300.000	-€2.400.000
Resultaat excl. kapitaallasten	-€4.400.00	-€4.600.000	€ 800.000	-€1.300.000

Bron: Gebaseerd op cijfers van Bureau Berenschot 2011

De resultaten in *tabel 7.4* geven waarschijnlijk een te positief beeld, er is namelijk sprake van veel onzekerheid omtrent de opbrengsten. Zo wordt er onder andere van uitgegaan dat met handhaven, €400.000 tot €700.000 verdiend kan worden door verwijderde fietsen terug te laten kopen (boete) bij het depot en de verkoop van fietsen als oud ijzer etc.

Daarnaast is het onzeker hoe de gebruiker zal reageren op de regimes waar betaald moet worden voor het stallen. Dit zijn nieuwe fenomenen in Nederland en hierbij kunnen de kosten hoger, of de opbrengsten lager uitvallen.

Het tekort dat ontstaat zal verdeeld moeten worden tussen de NS, ProRail en de gemeente. Het is in dit geval aannemelijk dat de gemeente een groot deel van de kosten op zich neemt, mede door haar bevoegdheid en verplichting om wrakken en fout geparkeerde fietsen te verwijderen.

De Netto Contante Waarde

Om een nog beter inzicht te krijgen in de verschillende business cases is er een berekening gemaakt van de netto contante waarden die van toepassing zijn bij de verschillende regimes.

In *tabel 7.5* is per scenario de NCW cumulatief weergegeven op basis van een exploitatieperiode van 40 jaar (levensduur vastgoed) en een discontovoet van 5%. Tevens is er rekening gehouden met een jaarlijkse prijs- en kostenstijging van 2%. De bedragen zijn afgerond en exclusief btw en (eventuele) vennootschapsbelasting. Bij de bedragen is het midden van de bandbreedtes aangehouden. Als de netto contante waarde van een regime positief is, is deze financieel-economisch gezien sluitend (Berenschot, 2011). Voor een uitvoerig overzicht van de verschillende kosten en opbrengsten die de Netto Contant Waarde beïnvloeden, kan *bijlage 10* worden geraadpleegd. Hierin wordt ook de NCW methode kort beschreven.

In *tabel 7.5* is af te lezen dat, zonder aanvullende dekking van het investeringstekort, geen van de regimes een positieve NCW zal hebben. Wat tevens duidelijk wordt is, dat als het investeringstekort gedekt is, alleen de NCW van het stallingsregime alles betaald positief zal zijn. In dat geval is het exploitatiesaldo met €15.6 miljoen positief. Er is echter sprake van een zeer beperkte marge. Wanneer slechts enkele kosten te hoog of enkele opbrengsten te laag uitvallen, kan er alsnog sprake zijn van een negatief exploitatiesaldo. Het regime met het minst grote negatieve exploitatiesaldo is differentiatie op kwaliteit (-€32 miljoen).

Tabel 7.5: Netto Contante Waarde (cumulatief) per regime

Regime	Alles Gratis	Differentiatie Duur	Alles betaald	Differentiatie Kwaliteit
Vastgoedexploitatie Subtotaal	€ 30.700.000	€ 32.500.000	€ 32.500.000	€ 32.500.000
Gebruikersexploitatie Subtotaal	€105.300.000	€ 124.000.000	€ 127.700.000	€ 127.700.000
Totaal incl. kapitaallasten	-€ 117.900.000	-€ 125.900.000	-€ 2.900.000	-€ 50.500.000
Totaal excl. kapitaallasten	-€ 101.200.000	-€ 107.400.000	€ 15. 600.000	-€ 32.000.000

Bron: Gebaseerd op cijfers van Bureau Berenschot 2011

Zelfs als alle investeringskosten gedekt zijn, hebben de fietsenstallingen te maken met grote tekorten (deze tekorten zullen nog groter zijn wanneer de investeringskosten niet worden gedekt). De Projectorganisatie Stationsgebied wil juist om deze reden het investeringstekort wegwerken. Het is onmogelijk om de gebruikers een nog hoger tarief te laten betalen als gevolg van de extra rentelasten die voortkomen uit een exploitatietekort. Er is de betrokken partijen veel aan gelegen om het huidige tekort te dichten.

7.6. Risico's binnen de huidige plannen

De huidige plannen zijn ambitieus en zullen, wanneer de recente ontwerpen worden uitgevoerd, een hoogwaardig resultaat opleveren. Er zijn echter een aantal risico's, die er voor kunnen zorgen dat het eindresultaat minder succesvol zal zijn dan gewenst.

Om te beginnen is het noodzakelijk om het, al vaak genoemde, tekort op de exploitatie- en investering te dekken. Er wordt momenteel uitvoerig onderhandeld om hier met de betrokken partijen uit te komen. Als er geen oplossing wordt gevonden is geen van de regimes financieel sluitend. Het tekort zal dan geleend moeten worden en dit zal zwaar op de business case drukken. De Projectorganisatie Stationsgebied van de gemeente Utrecht gaat er van uit dat de tekorten gedicht zullen worden.

Ten tweede is het onduidelijk welke invloed betaald stallingen zal hebben op het draagvlak voor de stallingen. Zowel in de politiek als onder gebruikers is er veel discussie over dit onderwerp. Het is onduidelijk of er uitsluitend voor een betaald regime gekozen gaat worden. Als de keuze op dit regime valt is het de vraag of dit geaccepteerd wordt door de landelijke en lokale politiek. Zoals de berekeningen uit eerdere paragrafen aangeven, blijkt dat de betaalde stallingsvarianten het meest levensvatbaar zijn. Als de keuze valt op een betaald regime is het een voorwaarde dat de stallingen goed functioneren en een hoge kwaliteit hebben. Alleen dan zal men bereid zijn te betalen. Het tarief zal een cruciale factor zijn in het wel of niet levensvatbaar zijn van een betaald regime.

De business case is erg afhankelijk van de vraag naar de 22.000 stallingsplaatsen. Als er uiteindelijk minder stallingen gerealiseerd zullen worden heeft dit negatieve gevolgen voor de business case, de opbrengsten nemen dan namelijk af. Bij de berekeningen is uitgegaan van een optimale bezetting van de stallingen. Deze optimale balans van vraag en aanbod in de stallingen wordt bereikt door middel van tarifiering, het bieden van gebruikerskwaliteit en handhaving in de openbare ruimte (Bureau Berenschot, 2011).

Bij de berekeningen over de investerings- en de exploitatiekosten is gebruik gemaakt van een groot aantal aannames. Bureau Berenschot (2011) zegt hier het volgende over:

“De business case berekeningen betreffen financiële ramingen op basis van de beschikbare en meest recente informatie en onderzoeksgegevens. Op onderdelen waar geen specifieke informatie beschikbaar is, of als er nog geen concrete beslissingen zijn genomen, is gebruik gemaakt van expertinschattingen. Hoewel maximaal getracht is gebruik te maken van ervaringscijfers ter onderbouwing, zijn deze cijfers slechts beperkt beschikbaar gebleken. Bij de berekeningen is daarom veelvuldig gebruik gemaakt van aannames.”

Vanwege de hoge mate van onzekerheid is er gerekend met een bandbreedte van +10% en – 10% ten opzichte van het berekende bedrag. Bij het regime Differentiatie op basis van kwaliteit, was het maken van een schatting zo complex (het gaat hier om een nieuw en innovatief regime) dat er een hogere bandbreedte is aangehouden (zie *bijlage 12* voor een interpretatie van de cijfers van Bureau Berenschot)

In de berekeningen van de kosten en opbrengsten is geen rekening gehouden met de gefaseerde bouw van de stallingen. Er is uitgegaan van een situatie waarbij alle vijf stallingen tegelijkertijd gerealiseerd en operationeel zijn. In de praktijk worden de stallingen echter gefaseerd opgeleverd. Dit heeft als (positief) gevolg dat het niet noodzakelijk is om het gehele investeringsbudget aan het begin van het project beschikbaar te hebben. Ook kan er geleerd worden van de realisatie en exploitatie van de eerder gereedgekomen stallingen. Tegenover deze positieve gevolgen staat, dat er gedurende de bouw van de stallingen, ook minder opbrengsten zijn.

Ten slotte heeft de keuze voor betaald fietsparkeren bij de OV-terminal gevolgen voor het fietsparkeerbeleid in de rest van de stad. Voor sommige fietsers kan gratis- of wildparkeren in de nabijheid van het stationsgebied een aantrekkelijk alternatief zijn. Wanneer de handhaving hier minder streng is dan binnen het stationsgebied, kunnen er in deze gebieden problemen ontstaan.

Kansen

Naast de risico's, brengt de vernieuwende aanpak in Utrecht ook een aantal kansen met zich mee. Zo bestaat de mogelijkheid dat de wijze waarop in Utrecht het fietsparkeren georganiseerd wordt, de nieuwe standaard in Nederland wordt. Dit is ook het idee achter de pilotstatus die Utrecht heeft gekregen. Het sluit aan op de wens van de gemeente Utrecht om dé fietsstad van Nederland te worden.

Verder bieden de hoogwaardige stallingen mogelijkheden om commerciële concepten te introduceren. Deze concepten kunnen het nog aantrekkelijker maken om gebruik te gaan maken van de fietsenstallingen. Corío wil, in de vervolgfase, graag betrokken zijn bij de verdere uitwerking van dergelijke ideeën. Hierbij zijn ze voornamelijk geïnteresseerd in het aanbieden van producten en diensten aan directe gebruikers van de stallingen. Hierbij kan gedacht worden aan de verkoop van fietsaccessoires of het aanbieden van reparaties.

Tot slot liggen er kansen om, zoals al eerder genoemd, samen te werken met andere belanghebbenden in het stationsgebied. Bijvoorbeeld het gezamenlijk ontwikkelen van stallingen of het voeren van een uniforme (herkenbare) inrichting in alle stationsstallingen (van verschillende partijen).

8. Conclusies en advies

Aan het einde van dit onderzoek wordt antwoord geven op de hoofd- en deelvragen. De antwoorden op de deelvragen zijn in hoofdstuk 7 al grotendeels uitgewerkt, maar zullen nog kort samengevat worden. Ook zullen enkele conclusies worden getrokken. Bovendien wordt de situatie in Utrecht vergeleken met de andere onderzochte cases uit hoofdstuk 6. Vervolgens zal de relatie tussen de wetenschappelijke theorie uit het theoretisch kader en de praktijk gelegd worden. Tot slot wordt een blik geworpen op de toekomst van de stationsstallingen in Utrecht.

8.1. Beantwoording vraagstelling

Om te beginnen de eerste deelvraag van het onderzoek: *Wat kan Utrecht leren van relevante andere situaties?* Hierbij is gekeken naar de planning, financiering en exploitatie van een viertal (Groningen, Amsterdam, Arnhem en Haarlem) recent gereedgekomen grote stationsstallingen. Aan het eind van hoofdstuk 6 zijn, op basis van de onderzochte cases, een aantal algemene waarnemingen genoemd die voor de ontwikkeling van stationsstallingen in Utrecht relevant zouden kunnen zijn. Deze waarnemingen zijn gebaseerd op de bestudering van vele beleidsdocumenten en interviews. De resultaten zijn weergegeven in de onderstaande schema's (*figuur 8.1 t/m 8.3*)

Algemene waarnemingen	Relevantie Utrecht	Praktijk
Financiering		
Private bijdragen in investeringskosten van stationsstallingen worden niet gedaan <i>-Wel potentie volgens alle gemeenten</i> <i>-Alleen het laten meebetalen van bedrijven binnen of in de nabijheid van het stationsgebied maakt kans</i> <i>-Druk vanuit gemeenten om kosten te reduceren d.m.v. private investeringen</i>	In Utrecht werd het laten meebetalen van private partijen gezien als mogelijke oplossing voor het financieringstekort. Het blijkt dat meebetalen van private partijen niet gebruikelijk is. De grootste private partij in het gebied, Corio, realiseert zelf al een aantal stallingen in het gebied. Of Corio laten meebetalen realistisch is, blijft de vraag.	Ook in Utrecht wordt de potentie van deze financieringsvorm gezien. In de praktijk komt het echter alleen op kleine schaal voor (NS Poort die investeerde in de Ov-Stallingen). Voor het nog te ontwikkelen gebied rond de Knoopkazerne worden wel mogelijkheden gezien. De uitwerking hiervan ligt stil als gevolg van de crisis.
Ontbreken van een sluitende financiering, aan het begin van het project, hoeft geen reden te zijn voor het niet uitvoeren.	In Utrecht is een (groot) tekort aan investeringsbudget om het project, in zijn huidige vorm, te realiseren. Door betrokkenen wordt echter aangegeven dat het project in deze vorm doorgang zal vinden. Er zal geen sprake zijn van een versoberde versie. Het project zal gefaseerd uitgevoerd worden. Dekking van het gehele investeringsbedrag aan het begin van het project, is daardoor niet noodzakelijk.	Er wordt op dit moment, door de NS, ProRail en de gemeente, alles gedaan om het tekort te dichten. Dit is cruciaal voor het verdere succes van het project. Doordat het project gefaseerd uitgevoerd kan worden, hoeft het gehele budget niet in één keer voorhanden te zijn. Voor verder dichten van het tekort wordt een dringend beroep gedaan op de gemeente. Het gehele investeringsbudget is op dit moment afkomstig van het Rijk

Figuur 8.1: Overzicht algemene waarnemingen, relevantie en conclusie/aanbeveling Utrecht (financiering)

Algemene waarnemingen	Relevantie Utrecht	Praktijk
Planning		
<p>Toename van het aantal gebruikers, bij de realisatie van nieuwe stallingen is ook in de praktijk waar te nemen</p> <p><i>-In vroeg stadium planvorming opnemen van extra/flexibele ruimte</i></p> <p><i>-Probleem hierbij: beperkte ruimte binnen stationsgebieden</i></p>	<p>In Utrecht zal alles inpandig gerealiseerd worden, wat gunstig is m.b.t. de schaarste van ruimte. Extra uitbreiding van de capaciteit zal ook in Utrecht moeilijk zijn gezien de beschikbare ruimte in de nieuwe situatie.</p>	<p>Volgens de gemeente zijn 22.000 stallingsplekken nog steeds voldoende. Naar aanleiding van o.a. dit commentaar heeft de gemeente het aantal nog een keer laten herijken. Hieruit volgde een bandbreedte, een capaciteit tussen de 21.000 en 24.000 moet voldoende zijn om de komende jaren in de vraag te voorzien 2025. O.b.v. andere cases is het waarschijnlijk dat er tekorten zullen ontstaan. Er is echter weinig ruimte voor uitbreidingen</p>
<p>De mate van betrokkenheid van de verschillende partijen (Gemeente, NS en ProRail) verschilt per stationsstalling</p> <p><i>-Goed contact en een goede samenwerking zijn basis voor een bevredigend eindresultaat</i></p> <p><i>-Kan het verschil maken tussen het wel of niet doorgaan van projecten (kostendeling: een partij kan het niet alleen realiseren)</i></p>	<p>In Utrecht werken de NS, ProRail en de gemeente nauw samen. De Projectorganisatie Stations gebied (POS) heeft vanuit de gemeente Utrecht de regie over de herinrichting van het stationsgebied</p>	<p>De samenwerking tussen de betrokken partijen verloopt goed. Er vindt vaak overleg plaats, waarbij in sommige gevallen ook andere belanghebbenden kunnen aanschuiven. De communicatie met bijvoorbeeld private partijen moet leiden tot een goede afstemming tussen alle stallingen in het gebied</p>
<p>Rekening houden met vertragingen</p> <p><i>-In alle gevallen was er sprake van vertraging</i></p> <p><i>-Bestuurlijk: Plan moet "er door komen"</i></p> <p><i>-Vertragingen bij bouw: Stationsstallingen zijn vaak onderdeel van een veel grotere, onderling verbonden, (her-)ontwikkeling</i></p> <p><i>-Vertragingen in het ene deel van het project, zorgen voor vertragingen in andere delen</i></p>	<p>In Utrecht gaat het om het gehele stationsgebied dat herontwikkeld wordt. Uit de praktijk blijkt dat dergelijke projecten doorgaans vertragingen oplopen. In Utrecht is dit ook het geval, de planning is bijgesteld. Het gaat hier voornamelijk om vertragingen veroorzaakt door de politieke besluitvorming</p>	<p>Er hebben zich vertragingen voorgedaan. Deze zijn voornamelijk te herleiden tot de politiek. De Project Organisatie Stationsgebied probeert oponthoud als gevolg van vertragingen in andere delen van het project te voorkomen door projecten zo veel mogelijk los te koppelen. Dit kan echter maar in beperkte mate</p>
<p>Een praktisch punt om rekening mee te houden is de veranderende verschijningsvorm van de fiets</p> <p><i>-Steeds grotere groepen fietsen met manden, dikke banden, elektrische fietsen etc</i></p> <p><i>-Hier dient men rekening mee houden worden, anders ontstaat alsnog een tekort aan "geschikte" stallingsplekken</i></p>	<p>Er wordt rekening met de veranderende verschijningsvorm van de fiets gehouden. Er is ingeschat is dat 2% van het totaal (22.000) afwijkende fietsmodellen zijn. De helft hiervan zijn brommers. Er wordt gewerkt aan "slimme rekken" die geschikt zijn voor meerdere type fietsen.</p>	<p>In de huidige plannen is de 2% capaciteit voor afwijkende fietsmodellen (ook brommers en scooter) aangehouden. Dit zijn 440 plekken voor het hele gebied. Afgaande op de situatie in andere stationsgebieden is dit veel te weinig. Volgens de POS wordt er gewerkt aan een nieuw soort fietsenrek, "slimme rekken", waarin fietsen met afwijkende maten makkelijker geplaatst kunnen worden</p>

Figuur 8.2: Overzicht algemene waarnemingen, relevantie en conclusie/aanbeveling Utrecht (planning)

Algemene Waarnemingen	Relevantie Utrecht	Praktijk
Beheer & Exploitatie		
Er is een landelijk discussie gaande over de wijze waarop stallingen geëxploiteerd en beheerd zouden moeten worden -Keuze: alles betaald/prijsdifferentiatie vs. alles gratis -Alles betaald: Welke prijs is redelijk? -Prijsdifferentiatie: Prijs verschillend per stalling o.b.v. afstand tot perron of kwaliteit stalling? -Alles gratis: fietsenstallen is een gemeentelijke taak en dit kost nu eenmaal geld.	Nog niet bekend voor welk regime gekozen gaat worden. Het college van de gemeente Utrecht heeft ingezet op betaald fietsparkeren om te zorgen voor een sluitende business case.	In Utrecht lijkt men te gaan kiezen voor een regime met differentiatie op basis van kwaliteit. Alles betaald lijkt een stap te ver. Het Rijk heeft aangegeven dat er altijd gratis stallingen binnen een stationsgebied aanwezig moeten zijn (hetzij op competitieve loopafstand). Uit onderzoek blijkt dat er bij differentiatie o.b.v. kwaliteit grote tekorten zijn, zowel op de investering als de exploitatie. Wie deze kosten op zich zal nemen is onduidelijk, geen van de partijen zal dit zomaar doen. De kans is groot dat de gemeente hiervoor zal moeten opdraaien. Er wordt een pilot voorgesteld om te zien hoe het regime in de praktijk functioneert.
Wanneer gekozen wordt voor een betaald regime is een goed (snel) betalingssysteem noodzakelijk -Bijvoorbeeld koppeling OV-chipkaart	Bij deze keuze voor een betaald regime zal in een Utrecht een geautomatiseerd systeem gebruikt gaan worden.	Utrecht is een betaalsysteem aan het ontwikkelen waarbij het afrekenen snel verloopt. De OV-chipkaart wordt hier als ideaal middel gezien. De landelijke organisatie die hier verantwoordelijk voor is staat dit echter nog niet toe
Er worden mogelijkheden gezien tot het vragen van een jaarlijkse bijdrage van bedrijven binnen en nabij het stationsgebied voor het stallen van fiets van werknemers en bezoekers -Wordt al toegepast in Arnhem	In Utrechtse stationsgebied zijn heel veel winkels en kantoren. In principe bestaan er dus wel mogelijkheden voor het vragen van een jaarlijkse bijdrage	Er is op dit moment geen partij die jaarlijks gaat bijdragen aan de OV-stallingen. Hiervoor worden wel mogelijkheden gezien bij het nog te ontwikkelen gebied rond de Knoopkazerne

Figuur 8.3: Overzicht algemene waarnemingen, relevantie en conclusie/aanbeveling Utrecht (beheer en exploitatie)

Vervolgens is het belangrijk om vast te stellen *hoeveel plekken er nu werkelijk gerealiseerd gaan worden*. In *paragraaf 7.1* is duidelijk geworden dat er op dit moment wordt uitgegaan van bandbreedte tussen de 21.000 en 24.000 plekken. Dit aantal moet toereikend zijn om tot 2025 in de fietsparkeervraag te kunnen voorzien.

Of dit aantal werkelijk voldoende zal zijn voor een toekomstbestendige oplossing, is de vraag. Vooral vanuit de Fietsersbond bestaat er grote twijfel of het aantal stallingsplekken toereikend zal zijn. De Fietsersbond beweert dat er sprake is van een grote "verborgen behoefte". Deze behoefte zou voornamelijk bestaan bij mensen die op dit moment niet op de fiets naar het stationsgebied komen vanwege de parkeerproblemen. De Fietsersbond (2011) stelt, dat het niet onmogelijk is dat de behoefte in 2020 het dubbele bedraagt van de nu geplande 22.000 plekken. Deze stelling is grotendeels gebaseerd op de waarneming dat in 2010 bijna 30% meer fietsen werden gestald dan op basis van de schatting van vier jaar eerder werd verwacht.

Of de Fietsersbond gelijk heeft is moeilijk in te schatten. Zij baseren zich bij hun uitspraken op (oude) cijfers van de gemeente die recentelijk nog grondig gecontroleerd (herijkt) zijn. Wat wel vastgesteld kan worden is, dat bij alle onderzochte cases (paragraaf 6.1) waar recentelijk nieuwe stallingen in gebruik zijn genomen, spoedig na de opening een tekort aan stallingsplekken ontstond. Dit fenomeen speelt niet alleen bij de in dit stuk onderzochte cases, het is een landelijk verschijnsel. Eerdere rapporten hebben het over een "problematisch succes", de enorme extra vraag naar stallingsplekken als gevolg van een nieuwe stalling kan vaak onmogelijk door de nieuwe stalling opgevangen worden.

Het is raadzaam het advies van de Fietsersbond, om flexibele ruimte op te nemen in het plan, op te volgen. Wanneer de (in pandige) stallingen eenmaal opgeleverd zijn, is het moeilijk deze uit te breiden. Van drie stallingen (Sijpesteijn, Stationsplein West en de Noorderstalling) zijn definitieve ontwerpen, deze zijn niet meer aan te passen. Door de Project Organisatie Stationsgebied wordt aangegeven dat er voornamelijk bij de Knoopkazerne mogelijkheden zijn om uit te breiden. De ontwikkeling van dit gebied ligt op dit moment echter stil, er was een stedenbouwkundige visie maar veel partijen in het gebied hebben zich teruggetrokken. Het is verstandig om dit gebied zo in te richten dat eventuele extra vraag naar stallingen opgevangen kan worden.

Een andere belangrijke deelvraag is: *Wat zijn de investeringskosten van de stallingen en wie dragen bij aan de dekking van deze kosten?* Uit *paragraaf 7.2* blijkt dat de investeringskosten tussen de € 49.8 en € 51.6 miljoen zullen liggen, afhankelijk van het gekozen regime. De kosten per stallingsplek bedragen dus ongeveer €2.250, wat een hoge prijs per plek betekent. De Project Organisatie Stationsgebied is van mening dat, gegeven de kwaliteit, de kosten niet té hoog zijn. De hogere kosten komen voornamelijk voort uit de extra kwaliteitseisen. Met name het fietsvrije maaiveld maakt het project duur. De hoge kosten zorgen voor grote tekorten op zowel de investering als de exploitatie, deze gaan in Utrecht deels verhaald worden op de gebruiker.

Uit *paragraaf 7.3* blijkt dat het gehele investeringsbudget afkomstig is van het Rijk. Zowel de gemeente als de NS dragen in directe zin niet bij aan het investeringsbudget. Het is opvallend dat de gemeente niets bijdraagt. Uit het interview met ProRail blijkt dat bijna alle stationsstallingen in Nederland gefinancierd worden op basis van cofinanciering. Hierbij nemen zowel het Rijk als de gemeente een deel van de kosten op zich. Wat nog opmerkelijker is, is het feit dat juist de gemeente extra kwaliteitseisen aan de stallingen heeft gesteld. Er is op dit moment nog geen sprake van cofinanciering (*deelvraag: Is er sprake van cofinanciering?*). Omdat er nadrukkelijk naar de gemeente Utrecht gekeken wordt om het huidige tekort te dichten, zal cofinanciering in de nabije toekomst waarschijnlijk wel plaatsvinden.

De gemeente Utrecht zag voorafgaand aan het project *mogelijkheden om private partijen te betrekken bij de financiering van de stationsstallingen*. Deze private partijen konden zich zowel binnen als buiten het stationsgebied bevinden, als ze maar voordeel zouden hebben van de nieuwe stallingen. Het blijkt dat het vragen van een bijdrage in de investeringskosten door private partijen, alleen realistisch is wanneer deze partijen zich binnen het stationsgebied bevinden. In *paragraaf 7.3* is te lezen dat binnen het project maar één private partij heeft geïnvesteerd in de OV-Stallingen. Waar eerst aan Corío werd gedacht als grote private investeerder kan deze na dit onderzoek afgeschreven worden. Het blijkt dat Corío echt een eigen stallingsopgave heeft.

Tot op heden lijken private investeringen in stationsstallingen niet van de grond te komen. Er moet veel geld geïnvesteerd worden in een voorziening met een sterk publiek karakter. In *paragraaf 7.3* wordt gesteld dat er in de toekomst wel mogelijkheden bestaan voor private investeringen in OV-stallingen, vooral bij de Knoopkazerne. Omdat veel ontwikkelingen binnen het gebied vanwege de crisis uitgesteld worden, is het echter moeilijk in te schatten hoe dit in de toekomst zal verlopen.

Hoe groot is het huidige tekort op het investeringsbudget en hoe gaat dit weggewerkt worden? Uit *paragraaf 7.4* blijkt dat het huidige tekort op het investeringsbudget €10 miljoen bedraagt. De drie belangrijkste partijen, ProRail, de NS en de gemeente Utrecht, zijn momenteel aan het onderhandelen wie het tekort op zich gaat nemen.

ProRail is, met geld van het Rijk, verantwoordelijk voor de totstandkoming van het gehele budget. Het is niet waarschijnlijk dat er door het Rijk aanvullend budget beschikbaar wordt gesteld voor de Utrechtse stationsstallingen.

De NS voelt zich voornamelijk verantwoordelijk voor haar eigen (bewaakte) stallingen, die op veel stations te vinden zijn (zie ook *bijlage 6*). De NS is een semi-private partij, zij beschouwen fietsenstallingen een onderdeel van de openbaarvervoersketen. Omdat dat ze zelf ook stallingen ontwikkelen en exploiteren kunnen ze niet verplicht worden geacht bij te dragen in grootschalige openbare stallingen.

De verdeling van de kosten is op dit moment zeer scheef. Vooral als er gekeken wordt naar de voornaamste reden van het grote tekort, de extra kwaliteitseisen van de gemeente, is het merkwaardig dat ze tot op heden niets bijdraagt. Op basis van het uitgevoerde onderzoek is vanuit verschillende invalshoeken een inbreng van de gemeente te verantwoorden. Om te beginnen stelt de gemeente Utrecht dat zij de ambitie heeft om dé OV- en fietsstad van Nederland te worden. Het stationsgebied moet aantrekkelijk worden voor verschillende gebruikers en er moet sprake zijn van een hoge verblijfskwaliteit. Wanneer de gemeente deze ambities formuleert, is het logisch dat men hiervoor ook geld vrij maakt. Zoals eerder aangegeven, is het ook vanuit het perspectief van ProRail's opmerkelijk dat de gemeente niets bijdraagt. Binnen andere stationsgebieden in Nederland is het gebruikelijk dat gemeenten de helft van de investeringskosten op zich nemen (cofinanciering). Vanuit de theorie kan geconcludeerd worden dat fietsenstallingen gemeenschappelijke voorzieningen zijn, waar de overheid zorg voor dient te dragen (Hess en Ostrom). De landelijke overheid heeft met €32 miljoen al een enorme bijdrage geleverd en het is logisch dat ook de lokale overheid een deel van de kosten op zich neemt. Er zal binnen de gemeentelijke begroting gezocht moeten worden naar voldoende middelen.

Hoe wordt het beheer geregeld en zijn de beheerkosten gedekt? Ondanks dat het nog niet officieel bevestigd is, gaat in Utrecht waarschijnlijk gekozen worden voor een regime dat uitgaat van differentiatie op basis van kwaliteit. De eerste insteek was om te kiezen voor een regime dat uitgaat van alleen betaalde plekken. Dit stuitte echter op zo veel verzet dat er voor een compromis is gekozen (zie ook *bijlage 11*). Een voordeel van een regime dat verschillen in (stallings-)kwaliteit biedt, is dat er verschillende prijzen gevraagd kunnen worden. Gebruikers hebben de keuze of- en hoeveel ze willen betalen voor bepaalde eigenschappen van een stalling. Zo zullen de plekken het dichtst bij de perrons het duurst zijn en bevinden de gratis stallingen zich op verdere loopafstand. Het is de vraag of mensen bereid zijn te betalen om (bijvoorbeeld) minder ver te lopen. Er bestaat een (reële) kans dat de gratis stallingen zullen uitpuilen en de betaalde grotendeels leeg zullen staan. Het tarief moet zo afgestemd worden dat het aantrekkelijk wordt om de fiets betaald te stallen. De hoogte van het tarief kan gezien worden als sturingsinstrument: stalt niemand betaald dan kan het omlaag en stalt iedereen gratis en dreigen er tekorten (aan stallingsplekken) dan kan het omhoog. Te vaak het tarief aanpassen is echter niet wenselijk en prijsverhogingen zullen waarschijnlijk stuiten op veel verzet van de gebruikers en belangenorganisaties (o.a. Fietsersbond).

Op de vraag of de beheerkosten zijn gedekt, is geen eenduidig antwoord te geven. Aangezien er (officieel) nog is gekozen en alle regimes verschillen qua kosten en opbrengsten. Daarnaast is het belangrijk of het tekort gedekt is, of dat er geld geleend moet worden om het gat te dichten. De herkomst van de verschillen in kosten en opbrengsten (en dus het gat op de begroting) tussen de verschillende regimes zijn uitgebreid beschreven in *paragraaf 6.5*.

Bij het regime waar vermoedelijk voor gekozen gaat worden, differentiatie op basis van kwaliteit, is sprake van een negatief exploitatie saldo (-€32 miljoen). *De vraag is wie dit tekort op zich gaat nemen.* De gemeente Utrecht neemt nu een groot deel van de beheerkosten op zich en zal dit ook in de toekomst blijven doen. Als de tekorten zich opstapelen en de stallingen minder succesvol zijn dan verwacht, zullen de kosten zwaar wegen op de gemeentelijk begroting. Het succes van de stallingen en de bereidheid tot betalen zijn factoren die met elkaar verweven zijn en zullen in grote mate de toekomst van de stationsstallingen bepalen. Er moet gedegen onderzoek gedaan worden naar de bereidheid van gebruikers om te betalen, pas als dit inzichtelijk is kunnen er stevig onderbouwde uitspraken worden gedaan over de financiële toekomst van het project. De enige manier om hier inzicht in te krijgen is het opstarten van een pilot. Er is voorgesteld dat dit wordt gedaan bij de stallingen onder Stationsplein West. Het is cruciaal dat deze pilot doorgang vindt, ook om inzicht te krijgen in de parkeerduur, type gebruiker etc. Zodra de resultaten bekend zijn kan een degelijke strategie bedacht worden voor de rest van het stationsgebied.

8.2. Relatie praktijk en literatuur

Op basis van de literatuur kunnen er een aantal zaken geconcludeerd worden. Het gaat hier zowel om de wetenschappelijke theorieën als om de beleidsdocumenten waarin beschreven wordt hoe stationsstallingen gerealiseerd zouden moeten worden.

In het Theoretisch kader worden eerst de ideeën van Hess en Ostrom over collectieve goederen besproken. De auteurs stellen, dat er niet meer sprake is van een eenduidige scheiding tussen publieke en private goederen. Wanneer er naar de matrix van Hess en Ostrom gekeken wordt, kunnen fietsenstallingen op stationslocaties gecategoriseerd worden als gemeenschappelijke voorzieningen. Er is sprake van revaliserend gebruik: als iemand een fiets in een stalling zet, kan iemand anders dit (op hetzelfde moment) niet kan doen. De mate van uitsluitbaarheid is klein, in principe kan iedereen, voor een bepaalde tijdsduur, gebruik maken van de stalling *zie figuur 3.1*. De verantwoordelijkheid voor dergelijke voorzieningen ligt bij de overheid. In de praktijk blijkt dat deze ook de meeste kosten op zich neemt. Vanuit deze gedachte is het, zoals eerder aangegeven, logisch dat de gemeente Utrecht het huidige tekort op de investering op zich neemt. Het gaat om de lokale infrastructuur waarvoor de gemeente, naast het Rijk, zorg dient te dragen.

Zowel het onderzoek van Offermans als dat van de Erasmus Universiteit uit 2004 over *value capturing* en *benefit sharing*, werden in het theoretisch kader genoemd als mogelijkheden tot het vinden van aanvullende middelen in Utrecht. Er wordt onderscheid gemaakt tussen *directe* en *indirecte value capturing*. Bij *directe value capturing* wordt opgemerkt dat dit, in het huidige bestuursklimaat, weinig kans maakt. De gebruikersbijdrage (een *directe value capturing* instrument) die genoemd wordt, lijkt niet realistisch via een verhoging van de gesuggereerde Onroerendezaakbelasting of door extra belasting te heffen op het verdiende loon van gebruikers binnen het verzorgingsgebied. Wel zullen in Utrecht de directe gebruikers van de stallingen belast worden via het tarief dat voor veel van de stallingen gevraagd zal worden. Er zal voor de nieuwe stallingen geld gevraagd worden terwijl deze zich op ongeveer dezelfde locaties bevinden als de oude stallingen, die gratis waren. De nieuwe stallingen hebben meer capaciteit en zijn hoogwaardiger van kwaliteit. Er kan vanuit de *value capturing* gedachte beredeneerd worden dat de gebruikers profijt hebben van de ontwikkeling en hiervoor betalen door middel van het tarief.

Vervolgens *indirecte value capturing*, waar *benefit sharing* ook onder valt. *Indirecte value capturing* instrumenten richten zich alleen op de ontwikkelaars van vastgoed in de nabijheid van de nieuw aan te leggen infrastructuur. De verschillende geïnterviewde experts geven aan dat er wel mogelijkheden zijn voor private investeringen in de stationsstallingen, maar dat deze partijen zich dan wel binnen het gebied moeten bevinden. Dit komt overeen met *indirecte value capturing*. De suggestie van Bureau Berenschot om ook partijen te benaderen die zich buiten het stationsgebied bevinden en voordeel ondervinden van goede stationsstallingen, lijkt op basis van zowel de theorie als de praktijk niet realistisch.

Bij *indirecte value capturing* kunnen ontwikkelaars, op vrijwillige basis, worden uitgenodigd tot medefinanciering. Ook kan de financiering plaats vinden door middel van overheidsingrijpen (onvrijwillig). In Utrecht is geprobeerd de vrijwillige variant toe te passen, in het geval van het Stads Kantoor is dit ook gelukt. Deze investering kan worden gezien als een ontwikkelaarsbijdrage, het gaat hier om een eenmalige contributie aan de investeringskosten. Bij de overige private partners die zich in het gebied bevinden is dit minder succesvol gebleken. Veel partijen kiezen ervoor om zelf de stallingen te ontwikkelen conform het bouwbesluit. Ook speelt de afstand van de OV-gerelateerde stallingen ten opzichte van de winkels (Corío) een rol, deze zou te groot zijn om gezamenlijk stallingen te ontwikkelen. Het veranderen van de locaties van de stallingen is geen optie gezien het gebrek aan ruimte in het gebied. Het is wel mogelijk dat meer private partijen gaan investeren in de stallingen. Dit is voornamelijk van toepassing bij de Knoopkazerne, het is echter de vraag op welke termijn dit gebied ontwikkeld gaat worden gezien de huidige economische situatie.

De veelkoppigheid en wispelturigheid van de overheid zijn belangrijke variabelen geweest voor het mislukken van de publiek-private samenwerking (*benefit sharing*) in het Rotterdamse stationsgebied. De nieuwe integrale aanpak, die voor het eerst in Utrecht bij de (her)ontwikkeling van het stationsgebied wordt toegepast, zou dit moeten oplossen. Er is door de integrale aanpak in Utrecht al veel beter overleg en meer inzicht in de financiële inbreng van de verschillende betrokkenen.

Ondanks de verbeterde inzichtelijkheid, lijkt *benefit sharing* nog steeds niet bruikbaar voor grootschalige private medefinanciering van de stationsstallingen in Utrecht. Het gedeeltelijk terug sluisen van winsten uit commerciële activiteiten is op dit moment onhaalbaar. De mogelijke toename van de winst zal moeilijk rechtstreeks toe te wijzen zijn aan de stationsstallingen binnen het gebied. Voor het stationsgebied als geheel zijn er misschien mogelijkheden voor dit instrument, dit vraagt echter nader onderzoek.

8.3. Een blik op de toekomst

Tot slot een blik op de toekomst van de stationsstallingen in Utrecht. Aan het einde van dit onderzoek blijkt dat er veel onzekere factoren zijn als er gekeken wordt naar de situatie in het Utrechtse stationsgebied. Gedurende het onderzoek kwam er telkens nieuwe informatie naar buiten over de situatie en wat de plannen waren.

Kijkend naar de komende jaren is het voor Utrecht zaak dat het tekort op het investeringsbudget wordt gedicht. In het stuk is meerdere malen naar voren gekomen dat, wanneer het tekort geleend zou moeten worden, dit desastreuze gevolgen zou hebben voor het sluitend krijgen van de business case voor de komende jaren (lees decennia). Hierbij moet ook nog het exploitatietekort gedicht worden. Op dit moment wordt er vooral naar de gemeente Utrecht gewezen om het tekort te dichten

Vervolgens is het zeer interessant om te zien of het regime differentiatie op basis

van kwaliteit, dat waarschijnlijk gekozen gaat worden, succesvol zal zijn. Dit is een ontwikkeling waar niet alleen alle betrokkenen in Utrecht benieuwd naar zijn, maar gemeenten in het hele land kijken mee. Gezien het feit dat dit regime nog nergens op grote schaal is toegepast, is de reactie van de gebruiker moeilijk in te schatten. De geplande pilot moet hier duidelijkheid over verschaffen.

Wanneer bekend is of mensen betaald parkeren accepteren en niet alleen de gratis stallingen (op verdere loopafstand) uitpuilen, is het mogelijk om in te schatten of het aantal stallingsplekken dat gerealiseerd gaat worden voldoende zal zijn. Wanneer de stallingen (en het regime) een succes zijn is het, kijkend naar de situatie in andere steden, waarschijnlijk dat er tekorten zullen ontstaan. In Utrecht is er weinig flexibele ruimte in de plannen opgenomen en hierdoor kunnen opnieuw capaciteitsproblemen ontstaan. Er wordt echter aangegeven dat er met het stallingstarief gestuurd kan worden. Zo kan het tarief hoger gemaakt worden wanneer er een te kort aan plekken ontstaat.

Ten slotte is gebleken dat op dit moment weinig mogelijkheden bestaan om private partijen te betrekken bij de financiering van stallingen. De grootste private speler in het gebied is Corío en deze zal geen bijdrage leveren aan de investeringskosten van de stallingen. Door de Project Organisatie Stationsgebied wordt aangegeven dat er in de toekomst waarschijnlijk mogelijkheden zullen zijn tot een gezamenlijke financiering. Ook andere gemeenten zien het potentieel van private investeringen in stationsstallingen. Het moet voor alle partijen voordelen met zich meebrengen en gaan om logische combinaties. De financiële crisis zorgt ervoor dat veel private ontwikkelingen tijdelijk uitgesteld zijn. In een aantrekkende economie zou deze vorm van financiering wel degelijk mogelijkheden bieden.

8.4. Reflectie

Vanuit wetenschappelijk oogpunt was het lastig om bij het onderwerp, relevante wetenschappelijke literatuur te vinden. Uiteindelijk is gekozen om het vanuit de financiële kant te belichten en dit te koppelen aan gemeenschappelijke/collectieve goederen. Omdat het onderzoek over een zeer concreet onderwerp ging was het soms lastig dit wetenschappelijk te benaderen.

In eerste instantie was het niet duidelijk dat er al zo veel bekend was over het project. Dit werd nog lastiger omdat het project zich tijdens het onderzoek verder ontwikkelde. Bepaalde beleidsstukken werden in de loop van het onderzoek achterhaald en dit moest vervolgens in de scriptie aangepast worden.

Hoewel het regelen van interviews aanvankelijk stroef verliep vanwege de vakantieperiode, lukte het hierna vrij vlot om gesprekken aan te gaan. Wat hier bij opviel was dat de geïnterviewde personen allemaal zeer enthousiast waren om mee te werken. Dit leidde tot zeer interessante gesprekken.

Het schrijven van de thesis heeft uiteindelijk langer geduurd dan aanvankelijk gepland. Dit werd voornamelijk veroorzaakt door het volgen van een tweede master. Ook het beperken van het onderzoek tot bepaalde onderwerpen was soms lastig. In sommige gevallen werd ongemerkt afgedwaald van het hoofdonderwerp. Dit werd versterkt door het feit dat het schrijven van de scriptie telkens een aantal weken stil lag, waarna de draad weer opgepakt moest worden. Dit zorgde er ook voor dat aan het einde van de thesis hard werkt moest worden aan een "rode draad" door het geheel. Uiteindelijk ben ik tevreden over het resultaat en ik denk dat het een goede verzameling is van feiten en theorie over het realiseren van fietsenstallingen op stationslocaties.

Bronvermelding

Adviesgroep Fiets (2009), Modellen regimes fietsparkeren Utrecht CS. Utrecht: Gemeente Utrecht

Berger, J. en S. Broek (2010), 'Aanmeldingsgolf door crisis'? *Analyse van studentenaantallen en studiemotieven 2009-2010*. Zoetermeer: Ministerie van OCW

Bree, van M. (2003), Fiets en trein: een succesvolle keten. *De fiets in het natransport*. Utrecht: Fietsersbond

AT Osborn (2011) Fietsparkeren OV-Terminal Utrecht. Baarn: AT Osborn

Bureau Berenschot (2011), Fietsparkeerorganisatie Utrecht Centraal *Rapportage strategiefase*. Utrecht: NS, ProRail en de gemeente Utrecht

Burgemeester en Wethouders gemeente Utrecht (2012), Raad 19-1; Beantwoording vragen BP Entreegebouw. Gemeente Utrecht: Brief aan de Gemeenteraad

Centraal Planbureau (2011), Centraal Economisch Plan 2011 *Matige economische groei: Herstellende overheidsfinanciën*. Den Haag: Sdu uitgevers

Ditewig, R., M. van Lijden, M. van Wely (allen gemeente Utrecht) en G. De Graaff (dolte stedenbouw) (2010), Inspiratieboek fietsparkeren. *Een frisse kijk op fietsparkeren in de binnenstad van Utrecht*. Programma Bereikbaarheid en Luchtkwaliteit maart 2010. Utrecht: Gemeente Utrecht en dolte stedenbouw

Dommering, E., B. Hugenholtz en J. Kabel (2002), De overheid en het publiek domein van informatie voor wetenschappelijk onderzoek. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam

Embden, van, J., C. Coolsma, A. Zijlstra, J. van der Horst, M. Bakker en N. Kattepoel (2006), Fietsparkeren bij het Centraal Station te Utrecht en bij de toekomstige OV-Terminal. Utrecht: Fietsersbond afd. Utrecht

Embden, van J. en J. van der Horst (2006), Ruimte voor de fietsklem in Utrecht. Utrecht: Fietsersbond

Fietsberaad (2001), Samenwerkingsproject Ruimte voor de fiets. *Modernisering fietsparkeervoorzieningen bij alle 380 NS-stations*. Uit: *Fietsverkeer*, nr 1, jaargang 1, oktober 2001, pp. 6-7 Delft: Klats publiciteit

Fietsberaad (2005), Gewenst: stappenplan voor fietsparkeren bij stations. uit: *Fietsverkeer*, nr 12, jaargang 4, november 2005, p. 28. Delft: Klats publiciteit

Fietsberaad (2011), Een heldere organisatie van het fietsparkeren bij stations *Reactie van het Fietsberaad op het rapport "Fietsparkeren bij stations. Oplossingsrichtingen voor een systeemsprong"*, opgesteld door bureau Berenschot. Utrecht: Fietsberaad

Fietsersbond (2009), Standpunt fietsparkeren bij stations, *vastgesteld in het Algemeen Bestuur van 21 sep*. Utrecht: Fietsersbond

- Terpstra, M., J. van Embden, R. Glas en W. Bot (2009), Fietsparkeren in het nieuwe stationsgebied van Utrecht, *Randvoorwaarden, flexibiliteit en optimale benutting*, september 2009. Utrecht: Fietsersbond
- Tijssen, B. en O. van Boggelen (2007), Ontwikkelingen van het fietsgebruik in voor- en natransport van de trein. uit: *Fietsberaad*, maart 2007, Versie 1. Rotterdam: Fietsberaad en Groen Licht Verkeersadviezen
- Tijssen, B., L. Eggen, B. van Westing, H. van Zeijl (2003), Dynamiek in het parkeren van fietsen bij stations. *Onderzoek naar de ontwikkeling van de aantallen geparkeerde fietsen bij NS-stations* uit: *Fietsberaad* nummer 3 mei 2003. Tilburg/Ede: Fietsberaad en Groen Licht verkeersadviezen
- Geerdink, M., R. Schooleman., B. Staffhorst, H. Doornbos en M. Hes (2010) Fietsparkeren bij stations: *Oplossingsrichtingen voor een systeemsprong*. Utrecht: Bureau Berenschot
- Gemeente Utrecht (2006), Structuurplan Stationsgebied. Utrecht: Dienst Stadsontwikkeling
- Gemeente Utrecht (2010), Bestuursrapportage Stationsgebied. Utrecht: Gemeente Utrecht
- Gemeente Utrecht (2010), Notitie fietsparkeren Stationsgebied. *Bijlage bij het besluit van Burgemeester en Wethouders van Utrecht op 2 november 2010*. Utrecht: Gemeente Utrecht
- Gemeente Utrecht (2010), Voortgangsrapportage Stationsgebied april 2010. Utrecht: Gemeente Utrecht
- Gemeente Utrecht (2011), Voortgangsrapportage Stationsgebied februari 2011. Utrecht: Gemeente Utrecht
- Gemeente Utrecht (2010), Achtergrondnotitie Stationspleinen November 2010. Utrecht: Gemeente Utrecht
- Goudappel Coffeng (2002), Tussenrapport evaluatie ombouw fietsenstallingen. uit: *Fietsverkeer*, nr 6, juni 2003, p. 6. Delft: Klats publiciteit
- Haan, de L. (1997), Grenzen aan de "commons" een wijze les voor bestuurskundigen en planologen. Amsterdam: Vakgroep Sociale Geografie Universiteit van Amsterdam
- Hendriks, R. (2008), Fietsenstallingen realiseren met cofinanciering Uit: *Fietsverkeer*, nr 18, februari 2008, pp. 34-38. Delft: Klats publiciteit
- Hendriks, R. (2009), Gemeenten in dubio over gratis stallen bij station Uit *Fietsverkeer*, nr 23, oktober 2009, pp 14-18. Delft: Klats publiciteit
- Hess C. en E. Ostrom (2001), Artifacts, Facilities, And Content: *Information as a Common-pool Resource, Workshop in political theory and policy*. Indiana: Indiana University
- Hoedjes, C.A.M. (2006), 'Is it all about the money...? Een onderzoek t.b.v. de ontwikkeling

van hoogwaardige middelgrote stationslocaties". Eindhoven: Technische Universiteit Eindhoven

Kenniscentrum PPS (2001), Handleiding Benefit Sharing. Den Haag: Kenniscentrum PPS

Kennisplatform verkeer en vervoer (2006), Gebiedsgerichte samenwerking: Projecten kiezen en financieren. Den Haag: OBT bv

Korver W., C.E. Cornelissen en E.J. Verroen (2001), Second opinion concessie NSR- Staat: vervoerkundige analyses. Delft: INRO

Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (2010), Ongevraagd advies fietsparkeren bij stations. Den Haag: Locov

Ligtermoet, D. (2006), Nieuwe ontwikkelingen en kansen voor gemeenten. *Gratis, bewaakt en NS stallingen*. Uit: *Fietsverkeer*, nummer 14, jaargang 5, oktober 2006, pp. 4-6. Delft: Klats publiciteit

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011), Nieuw actieplan: Fietsparkeren bij stations. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Ministerie van Verkeer en Waterstaat¹⁰ (2004), Nota Mobiliteit: *Naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid*. Den Haag Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Oomen J. (2006) HSL-STATIONS Megametamorfozes *Zes toplocaties binnen een straal van 60 km*. uit: *De Ingenieur*, nr 22/23, pp 23-36. Utrecht: Veen Magazines BV

Offermans, R.N., D.M van de Velde (2004), 'Value Capturing Potentieel financieringsinstrument voor Nederland. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam

VROM (2005), Handreiking Grondtransacties en Staatssteun met achtergrondinformatie over het Europese kader. p.20. Den Haag: de ICER-werkgroep Grondtransacties en staatssteun.

Websites

DeStadUtrecht.nl (2011) Gemeenteraad wil ook gratis fietsenstallingen in het Utrechts stationsgebied, bezocht op 16-06-2011

Fietsberaad.nl (2006), Moeilijke inpassing remt bouw Fietsenstallingen bij stations, bezocht op 17-06-2011

Fietsberaad.nl (2006), Financiering blijft obstakel voor gratis NS-stallingen, bezocht op 14-05-2011

Utrecht.nl (2011), Aanpak opzet beheersorganisatie, bezocht op 11-09-2011

Utrecht.nl (2011), Commissiebrief: Besteding restant gelden tijdelijke fietsenstalling Smakkelaarsveld, bezocht op 11-09-2011

Utrecht.nl (2011), Modellen regimes fietsparkeren Utrecht CS, bezocht op 11-09-2011

¹⁰ Huidige Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Utrecht.nl (2011), Overzicht aantallen fietsenstallingplaatsen OVT Utrecht, bezocht op 11-09-2011

Fietsersbond.nl (2010), Advies fietsparkeren bij stations, bezocht op 11-09-2011

Fietsersbond.nl (2008), Capaciteitsproblemen stationsstallingen steeds groter, bezocht op 12-07-2011

Fietsersbond.nl (2010) Fietsersbond voor meer plekken en gratis fietsparkeren bij Utrecht Centraal, bezocht op 11-09-2011

Fietsersbond.nl (2010), Nieuwe cijfers en ontwikkelingen, bezocht op 11-07-2011

Fietsersbond.nl (2009), Stationsstallingen, achtergronden, bezocht op 13-07-2011

ProRail.nl (2011), partijen die bij de realisatie van de verschillende stallingsvarianten en voorzieningen een belangrijke rol spelen 12-09-2011

Verkeerskunde.nl Prijsverschillen in de NS-stallingen, bezocht op 14-09-2011

Bijlage 1: Overzicht van rapporten en gebeurtenissen

Overzicht van belangrijkste rapporten en gebeurtenissen omtrent de te realiseren fietsenstallingen in het stationsgebied rond Utrecht CS. (2002-2010)

Datum/jaartal	Gebeurtenis/Rapport	Verantwoordelijke	Belangrijkste punten
januari 2002	Eindrapportage stationsgebied	Gemeente Utrecht/ Project organisatie stationsgebied	Ontbreken van specifieke doelstellingen over fietsparkeren
2003	Masterplan stationsgebied	Gemeente Utrecht	Gaat uit van 33.000 stallingsplaatsen. Fietsparkeren op het maaiveld als wordt nog als mogelijkheid gezien
mei 2006	Fietsparkeren bij het Centraal Station te Utrecht en bij de toekomstige OV-Terminal	Fietsersbond, afd. Utrecht	2 op de 3 fietsen buiten de klemmen staan Veroorzaker dagelijks zichtbare fietschaos Utrecht CS Op basis van de cijfers van POS en ProRail, het te kort aan stallingsplekken op zal lopen van het toenmalige tekort van 6.800 naar tenminste 13.500 in 2020 Dit tekort wordt veroorzaakt door de onderschatting van het werkelijke aantal geparkeerde fietsen rondom Utrecht CS Aanbeveling om in de huidige planning de capaciteit drastisch te herzien, om zo in de toekomst nog meer chaos en onvrede te vermijden Capaciteit van 17.500 naar 22.000
november 2010	Besluit Burgemeester en wethouders	College van burgemeester en wethouders	Besluit: komende jaren realisatie van 22.000 in pandige OV-gerelateerde fietsparkeerplaatsen (verdubbeling huidige aanbod) Sluitende financiering door externe financiers te laten investeren, de stallingen commerciëler te exploiteren of door verschillende parkeerregimes op basis van betaald parkeren in te voeren

Vervolg

november 2010	Notitie Fietsparkeren Stationsgebied, <i>bijlage bij het besluit van burgemeester en Wethouders van Utrecht op 2 november 2010</i>	College van burgemeester en wethouders/ Gemeente Utrecht	<ol style="list-style-type: none">1. Het gaat om een uniek project in Nederland2. Stallingsplekken verdeeld over inbandige 5 locaties.3. Keuze uitsluitend inbandige stallingen:<ul style="list-style-type: none">➤ <i>Zo optimaal mogelijk gebruik van de schaarse ruimte</i>➤ <i>Creëren van een aantrekkelijke openbare ruimte waar het prettig verblijven</i> <p>Huidige aanpak van de fietsenstallingsproblematiek voldoet niet meer > Er is een vernieuwende aanpak nodig:</p> <ul style="list-style-type: none">➤ <i>Het ontwerp van de fietsenstallingen. (hoogwaardig/flexibel)</i>➤ <i>De organisatie en financiering van het project (integrale aanpak)</i> <p>Het gehele project zal zichzelf, op termijn, moeten kunnen financieren</p>
---------------	--	---	---

Vervolg

Juni 2010	Fietsparkeren bij stations, oplossingsrichtingen voor een systeemsprong.	Bureau Berenschot, in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, NS en ProRail	<p>In dit rapport wordt:</p> <ul style="list-style-type: none">➤ <i>Een analyse gemaakt van de huidige situatie</i>➤ <i>Aangegeven hoe er gewerkt kan worden aan toekomst vaste oplossingen</i>➤ <i>Stappen naar implementatie genoemd.</i>➤ <i>Enkele manieren vermeld waarop de tekorten aan fietsparkeervoorzieningen bij stations (tussen 2011-2020) kunnen worden opgelost</i>
			<p>Verder wordt beschrijving waarom de fietsparkeeropgave bij stations in Nederland steeds groter en urgenter wordt Redenen:</p> <ul style="list-style-type: none">➤ <i>Bij de meeste grotere stations is sprake van bestaande parkeertekorten</i>➤ <i>Explosieve groei van het fietsgebruik</i>➤ <i>Schaarste aan ruimte</i>➤ <i>Toenemende kwaliteitseisen aan stallingen en stationsomgeving,</i>➤ <i>Het verdwijnen van het onderscheid tussen bewaakt en onbewaakt parkeren</i>➤ <i>Een versnipperde en complexe organisatie</i>➤ <i>Verminderde dekkingsmiddelen</i>
			<p>De eerder genoemde fundamentele "andere" denk en werkwijze, komt voort uit het rapport van bureau Berenschot en is nodig om de huidige problematiek aan te pakken</p>

Bijlage 2: Taken en rollen van de verschillende organisaties

Taken en rollen van de verschillende organisaties bij de financiering, realisatie en exploitatie/onderhoud van fietsenstallingen in het stationsgebied.

Organisatie	Taak en rol
Ministerie van Infrastructuur en Milieu	<i>Medefinancier van de aanleg en het beheer van stallingvoorzieningen via ProRail.</i>
Gemeente	<i>Partner in ruimtelijke invulling van de stationsomgeving.</i> (Mogelijk) medefinancier van nieuwe stallingen, zowel bouw als exploitatie. Bouwvergunningverlener (overkapping, kluizen, bewaakte stallingen). Soms eigenaar (onbewaakte) stallingen indien deze op grond van gemeente staan en er geen opstalrecht is geregeld. Handhaven van de stallingsregels en APV (verwijderen wrakken, weesfietsen en fout gestalde fietsen).
Provincie en stadsregio	<i>(Mogelijk) medefinancier van nieuwe stallingen en/of uitbreidingen van stallingen.</i>
ProRail	<i>Realisator van de uitbreiding van de stalling van eerste idee tot uitvoering:</i> Verantwoordelijk voor capaciteitsbepaling van stallingen. Verantwoordelijk voor het vervaardigen van een gedragen ontwerp van de Fietsvoorziening. Regelen van vergunningen en eventueel benodigde saneringen. Uitvoerder van de aanleg van stallingvoorzieningen in het kader van nieuwbouw stations, Ruimte voor de Fiets en andere verbouwingsprojecten. (Alleen of gezamenlijk) financier van stallingsprojecten die (onder begeleiding) door de gemeente worden ontwikkeld en gerealiseerd. Verantwoordelijk voor beheer stallingvoorzieningen. Eigenaar van de inventaris van onbewaakte en bewaakte stallingen. Eigenaar van bewaakte fietsenstallingen voor zover geen onderdeel van Stationsgebouw.
NS Stations (voormalig NS Poort)	<i>Eigenaar van de stationsgebouwen.</i> Juridisch eigenaar van onbewaakte en bewaakte stallingen op NS grond. Dagelijks beheerder (schoonmaken, reparatie) van stallingen in opdracht van ProRail. Houder van voorpleinovereenkomsten met gemeenten.
NS Reizigers	Samen met ProRail bepalen van capaciteitsbehoefte van fietsenstallingen. Afstemming met NS Ketenmanagement (NS Ketenmanagers NS zijn verantwoordelijk voor de keten waarin de trein zich bevindt en hebben een coördinerende en stimulerende functie tussen meerdere partijen). Coördineren en stimuleren van het gebruik van fietsenstallingen en het initiëren van innovatie zoals OV-fiets en OV-scooter.
NS Fiets	Verantwoordelijk voor exploitatie kluisverhuur en bewaakte stallingen. Verhuurder fietskluizen aan OV-fiets en plaatsen voor OV-fietsen in de bewaakte stallingen beschikbaar stellen. Contractpartij richting stallingsexploitanten van bewaakte stallingen..
Maatschappelijke organisaties	<i>Opkomen voor gebruikersbelangen rondom de fiets en fietsenstallingen.</i>

Per fase de taken van de verschillende organisaties met betrekking tot fietsenstallingen in het stationsgebied.

Fase	Taken	Organisatie
Initiatief/Ontwerp	Bepalen van de capaciteitsbehoefte van fietsenstallingen	ProRail en NS Reizigers/vervoerders
	Vervaardigen van een gedragen ontwerp van de fietsvoorzienning	ProRail
	Bepaling van ruimtelijke invulling stationsgebied	Gemeente/NS Poort/Ns Reizigers/ProRail
	Financiering aanleg en beheer	Ministerie van V&W, provincie, stadsregio en/of gemeente
	Opkomen voor gebruikersbelangen rondom de fiets en fietsenstallingen	Maatschappelijke organisaties
Aanleg	Regelen van vergunningen en eventueel benodigde saneringen	ProRail
	Bouwvergunningenverlener	Gemeente
	Uitvoerder van de aanleg	ProRail (soms gemeenten onder de begeleiding van ProRail)
Eigendom	Eigenaar onbewaakte stallingen op gemeente grond	Veelal niet geregeld; gemeente
	Eigenaar onbewaakte stallingen op NS grond	ProRail
	Eigenaar bewaakte stallingen op NS grond	NS Poort
	Eigenaar van bewaakte fietsenstallingen voor zover geen onderdeel van het stationsgebouw	Recht van opstal ProRail of NS Poort
Onderhoud/Schoonmaak	Dagelijks beheerder (schoonmaken, reparatie) van stalling	ProRail/NS Fiets/Gemeente
Handhaving en Toezicht	Handhaven van de stallingsregels (APV) en toezien op de sociale veiligheid in de openbare ruimte	Gemeente
	Handhaven van de stallingsregels, toezien op de sociale veiligheid in de bewaakte stallingen	NS Fiets
Exploitatie	Kluisverhuur en verhuur bewaakte stallingsplaatsen	NS Fiets (soms stallingsexploitanten in opdracht van NS Fiets)

Bijlage 3: Hoofdkeuzes per verschillende oplossingsrichting

Hoofdkeuzes die volgens Bureau Berenschot gemaakt dienen te worden per verschillende oplossingsrichtingen

Hoofdkeuze	Vervolgstappen/keuzes/oplossingen
Ambitie en afbakening fietsparkeeropgave	Benodigde stallingsruimte bepalen Gewenste stallingskwaliteit en aanbod vaststellen Afbakening beheergebied Betalingssystemen
Activiteiten en financiering: Verhogen kostendekkingsgraad fietsparkeren	Wat betekenen deze keuzes voor de activiteiten bij aanleg (bouw), exploitatie, beheer en handhaving? Inkomsten verhogen: <ul style="list-style-type: none"> • Aanbieden van extra diensten en producten • De totale kosten voor fietsparkeren in het stationsgebied zijn gedekt uit vooraf bepaalde (algemene) middelen en inkomstenbronnen (welk deel kan uit overheidsfinanciering komen en welk deel uit inkomsten van reiziger/gebruiker het vervoer en andere belanghebbenden) Kosten reduceren: <ul style="list-style-type: none"> • Optimaliseren van beheer en onderhoud • Beter benutting en creëren van extra aanbod van stallingscapaciteit • Handhaven vereenvoudigen-Een subsidiesysteem dat is afgestemd op de onrendabele top
Organisatie en verantwoordelijkheid Eenduidig beleggen en benodigde samenwerking vooraf regelen	De verantwoordelijkheid van het fietsparkeren beleggen bij één of meerdere van de bestaande betrokken partijen. Het oprichten van een organisatie voor het fietsparkeren per station of gemeente, waarbij verschillende rechtsvormen gekozen kunnen worden om de samenwerking vast te leggen

Bron: Bureau Berenschot (2011)

Bijlage 4: Projecten Rond Utrecht CS + het aantal Fietsparkeerplekken

Lopende projecten binnen het Utrechtse stationsgebied + de aantallen fietsparkeerplekken

Project	Omschrijving	Status	Fietsparkeerplekken	Ontwikkelaar
Jaarbeursplein	Binnenstedelijk plein	Impressie	De vele fietsen die nu op het plein staan moeten in de toekomst in de grote stallingen onder Stationsplein West worden gestald	Gemeente Utrecht
Hotel	250 hotelkamers en circa 200 woningen	Impressie	Onbekend	Amrath
Megabioscoop	Bioscoop met op de begane grond een foodcourt, diverse ruimtes voor bioscoop gerelateerde commerciële functies en een fietsenstalling	Voorlopig ontwerp	Er komt een fietsenstalling alleen is het niet duidelijk om hoeveel plekken het gaat	Wolff Cinema Groep
Casino	Nieuw Casino	Impressie	Er komt een fietsenstalling alleen is het niet duidelijk om hoeveel plekken het gaat	Holland Casino
Croeselaan	Belangrijke toegangsweg tot het Stationsgebied. De Rabobank heeft hier een nieuw hoofdkantoor, het terrein van de Knoopkazerne wordt herontwikkeld, op het Jaarbeursterrein worden o.a. een bioscoop en casino gevestigd. Als al deze ontwikkelingen grotendeels klaar zijn, krijgt ook de Croeselaan een facelift	Functioneel ontwerp	Onbekend	Gemeente Utrecht

Vervolg

Project	Omschrijving	Status	Fietsparkeerplekken	Ontwikkelaar
Hoofdkantoor Rabobank	De oplevering van het nieuwe hoofdkantoor van de Rabobank loopt voor op de overige ontwikkelingen in het gebied. Daarom is voor dit gedeelte van de Croeselaan een definitief ontwerp gemaakt vooruitlopend op het ontwerp voor de gehele Croeselaan.	Definitief ontwerp	5 tot 10 stallingsplekken (nietjes) Er bestaat wel een mogelijkheid om dit uit te breiden	Gemeente Utrecht/ Rabobank
Noordertunnel	Opknappen van de perrontunnel	Reeds uitgevoerd	N.v.t	Gemeente Utrecht
Stationsplein West	Westelijke entree toekomstige OV terminal	Definitief ontwerp	Onder de trappen van de entree bevinden zich 4.200 Ov-gerelateerd	Gemeente Utrecht
Stadskantoor	Centraal punt voor bijna alle gemeentelijke diensten en producten	Definitief ontwerp	Circa 2.200 plekken	NS Poort
Stationsplein Oost	Verhoogd plein, met eronder stalling 12.500 fietsen, verbinding stationsgebied en binnenstad	Integraal programma van eisen/ Functioneel ontwerp	12.500 OV-gerelateerde stallingen	Gemeente Utrecht
Smakkelaarsveld	Het wordt een groene open ruimte die zich onttrekt aan de drukte. Tevens wordt het de toegang tot de historische binnenstad. Het is een complexe omgeving waar ruimte moet zijn voor de HOV (bus, taxi) banen, het water, de bibliotheek en de doorgaande verkeersroutes.	Functioneel ontwerp	Onbekend	Gemeente Utrecht
Bibliotheek ++	Centrale Bibliotheek met o.a. een kunstuitleen, Artplex (film & uitgaan), Woningen en mogelijk wordt het Utrechts Centrum voor de Kunsten (UCK) nog toegevoegd	Visie	Circa 1000	Gemeente Utrecht
Catharijnesingel	Horeca en winkels	Definitief ontwerp		Gemeente Utrecht

Vervolg

Project	Omschrijving	Status	Fietsparkeerplekken	Ontwikkelaar
Vredenburgplein	Het plein vormt straks de verbinding tussen de oude binnenstad en het Stationsgebied Onder het plein Vredenburg en de Catharijnesingel komt een parkeergarage met 1.500 plaatsen.	Voorlopig ontwerp	Onbekend	Gemeente Utrecht
De Vredenburg	Winkelruimte en appartementen	Definitief ontwerp	Ca. 700	Corío en ING Real Estate Development
Muziekpaleis	Muziek centrum, met muziekzalen	Definitief ontwerp	Voor bezoekers die arriveren per auto of per fiets bevinden zich parkeervoorzieningen in de directe nabijheid van het Muziekpaleis: onder 't Vredenburg en onder c.q. in Hoog Catharijne en het nieuwe winkelblok aan de oostzijde van het Muziekpaleis.	Gemeente Utrecht
Hoog Catharijne	Appartementen ca. 76 Winkeloppervlakte 15.000M2 t.o.v. 8.000m2 huidige situatie	Definitief ontwerp	Volgens POS wordt eruit gegaan van 3000-4000 nieuwe stallingsplekken.	Corío
Nieuwe Stationsstraat	Zie stationsplein Oost			
OV-terminal	Nieuwe OV-terminal	Definitief ontwerp	In de nieuwe OV-terminal zullen geen stallingen gerealiseerd worden.	ProRail

Bijlage 5: Geïnterviewde personen + Opzet interviews

Lijst geïnterviewde personen

Jaap Valkema, Beleidsadviseur Verkeer en Vervoer, Gemeente Groningen

Pieter Habets, Assistent Projectmanager Zuidelijke IJoever / Stationseiland, Gemeente Amsterdam

Hans Talle, Projectmanager Arnhem Centraal, Gemeente Arnhem

Frank Kool, Beleidsmedewerker Fietsvoorzieningen, Gemeente Haarlem

Anita Jonk, Project secretaris, Gemeente Haarlem

Rolf Schooleman, Managing Consultant Bureau Berenschot, Utrecht

Jorg van Beek, Projectmanager Stations & Transfer ProRail, Utrecht

Anita Dirix, Projectmanager Fietsparkeerorganisatie, Gemeente Utrecht

Sara Rademaker, Utrecht Project assistent Projectorganisatie Stationsgebied, Gemeente Utrecht

Opzet interviews

Planning fietsenstallingen

1. Welke partijen doen/deden mee?
 - Publieke en/of Private partijen, maatschappelijke organisaties
 - Wanneer er private partijen betrokken zijn/waren is er sprake van een bepaalde PPS-constructie
 - Wat voor rol hadden de partijen*
 - Hoe is er tot de keuze gekomen deze partijen te betrekken*
 - Sluitende begroting*
 - Is er bij de planning van de stallingen gebruik gemaakt van of gedacht aan een Integrale aanpak?
 - Zo ja, bij welke organisatie lag de verantwoordelijkheid/leiding*
 - Voor en nadelen ondervonden bij deze aanpak*
 - Zo niet, waarom niet en wat voor aanpak dan?*
 - Voordelen en nadelen om niet te kiezen voor een integrale aanpak*
2. Verloopt de planning van fietsenstallingen binnen het stationsgebied Anders dan de planning stallingen buiten het stationsgebied?
3. Wat was de doorlooptijd van het gehele project en was dit in overeenstemming met de geplande tijdsduur?

4. Bestaat er momenteel (alweer) een tekort aan stallingsplekken,
 - Zo ja, zijn er mogelijkheden tot uitbreiden
 - Is hier rekening mee gehouden door middel van een flexibele indeling van de stallingen of extra ruimte in het stationsgebied.
 - Is er ook geld achter de hand om de flexibele ruimte in te richten als stalling
 - Wordt er, met flexibiliteit, tegenwoordig meer rekening mee gehouden dan in het verleden (O.b.v. de resultaten uit onderzoeken waaruit blijkt dat vernieuwde stallingen snel naar aanpassing te weinig capaciteit hebben)?
5. Welke deel van de bevolking maakt het meest gebruik van de stallingen en beïnvloed daarmee de behoefte aan stallingsplekken dus het meest (studenten met over chipkaart of betaalde reizigers)?

Financiering fietsenstallingen

6. Hoe is het budget tot stand gekomen dat voorhanden was/is om de fietsenstalling(en) te realiseren?
 - Kwam een deel uit geld uit het Ruimte voor de fiets programma?
 - Zo ja, welke deel
 - Zo niet, waarom niet
 - Hebben ook private partijen geld geïnvesteerd?
 - Zo ja, welke deel
 - Zo niet, waarom niet
 - Is er sprake geweest van cofinanciering, heeft de gemeente ook een deel op zich genomen?
 - Zo ja, welk deel
 - Is een deel van het budget op andere wijze tot stand gekomen?
7. Wat waren de uiteindelijke kosten van de stalling?
 - Komen de uiteindelijke kosten overeen met de begrote kosten?
 - Wanneer hoger, hoe kan het dat de kosten hoger zijn uitgevallen
 - Wanneer hoger, wie heeft deze kosten op zich genomen
8. Is er vastgesteld dat de stalling zichzelf moet terug verdienen of hoeft de stalling niet kostendekkend te zijn

Beheer

9. Voor welke type parkeerregime is gekozen?

- Alleen betaald of alleen gratis of een mix van beide? Of een alternatief regime, pas betalen als de fiets een aantal dagen achter elkaar gestald wordt.
 - Wanneer er sprake is van een mix tussen betaald en onbetaald: Wat zijn de verschillen tussen beide vormen. Wordt erbij betaald meer geboden: Beter voorzieningen, dichterbij de perrons?
 - *Wat zijn de voor en nadelen van het gekozen regime in de praktijk (wordt erbij een tekort aan gratis stallingen bijvoorbeeld veel "wildgeparkeerd"?)*
 - *Waarom is er juist voor dit regime gekozen*
 - *Veranderd het regime misschien met het oog op de toekomst?*

10. Wie voert het beheer van de stalling uit?

- *ProRail, andere private partij, sociaal project?*
- *Wie financiert dit beheer?*

11. Is er op het gebied van beheer sprake van een sluitende begroting?

- Waaruit wordt het beheer, onderhoud en toezicht gefinancierd?

12. Hoe is de handhaving in het gebied geregeld?

- *Tegengaan zwerffietsen?*
- *Wie zijn verantwoordelijkheid is dit?*

13. Wat zijn de kosten per fiets van bouw, beheer en handhaving?

- *Nodig om de Utrechtse ramingen te kunnen toetsen*

Afsluitend

14. Wat zijn problemen of moeilijkheden waar volgens u rekeningen mee gehouden moet worden bij de planning/ realisatie van fietsenstallingen binnen stationsgebieden?

- Zijn er onvoorziene problemen geweest tijdens het project die van tevoren al aangepakt hadden kunnen worden?
- Zijn er aandachtspunten die gelden voor alle stations?
- Wat was het grootste obstakel tijdens het project
- Was het moeilijk eventuele private partners te vinden?

Bijlage 6: Uitwerking van de interviews per gemeente

Per stalling zal gekeken worden naar de planning, de financiering en het beheer/exploitatie van de stallingen. Bij elke stalling zal aangegeven worden of deze reeds gerealiseerd zijn of dat het gaat om een nog niet gerealiseerd project.

Groningen. (gerealiseerd)

Onder het Groningse stationsplein is op 7 juni 2007 het stadsbalkon geopend: deze overdekte stalling biedt plek aan 6.500 fietsen en is hiermee de (momenteel) grootste fietsenstalling van Europa. Het stadsbalkon wordt gezien als een goed voorbeeld van een succesvolle stationsstalling en dient als inspiratiebron voor verschillende gemeenten in Nederland.

Planning

Bij de planning en realisatie van de stalling in Groningen zijn eigenlijk maar twee partijen betrokken: de gemeente als grootste speler en trekker van het project en ProRail. De afgelopen jaren heeft de gemeente een goede relatie opgebouwd met ProRail, daarom wordt deze organisatie betrokken bij (stallings-)projecten in het stationsgebied. Ook de NS is met NS-Fiets een speler in het gebied, zij wordt niet actief betrokken bij de planning van fietsenstallingen. Dit komt, omdat NS-Fiets geen investeringsbudget tot haar beschikking heeft. In het Groninger stationsgebied is haar enige taak het beheer van de NS-stalling. Wel is er, sinds 3 jaar, een afspraak met de gemeente dat de (normaal) betaalde NS stalling in het weekend gratis is. Hiervoor betaalt de gemeente een vast bedrag per jaar aan de NS.

Tot op heden is er in Groningen geen sprake van private partijen die in de stationsstallingen geïnvesteerd hebben. Voor de plannen op de lange termijn wordt er wel aan gedacht. Gezien de huidige economische crisis is het de vraag of dit een realistische mogelijkheid is. Wanneer private partijen meebetalen aan stallingen moet dit, volgens de betrokkenen in Groningen, in combinatie met het toevoegen van functies. Een voorbeeld hiervan zou een nieuw kantoren-pand kunnen zijn, waarbij het bedrijf/de ontwikkelaar een zeker bedrag bijdraagt aan de bouw van de gemeentelijk stationsstalling, zodat men zelf geen stallingen meer bij het pand hoeft te bouwen. De gemeente kan een dergelijke stalling dan, mogelijk in samenwerking met bijvoorbeeld ProRail, realiseren. De kosten kunnen worden verdeeld over drie in plaats van twee partijen, namelijk de gemeente, het Rijk en de private partij. Deze wijze van financieren kan het realiseren van politiek draagvlak eenvoudiger maken. De gemeente draait namelijk niet alleen op voor de kosten, waardoor projecten mogelijk sneller worden goedgekeurd.

In Groningen is geen gebruik gemaakt van een integrale aanpak om de stallingsproblematiek op te lossen en om nieuwe stallingen te realiseren. Er is wel geprobeerd een dergelijke aanpak op te zetten, in de praktijk bleek dat de betrokkenen alsnog allemaal op eilandjes opereerden. Een voorbeeld, waar wel samen is nagedacht over een probleem, is de eerder genoemde gratis fietsenstalling van de NS in het weekend.

De doorlooptijd van het project in Groningen kwam niet overeen met de in de plannen vastgestelde tijdsduur. Vele factoren liggen hieraan ten grondslag, maar vooral de besluitvorming binnen de politiek zorgde voor veel oponthoud.

Wel heeft men in Groningen op een goede manier rekening gehouden met de mogelijke (grote) toename van het aantal reizigers dat de fiets als voor-/natransport middel kiest als gevolg van de realisatie van de nieuwe stalling. Het Stadsbalkon was begroot op 3.500 plekken maar tijdens de ontwerpfase is dit aantal twee keer naar boven toe bijgesteld. Het bleek, dat er een stijgende trend in het fietsgebruik als voor-/natransport middel waargenomen kon worden. De gemeente speelde hier op in door de fietsenrekken dubbellaags te maken. Dit betekende dat de capaciteit, ongeveer 6.500 plekken, bijna werd verdubbeld. Ook is ervoor gekozen om de tijdelijke fietsflat, die geplaatst was tijdens de bouw van het Stadsbalkon, niet weg te halen. In plaats van deze te slopen is de fietsflat opgeknapt en in gebruik genomen als permanente stalling.

Momenteel is er een totale capaciteit van 9.000 tot 9.500 stallingsplekken binnen het gebied. Tot 2015 wil de gemeente Groningen jaarlijks 500 extra stallingsplekken in het stationsgebied realiseren. Dit wordt, met o.a. het oog op de nog steeds groeiende studentenpopulatie, noodzakelijk geacht. Het zal echter lastig worden om dit streven ook in werkelijkheid te realiseren. Er is in Groningen, evenals in veel andere stationsgebieden, namelijk sprake van een enorm ruimtegebrek. In 2012 zullen er 440 stallingsplaatsen bijkomen, voor deze uitbreiding is nog wel plek te vinden. Maar dit zal het elk jaar moeilijker worden. Ook de politiek moet alle stallingen goedkeuren en zij wil, om verschillende redenen, op sommige plekken geen stallingen.

Er zijn geen exacte cijfers, maar geschat wordt dat het grootste aantal gebruikers van de fietsenstallingen in het Groninger stationsgebied, studenten zijn. Ook veel forenzen gebruiken de stallingen zoveel van huis naar het station, als van het station naar het werk. De samenstelling van gebruikers in Groningen vertoont veel overeenkomsten met die van Utrecht, sinds ongeveer een jaar werken beide gemeenten dan ook samen. Ook de gemeente Amsterdam is betrokken bij deze samenwerking.

Alle drie de gemeenten hebben met dezelfde soort problematiek te maken. Door Utrecht wordt goed gekeken naar de wijze waarop Groningen met het stallen van fietsen omgaat, zowel op het station als in de binnenstad. Vooral op het gebied van handhaving loopt Groningen voor, dit gebeurt hier namelijk zeer streng en regelmatig.

Financiering

De financiering van het Stadsbalkon, circa €10 miljoen, is voor 95 procent betaald door de gemeente. Bij de start van het project in 2002 was er geen sprake van een (goede) relatie tussen de gemeente en ProRail. De afgelopen jaren zijn de betrekkingen echter sterk verbeterd. De kosten voor alle uitbreidingen, een investering van circa €1 miljoen, die recent zijn uitgevoerd (o.a. de verdubbeling van de rekken in het stadsbalkon, de ombouw van de fietsflat en de vervanging van de rekken in de NS stalling) zijn evenredig verdeeld tussen de gemeente en ProRail. Het delen van de kosten gebeurt niet exact fiftyfifty, als de gemeente bij het ene project de kosten op zich neemt doet ProRail dit bij een ander project.

ProRail 's budget is grotendeels afkomstig uit het Ruimte voor de Fiets programma (ProRail is vanuit het Rijk belast met het uitvoeren van de bouw van stationsstallingen, die vallen onder het Ruimte voor de Fiets programma). Ook enkele pilots, in Groningen bijvoorbeeld de digitale borden waarop staat aangegeven hoeveel en waar nog fietsklemmen vrij zijn, worden volledig betaald door ProRail.

De reden van de verbeterde relatie tussen ProRail en de gemeente is gebaseerd op het feit dat de gemeente aantoonbaar actief de stallingsproblematiek te willen bestrijden. Men is werkelijk bereid geld vrij te maken voor verschillende projecten in het stationsgebied. Vanuit de gemeente wordt het belang van de goede relatie met ProRail

benadrukt. Omdat Groningen laat zien dat, als er een plan is, zij deze ook snel en goed wil uitvoeren, is ProRail sneller geneigd om hieraan bij te dragen. Het budget van Ruimte voor de Fiets is bijna op, maar de gemeente onderhandelt met ProRail of ze voor de 440 nieuwe stallingen nog budget kan krijgen. ProRail denkt hier serieus over na en waarschijnlijk maakt men geld vrij. De beleidsadviseur van de afdeling Verkeer en Vervoer van de gemeente Groningen zegt hier het volgende over:

“Als die relatie nu niet zo goed was geweest, hadden we wat nu allemaal gebeurd is, nooit voor elkaar gekregen. Heel simpel. Dan hadden we het zelf moeten betalen en dan was er op een gegeven moment toch discussie of er was geen geld geweest, of het was allemaal een tandje minder gebeurd. Ook richting de politiek is het heel belangrijk om te kunnen laten zien dat we het met zijn allen doen”.

Interessant is het feit dat de politiek graag wil zien dat niet alleen de gemeente betaalt maar dat er ook andere partijen, zoals het Rijk, de Provincie, of private partijen zijn die bijdragen.

Voor de gemeente Groningen is het geen vereiste dat de stationsstallingen kostendekkend zijn, daarom vraagt ze ook voor geen van de eigen stallingen geld. Het is een discussie die steeds weer oplaait, ook omdat het financieel minder gaat met de gemeente als gevolg van de crisis. Vanuit het fietsbeleid worden dan altijd enkele kanttekeningen geplaatst bij het betaald maken van de stallingen. Zo moet er, wanneer de stallingen betaald zouden worden, ook bewaking komen want anders zet iedereen de fiets in de bewaakte (ook betaalde) NS stalling. Zo kost Het bewaken van fietsenstallingen kost ook geld zodat de opbrengsten, wanneer hier al sprake van is, minimaal zullen zijn. Bovendien is het waarschijnlijk dat mensen hun fietsen op andere, niet gewenste, plekken zullen neerzetten. Het uitgangspunt van de afdeling Verkeer en Vervoer is, dat Groningen nu eenmaal een fietsvriendelijke stad wil zijn en dit kost geld.

Het blijft moeilijk om fietsparkeren kostendekkend te maken. Het succes van het Groninger fietsbeleid heeft, volgens betrokkenen, ook sterk te maken met het feit dat het gratis is. Het geld om dit beleid te bekostigen moet elders vandaan komen. Het stallen van fietsen wordt in Groningen gefinancierd vanuit betaald autoparken. De gemeente ziet het regelen van goede stallingen rond het stationsgebied als haar verantwoordelijkheid.

Beheer en exploitatie

In het Groninger Stationsgebied zijn twee parkeerregimes te onderscheiden, de meeste stallingsplaatsen zijn gratis (m.u.v. de betaalde NS stalling). Het is niet zo dat de betaalde stalling (veel) dicht bij het perron ligt. Wel is er over nagedacht om een verschillend tarief te rekenen op basis van de afstand tot het perron. Daarvoor is niet gekozen omdat de gemeente alles gratis wil houden. Volgens de beleidsadviseur Verkeer en Vervoer in Groningen zijn er meerdere factoren die een betaald regime lastig maken. Naast de kosten zijn ook de handelingen: een euro uit je broekzak halen in de regen of het gedoe van geld wisselen als je haast hebt, redenen waarom mensen niet willen betalen. Het maakt het allemaal moeilijker. Wanneer je een betaald regime wilt invoeren is een goed betalingssysteem dus een vereiste om dit tot een succes te maken.

De gemeente is formeel eigenaar van het Stadsbalkon en ook van de andere stallingen in het gebied (m.u.v. de NS stalling). Hierdoor is de gemeente ook verantwoordelijk voor het beheer van deze stallingen. Het Stadsbalkon wordt beheerd door een subafdeling van Parkeerbedrijf welke zich bezig houdt met de fiets. Het valt

onder de verantwoordelijkheid van Verkeer en Vervoer. Deze besteedt het dagelijkse beheer uit aan de stichting WerkPro, een re-integratie instelling die mensen opnieuw aan werk probeert te helpen. Deze instantie zorgt ervoor dat de stalling schoon blijft, houdt toezicht en staat mensen te woord bij vragen. De gemeente betaalt deze het personeel indirect via WerkPro. Voor de gemeente is dit een win-win situatie, het zorgt voor goedkoop beheer en werklozen worden weer actief.

Er is voor het beheer geen sprake van een sluitende begroting en dit hoeft ook niet van de gemeente. Door het beheer, op boven beschreven manier uit te besteden, hebben mensen die anders werkloos zouden zijn een baan en is het gebied 's avonds niet onveilig. Zonder dit type beheer moet men volgens de gemeente voor andere zaken (zoals uitkeringen e.d.) extra betalen.

De handhaving is in het Groninger stationsgebied goed geregeld. Sinds twee jaar mogen fietsen in plaats van vier weken, maar twaalf dagen op gratis plekken staan en buiten de rekken parkeren is niet toegestaan. De mensen van WerkPro zien er op toe dat de regels (m.b.t. stallen) worden nageleefd en labelen bijvoorbeeld fietsen om te controleren hoelang ze ergens staan. Fietsen mogen echter niet verwijderd worden door de mensen van WerkPro. Volgens de wet mogen alleen buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA) dit doen. In principe is het beheer in Groningen geheel in handen van de gemeente, een organisatie als ProRail draagt hieraan niets bij. De handhaving en het verwijderen van zwerffietsen kost de gemeente jaarlijks €400.000 tot €500.000.

Amsterdam Centraal (nog niet gerealiseerd)

Rond Amsterdam CS is de afgelopen jaren een tekort aan beveiligde en onbeveiligde fietsenstallingen ontstaan. Bovendien voldoen de bestaande stallingen niet meer aan de kwaliteitseisen die de Rijksoverheid stelt. Er is een oplossing voor deze problematiek uitgewerkt. Het plan bestaat uit de realisatie van drie stallingen met een gezamenlijke capaciteit van 10.000 fietsparkeerplaatsen (opgedeeld in stallingen van 2.000, 1.000 en 7.000 plekken). Het projectbesluit is genomen in 2007 en in 2008 is gestart met de realisatie van het project. De verwachting is, dat alles tussen 2009 en 2015 opgeleverd zal worden, een datum waar dus nogal wat speling zit. In het geval van Amsterdam hebben de gemeente, NS en ProRail hun lange termijn vooruitzichten afgestemd in een gezamenlijk masterplan. Er wordt gezamenlijk gezocht naar goede en betaalbare oplossingen voor het stallingsprobleem binnen het stationsgebied.

Planning

In Amsterdam is ProRail de partij die het initiatief neemt wat betreft de bouw van de fietsenstallingen binnen het stationsgebied. De NS en de gemeente zitten tevens, bij het maken van de plannen, aan tafel. Alle partijen moeten het eens zijn over de plannen en dit wordt vastgelegd in een contract. ProRail krijgt (vanuit de Rijksoverheid) pas geld om te investeren in de fietsenstallingen, wanneer de overeenstemming tussen NS, ProRail en de gemeente over het beheer en het onderhoud van de fietsenstallingen, officieel is vastgelegd. Er is sprake van een integrale aanpak, waarin vooraf ook het beheer is vastgelegd. Het is een voordeel dat alle partijen (in een vroeg stadium) bij elkaar aan tafel zitten en het samen over verschillende stadia (de realisatie tot en met het beheer) van het project spreken.

Er zijn in Amsterdam geen private partijen betrokken bij de planning en financiering van de fietsenstallingen. Waarschijnlijk zal de stadsregio wel een (grote) bijdrage leveren aan de bouw van de stallingen.

De 10.000 stallingen die nodig zijn om het Centraal Station te voorzien van voldoende capaciteit zullen, evenals in Utrecht, in pandig gerealiseerd worden. Het doel is een fietsvrij maaiveld, waardoor voetgangers meer ruimte krijgen. Het in pandig realiseren van de stallingen blijkt lastig en kostbaar te zijn. Twee van de drie stallingen, die met een capaciteit van 2.000 in het oosten en die met een capaciteit van 1.000 in het noorden van het stationsgebied, zijn reeds bedacht en vormen geen probleem. Voor de andere 7.000 stallingsplekken was het plan om ze onder de sporen te realiseren, dit bleek financieel niet haalbaar. Het huidige plan is dat de 7.000 plekken onder het tramemplacement, welke zich op gemeentelijke grond bevindt, gerealiseerd zullen worden. Het gevolg is wel, dat dit emplacement tijdelijk elders ondergebracht moet worden, wat veel schuiven met functies en zorgvuldig indelen van de ruimte inhoudt. Het gebied moet tijdens de bouw namelijk wel in gebruik blijven.

Amsterdam houdt er wel degelijk rekening mee dat de tot nu toe geplande 10.000 plekken (waar ProRail budget voor heeft) waarschijnlijk niet genoeg zijn. In de huidige situatie heeft het gebied een capaciteit van zo'n 10.000 plaatsen. Toch staan er veel fietsen buiten de stallingen omdat de rekken vol zitten. De plekken zijn over het hele gebied verdeeld en niet geclusterd in grote stallingen, wat kan zorgen voor plaatselijke tekorten terwijl er elders genoeg plekken genoeg. Ook zijn alle plekken gratis. De vraag blijft dus of de capaciteit voldoende is en wat er gebeurt als ineens alles betaald parkeren wordt (betaald parkeren is het regime waar, onofficieel, aan gedacht wordt). Er zal door de partijen nog onderzoek worden gedaan naar eventuele effecten van de nieuwe ontwikkelingen en vooral wat dit betekent voor het aantal fietsen in het gebied. Dit lijkt zeer verstandig, aangezien nieuwe fietsenstallingen op stationslocaties vaak veel "extra" gebruikers aantrekken. Wel is duidelijk dat de stalling van 7.000 plekken waarschijnlijk uitgebreid zal kunnen worden tot 11.000 plekken. Hier is ook budget voor vrijgemaakt en met geld van de gemeente en de stadsregio moet dit mogelijk zijn. Het wordt alleen beschouwd als een vrij forse ingreep.

In Amsterdam wordt het gehele stationsgebied aangepakt, dit heeft gevolgen voor de planning en realisatie van de fietsenstallingen. In sommige gevallen (ook in Amsterdam) kan pas begonnen worden met de stallingen als een aantal andere projecten gereed zijn. Momenteel verloopt alles nog op schema. Bij projecten waar het gehele stationsgebied wordt aangepakt en delen van het project afhankelijk van elkaar zijn, werken vertragingen automatisch door. Als in het ene onderdeel vertraging oploopt heeft dit gevolgen voor alle andere delen van het project.

Ondanks het grote aantal studenten in Amsterdam, zijn deze niet de hoofdgebruikers. Omdat het een grote stad is, zijn er nog meer "andere" gebruikers. Dagelijks verwerkt Amsterdam CS ongeveer 250.000 reizigers die via het station de stad binnen komen of vertrekken. Geschat wordt, dat dit aantal in 2020 toegenomen zal zijn tot een aantal van 300.000 reizigers, waarvan velen de fiets als voor- of natransportmiddel kiezen.

Financiering

ProRail krijgt vanuit de Rijksoverheid geld om de ontwikkeling van de fietsenstallingen bij Amsterdam CS te financieren. De bouw van de drie geplande stallingen is hiermee net gedekt. Het gaat hier niet om geld vanuit "Ruimte voor de Fiets" of om budget vanuit de "Nieuwe Sleutelprojecten". Voor het project is een taakstellend budget van €32 miljoen beschikbaar. De kosten van de mogelijke extra stallingen worden gedekt door de gemeente en de stadsregio. Of het huidige budget voldoende is om de plannen, zoals ze er liggen uit te voeren, is nog onduidelijk. Aangezien er nog niet begonnen is met de

bouw, bestaat de mogelijkheid dat zich onvoorziene kosten gaan voordoen. Vooral bij projecten met hoogwaardige inpandige stallingen, willen de kosten nog wel eens oplopen. Wat duidelijk als positief gezien kan worden is, dat zowel de gemeente als stadsregio, gedreven zijn om van het project een succes te maken en bereid zijn om mee te betalen aan eventuele extra stallingen. Omdat de kosten vanuit ProRail net gedekt zijn, is het mogelijk dat er meer geld nodig is. Bij overschrijding van het budget zal vanuit het Rijk, de gemeente of stadsregio extra geld beschikbaar moeten komen.

Beheer en exploitatie

Over het te kiezen parkeerregime, het beheer en de exploitatie heerst nog onduidelijkheid. Het is positief dat er gezamenlijk wordt nagedacht hoe het beheer en de exploitatie geregeld moeten worden. Wie de stallingen gaat beheren, wie ze onderhoudt en wie ze gaat exploiteren is nog onduidelijk. Een van de opties is, om evenals in Utrecht, te kiezen voor betaald parkeren. Het volgende wordt hierover gezegd door de assistent projectmanager van Stationseiland Amsterdam:

“Afhankelijk van het regime dat je gaat hanteren, want als je wilt dat alle fietsen inpandig geparkeerd worden en dus geen enkele op het maaiveld, is het realistisch om te zeggen dat iedereen moet betalen”.

“Helemaal gratis zal het nooit worden, daar heeft niemand geld voor. De vraag is, wordt het helemaal betaald, krijg je een deel gratis, of een dag gratis, of wordt er gekozen voor nog een andere vorm. Dat moeten we allemaal nog uitzoeken. Er is al aardig wat studie op gedaan, maar het blijft toch heel moeilijk”.

Er wordt nog gediscussieerd of men altijd moet betalen, pas betaalt wanneer de fiets een hele dag of week gestald wordt of dat het helemaal gratis moet zijn. Daarbij is het nog de vraag hoe je het betalen wilt regelen (contant of bijvoorbeeld gekoppeld aan de OV-Chipkaart).

Er zijn geen directe zorgen vanuit de gemeente dat als de stallingen betaald worden, deze leeg zullen blijven. De huidige betaalde stallingen zitten helemaal vol. Wanneer de capaciteit groter wordt en de betaalde stallingen op een goede manier worden aangeboden, betere stallingen met betere rekken en dergelijke, verwacht men dat veel mensen bereid zijn om te betalen. Of er ook onderscheid wordt gemaakt tussen de “kwaliteit” (ligt deze dicht bij het perron/zijn er extra voorzieningen e.d.) en de prijs van de stalling is momenteel onduidelijk. Het is wel een mogelijkheid.

Waar de betrokkene in Groningen aangaf dat het hele proces van betalen mensen ook afschrikt, wordt in Amsterdam hier een mogelijke oplossing voor aangedragen. Het is een optie om de OV-chipkaart bijvoorbeeld zo aan het systeem te koppelen dat hiermee voor de stalling betaald kan worden. Hiervoor dienen enkele veranderingen doorgevoerd te worden op de chipkaart (momenteel kan er nog maar één product op).

Het is duidelijk, dat als men alle fietsen inpandig wil en geen op het maaiveld, er sprake moet zijn van handhaving (bijvoorbeeld het wegknippen van fout geparkeerde fietsen). Deze wijze van handhaving kost veel geld en (in directe zin) levert niets op. Momenteel worden het wegknippen van fietsen door de gemeente gedaan en dit moet ook mogelijk zijn voor langparkeerders in de stallingen. De komende jaren hopen de partijen de verschillende vaak lastige keuzes, met betrekking tot het parkeren van fietsen, te maken. Op dit moment is het onduidelijk welke kant het op gaat.

Arnhem (deels gerealiseerd)

In Arnhem wordt evenals in Amsterdam, Haarlem en Utrecht het gehele stationsgebied aangepakt en hiermee ook de fietsenstallingen. De nieuwe ondergrondse stalling aan de zuidkant van het station is op 2 juli 2011 geopend en bood bij de opening plaats aan 2.200 fietsen. Gaandeweg (was al wel gepland) is dit aantal vergroot tot een capaciteit van 4.500. Ook is er een ondergrondse, bewaakte stalling in het noordelijke gedeelte van het gebied. Het Stationsgebied in Arnhem behoort tot de Nieuwe Sleutelprojecten en het budget voor de stallingen is mede afkomstig uit deze regeling.

Planning

In het Arnhemse stationsgebied waren de volgende partijen betrokken bij de planning van de fietsenstallingen: de gemeente, de NS (met name NS Fiets) en ProRail. De belangrijkste rol van ProRail, zoals ook bij de andere stations, is het realiseren van de werkelijke stallingen. De NS werd gelijkwaardig betrokken en zat bij de planning van de stallingen aan tafel. De NS zal vooral het beheer en de exploitatie op zich nemen. Er is in Arnhem gedeeltelijk sprake van een integrale aanpak. Toen begonnen werd met het opstellen van contracten en dergelijke, was nog niet bekend wie het beheer en de exploitatie op zich zou nemen.

Gedurende de bouw van de twee stallingen is er veel overleg geweest tussen de partijen over de aanpak. Dit kostte veel meer tijd dan van tevoren was verwacht, mede als gevolg van de snelle veranderingen die momenteel plaats vinden aangaande het beheer en de exploitatie van stationsstallingen (en de bijbehorende discussies hierover).

Het betrekken van private partijen was in Arnhem geen optie. De stalling in het noordelijke gedeelte van het gebied is echter wel gerealiseerd onder een nieuw kantoorgebouw. Het bedrijf dat eigenaar van het pand is (CITO-Gebouw), heeft geen bijdrage geleverd aan de bouwkosten van de stallingen, maar zal jaarlijks een bedrag betalen voor het gebruik ervan. Er wordt dus een private bijdrage geleverd aan de beheer- en exploitatiekosten.

In Arnhem is goed rekening gehouden met de mogelijk grotere toekomstige vraag naar fietsenstallingen. Er is uitgegaan van 20 procent extra capaciteit dan de in oorspronkelijke situatie, de uitbreiding zal gefaseerd gerealiseerd worden. Het aantal stallingsplaatsen zou voldoende capaciteit moeten bieden om tot 2020 in de vraag te kunnen voorzien. Het probleem is echter dat deze prognose nu al onder druk staat. Het eerder genoemde zelfversterkende effect dat een nieuwe fietsenstalling heeft op het aantal gebruikers, is ook in Arnhem waar te nemen. Er komen steeds meer mensen op de fiets naar het station omdat er een goede stalling is. Daarom is er voor gekozen om vervroegd delen van de stallingen te openen (dit waren reserves die eigenlijk pas in een later stadium in gebruik zouden worden genomen). Op de reserves die nu benut worden zou eigenlijk pas over twee jaar aanspraak gemaakt worden. Door vooruit te denken en plaats in te ruimen voor toekomstig gebruik, is het in Arnhem gelukt om de eerste toename van de stallingsvraag adequaat op te vangen. Dit zorgt ervoor dat de nieuwe stallingen niet direct overvol zijn en men hierdoor gedwongen wordt om alsnog noodoplossingen te bedenken. Wel zal nagedacht moeten worden op welke plekken in de toekomst nog verdere uitbreiding mogelijk is, aangezien de oorspronkelijke reserves nu al in gebruik zijn.

De doorlooptijd van het project is langer dan gepland, maar dit heeft niet zozeer met de fietsenstallingen te maken. Zoals ook op andere stationslocaties het geval is, zijn de stallingen in Arnhem onderdeel van een geheel nieuw stationsgebied. Alles wordt in

samenhang ontwikkeld en vertragingen bij andere projecten in het gebied hebben ook gevolgen voor de fietsenstallingen.

Financiering

Het budget voor de stallingen is onderdeel van de gehele investering die beschikbaar is voor het gebied. Dit budget is ongeveer €131 miljoen, wat tot stand is gekomen door bijdragen van het Rijk (budget voor de Nieuwe Sleutelprojecten) en de gemeente. Het is niet mogelijk om exact aan te geven hoeveel geld er beschikbaar is voor de fietsenstallingen, aangezien deze zo vervlochten zijn met de rest van het gebied.

Het in eerste instantie beschikbare budget van €78 miljoen bleek ontoereikend, ProRail sprak in 2008 hier haar zorgen over uit. Na onderhandelingen met de enig overgebleven aannemer (vooral het tekort aan concurrerende aannemers zorgde voor de hoge kosten) en een versobering van het ontwerp, kon het gat verkleind worden tot een tekort van ongeveer €55 miljoen. Dit leek een onoverbrugbaar tekort, aangezien de gemeente niet meer wenste te investeren. Na overleg tussen ProRail, gemeente en de betrokken ministeries is het gat toch grotendeels opgevuld, ook is ervoor gekozen om het project gefaseerd te realiseren.

In Utrecht is de financiering momenteel niet rond. Zoals ook in Arnhem blijkt, betekent dit niet direct het einde van een project. Het moderniseren van stationsgebieden is een zeer belangrijke opgave met het oog op de toenemende vraag naar een verbeterde mobiliteit en bereikbaarheid. Gezien de gang van zaken in Arnhem en het commentaar van betrokkenen is het waarschijnlijk dat er op een of andere manier ook in Utrecht meer budget beschikbaar zal komen.

Beheer en exploitatie

Er is in het Arnhemse stationsgebied sprake van twee fietsparkeerregimes, namelijk betaald- en gratis stallingen. Beide type plekken bevinden zich in dezelfde stallingen. Er wordt dus betaald voor iets dat ook gratis te gebruiken is en ongeveer dezelfde functie vervult. Vaak is het zo, dat mensen het toezicht dat bij veel onbewaakte stallingen gehouden wordt, beschouwen als bewaken. Dit gebeurt officieel alleen in de bewaakte stallingen. De keuze voor betaald parkeren wordt hierdoor nog minder gemaakt. De fietsenstalling in het zuidelijke deel van het gebied bestaat uit twee verdiepingen. Op de eerste verdieping (verdieping min 1 want men is al onder de grond) is een mix van betaald en gratis parkeren en op de verdieping eronder (verdieping min 2) is alles gratis. In de praktijk blijkt dat de gratis stalling op de eerste verdieping helemaal vol staat, terwijl het betaalde deel maar voor de helft is gevuld. De vraag naar gratis stallingen in het gebied is momenteel groter dan de capaciteit. Daarom wordt er gewerkt aan twee extra locaties waar gestald kan worden. Als het hele stationsgebied klaar is, zal het verschil tussen betaald en gratis parkeren vooral tot uiting komen in het feit dat de bovenste ondergrondse verdieping (min 1), die zich dus het dichtst bij de uitgang bevindt, betaald wordt en de verdieping eronder gratis. De afstand die men moet overbruggen om bij het perron te komen is dus vanaf de gratis stallingen iets groter dan vanaf de betaalde.

De NS zal in Arnhem zowel het beheer van de betaalde- als van de gratis stallingen verzorgen. De service ligt in het betaalde gedeelte wel iets hoger, maar ook in gratis stallingen zal er op toe worden gezien dat bijvoorbeeld fietsen netjes in de rekken geparkeerd worden.

Ook in Arnhem is het uiteindelijke doel: een fietsvrij maaiveld. Als alle stallingen helemaal gereed zijn, zullen fietsen die buiten de stallingen geparkeerd staan

verwijderd worden. Men krijgt een maand de tijd om de fiets zelf weg te halen en als dit niet gebeurt zal de gemeente het doen. De eerste weken zal zeer streng en intensief (bijna dagelijks) door de gemeente gecontroleerd worden. Op deze manier wil de gemeente dat men snel gewend raakt aan de nieuwe situatie. Het beheer van de openbare ruimte neemt de gemeente vanzelfsprekend op zich. De kosten hiervan zijn moeilijk te herleiden maar zullen ongeveer €100.000 tot €150.000 per jaar bedragen. De gemeente is in ieder geval de komende jaren exploitant van de stallingen, maar zal in de toekomst proberen dit uit te besteden om zo deze kosten te laten vervallen. De noordelijke stalling zal een betaalde stalling worden, dus naast kosten vloeien hieruit ook opbrengsten voort. Bij de zuidelijke stalling wordt voor de gratis stalling (logischerwijs) niets in rekening gebracht en deze levert dus geen baten.

De exploitatie van een stationsstalling blijft een lastig verhaal. Ook in Arnhem was dit één van de grootste problemen waar tegenaan werd gelopen. De vraag blijft: wie is er verantwoordelijk voor de exploitatie, wie neemt de verantwoordelijkheid en op welke manier ga je het exploiteren? Ook is het lastig om te bepalen welke verhouding tussen betaald en gratis parkeren gehanteerd moet worden. De druk om vergoedingen te vragen voor voorzieningen die een langere periode mee gaan, zoals fietsenstallingen, neemt vanuit de politiek toe. Dit omdat gemeenten in het huidige economische klimaat ook voorzichtig moeten zijn met hun uitgaven. Wanneer er gekeken wordt naar betaalde fietsenstallingen op stationsgebieden kan men constateren dat dit nog echt in de kinderschoenen staat. Niemand weet precies hoe en of het moet.

De landelijke trend is, dat men vindt dat er best betaald mag worden voor een goede stallingsvoorziening. De gemeente Arnhem deelt deze mening. Ook vanuit de ministeries ziet men een verandering in denkwijze over de bekostiging van dergelijke voorzieningen.

Haarlem (gerealiseerd)

In 2010 opende Haarlem een nieuwe ondergrondse fietsenstalling, deze werd met 4.000 (mogelijkheid tot 5.000) plekken gekroond tot grootste fietsenstalling van Europa. Al snel werd de stalling in Groningen groter, maar toch blijft de stalling in Haarlem een voorbeeld voor vele andere steden (zelfs buiten Nederland). Het project viel onder het Ruimte voor de Fiets programma en zorgde ervoor dat het tekort aan stallingsplekken en de bijbehorende chaos in het stationsgebied werden opgelost.

Planning

Bij de planning van de stationsstalling in Haarlem waren naast de gemeente, de provincie en ProRail betrokken. Waarbij ProRail, net als in alle andere cases, de taak van uitvoerder op zich nam. Doordat het project onderdeel is van het landelijk Ruimte voor de Fiets programma, ontving ProRail geld van het rijk om de stallingen (mede) te financieren.

Ook in Haarlem is geen privaat geld gebruikt om de stallingen te realiseren. In tegenstelling tot de andere cases is echter wel geprobeerd om een private partner te betrekken bij de planning en financiering van het project. De gemeente heeft de ING Bank benaderd om mee te doen, omdat dit een van de grotere bedrijven in de nabijheid van het station is en veel werknemers gebruik konden maken van de stalling. De ING zag er destijds van af, maar is hier wel op terug gekomen. Omdat de stationsstalling in Haarlem een succesvol en mooi project is geworden, heeft ING al aangegeven dat het in de toekomst wel geïnteresseerd is in een samenwerking. De ING is er namelijk achter

gekomen dat de realisatie van dergelijke hoogwaardige stallingen moeilijk is en de kosten die hiermee gepaard gaan omvangrijk zijn.

Voor de planning van de Haarlemmer stationsstallingen is geen gebruik gemaakt van een integrale aanpak. Toen begonnen werd met de plannen voor het stationsgebied en dus ook de fietsenstallingen, was deze manier van werken nog niet gangbaar. Wel geven betrokkenen aan dat deze manier van werken duidelijke voordelen met zich meebrengt. Door reeds na te denken over het beheer tijdens de planningsfase, kan hier tijdig over gecommuniceerd worden en eventueel budget worden ingeruimd.

In Haarlem is eveneens sprake geweest van vertragingen bij de realisatie van de stallingen. Zowel door de besluitvorming als door bouwvertragingen heeft het project langer geduurd dan in eerste instantie werd verwacht. De besluitvorming zorgde voor oponthoud omdat het project geen goedkeuring van de raad kreeg. In eerste instantie deed de raad toezeggingen maar deze werden, met oog op de verkiezingen, weer ingetrokken. Over het wel- of niet goedkeuren van de plannen is op politiek niveau lang onenigheid geweest. Bovendien heeft het project te maken gehad met bouwvertragingen. Deze hadden onder meer te maken met klagende vastgoedeigenaren van panden in de nabijheid van het station en het feit dat het om een monumentaal stationsgebouw ging. Er moest onder andere voorzichtig met de funderingen worden omgegaan.

Of er momenteel een tekort aan stallingsplaatsen dreigt in Haarlem hangt af van het scenario dat men kiest. Er zal tussen 2014 en 2017 waarschijnlijk sprake zijn van een tekort aan plekken. Dit geldt alleen als alle ontwikkelingen (realiseren van extra stallingsplekken) die nu lopen in het gebied doorgang vinden. Als dit niet het geval is, zal er al eerder sprake kunnen zijn van een tekort.

Bovendien is er gebrek aan ruimte in het gebied. Er zijn niet veel plekken waar eventueel nieuwe stallingen gerealiseerd zouden kunnen worden. Alleen aan de, in het plan voor het hele stationsgebied omschreven, fietsluwe kant van het gebied is nog ruimte. Het is eigenlijk niet de bedoeling om hier stallingen te realiseren, als het echt niet anders kan is het een optie.

Ook geven de betrokkenen in Haarlem aan dat er rekening gehouden moet worden met de veranderende verschijningsvormen van de fiets. Het gaat hier om bakfietsen, fietsen met kratten op het stuur ect, deze passen niet in de "ouderwetse" rekken. Aangezien steeds meer mensen een dergelijk fiets gebruiken wordt, en is het al, een probleem om dergelijke fietsen in de stallingen te bergen. Hiermee moet in nieuwe plannen zoals in Utrecht, rekening gehouden worden, om niet een "verkeerd" aanbod te realiseren.

Het grootste deel van de gebruikers van de stallingen zijn mensen die werken of jongeren die naar school gaan. Ondanks het kleine aandeel studenten zijn weesfietsen wel degelijk een probleem in Haarlem. Eens in de twee weken worden controles uitgevoerd en worden weesfietsen en buiten de rekken gestalde fietsen verwijderd. In de toekomst wil de gemeente in de nieuwe stallingen een ander anti-weesfiets- en wildparkeerbeleid gaan voeren. Een mogelijkheid is telkens een klein gebied heel streng te gaan controleren. Wanneer het gewenste effect is bereikt (dus geen weesfietsen en wild geparkeerde fietsen meer) wordt dit gebied uitgebreid. Dit moet ervoor zorgen dat in een steeds groter gebied wordt gestopt met wildparkeren.

Financiering

De financiering voor de stationsstallingen in Haarlem is tot stand gekomen door bijdragen van drie partijen. De gemeente Haarlem heeft zelf geld vrij gemaakt voor de stallingen. Verder heeft de provincie vanuit het programma Impuls voor de Fiets geld

beschikbaar gesteld en heeft het Rijk vanuit het programma Ruimte voor de Fiets een bijdrage geleverd.

Evenals in Groningen is de gemeente Haarlem van mening dat een goede stalling geld kost en dat het een taak voor de gemeente is om hier zorg voor te dragen. Daarom hoeven de stallingen zichzelf niet terug te verdienen.

Beheer en exploitatie

Voor het beheer is, zoals eerder aangegeven, nog geen budget vrijgemaakt. Alle nieuwe gemeentelijke stallingen, waaronder de fietskelder, zijn geheel gratis. Er is wel een betaalde stalling binnen het gebied en deze is van de NS. De gemeente heeft geen contact met de NS over deze betaalde stalling. Door de afwezigheid van dit contact zijn er spanningen tussen de gemeente en de exploitant van de stalling. De nieuwe gratis stallingen lopen vol en trekken klanten weg bij de betaalde, bewaakte stalling. Aan de andere kant wordt opgemerkt, dat de nieuwe stallingen zoveel extra fietsen aantrekken, dat uiteindelijk ook NS stallingen vol zullen stromen.

Bij strenger handhaven tegen wildparkeren verwacht men in Haarlem niet veel protest. Volgens de betrokkenen is het zo dat men, omdat het stationsgebied nu netjes is, wildparkeren als asociaal gedrag ziet. De burgers vinden, volgens de gemeente, strenge handhaving om dit gebied netjes te houden noodzakelijk. Aan de rand van het stationsgebied bevindt zich een stukje stallingsgebied in de oude, chaotische, situatie. Hier wordt veel wildgeparkeerd en er zijn veel zwerffietsen. Niemand maakt zich hier druk om en als er acties tegen zwerffietsen gehouden zouden worden zou dit waarschijnlijk tot protest leiden. Mensen willen nette gebieden dus netjes houden en schenken geen aandacht aan chaotische gebieden. Daar gelden blijkbaar andere "regels". Het is dus kennelijk zaak om gebieden zo in te richten en te handhaven, dat het bijna tegen de menselijke natuur ingaat om wild te parkeren. Wanneer het eenmaal een gebruik wordt dat de fietsen alleen in de stallingen thuis horen, zal er niet meer buiten de stallingen worden geparkeerd.

Bijlage 7: Beschikbare dekking van het investeringsbudget

Beschikbare dekking (afgeronde bedragen)

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

Bron: Bureau Berenschot 2011

Bureau Berenschot (2011) geeft de volgende toelichting bij het bovenstaande tabel gegeven bedragen:

- De basisbedragen, zoals vastgesteld in 2006, zijn gecorrigeerd voor de periode 2007-2010 en geïndexeerd met een IBOI¹¹ (Prijs Bruto Overheidsinvesteringen) percentage van 4,39%.
- Daarnaast is bij de basisbedragen rekening gehouden met een 14,59% PEAT (Project Engineering, Administratie en Toezicht). Dit is het percentage dat tussen de gemeente Utrecht en ProRail is overeengekomen ter correctie.
- Aangezien de plannen van 2006 gebaseerd waren op een ander stallingsplan (met minder stallingsplekken) is in 2007 een bijbestelling geplaatst. Bij de bijbestelling is de PEAT niet van toepassing. Het gehanteerde IBOI percentage bedraagt 3,94%.
- De bijdrage van de bijbestelling is destijds gebaseerd op het integrale investeringsbedrag, waarbij een verdeling naar rato van het aantal additionele plaatsen heeft plaatsgevonden.
- De mutatie van circa € 2,4 miljoen betreft geen formeel besluit, maar komt voort uit de boekhoudkundige berekening.
- Het bestede bedrag van circa € 1,7 miljoen betreft hoofdzakelijk de kosten van engineering van de fietsflat (waar later van is afgezien).

¹¹ De gemiddelde prijsstijging van de bruto investeringen van de collectieve sector.

Bijlage 8: Beschrijving mogelijke Pilot Stationsplein West

Korte beschrijving van de Pilot Stationsplein West.

De Projectorganisatie Stationsgebied wil een beter inzicht krijgen in de wijze waarop de nieuwe stallingen in het stationsgebied gebruikt zullen gaan worden. Vooral de effecten van een eventueel betaald regime zijn op dit moment nog erg onduidelijk. In het verleden is er door de NS wel onderzoek gedaan naar de prijselasticiteit van het stallingstarief. Daaruit bleek dat als de stallingsprijs 10% omhoog ging de bezetting met 10% daalde. De POS twijfelt aan de geldigheid van deze bevindingen voor de situatie in Utrecht. Volgens hen moet er rekening gehouden worden met de kwaliteit van de stallingen (die in Utrecht heel hoog is) en de alternatieven die er zijn (in Utrecht zijn er weinig gratis plekken als er gekozen wordt voor alles betaald of differentiatie o.b.v. kwaliteit). Daarom heeft de POS het voorstel gedaan om, in plaats van abstract onderzoek te doen, een tweejarige pilot te ontwikkelen. Tijdens de pilot zal er sprake zijn van twee betaalde stallingen en op verdere loopafstand (+/- 400 meter/5 minuten lopen) een gratis maaiveldstallingen om het kwaliteitsverschil te creëren. Doel van de pilot is om:

- Systematisch meer informatie verzamelen over de gebruikers. Wie gebruiken de stallingen (wie niet) en hoelang wordt er gestald
- Te onderzoeken welke invloed het stallingstarief heeft op de bezettingsgraad en welk tarief zorgt voor de hoogst mogelijke kostendekking
- Om uiteindelijk te komen tot een keuze van het beste beheer/exploitatieregime en welke samenwerkingsvorm hieruit voortvloeien tussen de NS, ProRail en de gemeente

De informatie die verzameld wordt tijdens de pilot kan gebruikt worden bij de overige, nog in ontwikkeling zijnde, stallingen (Stationsplein Oost, Knoopkazerne, Sijpesteijn en de Noorderstalling). Met de informatie kunnen er onderbouwde beslissingen genomen worden over aanpassingen van bijvoorbeeld de capaciteit

Op basis van de pilot zullen bedrijfsmatige argumenten (zo hoog mogelijke kosten dekking) afgewogen worden tegen de maatschappelijke argumenten (genoeg "geschikte" stallingsplekken voor OV-gebruikers). De afstemming tussen kostendekking (hoogte tarief) en bezettingsgraad zal heel belangrijk zijn.

Overigens is nog niet bekend welk tarief gevraagd zal worden tijdens de proefperiode. Door de POS wordt aangegeven dat het "nultarief" ook één van de mogelijkheden is. Doel van dit "nultarief" is dat elke gebruiker een handeling verricht d.m.v. het inchecken met een pas. Op deze manier is het mogelijk veel informatie over stallingsduur, stallingsfrequentie en de gebruiker te verzamelen.

Gedurende de pilot zullen er gratis stallingen op het maaiveld zijn. Dit komt voort uit de wens van de Gemeenteraad om in het gebied ook gratis stallingen aan te bieden, op competitieve loopafstand. Daarnaast zijn deze maaiveldplekken ook noodzakelijk gezien de parkeerbalans (vraag en aanbod moeten in evenwicht zijn) binnen het stationsgebied. Doordat de Sijpesteijnstalling op zich laat wachten moeten elders voldoende plekken gerealiseerd worden. Gezien de beperkte ruimte waren maaiveldplekken aan de rand van het gebied de enige optie.

Gezien de aanloopkosten had de POS liever een langere pilotperiode gehanteerd, dit bleek echter niet haalbaar. De aanloopkosten worden ook wel de incidentele kosten genoemd (zie de paragraaf 7.5 over o.a. de incidentele kosten)

Op dit moment wordt er onderhandeld over de beheerkosten. Deze moeten voor de looptijd van twee jaar gedekt zijn. De drie partijen, NS, ProRail en de gemeente, moeten nog tot een verdeling van de kosten komen.

Bijlage 9: Exploitatiekosten van de vijf OV-gerelateerde stallingen

Exploitatiekosten (per regime) van de vijf OV-gerelateerde stallingen

Regime	Alles Gratis	Differentiatie Duur	Alles Betaald	Differentiatie Kwaliteit
Vastgoedexploitatie				
Kapitaallasten	€ 1.000.000	€ 1.100.000	€ 1.100.000	€ 1.100.000
Eigenaarslasten	€ 300.000	€ 300.000	€ 300.000	€ 300.000
Groot onderhoud (BO en BCO)	€ 300.000	€ 300.000	€ 300.000	€ 300.000
Subtotaal	€ 1.600.000	€ 1.700.000	€ 1.700.000	€ 1.700.000
Gebruikersexploitatie				
Energie, schoonmaak, DTO	€ 500.000	€ 500.000	€ 500.000	€ 500.000
Systemen, incl. vervanging	€ 200.000	€ 1.000.000	€ 1.000.000	€ 1.000.000
Handhaving	€ 1.100.000	€ 1.100.000	€ 1.800.000	€ 1.800.000
Toezicht en bewaking	€ 2.300.000	€ 2.300.000	€ 1.800.000	€ 1.800.000
Overhead en bedrijfskosten	€ 500.000	€ 500.000	€ 400.000	€ 400.000
Subtotaal	€ 4.600.000	€ 5.400.000	€ 5.500.000	€ 5.500.000
Totaal incl. kapitaallasten	€ 6.200.000	€ 7.100.000	€ 7.200.000	€ 7.200.000
Totaal excl. kapitaallasten	€ 5.200.000	€ 6.000.000	€ 6.100.000	€ 6.100.000

Bron: Bureau Berenschot 2011

Vastgoedexploitatie

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

Gebruikerexploitatie

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

Bijlage 10: Netto Contante Waarde vijf OV-stallingen

De netto contante waarde methode is een investeringsbeoordeling waarbij in de toekomst te ontvangen kasstromen, van een te plegen investering, teruggerekend worden naar de contante waarden van dit moment. Het contant maken van kasstromen maakt het stelt de onderzoeker in staat om het tijdselement te verwijderen.

De som van de contante waarden wordt vergeleken met het te investeren bedrag. Als de NCW positief uitvalt is het regime financieel-economisch gezien sluitend. Er wordt in de methode rekening gehouden met de verdeling van kasstromen binnen de gehele exploitatieperiode, deze zijn in het geval van de fietsenstallingen langlopend (40 jaar). Een nadeel van de NCW methode is dat het geen rekening houdt met de kasstromen na de exploitatieperiode. De investeringskosten van bijvoorbeeld nieuwbouw of groot onderhoud na jaar 40 zijn niet opgenomen in de business case (Berenschot, 2011).

Netto contante waarde (cumulatief) per regime

Regime	Alles Gratis	Differentiatie Duur	Alles Betaald	Differentiatie Kwaliteit
Vastgoedexploitatie				
Kapitaallasten	€ 16.700.000	€ 18.500.000	€ 18.500.000	€ 18.500.000
Eigenaarslasten	€ 7.500.000	€ 7.500.000	€ 7.500.000	€ 7.500.000
Groot onderhoud (BO en BCO)	€ 6.500.000	€ 6.500.000	€ 6.500.000	€ 6.500.000
Subtotaal	€ 30.700.000	€ 32.500.000	€ 32.500.000	€ 32.500.000
Gebruikerexploitatie				
Energie, schoonmaak, DTO	€ 12.600.000	€ 12.600.000	€ 12.600.000	€ 12.600.000
Systemen, incl. Vervanging	€ 4.100.000	€ 23.500.000	€ 23.500.000	€ 23.500.000
Handhaving	€ 26.100.000	€ 26.100.000	€ 40.400.000	€ 40.400.000
Toezicht en bewaking	€ 52.100.000	€ 52.100.000	€ 42.100.000	€ 42.100.000
Overhead en Bedrijfskosten	€ 10.400.000	€ 10.400.000	€ 8.400.000	€ 8.400.000
Subtotaal	€105.300.000	€ 124.000.000	€ 127.700.000	€ 127.700.000
Opbrengsten				
Bijdrage gebruiker	€ 0	€ 13.200.000	€ 132.300.000	€ 84.700.000
Handhaving	€ 9.300.000	€ 9.300.000	€ 15.500.000	€ 15.500.000
Overig	€ 8.800.000	€ 8.800.000	€ 8.800.000	€ 8.800.000
Subtotaal	€ 18.100.00	€ 31.300.000	€ 156.600.000	€ 109.000.000
Exploitatiesaldo o.b.v. 40 jaar incl. Kapitaallasten	-€ 117.900.000	-€ 125.900.000	-€ 2.900.000	-€ 50.500.000
Exploitatiesaldo o.b.v. 40 jaar excl. Kapitaallasten	-€ 101.200.000	-€ 107.400.000	€ 15.600.000	-€ 32.000.000

Bron: Bureau Berenschot 2011

Bijlage 11: Keuze van het regime + Vormgeving fietsparkeerorganisatie

Keuze van het regime

De betrokken partijen: Gemeente, ProRail en NS hebben op dit moment nog geen definitieve keuze gemaakt tussen de verschillende regimes. Het college van de gemeente Utrecht heeft echter ingezet op betaald fietsparkeren binnen het stationsgebied, als middel om de business case sluitend te krijgen.

Toen de gemeente Utrecht voor het eerst naar buiten kwam met het idee om uitsluitend betaalde fietsparkeerplekken in het stationsgebied te realiseren, stuitte dit op veel verzet. Niet alleen lokale maar ook landelijke organisaties zagen dit als een slechte ontwikkeling. Vooral de Fietsersbond is duidelijk van mening dat binnen het stationsgebied ook gratis stallingsplaatsen beschikbaar moeten zijn. De Rijksoverheid geeft aan dat er naast betaalde, ook altijd gratis stallingsplekken aangeboden moeten worden. De protesten kregen gehoor, de Gemeenteraad van Utrecht heeft besloten dat er een aantal gratis stallingen op het maaiveld komen. Hierbij is overeengekomen dat deze stallingen van lagere kwaliteit zullen zijn en op grotere afstand van de perrons liggen. Op deze manier vormen de maaiveldstallingen bij de invoering van een mogelijk betaald regime, niet een directe bedreiging. De stallingen op het maaiveld gaan tegen de eerder gestelde eis van alles inpandig in. Hierbij moet worden aangemerkt dat de gratis stallingen op het maaiveld (in eerste instantie) alleen gedurende de pilot periode gedoogd zullen worden. In de toekomst zouden de gratis plekken ook inpandig gevestigd kunnen worden. Het is echter lastig om enig onderscheid te creëren tussen betaald en gratis stallen, wanneer beide inpandig zijn.

De situatie die is ontstaan door de eisen van de verschillende betrokken partijen (en belangengroepen), lijkt zich het beste te lenen voor een regime waarbij uitgegaan wordt van *differentiatie op basis van kwaliteit. alles betaald* is dan wel het enige regime waarbij sprake is van een sluitende business case, dit scenario brengt echter ook een aantal nadelige effecten met zich mee.

Uit onderzoek naar de kwalitatieve effecten (i.p.v. kwantitatieve effecten) van de verschillende regimes blijkt dat alles betaald juist niet zorgt voor stimulering van het fietsgebruik, het verkrijgen van een groter draagvlak bij fietsers en het beperken van (fietsenstallings-) overlast in de directe omgeving van het stationsgebied. Dit regime zal niet bedragen aan de doelstelling van de gemeente Utrecht om dé fietsstad van Nederland te worden. Door deze negatieve effecten en de publieke opinie, lijkt alles betaald een stap te ver.

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

Per scenario is een indruk gegeven van de verwachting of het scenario bijdraagt aan het na te streven effect (aangegeven door een groene 'smiley'), beperkt bijdraagt (de oranje 'smiley') of juist niet (de rode 'smiley'). Hierbij zijn de scenario's per criterium ten opzichte van elkaar afgewogen.

Figuur 7.5: Kwalitatieve effect per regime (Bureau Berenschot, 2011)

Differentiatie op basis van kwaliteit lijkt de nadelige effecten van alles betaald te verzachten (zie de smiley's in tabel 7.4). Daarnaast biedt dit regime, van alle onderzochte scenario's, de door de betrokkenen gewenste flexibiliteit. Er kan ingespeeld worden op nieuwe ontwikkelingen, leerervaringen uit de praktijk kunnen doorlopend toegepast worden en er kan telkens ingespeeld worden op de behoeften van de fietsers. Bureau Berenschot heeft de gemeente Utrecht in 2011 dan ook geadviseerd om *differentiatie op basis van kwaliteit* te kiezen als uitgangspunt voor de verdere uitwerking van de exploitatie. Ook de Fietsersbond lijkt zich in dit compromis te kunnen vinden. De gratis stallingen kunnen volgens de Fietsersbond ook door "langstallers" gebruikt worden. Deze stallingen zouden maximaal op 400 meter afstand van de perrons mogen liggen. De afstand in Utrecht is iets verder dan 400 meter, maar de looproute kan binnen een acceptabele vijf minuten worden afgelegd.

Bij de mogelijke pilot onder Stationsplein West, waar de Projectorganisatie Stationsgebied druk mee bezig is, zal worden uitgegaan van een regime met *differentiatie op kwaliteit*. De inpandige stallingen zullen in dat geval betaald worden, waarbij het ook nog mogelijk is een verschillende prijs te rekenen binnen de stalling zelf. De plekken op de parkeerniveaus het dichtst bij de stationshal (je hoeft dan minder trappen te lopen) kunnen bijvoorbeeld duurder gemaakt worden.

De pilot is nog niet definitief goedgekeurd. In het geval dat deze definitief doorgang vindt zal er veel informatie verzameld kunnen worden, wat ook van groot belang kan zijn voor de verdere ontwikkeling van de overige stallingen in het gebied. Het lijkt erop dat gekozen zal worden voor *differentiatie op basis van kwaliteit*. De betrokken partijen willen dit echter niet formeel bevestigen.

Vormgeving van de fietsparkeerorganisatie

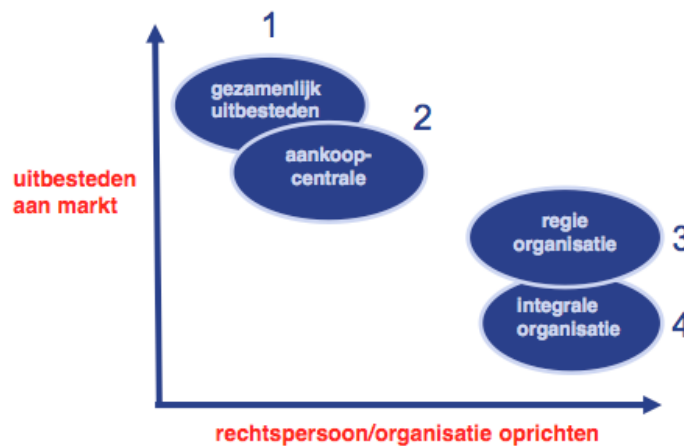
Het ziet er naar uit dat de fietsparkeerorganisatie een samenwerking zal worden tussen ten minste de gemeente Utrecht, de NS en ProRail. Wanneer deze partijen gezamenlijk tot een visie zijn gekomen, zal het voor andere partijen ook mogelijk worden om financieel te participeren. De drie betrokken partijen zijn nu vooral aan het onderzoeken hoe de zeggenschap geregeld moet worden en welke organisatievorm hierbij past.

De eerste verdeling van mogelijkheden kan gemaakt worden door antwoord te geven op twee vragen. Om te beginnen: "Willen de samenwerkingspartners (een deel van) de werkzaamheden in het kader van het fietsparkeren uitbesteden aan marktpartijen/private organisaties?". Ten tweede: "Zijn de samenwerkingspartners

bereid om over te gaan tot oprichting van een nieuwe rechtspersoon waarin zij gezamenlijk participeren?”. Deze keuzes zijn van belang omdat zij bepalen in welke richting de fietsparkeerorganisatie verder gedacht en uitgewerkt wordt (Bureau Berenschot, 2011).

De Projectorganisatie Stationsgebied geeft aan dat het oprichten van een nieuwe organisatie door marktpartijen/private organisaties niet de voorkeur heeft. De gemeente, NS en ProRail willen alle werkzaamheden het liefst in eigen beheer uitvoeren.

In dat geval is het oprichten van een rechtspersoon een logische keuze. Voor de volledigheid wordt ook gekeken naar organisatievormen waarbij het oprichten van een rechtspersoon niet wenselijk is. Hieruit volgen vier hoofdvarianten waaruit gekozen kan worden, weergegeven in onderstaande grafiek/afbeelding.



Figuur 7.6: Hoofdvarianten samenwerking Fietparkeerorganisatie (Bureau Berenschot, 2011)

De drie belangrijkste partijen hebben uitgesproken voorlopig een voorkeur te hebben voor de aankoopcentrale (variant 2) en de regieorganisatie (variant 3). Bij de variant aankoopcentrale wordt het beheer van de fietsenstallingen gezamenlijk aan (een) marktpartij(en) uitbesteed. In de variant regieorganisatie richten de drie partijen een rechtspersoon op die de rol van uitvoerend opdrachtgever op zich neemt. In tegenstelling tot de variant uitbesteding via een aankoopcentrale waar maar één van de samenwerkingspartners deze rol heeft (Berenschot, 2011).

De betrokken partijen zien dus liever niet dat werkzaamheden uitbesteed worden aan derden. De variant regieorganisatie geniet dan ook de voorkeur van de samenwerkingspartners. Bij deze keuze speelt flexibiliteit weer een belangrijke rol, de regieorganisatie biedt dit namelijk meer dan de andere varianten. Bovendien sluit deze variant het beste aan bij de ambities die de gemeente Utrecht, NS en ProRail, met het project hebben.

De aankoopcentrale wordt gezien als het beste alternatief wanneer het oprichten van een aparte rechtspersoon uiteindelijk toch niet wenselijk wordt geacht. Eén partij neemt namens allen de rol van uitvoerend opdrachtgever op zich. Hierbij hoeft niet een afzonderlijke rechtspersoon gesticht te worden.

De hoofdvarianten gezamenlijk uitbesteden en integrale organisatie hebben niet de voorkeur van de opdrachtgevers. Gezamenlijk uitbesteden voldoet niet aan de intentie van de samenwerking en lijkt teveel op de huidige situatie. Een 'integrale organisatie' wordt als een (te) vergaande en niet efficiënte vorm van samenwerking gezien (Berenschot, 2011).

Binnen de regieorganisatie is er sprake van uiteenlopende modellen. Er wordt, door de Projectorganisatie Stationsgebied, onderzocht op welke de wijze zeggenschap het beste kan worden geregeld kan. Het moet duidelijk zijn hoe de betrokken partijen elkaar kunnen corrigeren wanneer vooraf gemaakte afspraken niet worden nageleefd. Discussies hierover vinden veelvuldig plaats en het uitwerken van deze samenwerking is onderdeel van de (voorgestelde) pilot. De POS zegt hier het volgende over:

“Er is een grote behoefte aan een soort van samenwerking. Maar het moet wel een samenwerking zijn met tanden. Het is een uitdaging om dat goed geregeld te krijgen.”

Bijlage 12: Interpretatie cijfers Berenschot

Bij het berekenen van de kosten en opbrengsten (in hoofdstuk 7), is door Bureau Berenschot (2011) uitgegaan van een situatie waarbij alle stallingen tegelijkertijd volledig operationeel zullen zijn. In de praktijk zal hiervan geen sprake zijn, de vijf stallingen zullen gefaseerd gerealiseerd worden. De fasering zal gevolgen hebben voor zowel de kosten als opbrengsten van de exploitatie en investering.

Tijdens de faseringsperiode zullen bijvoorbeeld de exploitatiekosten minder hoog zijn dan in de berekeningen van Berenschot wordt aangegeven. Tevens impliceert de fasering dat niet alle investeringen op hetzelfde moment gedaan hoeven te worden. De investeringen kunnen gespreid plaatsvinden over een langere periode. Financiële dekking van het investeringsbedrag vanaf het eerste moment is daarom niet noodzakelijk. De Projectorganisatie Stationsgebied geeft aan, dat de prioriteit momenteel ligt op het rondkrijgen van de financiering (zowel de investering als de exploitatie) voor de stalling onder Stationsplein West. Deze stalling wordt als eerste gerealiseerd. Als gevolg van de fasering zullen de opbrengsten lager uitvallen dan de eerder genoemde bedragen. Zowel kosten als opbrengsten zullen in de beginjaren lager zijn dan in de jaren daarna.

Bureau Berenschot heeft in haar berekeningen bewust geen rekening gehouden met een gefaseerde realisatie van de stallingen. De reden hiervan is dat aan de fasering veel onzekerheden kleven. Zo zijn precieze realisatiedata en de wijze van handhaving momenteel nog niet bekend. Het de inschatting van Bureau Berenschot (2011) dat het exploitatiesaldo op basis van de NCW methode niet substantieel zal wijzigen in de toekomst (en dus aangehouden kan worden). Dit komt omdat de berekening is gebaseerd op een exploitatieperiode van 40 jaar.

Ten slotte moet er rekening mee gehouden worden dat bij de bedragen uitgegaan is van een bandbreedte van -10% / +10%. Dit wordt gedaan om in te spelen op onzekerheden van het toekomstige verloop van de kosten en opbrengsten.