

Afweging mate van betrokkenheid

I. Inleiding

iZooF Car Sharing (Haarlem deelt elektrische auto's) is een resultaat van samenwerking tussen Spaarnelanden NV en bewoners uit Haarlem. Het is ontstaan uit een bewonersinitiatief; een groep bewoners wil in 2016 hun buurt op het gebied van mobiliteit verduurzamen. Spaarnelanden NV heeft het (burger)initiatief omarmd middels een pilot. Doel van de pilot was het bewerkstelligen van gedragsverandering en het toetsen van de levensvatbaarheid van elektrisch autodelen-in-warme kring met als eindeffecten het terugdringen van autobezit, een schonere, prettigere leefomgeving met meer sociale cohesie, en het kunnen teruggeven aan de stad van vrijgemaakte parkeerruimte voor alternatieve herbestemming in samenspraak met buurtbewoners. De pilot is sinds juni 2018 actief in twee woonwijken: Planetenwijk en Ramplaankwartier. Spaarnelanden NV heeft besloten om het initiatief te faciliteren door onder andere markt, bewoners en overheid met elkaar te verbinden.

De directie van Spaarnelanden en aandeelhoudersvergadering (AvA) beschouwen de pilotresultaten als positief en achten het kansrijk en waardevol om te onderzoeken of en hoe het initiatief kan worden omgezet in een structureel initiatief (zie: Evaluatie iZooF, 2019/1011861). Spaarnelanden NV heeft hierop een transitiefase in gericht. In de transitiefase wordt de rol van Spaarnelanden in relatie tot dit initiatief nader vastgesteld. Spaarnelanden heeft het besluit tot het afronden middels een transitiefase voorgelegd aan haar RvC en aandeelhouders. Verschillende scenario's voor het vervolg als bedrijfsactiviteit worden overwogen. De vraag die voorligt is welke rol de gemeente en Spaarnelanden NV moet of wenst te spelen t.a.v. dit bewonersinitiatief.

Gezien er in de Haarlemse gemeenteraad aandacht is voor en discussie over de strategische rol en positie van Spaarnelanden, met als directe aanleiding hiertoe het initiatief van iZooF Carsharing wil de aandeelhouder ook de Gemeenteraad betrekken niet enkel bij een eventuele uitwerking van een scenario met een opdrachtrelatie, maar ook bij de afweging voor welk scenario te opteren. Zowel de aandeelhoudersvergadering als de Raad van Commissarissen en Directie van Spaarnelanden NV onderschrijven dat er belang is bij draagvlak, vanuit de stad maar ook vanuit de politiek.

Leeswijzer

De hoofdvraag is welke rol de gemeente en Spaarnelanden NV moet of wenst te spelen t.a.v. dit particuliere initiatief. Er wordt kort stil gestaan bij de huidige participatie en welke potentiële rollen de overheid kan spelen t.a.v. een dergelijk initiatief. Vervolgens worden er 4 verschillende scenario's uitgewerkt die verschillen in mate van betrokkenheid van Gemeente Haarlem en Spaarnelanden NV.

Deze scenario's worden gewogen op basis van een aantal criteria. Deze criteria worden in eerste plaats toegelicht. Vervolgens worden de scenario's beschreven, waarna beschreven wordt hoe de verschillende scenario's scoren op de geformuleerde criteria.

2. Participatie

2.1. Huidige participatie in bewonersinitiatief iZooF

In de huidige vormgeving participeert een werkmaatschappij (BV) van Spaarnelanden NV in het initiatief. De betrokkenheid van gemeente Haarlem t.a.v. het initiatief is hierdoor beperkt. In de pilotfase is de aanloop van het project gefinancierd uit het innovatiebudget van Spaarnelanden NV. De allocatie was als volgt:

Jaar	Investering	Toelichting
2018	150 n	Aanloopinvesteringen pilot iZooF CarSharing
2019	100 n	Aanloopinvesteringen pilot iZooF CarSharing
2020	50 n	Transitiefase iZooF CarSharing
Totaal	300 n	

In 2018 is een bedrag van € 150.000 en in 2019 een bedrag van € 100.000 geïnvesteerd in de pilot. Deze bedragen zijn verantwoord op, en betaald uit, het innovatiebudget van Spaarnelanden. Het aangewende

innovatiebudget wordt gevoed naar rato door opbrengsten uit commerciële en publieke activiteiten. De transitiefase in 2020 kost € 50.000 en wordt betaald uit het innovatiebudget 2020. Het budget is hiervoor toereikend. In deze fase is er budget benodigd als bijdrage aan de zogeheten “onrendabele top”, er zijn opstart investeringen benodigd (bijv. opzet organisatie en ontwikkeling apps), daarnaast is er een minimale personele bezetting nodig voor het management en de operatie.

De rol van de (semi)overheid in innovatie wordt gelegitimeerd door: marktfalen, systeemfalen en transitiefalen (zie ook: Evaluatie iZoof, 2019/1011861). Een rol voor de overheid bij een dergelijk vraagstuk/initiatief ligt veelal bij vraagstukken waarbij de discongruentie tussen investeerder en baathebber groot is. Degene die kosten maakt, is een ander dan de ontvanger van de baten. Het gaat dan om ‘split incentives’. Meerwaarde en winst vallen niet altijd samen. Ook discongruentie in tijd speelt een rol: het effect van de beleidsinterventie manifesteert zich pas over een zeer lange periode, zoals veelal bij het geval bij klimaat/leefbaarheidsbeleid. De autoriteit Consument en Markt hanteert de volgende richtlijn: betrokkenheid van een publieke NV is gerechtvaardigd als blijkt dat de betrokkenheid van de publieke NV (overheid) bij die taak of activiteit tijdelijk gewenst is, omdat de markt de activiteit onvoldoende oppakt, gelet op het publieke belang en een gestructureerde afweging van maatschappelijke kosten en baten, voor korte en lange termijn, uitwijst dat dit verstandig is. De pilot betrof een innovatief concept (delen in warme kring), duurzame mobiliteit is in het publieke belang, wat maakt dat voor de korte termijn publieke betrokkenheid kan worden gerechtvaardigd.

Nu dat de pilotfase tot een einde komt is er in geval van continuering als structurele activiteit wel een heldere keuze noodzakelijk: welke rol neemt de gemeente en Spaarnelanden NV en wordt het initiatief op basis van deze rol publiek of privaat ondergebracht (zie: juridische implicaties). Dit heeft ook implicaties voor financiële stromen, in het geval dat iZoof CarSharing wordt ondergebracht in ‘commerciële’ werkmaatschappij, dienen deze transparant en strikt gescheiden van elkaar te worden verantwoord.

2.1. Participatietrap

De kijk op de rolverdeling tussen burger en overheid is de laatste jaren veranderd. Daar waar het openbaar bestuur voorheen nog moest bedenken hoe het bewoners moest betrekken, staat de overheid nu veelal voor de vraag wat haar eigenlijke rol is in relatie tot die vele maatschappelijke initiatieven (zie ook programma Nieuwe Democratie). De Raad van Openbaar Bestuur heeft in dit kader een advies uitgebracht over hoe de overheid burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven kan betrekken bij de uitvoering van overheidstaken. In de huidige tijd wordt publieke waarde niet gecreëerd door uitsluitend de overheid. Evenmin is de verwachting dat de meeste waarde op de markt ontstaat. Publieke waarde is veelal een coproductie van spelers vanuit de drie domeinen. In het nieuwe discours is het particuliere initiatief leidend en daarbij moet worden geëxpliciteerd welke rol de overheid moet of wenst te spelen. De Raad van Openbaar Bestuur introduceerde daarom de overheidsparticipatietrap:

- Loslaten - Wanneer de overheid een taak helemaal loslaat, heeft ze inhoudelijk noch in het proces enige bemoeienis.
- Faciliteren ~ De overheid kiest een faciliterende rol als het initiatief van elders komt en zij er belang in ziet om dat mogelijk te maken.
- Stimuleren ~ Een trede hoger heeft de overheid wel de wens dat bepaald beleid of een interventie van de grond komt, maar de realisatie daarvan laat ze over aan anderen. Ze zoekt naar mogelijkheden om die anderen in beweging te krijgen.
- Regisseren ~ Wanneer de overheid kiest voor regisseren, betekent dat ook andere partijen een rol hebben maar dat de overheid er belang aan hecht wel de regie te hebben.
- Reguleren – Bovenaan de trap staat het zwaarste instrument dat de overheid kan inzetten, namelijk regulering door wet- en regelgeving.

3. Scenario's

Op basis van de participatietrap zijn er vier scenario's uitgewerkt.

Scenario 1: Opdrachtverlening - regisseren

De gemeente heeft beoordeeld dat de activiteiten die iZoof CarSharing voor de gemeente gaat uitvoeren in het publieke belang zijn en hecht belang aan regie. In dit scenario wordt iZoof CarSharing onderhands belegd mét een opdrachtstructuur met de gemeente. Hiermee wordt het in het publieke deel van Spaarnelanden NV

ondergebracht. Er ontstaat naast de eigenaarsrelatie (aandeelhouder) ook een opdrachtgevende relatie met de gemeente t.a.v. het initiatief.

Scenario 2: Regie – faciliteren /stimuleren

De gemeente kiest een faciliterende/stimulerende rol omdat de gemeente het belang ziet om het initiatief mogelijk te maken. Bij een stimulerende rol is er ook de wens dat het initiatief van de grond komt en zoekt de gemeente ook naar mogelijkheden om die anderen in beweging te krijgen. In dit scenario wordt iZoof CarSharing ondergebracht in een werkmaatschappij (BV) en staat als commerciële rechtspersoon niet ten dienste aan Gemeente Haarlem. Deze werkmaatschappij participeert in een coöperatie met de bewonersvereniging – het initiatief wordt verder uitgebreid naar andere wijken in Haarlem. Vanuit de aandeelhoudersrol is het oordeel dat de kosten opwegen t.o.v. de baten rekening houdend met de financiële risico's.

Scenario 3: Facilitair – beperkt faciliteren

De gemeente kiest een (beperkte) faciliterende rol gelet op het waargenomen (deel) belang om het initiatief mogelijk te maken, daarbij komt de rolneming van Spaarnelanden NV overeen met de huidige rolneming. Vanuit de aandeelhoudersrol is het oordeel dat de kosten opwegen t.o.v. de baten, rekening houdend met de financiële risico's.

Scenario 4: Afbouw - loslaten

Inhoudelijk nog in het proces heeft de gemeente enige rol. De gemeente staat negatief tegenover een dergelijk autodeel initiatief – dan wel vindt vanuit de aandeelhoudende rol dat de kosten niet opwegen t.o.v. de baten rekening houdend met de financiële risico's.

Schematisch zijn de belangrijkste verschillen tussen de scenario's als volgt:

Betrokkenheid	1 Opdracht	2 Regie	3 Facilitair (huidig)	4 Afbouw
Gemeente Haarlem	Opdrachtgever (regisseren)	Aandeelhouder (faciliteren)	Aandeelhouder (faciliteren)	Geen rol (loslaten)
Spaarnelanden (korte termijn)	Actieve betrokkenheid. Spaarnelanden NV is opdrachtnemer (regisseren)	Actieve betrokkenheid van een werkmaatschappij (regisseren) <i>Betrokkenheid is indirect</i>	Beperkte betrokkenheid. Naast beperkte inzet (zoals nu) faciliteert een werkmaatschappij de organisatie. (stimuleren) <i>Betrokkenheid is indirect</i>	Geen rol
Spaarnelanden (lange termijn)	Actieve betrokkenheid	Actieve betrokkenheid <i>Betrokkenheid is indirect</i>	Op langere termijn wordt op- of afgeschaald. <i>Betrokkenheid is indirect</i>	Geen rol
Bewonersvereniging	Actieve betrokkenheid	Actieve betrokkenheid	Actieve betrokkenheid (beperkt tot huidige inzet)	Geen rol
Vorm	Dienstverlenings-overeenkomst Publiek-privaat partnerschap. Participatie door Spaarnelanden NV Publiek	Coöperatie; - Bewonersvereniging - Private partijen (lease-bedrijf etc.) - Spaarnelanden: Participatie door werkmaatschappij 'Commercieel'	Coöperatie; - Bewonersvereniging - Private partijen - Spaarnelanden; participatie door werkmaatschappij 'Commercieel'	-

*Toenemende mate van
betrokkenheid Haarlemse gemeenteraad*

3.1. Belangrijk onderscheid tussen de scenario's

Het is bij het beoordelen van de scenario's goed om onderscheid te maken tussen; (1) de beslissing tot het laten uitvoeren van een overheidstaak door een verbonden partij, *opdrachtrol* en (2) de beslissing van Spaarnelanden NV om een werkmaatschappij of BV bepaalde taken te laten uitvoeren, *eigenaarsrol*. In het geval van 1 schrijft de wetgever dat het college beslist¹, maar dat de raad bepaalt wat bij de publieke taak hoort en de kaders stelt. Dit betekent dat de raad zich bij elk voornemen tot deelname een oordeel moet vormen over de vraag of de activiteiten die de verbonden partij voor de gemeente gaat uitvoeren wel bij het publieke belang horen. In het geval van 2 d.w.z. als een initiatief als iZoof wordt ondergebracht in een werkmaatschappij / BV - staat het als 'commerciële' rechtspersoon niet ten dienste van Gemeente Haarlem en is deze vraag niet aan de orde. Gemeente Haarlem stelt de kaders voor het mobiliteit en autodeelbeleid waarbinnen een dergelijk initiatief opereert. Als aandeelhouder houdt Gemeente Haarlem toezicht op Spaarnelanden NV, dat vervolgens toezicht houdt op de werkmaatschappij iZoof BV.

Er is dus een belangrijk onderscheid tussen de scenario's. De vereiste voor een scenario waarbij opdrachtrelatie is beoogd, dient de gemeenteraad een oordeel te vormen over de vraag of de activiteiten die de verbonden partij voor de gemeente gaat uitvoeren wel bij het publieke belang horen en of Spaarnelanden NV hiervoor de geëigende uitvoerder is. Voor de scenario's zonder opdrachtrelatie is deze vereiste er niet. Enkel dat de Gemeente Haarlem positief staat tegenover een dergelijk initiatief in Haarlem en vanuit aandeelhoudersperspectief is bovendien een adequate bedrijfsvoering van belang. Een van de criteria voor het bepalen van de mate van de betrokkenheid is om die reden de inschatting van financiële en juridische risico's.

3. Criteria

Deze scenario's worden beoordeeld aan de hand van de volgende criteria:

- A. Maatschappelijke baten
- B. Maatschappelijke kosten (t.o.v. 1)
- C. Mate van aansluiting bij bestaand beleid Gemeente Haarlem
- D. Juridische overwegingen (o.a. Mark-Overheid)
- E. Financiële risico's en haalbaarheid

Toelichting: Bestaand beleid, maatschappelijke baten en - kosten (A, B en C)

Om een goede afweging te maken tussen de scenario's wordt er indicatie geven van de omvang van effecten in relatie tot de kosten. De baten hebben een breed, maatschappelijk karakter. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een verbeterde leefbaarheid, luchtkwaliteit en verbeterde verplaatsingsmogelijkheden. Bij maatschappelijke kosten kan gedacht worden aan deelauto's die andere modaliteiten deels vervangen, denk aan fietsbewegingen en het openbaar vervoer, derving van parkeerinkomsten, kosten voor een gemeentelijk stimuleringsbeleid etc. Vervolgens wordt gekeken of de scenario's aansluiten bij huidig bestaand beleid van de gemeente. Op basis van deze drie criteria wordt er inzicht gegeven in de publieke waarde van de scenario's.

Toelichting: Juridische en financiële overwegingen (D en E)

Aanvullend dienen vanuit aandeelhoudersperspectief de kosten in een scenario op te wegen t.o.v. de baten rekening houdend met de financiële en juridische risico's. Oftewel vanuit aandeelhoudersperspectief dienen in het kader van adequate bedrijfsvoering ook de juridische en financiële risico's te worden beoordeeld.

4. Beoordeling

0-Alternatief

Door een groeiende bevolking en een economie die met 1 à 2% per jaar groeit in de periode 2020-2040, staat de bereikbaarheid onder druk met name in de Randstad en in omringende stedelijke gebieden. Dit geldt zeker voor Gemeente Haarlem. De toename van de mobiliteit heeft ook effect op verkeersveiligheid, duurzaamheid en leefbaarheid. De verwachting is dat het aantal ernstig gewonden de komende decennia blijft stijgen als gevolg van de groeiende mobiliteit en veranderende demografie. Het aantal verkeersdoden neemt maar

¹ Gemeentewet art. 160 lid 1, Provinciewet art. 158 lid 1, Wgr art. 1 lid 1.

beperkt af. Op het punt van de verkeersveiligheid blijven de bestaande doelen buiten bereik. Tot slot slaagt de sector mobiliteit er niet in om tot 2030 naar rato bij te dragen aan de macro-doelstelling van halvering van de CO₂-emissies. Om de lange termijn doelstelling van nul uitstoot van CO₂-equivalenten in 2050 te halen zullen na 2025 beleidsmatig extra stappen nodig zijn, tenzij de markt voor emissievrije voertuigen zich sneller ontwikkelt dan nu in de berekeningen is verondersteld (*Ministerie van Financiën 2020, Bestuurlijke Heroverwegingen Mobiliteit, p.25-26*).

Bij ongewijzigd beleid blijven bestaande doelstellingen op lange termijn buiten bereik. In totaal worden de maatschappelijke kosten van deze maatschappelijke problemen geschat op 28 tot 50 miljard euro in 2018, circa 3,7 tot 6,6% van het bbp (*KiM, Mobiliteitsbeeld 2019*). Bij ongewijzigd beleid worden de knelpunten naar verwachting groter en daarmee stijgen de maatschappelijke kosten verder. Dat betekent dat er werk aan de winkel is om de ambitie van betere bereikbaarheid en duurzame mobiliteit in 2040 tot werkelijkheid te maken. Autodeel initiatieven kunnen mogelijk een positieve bijdrage leveren aan bovenstaande beleidsdoelen. Mede door de Green Deal Autodelen groeit het aanbod van deelauto's, maar het aanbod van deelauto's is nog gering. Uit een uitgebreide studie naar deelauto aanbod, gepubliceerd in het *International Journal Of Sustainable Transportation*, blijkt dat nationaal en gemeentelijk/stedelijk beleid een belangrijke factor is die verschil in potentie en beschikbaarheid van deelauto aanbod verklaard (Münzel, K. et.al., 2020).

A. Beoordeling maatschappelijke meerwaarde

Autodeel initiatieven kunnen mogelijk een positieve bijdrage leveren aan bovenstaande beleidsdoelen.

Belangrijkste effecten die worden nagestreefd met het stimuleren van autodelen zijn:

- minder parkeerdruk (zie kader);
- minder auto kilometers;
- minder uitstoot van CO₂ en luchtvervuilende emissies, door minder autogebruik en lagere emissies van de autodeelvoertuigen;
- verbeterde verplaatsingsmogelijkheden voor niet autobezitters in gebieden met weinig OV.

Over de effecten die een eventuele trend van autobezit naar deelautogebruik in Nederland met zich meebrengt, zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd, met hele diverse uitkomsten. In het kader van het evaluatieprogramma 'gedeeld autogebruik in Nederland' is een aantal deelauto- projecten doorgelicht (Meijkamp et al., 1995a; Meijkamp et al., 1995b; Meijkamp & Aarts, 1997; Meijkamp & Theunissen, 1997; Meijkamp, 2000). De conclusie is dat de geëvalueerde systemen een positieve bijdrage leveren aan de overheidsdoelstellingen, zoals vermindering van het autobezit en het autogebruik.

In 2003 werd het stimuleringsbeleid van de Rijksoverheid geëvalueerd (Ligtermoet, 2003). Deze evaluatie leidde tot bijgestelde conclusies ten opzichte van het evaluatieprogramma 'gedeeld autogebruik in Nederland'. Mede doordat de potententiele groei van het aantal gebruikers naar beneden werd bijgesteld en de maatschappelijke kosten en neveneffecten van het specifieke beleid zijn meegenomen in de analyse (zie ook B). De conclusie van de evaluatie luidt dat het gedeelde autogebruik in specifieke situaties maatschappelijke waarde heeft. Alleen in grote steden waar zich parkeerproblemen voordoen en waar autobezit geen voorwaarde is om aan het maatschappelijk leven te kunnen deelnemen, is er sprake van maatschappelijke meerwaarde.

Uit het onderzoek van het Plan Bureau van de Leefomgeving (PBL) uit 2015 komen de volgende resultaten naar voren: de CO₂-uitstoot door autogebruik en autobezit bij autodelers ligt 8 tot 13% lager dan gemiddeld (PBL, 2015). Daarnaast wordt geconcludeerd dat vergeleken met de periode vóór het autodelen, het waargenomen autobezit van de respondenten is afgenomen, van gemiddeld 0,85 auto's per huishouden naar 0,72 auto's per huishouden autodelers. Als ook de niet-waarneembare effecten (bijv. niet aanschaffen van auto's) worden meegenomen, is het autobezit van de respondenten gedaald van 1,08 naar 0,72 auto's per huishouden. De deelauto komt vooral in de plaats van een tweede of derde auto.

De landelijke overheid wil deelauto initiatieven stimuleren en faciliteren. In de NEV2017 werd een gecombineerd effect van de campagne 'Kies de beste band' en de Green Deal autodelen gegeven 0,5 tot 2 petajoule energiebesparing in 2020. Ten tijde van de effectschatting voor de NEV 2017, waren de monitoringsresultaten voor 2018 nog niet beschikbaar. De effecten waren destijds gebaseerd op basis van onderzoek naar de milieueffecten van autodelen (PBL, 2015). Deze (bovenstaande) studie gaat uit van 90.000 autodelers om de CO₂-effecten te bepalen. In 2016 waren er 25.000 deelauto's beschikbaar. In het voorjaar

van 2018 was dat gestegen naar 41.000 deelauto's die door circa 400.000 automobilisten (niet alle uniek) wordt gebruikt, zo blijkt uit het Dashboard Autodelen waarin het CROW jaarlijks de ontwikkeling van het autodelen monitort (CROW, 2019). De huidige inschatting t.b.v. NEV2019 geeft dan ook een positiever beeld: het afzonderlijke effect van de Green Deal Autodelen I en II wordt nu geraamd op 0,5 tot 1 petajoule energiebesparing in 2020 (KEV, 2019).

De pilot iZoof CarSharing resultaten laat positieve resultaten zien t.a.v. het behalen van beleidsdoelen rond het verminderen van autobezit, participatie, duurzaamheid en leefbaarheid (zie: 2019/1011861). Uit deze evaluatie blijkt dat het initiatief maatschappelijke meerwaarde creëert in het publieke belang. Deze behaalde resultaten zijn deels afhankelijk van de hybride organisatievorm, met een hoge mate van betrokkenheid van bewoners en de expertise en organiserende kracht van overheid gerelateerde partij.

Om ook de potentie van datagedreven mobiliteitsbeleid, efficiëntere benutting van de bestaande infrastructuur dan wel het behalen van doelen omtrent doelgroepenvervoer te benutten, is enige mate van regie/regulering door de gemeente en / of haar partners nodig. Namelijk, als de conceptuele beloftes van Mobility as a Service (MaaS) / Mobility as a Commons (MaaS) in de praktijk worden waargemaakt dan biedt dat veel kansen voor meer datagedreven mobiliteitsbeleid en efficiëntere benutting en het behalen van andere beleidsdoelen (zie:kader). Net als de meeste andere sectoren maakt de mobiliteitssector een transitie door naar digitalisering. Waar tot nu toe vervoersbeleid vooral per modaliteit wordt ontwikkeld, biedt digitalisering naast realtime-sturing van mobiliteitsstromen ook een kans om beleid meer vanuit data te ontwikkelen. Daarvoor is een overheid nodig die een rol heeft in dergelijke initiatieven ofwel bijvoorbeeld data terugvraagt in ruil voor gebruik van openbare ruimte, openbaar vervoerconcessies of andere vervoers- of (deel)mobiliteitsvergunningen.

In scenario 1, gevolgd door scenario 2 wordt de hoogste mate van maatschappelijke baten verwacht. In regie (scenario 1) of in een regulerende rol zal de gemeente op basis van de inzichten uit het initiatief kansen kunnen benutten i.k.v. datagedreven mobiliteitsbeleid, efficiëntere benutting van de bestaande infrastructuur en het behalen van andere beleidsdoelen— In scenario 3 zal het initiatief in stand worden gehouden maar niet verder uitgebreid. De maatschappelijke baten zullen zich beperken tot de al behaalde resultaten (die natuurlijk wel een structureel karakter krijgen). In scenario 4 wordt het initiatief afgebouwd – en is er geen sprake van verdere maatschappelijke waarde.

B. Maatschappelijke kosten

Naast positieve effecten hebben autodeel concepten ook potentieel negatieve neveneffecten. Zo zou een deelauto mogelijk andere modaliteiten deels

De (financiële) waarde van (g)een parkeerplaats

Zoals hierboven beschreven en ook geobserveerd in de pilot leidt het aanbieden van deelauto's tot een lager autobezit per woning. Dit geeft ruimte om met name bestaande parkeerplekken een andere invulling te geven die bijdraagt aan de leefbaarheid van de stad. Dit gevolg is een belangrijk extern effect, die voor de gemeente vanuit het publiek belang van grote waarde is, maar geen onderdeel uitmaakt van een commerciële business case. Een gebruiker van een deelauto zal zijn keuze in eerste instantie voor een deelauto baseren op de prijs en het persoonlijk gemak die een deelauto biedt in vergelijking met het bezit van een eigen auto. Dat het gebruik van deelauto's door een grotere groep mensen ook leidt tot een lagere behoefte aan parkeerplekken, zal in die kostenafweging theoretisch gezien geen rol spelen. Dit geldt zeker in ongereguleerde gebieden waar niet betaald hoeft te worden voor een parkeerplek. Beargumenteerd kan dan ook worden dat de er op dit gebied in de markt voor deelauto's sprake is van een klassieke vorm van marktfalen omdat deze voordelen niet direct ten goede komen van de betalende gebruiker.

Zoals al aangestipt biedt het stelsel van parkeerregulering een logische manier om dit marktfalen op te lossen. Als via dit stelsel de prijs van een parkeerplek gelijk wordt gesteld aan de (maatschappelijke) waarde, dan zou dit marktfalen moeten verdwijnen. Een parkeerplek huren wordt dan onderdeel van de integrale kostprijs. Hierbij is het wel interessant te verkennen welke prijs er dan gehangen moet worden aan een parkeerplek. Dit kan worden beoordeeld door te vergelijken met andere gebruiksfuncties van de grond. Dit is dus niet noodzakelijk hetzelfde als de huidige prijs van een parkeervergunning.

Een gemiddeld oppervlak van een parkeerplek is ca. 12 m² (NEN-norm: minimaal 2,40 x 4,50 meter). Als een bestaand maaiveld parkeerplek vrij kan worden gespeeld, dan hangt de waarde af van de te geven functie. Woningbouw zal de meeste directe financiële waarde genereren, openbare ruimte geen. Wat niet wegneemt dat de waarde van bijvoorbeeld een extra boom op die plek ook niet geschat kan worden (zie bv. I-Tree).

Bij nieuwbouw is de waarde eenvoudig te bepalen. In Haarlem is het beleid bij nieuwbouw dat parkeren op eigen terrein, in principe ondergronds, moet worden opgelost. De kosten voor een gebouwde parkeerplek lopen van ca. € 15.000 - 50.000 euro. Dit geeft een goed beeld van de redelijke waarde van een parkeerplek. Bij een rente van 2,5% en 30 jaar afschrijving betekent dit een jaarlijkse prijs van ca. € 750 - 2500: een veelvoud van de huidige tarieven. Het inzetten van parkeerregulering om dit marktfalen op te lossen zou betekenen dat in de gehele stad gereguleerd parkeren zou moeten worden ingevoerd, met een stevige verhoging van de huidige tarieven.

vervangen, denk aan fietsbewegingen en het openbaar vervoer. De mate van optreden van negatieve neveneffecten is sterk afhankelijk van het type autodelers en het type concept. Het is niet direct zo dat lager *autobezit* ook leidt tot lager *autogebruik*. De mate van het voordoen van dit effect is voor een deel afhankelijk van het gekozen concept, denk aan het verschil tussen *station-based* en *free-floating* concepten.

Rol overheid; negatieve externe effecten mitigeren

Digitale platformen spelen een steeds belangrijkere rol in economie en samenleving, ook binnen mobiliteit. Het is nog onduidelijk wat precieze effecten zijn van geïntegreerde mobiliteitsplatformen, zowel voor ondernemers, consumenten en het mobiliteitssysteem. Het Ministerie van Rijkswaterstaat heeft regie genomen in verschillende MaaS-pilots en kiest nadrukkelijk voor een publiek-private aanpak. Dit o.a. omdat op het moment, bijvoorbeeld in de V.S., ook puur private platforms opkomen zijn die een gesloten karakter hebben en waarbij partijen zowel platform als vervoeraanbieder zijn. Deze verticale integratie kan bijdragen aan fragmentatie in de markt en preferente verkoop van eigen producten. Daarmee kan verkokering ontstaan in het mobiliteitsaanbod, met mogelijke negatieve externe effecten tot gevolg, zoals ongewenste machtsposities rondom data.

Station-based betekent dat de auto's altijd op vaste locaties staan en voor een bepaald tijdsperiode kunnen worden gereserveerd. Een auto reserveren kan ook al langere tijd van tevoren. Free-floating betekent dat de auto's overal los verspreid in de stad verspreid staan. In free-floatingprojecten met deelfietsen, deelscooters en deelauto's is gebleken dat providers in zulke gevallen veelal strijden om marktaandeel. Hierdoor worden door elke provider vele voertuigen over de stad verspreidt. Het

is niet zo dat deze voertuigen de al aanwezige voertuigen van bewoners vervangen. Door het wisselende aanbod en gebrek aan garantie van een auto, neemt het autobezit veelal niet af en wordt er met name gebruik gemaakt van een dergelijk concept door autodelers die voorheen geen auto bezaten. Met als gevolg dat het parkeerprobleem en de congestie verergeren. Dat is gebleken uit onderzoeken in New York, Parijs, Amsterdam en uit breder onderzoek door het Austrian Institute of Technology. Bovendien zijn er in sommige steden voorvallen waar deelauto's zijn betrokken bij criminele activiteiten. In een aantal steden besloot de gemeente of stedelijke overheid dat de providers hun voertuigen moesten weghalen.

Het iZoof initiatief kenmerkt zich op dit moment door het innovatieve maatschappelijke karakter (delen in warme kring) door het uitblijven van een deel van deze negatieve neveneffecten – uit de pilotresultaten blijkt bijvoorbeeld zowel een afname van bezit als gebruik. Het kan hierdoor waardevolle informatie geven wat kritische factoren zijn op een grotere schaal voor het uitblijven of mitigeren van deze effecten.

De meest uitgebreide kosten-en-baten analyse aangaande deelauto's waar rekenschap wordt gegeven over de maatschappelijke kosten is door CE-Delft in 2014 gepubliceerd. Deze analyse betreft het stimuleringsbeleid van klassiek autodelen. Volgens CE-Delft (2014) verschillen de kosten/ baten voor de gebruikers sterk tussen de autodelers die een (tweede) auto hebben (het feit dat deze mensen gaan autodelen leidt tot een CO2-reductie) en de autodelers die voorheen geen auto hadden (het feit dat deze mensen gaan autodelen leidt tot meer CO2-emissies). Daarnaast kent autodelen voor de overheid verschillende kostenposten. Allereerst zijn er de beleidskosten voor het stimuleren van autodelen (bijv. campagnekosten). Deze kosten zijn waarschijnlijk relatief beperkt. Daarnaast zijn er kosten voor conversie van parkeerplaatsen naar autodeel-parkeerplaatsen. De hierbij horende kosten zijn relatief beperkt omdat ze grotendeels eenmalig zijn. Tenslotte loopt de overheid belastinginkomsten mis (accijns, BPM, MRB). Dit is de relatief grootste kostenpost voor de overheid. Voor de rest van de maatschappij leidt autodelen tot lagere externe kosten, o.a. in de vorm van minder luchtvervuiling en ongevalskosten. Ook nemen de kosten van ruimtebeslag door parkerende auto's in de binnensteden af (zie: kader). Daarnaast kan er sprake zijn van reistijdbaten voor andere automobilisten, doordat de doorstroming op de wegen verbeterd. De omvang van deze effecten zijn waarschijnlijk gemiddeld.

De conclusie van CE Delft (2014) is dat wat de totale maatschappelijke kosten van autodelen sterk afhangt van welk type autodelers er bekeken wordt, het oordeel is dat stimulerend beleid voor autodelen meestal kosteneffectief is. Afhankelijk van de context resulteren deze maatregelen in netto maatschappelijke kosten of baten. Waar het tot kosten leidt zijn deze in het algemeen beperkt in vergelijking met de vermeden CO2 uitstoot. Indicatieve berekeningen laten het volgende beeld zien: de aandelen type autodelers die zijn gebruikt voor de ondergrens berekening leiden tot netto baten, die van de bovengrens (klein aandeel autodelers met voorheen geen auto) tot netto kosten (met name door de derving van belastinginkomsten). De kosten zijn echter beperkt in relatie tot de vermeden CO2-uitstoot (< 100 €/ton uitstoot).

Mocht de gemeente belang hechten aan regie (scenario 1) dan ligt de verwachte groei van het aantal deelauto's hoger, maar zijn er ook bijkomende kosten hoger - bijvoorbeeld kosten voor de uitvoering van het beleid (DDO) en het aanstellen van een procesmanager - dan in de analyse van CE Delft meegenomen. Daarnaast is het in een dergelijk scenario van belang dat het initiatief evenredig toegankelijk is voor alle Haarlemse inwoners – dit uitgangspunt heeft ook impact op de kosten-baten analyse. Op basis van de nu beschikbare gegevens lijkt scenario 1 niet kosteneffectief gezien vanuit de gemeente. In het geval gekozen wordt voor scenario 1 is het verstandig een uitgebreidere kosten-en-baten analyse uit te voeren.

Mocht de gemeente kiezen het initiatief los te laten gezien zij het belang er niet van inziet om mogelijk te maken (scenario 4); zal naast de derving van de niet-monetaire welvaartsbaten voor de maatschappij (CO₂-uitstoot, parkeren etc.) aanvullend met name voor de huidige deelnemers sprake zijn van een derving van baten. Vanzelfsprekend zullen ook de aanloopinvesteringen door de deelnemende partijen niet worden terugverdiend.

Op basis van de beschikbare informatie aangaande maatschappelijke kosten en baten, is een stimulerend/flankerend beleid door de gemeente aangaande autodelen verdedigbaar (scenario 2/3). Zo zijn de maatschappelijke kosten beperkt in relatie tot de vermeden CO₂-uitstoot (< 100 €/ton uitstoot). Bovendien kenmerkt het iZoof initiatief zich door het uitblijven van een deel van de potentieel negatieve neveneffecten.

C. Mate van aansluiting bij bestaand beleid Gemeente Haarlem

Er is een startnotie autodeelbeleid (24/10/2019) gedeeld met de Raad (2019/816872). Waarin de voorlopige positie is ingenomen dat binnen het toekomstige beleid aandacht moet zijn voor:

- De ambitie om autogebruik- en bezit verminderen
- Monitoring en evaluatie
- Transitie naar elektrisch autodelen
- Het stimuleren van burgerinitiatieven; dit houdt in dat de gemeente de wens heeft dat autodeelconcepten van de grond komen, maar de realisatie daarvan over laat aan anderen en hierbij zoekt naar mogelijkheden om die anderen in beweging te krijgen.

Belangrijkste effecten die de overheid nastreeft met het stimuleren van autodelen zijn:

- minder parkeerdruk;
- minder auto kilometers;
- minder uitstoot van CO₂ en luchtvervuilende emissies, door minder autogebruik en lagere emissies van de autodeelvoertuigen;
- verbeterde verplaatsingsmogelijkheden voor niet autobezitters in gebieden met weinig OV.
- Het gebruik van deelauto's leidt tot een afname van CO₂-emissies. Dit effect komt enerzijds door een netto afname van het autogebruik door abonnement- houders en anderzijds door het lagere brandstofverbruik van de deelauto's ten opzichte van de gemiddelde auto.

De verwachte gedragsmechanismen zijn;

Voor abonnementhouders van deelaautoservices zijn de vaste kosten voor een auto lager dan voor een autobezitter; er wordt met name betaald voor het gebruik van de auto. Dit is aantrekkelijk omdat de autodeler relatief weinig kilometers maakt. Autodelen doorbreekt het gewoontegedrag. Het is niet meer mogelijk om zonder nadenken de auto te pakken, aangezien dit een bewuste handeling vereist: het boeken van de deelauto. Vervolgens zijn de kosten van het gebruik transparant. Deze kosten zijn voor de gebruiker relatief hoog (in verhouding met autobezitters), waardoor men pas de auto pakt als er echt een belangrijke reden voor is.

Gemeenten kunnen autodelen stimuleren door (bron: KpVV dashboard autodelen):

- het beschikbaar stellen van parkeerplaatsen voor autodelen (incl. een goede spreiding van deze parkeerplaatsen);
- duidelijke afspraken en goede communicatie met aanbieders;
- vlotte verstrekking van gereserveerde parkeerplaatsen;
- actieve communicatie en informatie aan burgers;
- flankerend parkeerbeleid (tekort parkeerplaatsen en hoge kosten parkeren maken autodelen aantrekkelijker).

Hiernaast heeft de raad het programma en de programma aanpak Nieuwe Democratie vastgesteld. Het programma beoogt meer ruimte te bieden voor bewonersinitiatieven en ook initiatieven uit de stad te faciliteren. Een van de drie pijlers uit het programma is: *“We maken nog meer gebruik van de energie uit de stad, om met inwoners, ondernemers, partners en gemeente maatschappelijke doelstellingen te realiseren.”* In dit kader past iZoof CarSharing.

Het voorlopige uitgangspunt in het Haarlemse startnotie autodeelbeleid en programma aanpak Nieuwe democratie is dat de gemeente autodeel bewonersinitiatieven wil stimuleren/faciliteren. Passend bij een dergelijk beleidsuitgangspunt is scenario 2 (en/of in mindere mate scenario 3).

Deelconclusie

Autodeel initiatieven kunnen een positieve bijdrage leveren aan verschillende beleidsdoelen. Op basis van de beschikbare informatie aangaande maatschappelijke kosten en baten, is een stimulerend/flankerend beleid door de gemeente aangaande autodelen/het initiatief verdedigbaar (scenario 2). Er zijn positieve resultaten aangaande: minder parkeerdruk (zie kader); minder autokilometers; minder uitstoot van CO2 en luchtvervuilende emissies, door minder autogebruik en lagere emissies van de autodeelvoertuigen. De maatschappelijke kosten (in een scenario zonder opdrachtstructuur) zijn beperkt in relatie tot de vermeden CO2-uitstoot (< 100 €/ton uitstoot). Bovendien kenmerkt het iZoof initiatief zich door het uitblijven van een deel van de potentieel negatieve neveneffecten. Op basis van de nu beschikbare gegevens lijkt een scenario met een opdrachtstructuur (in regie) niet kosteneffectief.

Het voorlopige uitgangspunt in het Haarlemse startnotie autodeelbeleid en programma aanpak Nieuwe democratie is dat de gemeente autodeel bewonersinitiatieven wil stimuleren/faciliteren. Passend bij een dergelijk uitgangspunt is scenario 2. In dit scenario wordt door een ‘commerciële’ werkmaatschappij publieke meerwaarde gecreëerd en/of een bijdrage geleverd aan beleidsdoelstellingen van de gemeente.

Mocht bij de totstandkoming van het definitieve mobiliteitsbeleid blijken dat er niet enkel belang wordt gehecht om als overheid initiatieven te stimuleren/faciliteren maar de regie te hebben over het initiatief – kan de gemeente een opdrachtstructuur overwegen. Dit kan middels aan – of inbesteden. In de huidige tijd wordt publieke waarde niet gecreëerd door uitsluitend de overheid. Evenmin is de verwachting dat de meeste waarde op de markt ontstaat. Publieke waarde is veelal een coproductie van spelers vanuit de drie domeinen.

Op basis van de drie (beleids-)criteria staat het college positief tegenover het initiatief dat de werkmaatschappij/BV gelieerd aan Spaarnelanden NV neemt door in de pilot iZoof CarSharing te participeren.

De gemeente heeft ook een aandeelhoudersrol t.a.v. Spaarnelanden N.V. Vanuit aandeelhoudersperspectief is niet enkel publieke waarde van belang, ook dienen in kader van adequate bedrijfsvoering de juridische en financiële risico's te worden beoordeeld.

D. Juridische implicaties

Om oneigenlijke en ongewenste concurrentie tussen overheden en private partijen te voorkomen is er de Wet Markt en Overheid (waarmee de mededingingswet is gewijzigd). Het uitgangspunt van het college is dat een publieke NV als overheidsorganisatie niet met belastinggeld particuliere bedrijven op een particuliere markt mag verdringen.

In de huidige vormgeving wordt iZoof CarSharing ondergebracht in een BV en staat als ‘commerciële’ rechtspersoon niet ten dienste aan Gemeente Haarlem. De activiteiten die iZoof CarSharing uitoefent wordt in concurrentie aangeboden. Bij een continuering is er geen sprake van oneigenlijke en ongewenste concurrentie, zolang iZoof CarSharing als private partij acteert. Om de financiële stromen privaat/publiek adequate te scheiden bij continuering als bedrijfsactiviteit, is het advies de juridische constructie aan te passen (Holding met werkmaatschappijen op te richten). De gemeente kan natuurlijk ook besluiten; dat de gemeente een overheidstaak door een overheidsorganisatie laat uitvoeren. Oftewel als de gemeente de activiteiten die iZoof

CarSharing uitoefent als een overheidstaak beschouwd waarbij belang wordt gehecht aan regie dan kan de gemeente overwegen middels in – of aanbesteding een opdracht verlenen tot uitvoeren van deze overheidstaak.

In de scenario's waarbij iZoof CarSharing niet in de publieke NV wordt ondergebracht is er geen sprake van oneigenlijke en ongewenste concurrentie, gezien iZoof CarSharing als private partij acteert, het is een commerciële rechtspersoon. De werkmaatschappijen doen niet mee in de quasi-inhouse constructie, ondanks dat zij wel onder (indirect) toezicht van de gemeenten staan. Om wel toezicht te kunnen blijven houden op de activiteiten van een dergelijke werkmaatschappij kan de gemeente aansturen op dat er aandacht wordt besteed aan dit onderwerp in de statuten van de werkmaatschappij. Met dien verstande dat er meerdere stappen zitten tussen de gemeente en de werkmaatschappij, de Holding en de N.V.

Mocht gemeente Haarlem opteren voor een scenario 1, d.w.z. iZoof onderhandsbeleggen mét een opdrachtstructuur met de gemeente, dan zal dit niet langer met één van de werkmaatschappijen onder de Holding BV kunnen plaatsvinden. Immers, die Holding en werkmaatschappijen staan als 'commerciële' rechtspersonen niet ten dienste aan Gemeente Haarlem en voldoen daardoor niet aan het merendeelcriterium als eis binnen de inbestedingsconstructie, met behulp waarmee Haarlem onderhands opdrachten kan beleggen.

In dit scenario moet iZoof - waarbij er een opdrachtstructuur wordt verlangd - in het publieke deel van de NV worden ondergebracht. Keerzijde van het onderbrengen in het publieke deel van de NV is dat het initiatief zich in dit scenario dient te houden aan de aanbestedingsverplichtingen, die het zich bewegen op de markt bemoeilijken. Daarbij kan gemeente Haarlem alleen onderhands opdrachten verlenen aan genoemde rechtspersonen als de waarde van een opdracht onder het Europese drempelbedrag voor aanbestedingen is én het inkoopbeleid van Haarlem onderhandse gunning toestaat.

In geval van een inbestedingsconstructie is er ook een afweging te maken t.a.v. de duur van de opdrachtverlening. Bijvoorbeeld kan in een dergelijk scenario afspraken gemaakt worden over de mogelijkheid om het initiatief af te schalen als blijkt dat de markt in concurrentie dezelfde service kan aanbieden en hiermee ook de beleidsdoelen kunnen worden behaald. Gemeente Haarlem kan uiteraard ook tot een aanbesteding overgaan en als de coöperatie (waar een werkmaatschappij onder de Holding in participeert) de opdracht wint, een opdracht aan de coöperatie verlenen. Op die manier komt er ook een opdrachtstructuur tot stand. Natuurlijk kan dan ook een andere commerciële partij de opdracht gegund worden.

D. Beoordeling – Juridische implicaties

Als iZoof CarSharing volgens het scenario 2 of 3 wordt belegd - en t.b.v. het adequaat inrichten van de toezicht relatie er één werkmaatschappij ten behoeve van iZoof onder de Holding BV wordt opgericht - is er geen sprake van oneigenlijke en ongewenste concurrentie tussen overheden en private partijen, gezien iZoof als 'commerciële' rechtspersoon acteert. Het is dus wenselijk om in geval er geopteerd wordt voor een dergelijk scenario de juridische constructie zo in te richten dat de financiële stromen privaat en publiek transparant gescheiden worden.

Als iZoof CarSharing volgens het scenario 1 wordt belegd, d.w.z. mét een opdrachtstructuur met de gemeente, dan zal dit niet langer met één van de werkmaatschappijen onder de Holding BV kunnen plaatsvinden. iZoof CarSharing wordt in dit geval in het publieke gedeelte van de NV belegd. Voorwaarde voor een opdrachtstructuur is dat de activiteiten die worden uitgevoerd door iZoof een overheidstaak betreffen waarbij de gemeente belang hecht aan regie.

Mocht er geopteerd worden voor scenario 1, zal er een verdieping noodzakelijk zijn; er zou een maatschappelijke kosten- en batenanalyse dienen te worden uitgewerkt als basis voor de opdrachtverlening, bovendien dient er een uitwerking te worden gemaakt aangaande de juridische implicaties en onderbouwing aangaande of Spaarnelanden NV de geëigende uitvoerder is voor deze overheidstaak (in geval er gebruik gemaakt wordt van een investingsconstructie). Hierdoor zal het initiatief een substantieel ander karakter krijgen en o.a. zich ook minder vrij op de markt kunnen bewegen. Gezien de beperkingen, ligt dit scenario niet voor de hand.

Gemeente Haarlem kan uiteraard ook opteren als het belang hecht aan regie om een aanbestedingstraject te starten en mocht de coöperatie (waar de werkmaatschappij in dit scenario in participeert) de opdracht winnen, een opdracht aan de coöperatie verlenen. Ook in dit geval is er geen sprake van oneerlijke concurrentie, gezien ondernemingen allen een eerlijke kans krijgen om de overheidsopdracht te winnen.

E. Financiële risico's en haalbaarheid

Als in scenario 1 iZoof CarSharing wordt belegd mét een opdrachtstructuur met de gemeente middels een investingsconstructie, zal onder andere (1) het initiatief dienen te worden afgeschaald als de markt in concurrentie dezelfde service kan aanbieden, (2) het initiatief in principe evenredig toegankelijk dienen te zijn voor de inwoners van Haarlem, (3) het initiatief zich minder vrij op de markt kunnen bewegen. De businesscase van het initiatief krijgt hiermee een substantieel ander karakter. In een dergelijk scenario dient de gemeente in onderhandeling met Spaarnelanden NV overeen te komen wat de opdrachtsom is die de gemeente betaalt voor het uitvoeren van de overheidstaak. Vanuit aandeelhoudersperspectief liggen de risico's in een dergelijk scenario in het volgende: mocht de gemeente op een langere termijn besluiten te stoppen met de opdrachtverlening levert dit frictiekosten op die onvermijdelijk voor rekening van de gemeente komen. Grote veranderingen in de omvang van de opdrachten hebben effect op de inkomsten van Spaarnelanden, de financiële gezondheid van het bedrijf en dus ook op het dividend voor de gemeente.

In scenario 3 wordt het initiatief in stand gehouden zonder verder uit te breiden. Zonder schaalvergroting is het initiatief niet rendabel. Vanuit perspectief van de gemeente als aandeelhouder heeft de continuering van het initiatief zonder schaalvergroting niet de voorkeur. Dit komt de financiële gezondheid van het bedrijf niet ten goede en heeft ook een nadelig effect op het dividend voor de gemeente. Vanuit de aandeelhoudersrol is het oordeel dat in dit scenario de kosten niet opwegen t.o.v. de baten rekening houdend met de financiële risico's.

Het scenario 2 wordt het initiatief in stand gehouden en participeert een werkmaatschappij van Spaarnelanden NV als commerciële partij binnen de coöperatie iZoof CarSharing. De

Is er een risicoanalyse uitgevoerd?

Er is een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd waarbij er uitgegaan wordt van 50% minder deelauto's/deelgenoten. Hieruit blijkt dat door de getroffen beheersmaatregelen het initiatief in een dergelijk geval ook vanaf 2024 het break-even-point wordt bereikt.

Als de trend echter significant anders loopt, de raming voor het marktpotentieel komt niet uit (de groei blijft achter, of er volgt een daling na een piek) zal het initiatief langer onrendabel blijven.

Zijn er beheersmaatregelen getroffen?

De kosten zijn o.a. zoveel mogelijk variabel met de uitrol en opbrengsten voor de e- deelauto's. Er worden geen contracten voor nieuwe e- deelauto's aangegaan alvorens er voldoende deelgenoten zijn. De personele bezetting ademt mee met de schaalgrootte van het aantal e- deelauto's. Er zijn in aanvang geen vaste activa en zo min mogelijk vaste lasten (circa €120.000-140.000 jaarlijks). Personeel wordt in eerste instantie flexibel aangesteld op jaarcontractbasis. Eventuele frictiekosten zijn hierdoor beperkt.

businesscase² van iZoof CarSharing stelt dat: Het resultaat de eerste 4 jaren negatief is. In 2024 wordt bij 700 e-deelauto's (circa 1,2% van aantal particulier geregistreerde auto's in Haarlem³) het break-evenpoint bereikt waarbij de contributiemarge per e-deelauto de indirecte kosten dekt. In 2025 is de solvabiliteit hoger dan 40%. Hierop kan in 2026 het deel van het vermogen dat daar bovenuit komt een resultaatbestemming krijgen. De directie van Spaarnelanden N.V. en RvC beoordelen de businesscase positief, het resultaat van de investering levert voldoende toegevoegde waarde aan de organisatie. 57.980 particuliere personenauto's geregistreerd staan en 3.576 bestelbusjes/bedrijfsauto's op 74.706 woonadressen.

De berekeningen van het rendement in de businesscase zijn positief. Mocht echter het verwachte marktpotentieel en de groei achterblijven en het initiatief op de lange termijn niet rendabel blijken, levert dit frictiekosten op die uiteindelijk onvermijdelijk indirect voor rekening van de gemeente komen. Echter zijn deze financiële risico's voor de gemeente beperkt, gezien (1) de bedrijfsactiviteit iZoof CarSharing in verhouding tot de totale activiteiten van Spaarnelanden NV klein is - zie figuur 1, (2) er een risicoanalyse is uitgevoerd en (3) beheersmaatregelen zijn getroffen. Vanuit de aandeelhoudersrol is het oordeel dat in dit scenario de kosten opwegen t.o.v. de baten rekening houdend met de financiële risico's. Met dien verstande dat de gemeente indirect toezicht wil kunnen blijven houden op de activiteiten van de werkmaatschappij om zicht te houden op de eventuele financiële risico's.

in €M	2020	2021	2022	2023	2024
Omzet SPL cs	51,51	52,54	53,59	54,66	55,76
Omzet SPL inc iZoof	51,79	54,45	58,11	62,08	66,18
Omzet iZoof	0,28	1,91	4,51	7,37	10,42
% omzet iZoof	0,5%	3,5%	7,8%	11,9%	15,7%

Figuur 1: Omzet iZoof CarSharing in verhouding (op basis van jaarrekening Spaarnelanden 2019, infl 2%).

In scenario 4 is er naast derving van niet-monetaire baten, sprake van kapitaalvernietiging; een deel van de aanloopinvesteringen (circa €150.000) zullen niet worden terugverdiend.

4. Conclusie

De vraag die voorligt is welke rol de gemeente en Spaarnelanden NV moet of wenst te spelen t.a.v. het bewonersinitiatief iZoof CarSharing. Er is een viertal scenario's uitgewerkt. Er is een belangrijk onderscheid tussen de scenario's. De vereiste voor een scenario waarbij opdrachtrelatie is beoogd, dient de gemeenteraad een oordeel te vormen over de vraag of de activiteiten die de verbonden partij voor de gemeente gaat uitvoeren wel bij het publieke belang horen en of Spaarnelanden NV hiervoor de geëigende uitvoerder is. Voor de scenario's zonder opdrachtrelatie is deze vereiste er niet. Enkel dat de Gemeente Haarlem positief staat tegenover een dergelijk initiatief in Haarlem en vanuit aandeelhoudersperspectief is bovendien een adequate bedrijfsvoering van belang.

Op basis van de criteria: maatschappelijke baten, maatschappelijke kosten, juridische overwegingen, aansluiting bij bestaand beleid en financiële haalbaarheid/risico's heeft scenario 2 de voorkeur.

Onderbouwing

Ondanks dat op basis van het criterium *Maatschappelijke baten*, scenario 1 goed scoort, ligt het beleggen van iZoof volgens het scenario 1 - dat wil zeggen mét een opdrachtstructuur met de gemeente middels een inbestedingsconstructie - niet voor de hand. Gezien:

- i. op basis van de beschikbare informatie dit mogelijk niet kosteneffectief is,
- ii. in dit geval iZoof in het publieke deel van de NV moet worden ondergebracht (het de geëigende uitvoerder dient te zijn) en het initiatief zich in dit scenario dient te houden aan de aanbestedingsverplichtingen, die het zich bewegen op de markt bemoeilijken;

² De Businesscase dateert uit 2019 en is (nog) niet herijkt op basis van de effecten van corona en vertraging in bestuurlijke besluitvorming

³ Op basis van gegevens RWD, 2018: In Haarlem staan 57.980 particuliere personenauto's geregistreerd en 3.576 bestelbusjes/bedrijfsauto's op 74.706 woonadressen.

- iii. Bovendien dient in dit scenario er een mogelijkheid te zijn om het initiatief af te schalen, als blijkt dat de markt in concurrentie dezelfde service kan aanbieden en hiermee ook de beleidsdoelen kunnen worden behaald. Mocht die situatie zich voor doen dan heeft dit financiële implicaties.

Mocht de gemeente op basis van het definitieve Mobiliteitsbeleid een overheidstaak zien waarbij er belang aan regie wordt gehecht en hiertoe tot opdrachtverlening over willen gaan, kan Haarlem een aanbestedingstraject volgen waarbij ook andere 'commerciële' partijen in aanmerking komen. In deze situatie kan iZoof CarSharing bij inschrijving, als coöperatie een van de potentiële opdrachtnemers zijn.

Het scenario 2 is het voorkeursscenario. Er wordt door een 'commerciële' werkmaatschappij publieke meerwaarde gecreëerd en/of een bijdrage geleverd aan beleidsdoelstellingen van de gemeente;

- i. Op basis van de beschikbare informatie aangaande maatschappelijke kosten en baten, er meerwaarde wordt gerealiseerd met een stimulerend/flankerend beleid door de gemeente, zo zijn de kosten beperkt in relatie tot de vermeden CO₂-uitstoot (< 100 €/ton uitstoot).
- ii. Het voorlopige uitgangspunt in het Haarlemse startnotie autodeelbeleid sluit aan bij het scenario.
- iii. Vanuit de aandeelhoudersrol is het oordeel dat in dit scenario de kosten opwegen t.o.v. de baten rekening houdend met de financiële risico's.

Als randvoorwaarde bij dit scenario kan worden gesteld dat iZoof CarSharing niet in de publieke NV wordt ondergebracht en er een juridische holdingstructuur dient te worden ontworpen, waarbij aandacht is voor: dat financiële stromen privaat-publiek transparant en strikt gescheiden van elkaar worden verantwoord en waarbij aandacht is voor de toezichtrelatie van de gemeente.

In scenario 3 wordt er geen afbreuk gedaan aan het bewonersinitiatief. Echter is het oordeel dat in dit scenario de kosten niet opwegen t.o.v. de baten rekening houdend met de financiële risico's gezien het initiatief met huidige schaalgrootte niet rendabel is.

Scenario 4 sluit niet aan bij huidig stimulerend/faciliterend beleid van de gemeente aangaande autodelen, het doet afbreuk aan het bewonersinitiatief en daarnaast is er sprake van kapitaalvernietiging; kennis en middelen, een (groot) deel van de aanloopinvesteringen zullen niet worden terugverdiend.