

De toekomst van parkeerproblemen in woongebieden

Paul van de Coevering
Planbureau voor de Leefomgeving
coevering@rpb.nl

Daniëlle Snellen
Planbureau voor de Leefomgeving
snellen@rpb.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
20 en 21 november 2008, Santpoort**

Samenvatting

De toekomst van parkeerproblemen in woongebieden

De tijd dat parkeerproblemen zich beperkten tot de centra van steden ligt achter ons. De parkeerproblemen verspreiden zich tot in de woongebieden aan de randen van steden. Het autobezit is de afgelopen twee decennia met 25 procent toegenomen terwijl het aantal parkeerplaatsen in woongebieden nauwelijks is uitgebreid. Hierdoor is de parkeerdruk toegenomen en komt de kwaliteit van de openbare ruimte en de leefbaarheid in woongebieden onder druk te staan.

De parkeerproblemen zullen in de toekomst waarschijnlijk toenemen omdat het autobezit per huishouden blijft groeien. Daarnaast concentreert deze groei zich in de gebieden waar de parkeerproblemen nu al nijpend zijn; de (zeer) sterk verstedelijkte gemeenten. Het beperken van deze ontwikkeling is nauwelijks haalbare kaart. Bewoners maken een keuze voor een (of meerdere) auto's op huishoudensniveau en slaan daarbij nauwelijks acht op de woonomgeving. Dit blijkt ook uit ervaringen in de Vinex-wijken waar het ontmoedigen van het autobezit weinig succesvol was en leidde tot parkeerproblemen.

Gemeenten hebben steeds minder mogelijkheden om de parkeercapaciteit op maaiveldniveau uit te breiden omdat ruimtevraag voor parkeren botst met die voor andere functies zoals groen- en speelvoorzieningen. Voor de uitbreiding van de parkeercapaciteit moet dus steeds vaker gebruik worden gemaakt van duurdere oplossingen zoals stallingsgarages of mechanische parkeersystemen. De financiering van deze oplossingen vormt een belangrijk struikelblok. Gemeenten kunnen deze voorzieningen niet tegen het gangbare lage vergunningentarief aanbieden en bewoners blijken nauwelijks bereid om meer te betalen voor parkeren. Dit is niet verwonderlijk omdat parkeergelegenheid grotendeels indirect wordt gefinancierd waardoor bewoners geen reëel beeld hebben van de kosten.

In de toekomst is een ander vorm van financiering volgens het principe van 'betalen naar gebruik' waarschijnlijk onontkoombaar. Hierdoor krijgen bewoners een reëel beeld van de kosten van parkeren en zal de betalingsbereidheid wellicht toenemen. Daarnaast moeten bij de ontwikkeling van nieuwe woongebieden realistische parkeernormen worden gehanteerd die zijn afgestemd op de eigenschappen van de huishoudens. Dit speelt met name een rol bij de inbreidingsopgave in de stedelijke gebieden in Nederland. Bij inbreiding proberen gemeenten vaak de meer kapitaalkrachtige huishoudens aan te trekken; juist deze huishoudens bezitten vaker een (tweede of derde) auto. Een overschatting van de invloed van ruimte op het autobezit kan hier leiden tot het vaststellen van te lage parkeernormen. Dit zal voor een flinke toename van de parkeerproblemen zorgen omdat het autobezit juist in deze gebieden relatief snel toeneemt terwijl de inbreiding leidt tot een verkleining van de openbare (parkeer)ruimte en een concentratie van de parkeervraag.

1 Inleiding

In een toenemend aantal woongebieden begint het parkeren een groot probleem te worden, variërend van oude wijken (Bijvoorbeeld Lombok, Staatsliedenbuurt) tot Vinexlocaties (Ypenburg, Leidsche Rijn). De toename van het autobezit heeft geleid tot een forse toename van de (parkeer)druk op de openbare ruimte waardoor de verblijfskwaliteit afneemt, er onveilige situaties ontstaan en de waardering voor de woonomgeving afneemt. Deze problemen zullen in de toekomst waarschijnlijk groter worden omdat er voorlopig nog geen einde lijkt te komen aan de groei van het autobezit.

Op verzoek van het ministerie van VROM - DGRuimte - heeft het Planbureau voor de Leefomgeving een analyse gemaakt van de regionale toenames van het autobezit en de consequenties hiervan voor parkeerproblemen in woongebieden. Het onderzoek heeft tot doel om een representatief beeld te geven van het huidige en toekomstige autobezit en de daaruit resulterende parkeerdruk in woongebieden. Daarnaast worden verschillende oplossingsrichtingen in kaart gebracht en worden implicaties voor toekomstig verstedelijkings- en parkeerbeleid geïdentificeerd.

In dit paper beschrijven we eerst de achtergronden en verschillen in de parkeerproblematiek tussen wijktypen. Vervolgens gaan we dieper in op de vraagkant van de parkeerproblematiek met een beschrijving van ontwikkelingen in het autobezit en de determinanten hiervan. Daarna gaan verkennen we mogelijke oplossingsrichtingen. We eindigen met een beschrijving van de beleidsimplicaties. Een volledige beschrijving van het onderzoek en de resultaten is te vinden in de publicatie *Parkeerproblemen in woongebieden* (Van de Coevering *et al*, 2008)

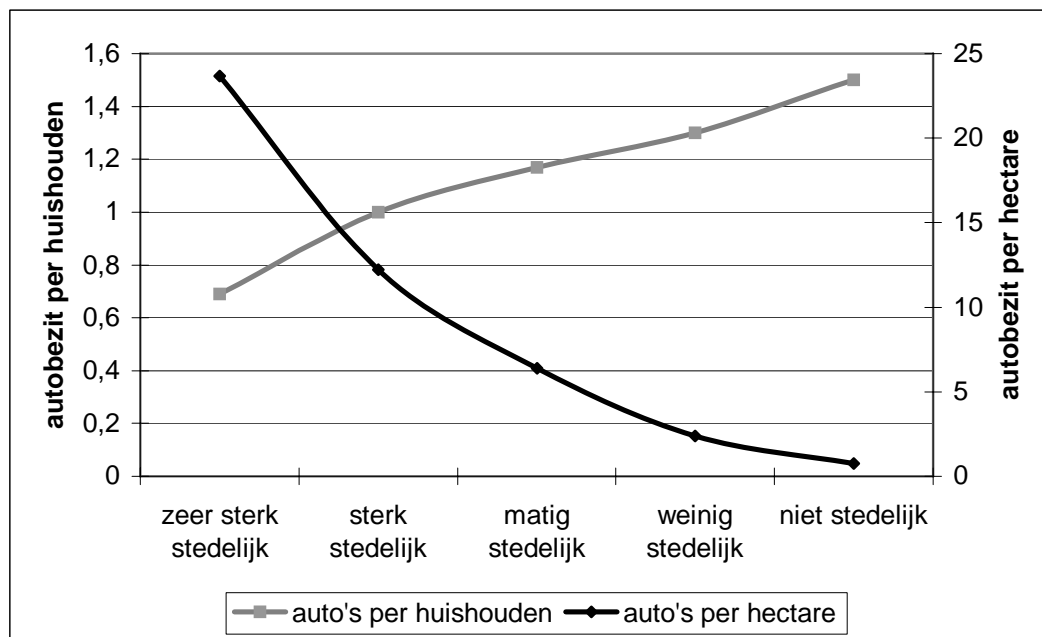
2 Parkeerproblemen in woongebieden

2.1 Parkeergelegenheid: vraag, aanbod en benutting

Wanneer de vraag naar parkeerplaatsen groter is dan het aanbod ontstaan parkeerproblemen. Doordat het aanbod van parkeerplaatsen in woongebieden geen gelijke tred heeft gehouden met de ontwikkeling van het autobezit is dit in steeds meer woongebieden het geval. Dit betekent niet dat er een absoluut tekort aan parkeerplaatsen is in Nederland. Anno 2007 zijn er 7,2 miljoen personenauto's en bijna 850.000 bestelbusjes in Nederland terwijl het parkeerareaal wordt geschat op 12,5 tot 15,6 miljoen plaatsen (IOO, 2002).

De parkeerproblemen worden ten eerste veroorzaakt door een ongelijke ruimtelijke verdeling van de vraag en het aanbod van parkeerplaatsen. Hierdoor ontstaan lokale overschotten en tekorten aan parkeergelegenheid (zie figuur 1). Het autobezit is in zeer sterk stedelijke gebieden duidelijk lager dan in de landelijke gebieden. Ondanks dit lagere autobezit is het aantal auto's per hectare aanmerkelijk hoger. Hierdoor vindt er een concentratie van de parkeervraag plaats. Het aanbod van parkeergelegenheid is in deze gebieden juist lager; door de hogere bebouwingsdichtheid is de hoeveelheid openbare (parkeer)ruimte namelijk kleiner. Deze combinatie leidt in de sterk verstedelijkte gebieden vaak tot parkeerproblemen.

Figuur 1: Autobezit per huishouden en per hectare naar stedelijkheid van het postcodegebied. Bron: CBS/RDW (2007)



Naast de ongelijke ruimtelijke verdeling van vraag en aanbod speelt ook de slechte benutting van de parkeergelegenheid een rol bij het ontstaan van parkeerproblemen. Deze slechte benutting komt deels door de toegenomen functiescheiding. Hierdoor ontstaan pieken in de parkeervraag, 's nachts in de woongebieden en overdag op de werk- en voorzieningenlocaties. Op de overige tijden wordt de parkeergelegenheid veel minder gebruikt. Daarnaast zijn in gebieden met functiemenging veel parkeervoorzieningen maar voor één gebruikersgroep toegankelijk. Dit geldt bijvoorbeeld voor parkeervoorzieningen bij bedrijven maar ook voor specifieke bewonersgarages. Een deel van de benuttingsprobleem ligt ook bij de bewoners zelf, deze maken soms onvoldoende gebruik van parkeergelegenheid op hun eigen kavel en parkeren hun auto soms op 'illegale' plekken nabij de eigen woning terwijl elders in de buurt nog voldoende plek is.

2.2 Parkeerproblemen zijn niet overal hetzelfde

Uit diverse leefbaarheidsonderzoeken komt naar voren dat het gebrek aan parkeergelegenheid een belangrijke bron van irritatie is onder bewoners (Vereniging Eigen Huis (2007)). Het parkeerprobleem gaat echter verder dan het niet kunnen vinden van een parkeerplek. Door de oplopende parkeerdruk worden ook andere functies in de woonomgeving, zoals speelruimte voor kinderen en groenvoorzieningen, aangetast. Hiernaast kan het gebrek aan parkeergelegenheid ook leiden tot extra verkeersonveiligheid en emissies omdat de woonomgeving minder overzichtelijk wordt door het geparkeerde 'blik' en automobilisten steeds langer rond moeten rijden om een plekje te vinden.

De mate waarin parkeerproblemen optreden en de achterliggende oorzaken verschillen per wijktype. In de oude woongebieden in het centrum van steden is de parkeerdruk zowel overdag als 's avonds erg hoog. Dit komt niet zozeer door het autobezit van de bewoners, dit is relatief laag. De oorzaak ligt in de krappe opzet van deze woongebieden met etagewoningen waardoor de parkeercapaciteit beperkt is. Bovendien maken naast

bewoners ook bezoekers gebruik van de parkeergelegenheid. Betaald parkeren en een beperkte uitgifte van parkeervergunningen worden hier vaak ingezet om de parkeervraag te reguleren.

In de woongebieden in de schil rond het centrum is soms sprake van een overloop van de parkeerdruk uit de centrumgebieden waardoor ook hier vergunninghoudersparkeren wordt toegepast. Toch wordt de hoge parkeerdruk in deze gebieden grotendeels veroorzaakt door het autobezit van bewoners zelf en treden parkeerproblemen met name 's avonds en 's nachts op. Van oorsprong bevinden zich in deze schil portiekwoningen en arbeiderswoningen. Met name bij portiekwoningen is de parkeerdruk hoog door de hoge dichtheden en het gebrek aan openbare ruimte voor parkeerplaatsen. Verder vinden in deze schil vaak inbreidingsprojecten plaats. Alhoewel hierbij, in tegenstelling tot de oude bebouwing, het parkeren voor bewoners integraal wordt meegenomen kan dit tot een toename van de parkeerdruk leiden. Door de inbreiding worden vaak 'restruimtes' bebouwd die nog enige lucht boden voor de parkeerdruk en daarnaast leidt de inbreiding tot een concentratie van de parkeervraag.

Een vergelijkbaar probleem ligt op de loer in de naoorlogse woongebieden die gekenmerkt worden door hun ruime opzet met portiekwoningen, galerijflats en een overdaad aan openbare ruimte. De parkeerproblemen in deze woongebieden zijn voorsnog beperkt door het lage autobezit onder de bewoners (veel lage inkomens). Veel gemeenten pakken de problemen in deze gebieden aan door nieuwe laagbouwoningen te realiseren in de openbare ruimte. Hierdoor zal de openbare afnemen terwijl de nieuwe bebouwing hoge inkomensgroepen met een hoger autobezit kan aantrekken.

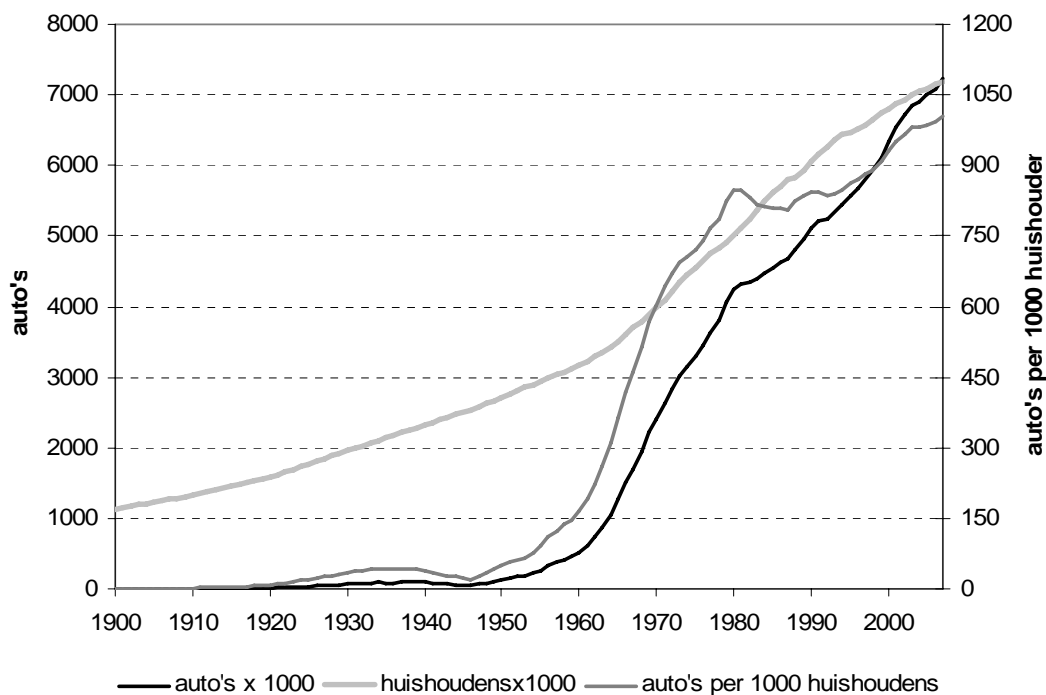
In suburbane woongebieden (woonerven en wijken die men in de volksmond vaak aanduidt als Vinex-wijken) zijn de parkeervoorzieningen integraal opgenomen in de stedenbouwkundige opzet. Hierbij is gebruikt gemaakt van parkeernormen maar die blijken nu te krap te zijn. Er is vaak simpelweg onvoldoende geanticipeerd op de groei van het autobezit waardoor de parkeernormen (in de oudere wijken rond de 1,2 per woning) niet meer voldoen. Daarnaast is in de Vinex-wijken vaak doelbewust gekozen voor lagere parkeernormen om de groei van het autobezit te temperen. Achteraf blijkt dat dit weinig effect heeft gehad. Bewoners hebben ondanks het ontmoedigingsbeleid toch een hoog autobezit waardoor de parkeerdruk hoog oploopt.

3 Het autobezit blijft groeien

3.1 Ontwikkelingen in het verleden

Sinds de introductie van de auto op de Nederlandse wegen in 1896 is het autobezit sterk toegenomen. Met name in de jaren zestig groeide het aantal auto's in Nederland snel, onder invloed van de sterke economische groei. Het totale wagenpark wordt sindsdien, door de groei van het aantal huishoudens en door de toename van het autobezit per huishouden, nog altijd groter (figuur 2). Opmerkelijk is de afname van de groei, en zelfs lichte absolute afname, van het autobezit per huishouden aan het begin van de jaren tachtig. Hierbij speelde opnieuw de economische ontwikkeling een belangrijke rol. In het begin van de jaren tachtig was er wereldwijd sprake van recessie door de tweede oliecrisis. Pas aan het einde van de jaren tachtig nam het autobezit per huishouden weer toe. In 2007 zijn er voor het eerst meer auto's dan huishoudens in Nederland.

Figuur 2: ontwikkeling autobezit en wagenpark. Bron: CBS statline



Het autobezit blijft ook in de jaren negentig en in het nieuwe millennium groeien maar de groei is duidelijk bescheidener dan in de jaren zestig. Ook de aard van de groei is anders. In de jaren zestig en zeventig schaften huishoudens massaal hun eerste auto aan. In meer recente jaren zit de groei met name in de toename van het tweede autobezit.

De groei van het autobezit is niet evenredig verdeeld. Het autobezit is voornamelijk gestegen onder huishoudens met een hoge arbeidsparticipatie en een hoog opleidingsniveau. Het autobezit van huishoudens met een laag opleidingsniveau of met een lage arbeidsparticipatie is niet of nauwelijks toegenomen. De verschillen in het autobezit tussen verschillende type huishoudens zijn dus groter geworden. De groei van het autobezit verschilde in de afgelopen jaren nauwelijks naar gebiedskenmerken. De groei in sterk stedelijke gebieden was vergelijkbaar met de groei in minder verstedelijkte gebieden.

3.2 Ontwikkelingen in de toekomst

Het wagenpark zal in de toekomst blijven groeien. De mate waarin is, net als in het verleden, sterk afhankelijk van de groei van de bevolking en de economie. In scenariostudie Welvaart en leefomgeving (CPB, MNP & RPB, 2006) beschrijven de planbureaus verschillende scenario's waarbij een bandbreedte wordt gegeven van de ontwikkelingen in het wagenpark. Hieruit blijkt dat de toekomstige ontwikkeling van het wagenpark een grote bandbreedte kent van 7,6 miljoen tot 10,5 miljoen auto's in 2030 (zie tabel 1).

De groei van het wagenpark die wordt veroorzaakt door de groei van de bevolking leidt niet per definitie tot een toename van de parkeerproblemen. Deze extra auto's kunnen opgevangen worden in nieuwe woongebieden die voor de groeiende bevolking worden

gerealiseerd. Het parkeerprobleem wordt wel versterkt door de toename van het aantal auto's per huishouden (lees woning). Hierdoor neemt de parkeervraag in de woonomgeving toe. Indien het aanbod hier niet op afgestemd wordt neemt ook de parkeerdruk toe en kunnen parkeerproblemen ontstaan. Het autobezit per huishouden zal tot 2030 met 5 tot 16 procent toenemen, een groei van 0,2 tot 0,6 procent per jaar. Dit betekent dat, zelfs in het hoogste scenario, de groei van het autobezit minder snel toeneemt dan in de afgelopen periode. Ter vergelijking: tussen 1995 en 2005 is het autobezit per huishouden met 1,3% per jaar toegenomen. Deze afvlakking is een gevolg van de optredende vergrijzing en de verzadiging van het autobezit.

Tabel 1: ontwikkeling autobezit per scenario 2005-2030

	Auto's (mln)				Huishoudens (mln)				Autobezit per 100 huishoudens			
	2007	2020	2030	index 2005-2030	2007	2020	2030	index 2005-2030	2007	2020	2030	index 2005-2030
RC	7,2	7,6	7,6	109%	7,1	7,3	7,3	104%	101	103	104,	105%
SE	7,2	8,6	9,4	134%	7,1	8,0	8,4	119%	101	107	112	113%
GE	7,2	9,2	10,5	150%	7,1	8,5	9,2	129%	101	108	115	116%

* RC = Regional Communities; SE = Strong Europe; GE = Global Economy

Alhoewel deze cijfers een goed beeld geven de landelijke ontwikkeling in het autobezit de komende decennia, zeggen deze nog weinig over de toename van de parkeerproblematiek. Hiervoor is het belangrijk om een beeld te krijgen van de regionale verdeling van het autobezit. Met andere woorden: in welke gebieden neemt de parkeervraag de komende decennia het meeste toe?

Om een beeld te krijgen van de regionale verdeling zijn de landelijke scenario's geregionaliseerd met het Landelijk Model Systeem (LMS). Het autobezit in een regio is afhankelijk van de bevolkingssamenstelling en de ruimtelijke eigenschappen van de regio. De verdeling van de bevolking in 2020 en 2030 is gebaseerd op de PRIMOS-bevolkingsprognoses van 2007 en aannames met betrekking tot de regionale ontwikkeling die zijn gemaakt voor de berekeningen van de Landelijke Markt en CapaciteitsAnalyses (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007). De autobezitprognoses zijn op een zo laag mogelijk schaalniveau uitgewerkt. Omdat de betrouwbaarheid van prognoses afneemt naarmate het prognosejaar verder weg ligt en het detailniveau van de voorspelling hoger is, is een 'backcasting' uitgevoerd. Hierbij wordt vanuit het verleden (1995) het huidige autobezit (2005) voorspeld. Door de gegevens van de prognose voor 2005 te vergelijken met de daadwerkelijke gegevens van 2005 is de betrouwbaarheid ingeschat. Uit de 'backcasting' blijkt dat op gemeenteniveau een betrouwbare inschatting gegeven kan worden van het autobezit.

Uit de prognoses blijkt dat het autobezit het sterkste zal toenemen in de gemeenten waar op dit moment al veel parkeerproblemen zijn; de (zeer) sterk stedelijke gemeenten in Nederland. In deze gemeenten wordt een groei van het autobezit per huishouden van 7 tot 21 procent verwacht. Er lijkt sprake van een 'inhaaleffect', het autobezit in de sterk stedelijke gemeenten is op dit moment namelijk relatief laag. Ook hier speelt de verzadiging van het autobezit een rol. Deze treedt eerder op in de minder verstedelijkte

gebieden omdat de meeste bewoners hier al over één of meerdere auto's beschikken. Dit betekent dat in de vier grote steden van de Randstad (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag) maar ook in centrumgemeenten buiten de Randstad (zoals Leiden, Amersfoort en Groningen) parkeren in woongebieden in de toekomst een aanzienlijke opgave zal vormen.

Tabel 2: Ontwikkeling autobezit naar locatietype gemeente, 2005-2030

Auto's per huishouden	2005	2020		2030	
	Referentie	Index RC	Index GE	Index RC	Index GE
Zeer sterk stedelijk	0,7	105%	111%	107%	121%
Sterk stedelijk	0,93	105%	109%	106%	116%
Matig stedelijk	1,06	105%	109%	105%	115%
Weinig stedelijk	1,17	104%	109%	104%	113%
Niet stedelijk	1,22	104%	109%	104%	113%
Totaal	0,99	105%	110%	105%	116%
Aantal huishoudens					
Zeer sterk stedelijk	1483300	100%	117%	100%	122%
Sterk stedelijk	1942100	105%	120%	106%	129%
Matig stedelijk	1455300	106%	124%	106%	137%
Weinig stedelijk	1368800	104%	121%	104%	131%
Net stedelijk	827100	103%	116%	103%	127%
Totaal	7076600	104%	120%	104%	129%
Aantal auto's					
Zeer sterk stedelijk	1038300	105%	130%	107%	148%
Sterk stedelijk	1806200	110%	131%	112%	150%
Matig stedelijk	1542600	111%	135%	111%	158%
Weinig stedelijk	1601500	108%	132%	108%	148%
Niet stedelijk	1009100	107%	126%	107%	144%
Totaal	7005900	109%	132%	109%	150%

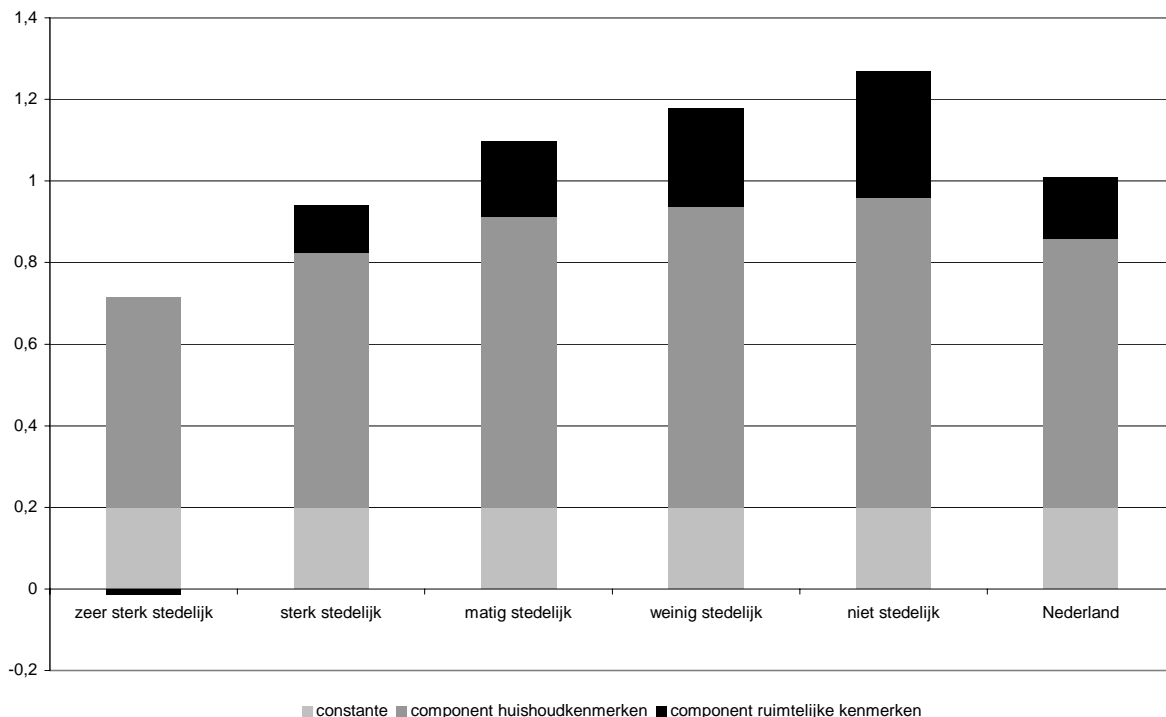
Naast de toename van het autobezit per huishouden speelt ook de beoogde inbreidingsdoelstelling uit de Nota Ruimte (VROM, LNV, VenW en EZ, 2004) een rol in de omvang van de toekomstige parkeeropgave. Het streven is om 40% van de nieuwbouwwoningen binnen bestaand stedelijk gebied te realiseren. Voor de regionale uitwerking hiervan in de periode tussen 2010 en 2020 maakt het rijk nadere verstedelijkingsafspraken met de decentrale overheden. De inbreidingsdoelstelling zal voor een groot deel in de (zeer) sterk stedelijke gemeenten gerealiseerd worden. Door de inbreiding zal de openbare (parkeer)ruimte in een gebied afnemen en het aantal huishoudens toenemen. Omdat in deze gemeenten ook het autobezit per huishouden het meeste toeneemt vormt dit een aanzienlijke opgave omdat er steeds meer auto's geparkeerd moeten worden op een steeds kleinere oppervlakte.

3.3 Het autobezit is moeilijk te beïnvloeden

Het autobezit in sterk stedelijke gebieden is aanmerkelijk lager dan in landelijke gebieden. Voor een deel kan dit verklaard worden door de kenmerken van de woonomgeving. In sterk stedelijke gebieden zijn de afstanden tot voorzieningencentra over het algemeen lager, is het aanbod van openbaar vervoer beter en is het gebruiksnut van de auto lager door congestie en parkeerproblemen. In het verleden heeft de overheid geprobeerd om hier op in te spelen door nieuwe woongebieden compact te bouwen en te zorgen voor goede openbaarvervoervoorzieningen en een beperkt aantal parkeerplaatsen. Deze maatregelen blijken echter maar weinig invloed gehad te hebben op het autobezit van de bewoners. Ervaringen in Vinex-wijken maken duidelijk dat deze aanpassingen niet leiden tot een lager autobezit maar tot parkeerproblemen en het achteraf ophogen van de parkeernormen.

Huishoudens blijken dus bij de keuze voor het bezitten van één of meerdere auto's dus maar beperkt rekening te houden met de woonomgeving. Blijkbaar wordt het autobezit meer beïnvloed door de kenmerken van de bewoners dan door de kenmerken van de woonomgeving. Om een beter beeld te krijgen van de invloed van de ruimtelijke variabelen en van de bevolkingssamenstelling zijn regressieanalyses uitgevoerd. Hierbij zijn voor ieder PC4 postcodegebied ruimtelijke variabelen als de mate van stedelijkheid, de ligging, het woonmilieu, de bouwperiode, de afstand tot voorzieningencentra en de beschikbaarheid van vervoersmogelijkheden (openbaar vervoer en snelweg) onderzocht. Daarnaast is gecorrigeerd voor huishoudkenmerken als, huishoudentype, arbeidsparticipatie, opleidingsniveau, etniciteit, inkomen en het bezit van een eigen woning. In figuur 3 is de bijdrage van deze variabelen voor de verschillende verstedelijkheidsgraden weergegeven.

Figuur 3: Bijdrage van huishoudenskenmerken en kenmerken woonomgeving aan autobezit per huishouden naar stedelijkheidsgraad



Het autobezit wordt voor het grootste deel verklaard door de samenstelling van de huishoudens. Het effect van huishoudkenmerken is over het geheel genomen ongeveer een factor vijf groter dan van de ruimtelijke kenmerken. Verder hebben de ruimtelijke kenmerken alleen in de zeer sterk stedelijke gebieden een dempend effect op het autobezit. In de andere gebieden dragen ze, met name in de vorm van een lagere stedelijkheid, juist bij aan een hoger autobezit. Invloed van de ruimtelijke omgeving op het autobezit lijkt dus pas op te treden wanneer een samenspel van factoren optreedt zoals goed openbaar vervoer, een laag aanbod van parkeergelegenheid, nabijheid van voorzieningen etc. Deze situatie doet zich voor in en rond de centra van de grote steden maar is in een andere context niet of nauwelijks te realiseren.

Ruimtelijk beleid heeft dus maar een relatief klein effect op het autobezit. Dit vormt een belangrijk aandachtspunt bij de eerder genoemde inbreidingsopgave. Bij inbreiding proberen gemeenten vaak de hogere inkomens aan de stad te binden. Deze type huishoudens beschikken relatief vaak over meerdere auto's. De ruimtelijke context zal hier waarschijnlijk weinig aan veranderen. Bij inbreiding dient de omvang van de parkeergelegenheid dus aangepast worden aan de doelgroep of er moeten additionele maatregelen getroffen worden om op het autobezit te sturen. Hier gaan we de komende paragraaf verder op in.

4 Oplossingen steeds duurder

In de meeste woongebieden wordt geparkeerd in de openbare ruimte. Omdat het beheer en de inrichting van deze openbare ruimte een publieke taak is, komen de parkeerproblemen op het bordje van de gemeenten terecht. Maar wat kunnen deze doen om de parkeerproblemen in bestaande woongebieden in de hand te houden? Voor het beheersen van de parkeerproblemen heeft de gemeente drie oplossingsrichtingen voorhanden:

1. de toename van het private autobezit beteugelen;
2. de bestaande capaciteit beter benutten; of
3. de parkeercapaciteit uitbreiden.

4.1 Beteugelen autobezit

Gemeenten kunnen het autobezit direct of indirect beïnvloeden. Directe sturing is mogelijk door een vergunninghouderssysteem met een beperkt aantal uit te geven parkeervergunningen te introduceren. Hierdoor kan het autobezit van de bewoners afgestemd worden op de beschikbare parkeervoorraad in het vergunningengebied. Zonder vergunning kunnen bewoners of bezoekers niet parkeren in het gebied. Het vergunninghoudersparkeren wordt veelal samen met betaald parkeren geïntroduceerd zodat ook bezoekers tegen betaling gebruik kunnen maken van de parkeergelegenheid. Indirecte beïnvloeding is mogelijk door het aanbieden van alternatieven voor de particuliere auto. Het aanbieden van goede voorzieningen voor het openbaar vervoer en de fiets kan de noodzaak voor het bezitten van (voornamelijk) een (tweede) auto reduceren. Het effect van deze maatregelen lijkt op basis van de beperkte invloed van de ruimtelijke context (zie voorgaande paragraaf) en de ervaringen in de Vinex-wijken beperkt. Het aanbieden van 'gedeeld autogebruik' kan ook een bijdrage leveren. Door gedeeld autogebruik kan een deel van de bewoners afzien van de aanschaf van een eigen

auto of hun eigen auto inruilen voor een deelauto. Uit verschillende onderzoeken onder gebruikers van autodeelprojecten blijkt dat ongeveer 20-30 procent de eigen auto heeft ingeleverd. Daarnaast zou van de 60-80 procent die voorheen niet over een auto beschikten ongeveer 16 procent zeker en 46 procent misschien een auto hebben gekocht (AVV 2003). Doordat mensen hun auto en daarmee hun parkeerplek delen wordt de parkeercapaciteit efficiënter benut. Daarentegen zou een deel van de gebruikers zonder autodelen geen auto hebben gekocht en behoudt een deel van de gebruikers de eigen auto.

Hoewel deze maatregelen het autobezit kunnen beïnvloeden, zijn deze niet overal toepasbaar of zijn de effecten beperkt. De toepasbaarheid ligt voornamelijk in woongebieden in hoogstedelijke gebieden, veelal nabij het centrum van steden:

- De handhavingskosten voor parkeervergunningssystemen lopen sterk op naarmate de woongebieden verder van het centrum liggen, een lagere dichtheid hebben en er minder functiemenging is. De opbrengsten nemen juist af, omdat steeds minder (betalende) bezoekers zijn. Daarnaast is er vanuit de bewoners vaak weinig draagvlak voor het beperken van het aantal parkeervergunningen wat introductie moeilijk maakt.
- Gedeeld autogebruik is tot nog toe voornamelijk succesvol in de hoogstedelijke woongebieden in de oude wijken van grote steden. In nieuwe woongebieden is gedeeld autogebruik tot dusver geen succes gebleken.
- Het elders creëren van vergelijkbare ruimtelijke omstandigheden als voorhanden in hoogstedelijke gebieden is moeilijk te realiseren. De demping van het autobezit van deze kenmerken kan dus ook nauwelijks naar elders gekopieerd worden.

4.2 Benutting parkeercapaciteit

Parkeerplaatsen in Nederland worden vaak maar voor een beperkte tijd optimaal benut, zoals al eerder toegelicht in paragraaf 2.1. Verbetering van benutting zou parkeerproblemen kunnen dempen. Zo is in gebieden waar sprake is van functiemenging dubbelgebruik door verschillende gebruikersgroepen vaak niet of maar beperkt mogelijk. Door het stimuleren van functiemenging en het inzetten op dubbelgebruik van parkeergelegenheid door meerdere gebruikersgroepen kan de benutting van parkeervoorzieningen verbeterd worden.

Het inzetten op functiemenging om parkeerruimte efficiënter te benutten is een langetermijnstrategie. De ruimtelijke structuur van (gescheiden) woon- en werkgebieden ligt voor de komende decennia tamelijk vast. Ook blijkt dat functiemenging in nieuwere woongebieden (de zogeheten Vinex-wijken) niet echt van de grond is gekomen (Snellen e.a. 2005). Daarnaast vindt functiemenging vaak op een hoog schaalniveau plaats terwijl deze op een laag schaalniveau - binnen de wijk en het liefst op blokniveau - moet plaatsvinden om invloed te hebben op de parkeersituatie. Bewoners zijn immers maar beperkt bereid om hun auto op afstand van hun woning te parkeren.

Op korte termijn liggen mogelijkheden voor een betere benutting voornamelijk op locaties waar al sprake is van functiemenging; in de gemengde woongebieden in en rond de centra van steden. Door de parkeercapaciteit bij bedrijven buiten openingstijden toegankelijk te maken voor bewoners en eventueel bezoekers van de binnenstad en vice

versa kan er een aanzienlijke efficiencywinst worden behaald. Daarnaast kan bij inbreiding in bestaand stedelijk gebied gekeken worden naar mogelijkheden voor dubbelgebruik van de parkeergelegenheid door verschillende doelgroepen.

Een andere optie voor het verbeteren van de benutting van parkeercapaciteit ligt bij de bewoners zelf. Potentiële parkeergelegenheid in garages, op opritten en in voortuinen wordt vaak gebruikt voor andere doeleinden. Gemeenten zouden het gebruik van de eigen parkeercapaciteit kunnen stimuleren maar afdwingen kan alleen wanneer er parkeerregulering wordt toegepast. Dan kan een gemeente een parkeervergunning voor de openbare weg onthouden wanneer een bewoner beschikt over eigen parkeergelegenheid.

4.3 Uitbreiding capaciteit

Naast het beïnvloeden van het autobezit en het nastreven van een betere benutting, kan uitbreiding van de capaciteit overwogen worden. Hiervoor hebben de gemeenten verschillende opties:

- herindeling van parkeervoorzieningen op maaiveld;
- gebouwde parkeervoorzieningen;
- mechanische parkeervoorzieningen.

Het uitbreiden van de parkeercapaciteit door herindeling op maaiveldniveau is veruit de goedkoopste oplossing (ongeveer €1.500-2.500 per parkeerplaats). Dit is door gemeenten dan ook al vaak toegepast in bestaande woongebieden. Doordat het ruimtebeslag van geparkeerde auto's alsmaar blijft toenemen, ontstaat er echter ruimtegebrek op maaiveldniveau. Steeds vaker leiden gewenste uitbreidingen van het parkeerareaal tot aantasting van groen- en speelvoorzieningen. Dit speelt in alle wijken van de krappe centrumgebieden tot aan - verassend genoeg - de ruimer opgezette suburbane wijken. Alleen in de naoorlogse wijken zijn er door de ruimtelijke overmaat nog voldoende mogelijkheden om extra parkeercapaciteit te creëren langs de brede wegen of in de openbare ruimte.

Vanwege de conflicten op maaiveldniveau zal bij uitbreiding van de capaciteit steeds vaker uitgeweken moeten worden naar duurdere gebouwde of mechanische/automatische voorzieningen. Hiermee worden conflicten in de openbare ruimte vermeden door parkeergelegenheid ondergronds te realiseren of te integreren in de bebouwing. Daarnaast kan met mechanische hefplateaus bestaande parkeerruimte op maaiveld efficiënter benut worden door meerdere auto's boven elkaar te parkeren. De toepasbaarheid van deze voorzieningen hangt af van de eigenschappen van het woongebied. Bij parkeergarages en andere collectieve parkeergelegenheid is de concentratie van parkeerstromen een belangrijk aandachtspunt omdat deze voor overlast (emissies, geluid, veiligheid) kunnen zorgen voor omwonenden. Bij hefplateaus speelt bij de implementatie vooral de visuele vervuiling een belangrijke rol. De voorzieningen kunnen afzonderlijk gerealiseerd worden maar ook nieuwe bouwprojecten of herstructurering kunnen aangegrepen worden om extra parkeerplaatsen te realiseren voor de omgeving.

Woongebieden in de centra en in de vooroorlogse schil zijn vaak compact gebouwd en vanwege de functiemenging maken soms meerdere gebruikersgroepen (bewoners, werknemers en bezoekers) gebruik van de parkeergelegenheid. In deze woongebieden kunnen traditionele of automatische parkeergarages ingezet worden om de parkeercapaciteit te verhogen. Deze zijn vanwege de sterke concentratie van parkeerplaatsen afhankelijk van de nabijheid van gebruikers. Hierbij kan gekozen worden om de garages exclusief beschikbaar te stellen voor bewoners (stallingsgarages) of dubbelgebruik door andere gebruikers (werknemers, bezoekers) mogelijk te maken. Door dubbelgebruik wordt de parkeercapaciteit efficiënter benut omdat verschillende gebruikers op andere tijden gebruik maken van de parkeergelegenheid. Daarnaast kan dubbelgebruik zorgen voor extra inkomsten, wat de exploitatiemogelijkheden van de garage verbetert. Daarentegen zijn de stichtingskosten van stallingsgarages lager omdat deze soberder uitgerust kunnen worden vanwege de vaste groep gebruikers die bekend zijn met de lokale situatie.

In de suburbane gebieden zijn parkeergarages vanwege de lage dichtheden en het gebrek aan functiemenging geen reële optie. Hier kan beter worden ingezet op selectieve uitbreiding van de capaciteit, bijvoorbeeld door kleinschalige mechanische hefplateaus. Deze kunnen zowel in de publieke ruimte als op privaat terrein worden gebruikt om de bestaande parkeerruimte efficiënter te benutten. De visuele vervuiling is te beperken door deze in te passen op de koppen van gevels of bij kleinschalige collectieve parkeerterreinen. Daarnaast kan men een keuze maken hoeveel lagen auto's men boven en onder de grond wil situeren. Hierbij zijn geheel verzonken oplossingen duurder dan oplossingen waarbij één of twee lagen boven de grond worden gerealiseerd.

Het grootste probleem vormt de financiering van deze systemen die aanmerkelijk duurder zijn dan maaiveldoplossingen (€10.000 - 40.000 per parkeerplaats). Niemand lijkt de kosten van deze voorzieningen op zich te willen/kunnen nemen. Gemeenten kunnen deze voorzieningen niet, zoals de maaiveldoplossingen, gratis of tegen het gangbare lage vergunningentarief aan bewoners aanbieden. Bewoners willen echter ook niet zondermeer extra betalen voor parkeergelegenheid. Ervaringen met bewonersgarages uit de stadsvernieuwingsperiode, met duurdere garageabbonnementen, laten zien dat bewoners eerder uitwijken naar parkeergelegenheid op straat in omliggende buurten dan de hogere kosten te betalen. In veel bewonersgarages is de bezetting dan ook onder de maat. Parkeerregulering in de omliggende gebieden is dus essentieel voor een rendabele exploitatie van de parkeergarages.

5 Blik op de toekomst

Het autobezit onder huishoudens zal naar verwachting in de toekomst met 5 tot 16 procent toenemen. De sterkste groei zal zich voordoen in de meest verstedelijkte gemeenten in Nederland, waar de parkeerproblematiek zich op dit moment al nadrukkelijk laat gelden. Het is niet exact in te schatten in welke woongebieden de toename van het autobezit nog te behappen blijft en waar het de spuigaten uit gaat lopen. Dit is mede afhankelijk van de wijze waarop de gemeenten inspelen op de toename van het autobezit. Belangrijk hierbij is om de parkeren niet als afzonderlijk probleem te benaderen maar integraal mee te nemen in beslissingen over het mobiliteitsbeleid in de gemeente (GVVP's).

5.1 Betalen naar gebruik

Het implementeren van nieuwe parkeeroplossingen loopt vast omdat gebruikers onvoldoende bereid zijn hiervoor te betalen. De beperkte betalingsbereidheid is niet verwonderlijk aangezien inzicht in de kosten (en opbrengsten) bij bewoners ontbreekt. Bijna alle kosten worden indirect gefinancierd. De kosten van onderhoud vallen onder de algemene kosten van de openbare ruimte, de realisatiekosten van parkeerplaatsen worden verdisconteerd in de huizenprijzen en de tarieven van parkeervergunningen zijn niet kostendekkend. Veel gemeenten houden hun parkeerexploitatie op peil door de tekorten in de woongebieden op te vangen met parkeeropbrengsten uit de stadscentra. Hierdoor ontstaat bij bewoners de perceptie dat parkeren voor de deur 'gratis' is en beschouwen dit ook als hun recht. Daarnaast betaalt iedereen evenveel mee aan de parkeerkosten of men nu geen, één of meerdere auto's bezit.

Een andere verdeling van de kosten waarbij de 'gebruiker betaalt' voor de kosten van parkeergelegenheid is gewenst. Hiervoor moeten de indirecte kosten inzichtelijk worden gemaakt en naar mate van gebruik verdeeld worden onder de autobezitters. Hierdoor krijgen bewoners een reëel beeld van de kosten van parkeergelegenheid en kunnen deze meenemen in de aankoopbeslissing van een (extra) auto. Daarnaast is deze verdeling 'eerlijker' omdat men betaalt naar rato van gebruik. Wanneer de betalingsbereidheid onder bewoners toeneemt zullen duurdere parkeeroplossingen eerder tot de mogelijkheden behoren. Het betalen naar gebruik zal een aanzienlijke cultuuromslag betekenen ten opzichte van de huidige wijze waarop

5.2 Nieuwe woongebieden

Bij nieuwe verstedelijkingsopgaven moet de parkeersituatie veel aandacht krijgen omdat deze veel invloed heeft op de kwaliteit en leefbaarheid in de woonomgeving. Bij nieuwe woongebieden moet gekozen worden voor realistische parkeernormen die afgestemd zijn op het type huishoudens waarvoor gebouwd wordt. Huishoudens met hoge inkomens, kinderen of meerdere werkzame personen zullen een hoog autobezit hebben, ongeacht de ruimtelijke omgeving. Vooral bij inbreidingsprojecten kan het (gewenste) autobezit van deze groepen aanmerkelijk hoger zijn dan van de huidige bewoners in de omgeving.

Daarnaast vormt een parkeernorm slechts een leidraad voor de toekomstige parkeervraag en geen exacte inschatting. De ontwikkeling van het autobezit is sterk afhankelijk van trends in de economie en de bevolkingsontwikkeling. Gemeenten kunnen hierop anticiperen door in de ontwerpfase van nieuwe woongebieden enige flexibiliteit in het plan op te nemen. Dit kan door ruimte te reserveren die later indien nodig omgezet kan worden naar een parkeerfunctie.

Naast het aantal parkeerplaatsen vormt ook de verdeling tussen publieke en private parkeerplaatsen een belangrijk aandachtspunt. Door in gemengde gebieden parkeergelegenheid voor verschillende groepen te combineren kan de parkeercapaciteit efficiënter benut worden waardoor minder parkeervoorzieningen nodig zijn. In monofunctionele woongebieden, waar het medegebruik van parkeergelegenheid door andere doelgroepen nauwelijks een rol speelt, kan beter ingezet worden op het realiseren van private parkeergelegenheid (op eigen terrein) en het beperken van parkeerplaatsen in het openbare gebied.

Bronnen

Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) (2003), *Tien jaar stimulering van gedeeld autogebruik, Geschiedenis en resultaten*. Rotterdam.

Coevering, Paul van de, Lotte Zaaijer, Kersten Nabielek & Daniëlle Snellen (2008), *Parkeerproblemen in woonwijken. Oplossingen voor de toekomst*. Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Planbureau voor de Leefomgeving.

CPB, MNP & RPB (2006), *Welvaart en leefomgeving; een scenariostudie voor Nederland in 2040*. Den Haag.

IOO (2002), *Parkeren in Nederland; omvang, kosten, opbrengsten en beleid*. Zoetermeer.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007), *Landelijke Markt en Capaciteitsanalyse wegen*. Den Haag.

Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ (2004), *Nota Ruimte Ruimte voor ontwikkeling*. Den Haag.

Snellen D., H. Hilbers, & A. Hendriks (2005), *Nieuwbouw in beweging. Een analyse van het ruimtelijke mobiliteitsbeleid van Vinex*. Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.

Vereniging Eigen Huis (2007), *Onderzoek naar ergernissen in de woonomgeving. Eigen huis Magazine*. September 2007.