

Nederlands Parkeerbeleid in Europees Perspectief

Sjoerd Stienstra
Ir. Sj. Stienstra Adviesbureau stedelijk verkeer BV
stieverk@wxs.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
24 en 25 november 2011, Antwerpen**

Samenvatting

Nederlands Parkeerbeleid in Europees Perspectief

Nederland kent, mede door zijn grote bevolkingsdichtheid, een relatief hoog aantal auto's per oppervlakte-eenheid. Als gevolg daarvan is Nederland een van de toonaangevende landen op het gebied van zowel ruimtelijk beleid als parkeerbeleid. Parkeerbeleid kan worden onderscheiden in drie thema's, die onderling verbonden zijn:

- Parkeervolume (aantal parkeerplaatsen)
- Parkeerregulering (tijd en plaats)
- Parkeerhandhaving (controle)

Parkeerbeleid is er op gericht het gebruik van parkeercapaciteit zodanig te organiseren dat de verschillende gebruikersgroepen (bewoners, werkers, bezoekers, recreanten, etc.) een adequate parkeervoorziening ter beschikking staat, de verstoring door parkeren op de kwaliteit van de leefomgeving wordt geminimaliseerd en de bereikbaarheid van de verschillende stedelijke functies optimaal wordt ondersteund. Bij de uitwerking van het parkeerbeleid heeft een gemeente een grote mate van autonomie. Dit leidt tot een grote verscheidenheid aan parkeerbeleidsplannen. In kleinere kernen kan vaak gratis worden geparkeerd. Boven 25.000 inwoners stijgt het percentage plaatsen met betaald parkeren sterk.

Het Nederlands parkeerbeleid heeft zich in de loop van de tijd ontwikkeld van vraagvolgend parkeerbeleid, via sturend parkeerbeleid naar een meer integrale benadering waarbij parkeerbeleid onderdeel vormt van het gehele mobiliteitsbeleid. Er bestaat een sterke samenhang tussen parkeerbeleid en ruimtelijke en sociale ontwikkelingen. Toekomstige ruimtelijke en sociale ontwikkelingen, zoals schaalvergroting, bevolkingsverdunding, vergrijzing, zullen dan ook invloed hebben op het toekomstige parkeerbeleid.

Het Europese COST-342 project geeft een overzicht van de stand van zaken met betrekking tot parkeerbeleid in de verschillende Europese landen. Daaruit blijkt dat parkeerbeleid in alle landen in grote trekken altijd dezelfde ontwikkeling doormaakt. Deze evolutie van het parkeerbeleid mondt uit in integratie van parkeerbeleid in mobiliteitsbeleid en ruimtelijke inrichting.

COST-342 constateert dat er grote verschillen bestaan in de mate en intensiteit van het parkeerbeleid dat in de deelnemende landen is ingevoerd. Enerzijds is er een groep van landen die zeer ver gevorderd zijn in hun parkeerbeleid (vooral in NW-Europa), anderzijds is er ook een groot aantal landen die deze ontwikkeling nog niet volledig hebben doorgemaakt, of zelfs nog aan het begin daarvan staan (bijvoorbeeld Midden- en Oost Europa).

In internationaal opzicht is Nederland een van de koplopers bij het voeren van een innovatief parkeerbeleid. Ook in Nederland zullen we echter op zoek moeten blijven naar nieuwe wegen in parkeerbeleid. COST-342 biedt daarvoor een boeiende kijk op oplossingen die elders in Europa zijn ontwikkeld en de ervaringen daarmee. Deze kunnen dienen als aanknopingspunt om ook in Nederland weer nieuwe stappen te zetten in de ontwikkeling van parkeeroplossingen.

1. Inleiding

Nederland kent, mede door zijn grote bevolkingsdichtheid, een zeer aanzienlijke dichtheid van motorvoertuigen. Het aantal auto's per oppervlakte-eenheid is relatief hoog. Als gevolg daarvan is Nederland sinds lang een van de toonaangevende landen op het gebied van zowel ruimtelijk beleid als parkeerbeleid. Daaruit is het inzicht ontstaan dat in grote lijnen parkeerbeleid zich richt op drie thema's, die onderling verbonden zijn. Deze drie thema's zijn:

- Parkeervolume (aantal parkeerplaatsen)
- Parkeerregulering (tijd en plaats)
- Parkeerhandhaving (controle)

Een belangrijke schakel in de effectiviteit en acceptatie van parkeerbeleid vormt daarbij de communicatie met betrokkenen (bewoners, bedrijfsleven, parkeerders).

Enige jaren geleden is door Nederland het initiatief genomen om een Europees parkeerproject te starten, in eerste instantie gericht op het verzamelen van onderzoekservaringen met betrekking tot effecten van parkeermaatregelen op de lokale bedrijvigheid. In de loop van het project, COST-action 342, bleek dat daarmee buiten Nederland vrijwel geen ervaringen waren opgedaan, en is de inhoud verschoven naar het in kaart brengen van de ervaringen met het ontwikkelen van parkeerbeleid in de diverse deelnemende landen. Daaruit valt af te leiden dat in grote lijnen ontwikkeling van parkeerbeleid overal een zelfde ontwikkelingslijn volgt. In deze bijdrage wordt, aan de hand van de ervaringen uit COST-342, het Nederlands parkeerbeleid in Europees perspectief geplaatst. Eerst wordt een beeld geschetst van de ontwikkeling van het Nederlands parkeerbeleid; daarna wordt dit geplaatst tegen de algemene ontwikkelingslijnen zoals die zijn gevonden in het COST-342 project. Daaruit blijkt dat Nederland een van de koplopers in de ontwikkeling van parkeerbeleid is.

COST 342

In 1971 werd de COST-organisatie opgericht: COST staat voor European **C**ooperation in the Field of **S**cientific and **T**echnical Research. COST biedt een intergouvernementeel kader om parallele nationale onderzoeksinspanningen op Europees niveau te coördineren.

In COST nemen niet alleen de landen van de Europese Unie deel, maar ook de meeste landen in Midden- en Oost-Europa zijn aangesloten. Wanneer instellingen uit andere landen zijn geïnteresseerd in een bepaalde COST-activiteit kunnen zij daaraan deelnemen, zonder enige geografische beperking.

Het COST-project 342 (The effects of parking policies on mobility and the local economy) biedt een interessant inzicht in ervaringen met ontwikkeling van parkeerbeleid in de deelnemende landen. Aan COST-342 namen 16 Europese landen deel (waaronder Nederland); daarnaast maakten ook de Verenigde Staten en Canada deel uit van het project.

2. Elementen van parkeerbeleid

2.1 Parkeerbeleid, een gemeentelijke verantwoordelijkheid

Parkeerbeleid kent vele facetten, die er in zijn algemeenheid op zijn gericht het gebruik van parkeercapaciteit zodanig te organiseren dat (1)de verschillende te onderscheiden doelgroepen (bewoners, werkers, bezoekers, recreanten, etc.) een adequate parkeervoorziening ter beschikking staat, (2)de verstoring door parkeren op de kwaliteit van de leefomgeving wordt geminimaliseerd en (3)de bereikbaarheid van de verschillende stedelijke functies optimaal wordt ondersteund.

Door middel van een afgewogen parkeerbeleid kan sturing worden gegeven aan de omvang en de plaats van de parkeerdruk. In grote lijnen gaat het daarbij om:

- capaciteitsbeleid (de omvang van parkeervraag en -aanbod),
- reguleringsbeleid (doelgroepen per locatie) en
- handhavingsbeleid (naleving maatregelen).

Bij de uitwerking van het parkeerbeleid heeft een gemeente een zeer grote mate van autonomie. Het streven van de Rijksoverheid is erop gericht de verantwoordelijkheid voor het bestuur primair te leggen in die bestuurslaag die aansluit bij de schaal van het betreffende beleidsonderdeel. Het lokale verkeers- en parkeerbeleid ligt dan ook op het vlak van de gemeente. Deze feitelijk reeds langer bestaande situatie is met het in 1996 tussen Rijksoverheid, IPO en VNG gesloten VERDI-convenant¹ geformaliseerd.

Gemeentes zijn met betrekking tot parkeerbeleid vrijwel autonoom in hun beslissingen, maar dienen op regionaal niveau wel af te stemmen.

In grote lijnen kunnen vier taakgebieden worden onderscheiden waarin de gemeente betrokken is, c.q. kan zijn, bij het parkeerbeleid:

* *Beleidsontwikkeling*

De aanleiding tot het formuleren van een parkeerbeleid komt voort uit de aanpak van lokale knelpunten op het vlak van het parkeren. Om te komen tot een consistente en afgewogen aanpak is een beleidskader gewenst, waardoor op een doorzichtige wijze maatregelen kunnen worden genomen. De gemeente heeft zeggenschap over de bepaling van het aanbod en locatie van parkeervoorzieningen, de parkeerregulering, de handhaving daarvan en de exploitatieve aspecten van parkeerbeleid.

* *Beheer van parkeeraccommodaties*

Dit betreft vooral het organisatorisch/ technisch beheer van de openbare parkeervoorzieningen in de gemeente. Daarbij komen zaken aan de orde als bebording, verwijzing, markering van parkeerplaatsen, onderhoud, plaatsing parkeerapparatuur (toegangscontrole, betaalsystemen, etc.)

* *Exploitatie van parkeervoorzieningen*

Aan uitvoering van parkeerbeleid, en beheer van een parkeerareaal zijn kosten verbonden voor investeringen, controle, onderhoud e.d. Daartegenover kunnen ook opbrengsten staan, bijvoorbeeld uit betaald parkeren of het uitgeven van vergunningen.

¹VERDI, VERkeer en vervoer: Regionaal, Decentraal, Integraal, 29 maart 1996

* *Handhaving van parkeermaatregelen*

Parkeermaatregelen, bijvoorbeeld parkeerduurbeperingen en parkeerverboden, zullen moeten worden gehandhaafd. Ook hierin heeft de gemeente een taak. Deze kan variëren van het uitzetten van een handhavingstrategie tot daadwerkelijke (gehele of gedeeltelijke) uitvoering van de feitelijke controle.

Parkeerbeleid heeft relaties met vele andere beleidsterreinen, zoals vanzelfsprekend het verkeersbeleid en het ruimtelijke ordeningsbeleid. Maar ook met andere beleidsterreinen bestaan vanuit het parkeerbeleid relaties, bijvoorbeeld economische zaken, financiën, juridische zaken, bouw- en woningtoezicht, grondbedrijf, milieu en voorlichting.

2.2 Instrumentarium

Parkeerbeleid wordt ontwikkeld om sturing te geven aan het parkeren; wie parkeert waar? Sturingsmiddelen die daarbij kunnen worden ingezet liggen vooral op het vlak van capaciteit (aantal parkeerplaatsen), regulering (naar tijd en plaats), en handhaving. De gemeente heeft een groot aantal beleidsinstrumenten tot haar beschikking waarmee invulling kan worden gegeven aan het parkeerbeleid. Deze parkeerinstrumenten hebben betrekking op het aanbod van parkeerruimte enerzijds (aantal, locatie) en de beïnvloeding van het gebruik anderzijds.

Parkeerinstrumenten die kunnen worden ingezet om het gebruik van parkeerruimte te sturen zijn:

* *parkeerduurregulering*

Door invoering van parkeerduurregulering wordt langparkeren beperkt. De belangrijkste instrumenten hierbij zijn de parkeerschijfzone en betaald parkeren. Bij eventuele invoering van betaald parkeren is de hoogte en eventuele differentiatie van de tarifiering een primaire verantwoordelijkheid van de gemeente.

* *belanghebbendenregelingen*

In een gebied waar het parkeren (in capaciteit of in duur) wordt beperkt kan het gewenst zijn voor belanghebbenden (bewoners, eventueel ook zakelijk belanghebbenden) de mogelijkheid te scheppen onbeperkt (danwel minder beperkt) te parkeren. De volgende instrumenten worden hierbij onderscheiden:

Parkeervergunningen;
Parkeerabonnementen;
parkeerontheffingen.

* *infrastructurele maatregelen*

Maatregelen als aanleg/ opheffen van parkeerplaatsen, verkeersrouting, herinrichting van de openbare ruimte kunnen het gebruik van parkeerruimte, en de ruimtelijke verdeling van de parkeer- en verkeersdruk beïnvloeden.

* *bestemmingsplan*

Het bestemmingsplan vormt het belangrijkste juridisch kader voor het parkeerbeleid. De voorschriften en de plankaart van het bestemmingsplan zijn juridisch bindend. Voor de omvang van de parkeervoorzieningen kunnen eisen worden opgenomen.

* *bouwverordening*

Ook de bouwverordening biedt (nog) mogelijkheden eisen te stellen aan het aantal parkeerplaatsen in geval van nieuwbouw of verbouwing. Met volledige invoering van de Wro zal hierin waarschijnlijk verandering komen.

* *flankerend beleid*

Door middel van flankerend beleid kan worden gestreefd naar een vermindering van

het aantal autoverplaatsingen naar een gebied. Mogelijkheden die daartoe zouden kunnen worden ingezet zijn bevordering van het fietsverkeer en vervoermanagement.

* *handhaving*

Een effectief parkeerbeleid vereist een doeltreffende handhaving. Slechts dan sorteren de genomen maatregelen effect.

* *parkeerverwijssystemen*

voorkomt zoekverkeer.

2.3 Uitwerking van parkeerbeleid

Op basis van een steekproef van ruim 300 gemeentes is in 2002 een overzicht opgesteld van de mate waarin in kernen van een bepaalde grootte parkeermaat-regelen zijn getroffen om de parkeerduur te reguleren, door middel van betaald parkeren danwel door middel van een parkeerschijfzone.

Daaruit blijkt dat naarmate de omvang van een plaats toeneemt het gebruikelijker wordt om parkeerdurregulerende maatregelen in te voeren. Dit heeft te maken met verschillende factoren zoals de toenemende complexiteit en het intensievere ruimtegebruik in het centrumgebied, een hoger functieniveau van het kernwinkel-gebied en daarmee samenhangend een grotere aantrekkingskracht op de regionale consument, een groter aantal arbeidsplaatsen en als gevolg daarvan een groter aantal langparkeerders, enzovoort.

Uit tabel 1 blijkt dat op dat moment in plaatsen vanaf 25.000 inwoners betaald parkeren het meest gebruikelijke parkeerregime is. Een tiental jaren eerder lag deze grens nog globaal rond de 50.000 inwoners.

Tabel 1: Betaald parkeren in Nederlandse dorpen en steden (peiljaar 2002)

Aantal inwoners kern	percentage met parkeerschijf-zone	percentage met betaald parkeren
tot 5.000	27%	22%*
5.000 - 10.000	31%	10%*
10.000 - 15.000	42%	14%
15.000 - 20.000	29%	24%
20.000 - 25.000	39%	26%
25.000 - 30.000	14%	62%
30.000 - 50.000	15%	71%
50.000 - 75.000	4%	92%
75.000 - 100.000	0%	100%
100.000 - 200.000	0%	100%
meer dan 200.000	0%	100%

* *slechts beperkte informatie beschikbaar, betaald parkeren vooral in toeristische centra*

In kernen van 25.000 inwoners en minder is het aantal plaatsen waar betaald parkeren is ingevoerd relatief beperkt. Vooral een toeristische functie is vaak aanleiding om over te gaan tot betaald parkeren. De breuklijn lag op dat moment rond de 25.000 inwoners, en is naar verwachting inmiddels verder gedaald. Boven de 25.000 inwoners stijgt het percentage plaatsen met betaald parkeren sterk. In plaatsen van 25.000 tot 30.000 inwoners is in 62% van de gevallen al betaald parkeren ingevoerd. Boven 75.000 is in alle gevallen betaald parkeren van kracht.

Het parkeertarief in kleinere plaatsen varieert nogal. Ook hier geldt weer dat de hogere parkeertarieven in kleinere plaatsen vooral worden gevonden in de toeristencentra.

3 Ontwikkeling van parkeerbeleid in Nederland; van vraagvolgend parkeerbeleid naar geïntegreerd mobiliteitsbeleid

3.1 Historisch overzicht

Ontwikkeling parkeerbeleid; vraagvolgend, sturend en geïntegreerd beleid

Pas sinds de massamotorisering na de tweede wereldoorlog is er bij gemeenten sprake van een doelbewust parkeerbeleid. In deze paragraaf wordt de ontwikkeling van gemeentelijk parkeerbeleid in het kort geschetst. In grote lijnen zijn daarin de volgende perioden te onderscheiden.

	aantallen inwoners
1890 – 1960 de opstart naar parkeerbeleid	(5.1 mio - 11 mio);
1955 – 1990 vraagvolgend parkeerbeleid	(10.2 - 14 mio);
1985 – 2000 sturend parkeerbeleid	(13.6 -16 mio);
1995 – heden geïntegreerd parkeerbeleid	(15.5 - 16.7 mio);

In het volgende worden de verschillende periodes in het kort gekarakteriseerd.

Vraagvolgend parkeerbeleid(1955-1980)

Vanaf de jaren zestig ziet men het autobezit fors stijgen. Gemeenten zien het faciliteren van het gebruik van de auto an sich als hun zorg: de automobilist moest zijn auto overal gemakkelijk kwijt kunnen. Het leidde tot problemen: verminderde doorstroming van het verkeer en onveilige situaties. Met name in de binnenstad ondervond het bewonersparkeren - dat voor het stedelijk leven de eerste prioriteit had verworven - in toenemende mate hinder van het bezoekers- en werkersparkeren.

Er gingen steeds meer stemmen op voor een billijke toedeling van het beschikbare parkeerareaal onder de gebruikers en het ontmoedigen van gevaarlijk parkeergedrag. In 1966 was het zover de gemeenten kregen hun wettelijke basis(de nieuwe wet op de motorrijtuigenbelasting art. 20 en het RVV) voor de introductie van het betaald parkeren op straat en de invoering van de blauwe zone met parkeerschijf(de laatste kost de gebruiker niets maar kost de gemeente wel geld). Vanaf 1974 is ook de mogelijkheid beschikbaar om door middel van vergunningen bewoners en bedrijven toe te staan om gebruik te maken van voor hen gereserveerde parkeerplaatsen.

In de jaren zeventig lanceert het rijk haar nota over Parkeerbeleid. Zij vestigt daarin de aandacht op het weren van niet essentieel autoverkeer en het ordenen van de openbare ruimte.

In 1965 gaf de VNG een MBV uit met parkeerartikel die de mogelijkheid schiep om nadere eisen te stellen aan parkeer- en stallingcapaciteit. Bij ver- en nieuwbouw diende men te zorgen voor eigen parkeergelegenheid. Zonder dat geen bouwvergunning!! De MBV 1965 zou een hele serie aan wijzigingen (24) nog meemaken.

In de jaren '70' werden de gemeenten 'gedwongen' tot het schrijven van een parkeerplan. Dit op zich gaf een gemeente een goed beeld van haar parkeerareaal. Als essentieel onderdeel van het VCP resulteerde dit in een min of meer consistent en evenwichtig pakket aan parkeermaatregelen.

In 1986 verschijnt bij het CROW, de eerste ASVV met parkeerkencijfers. In de intussen herziene MBV wordt daar dan naar doorverwezen zoals ook in latere versies.

Vraagvolgend parkeerbeleid met te onderscheiden aspecten

Doelen:	Ordering van de openbare ruimte; Aanpak bedreigende parkeersituaties; Facilitering van het parkeren; een doel an sich
Rolverdeling:	Gemeente: voorbereiding en uitvoering p-beleid; Provincie: geen; Rijk: wet- en regelgeving
Rijksdocumenten:	Nota Parkeerbeleid 1975:) herordering openbare ruimte;) verbreding/verdieping instrumentarium
Openbaar parkeren:	Ordenen van het parkeren met tijdsduurbeperving
Privaat parkeren:	Minimum parkeernormen in MBV 1965 +herzieningen
Park-and-Ride:	Introductie van (ANWB goedgekeurde)P+R locaties bij stations
Gedrag(s)beïnvloeding):	Onder lichte betalingsdwang van lang naar kort parkeren in binnensteden

Sturend parkeerbeleid (1985-2000)

In 1991 verschijnt er van rijkszijde de Uitvoeringsnotitie parkeerbeleid met een sturend parkeerbeleid inclusief de rijksnormen voor A- en B-locaties in het kader van het locatiebeleid (het juiste bedrijf op de juiste plaats).

Dan in 1994 een nieuwe nota: 'De Hoeksteen Getoetst', een evaluatie van het gemeentelijk parkeerbeleid. De evaluatie toont aan dat gemeenten met de uitwerking van het sturend parkeerbeleid goed op weg zijn. Echter als het gaat om de ABC-normen blijven de gemeenten terughoudend in de uitvoering ervan. Het rijk gaat dan op zoek naar een gemodificeerde werkwijze voor invoering van haar normen.

In deze periode is ook de mogelijkheid van fiscalisering van het betaald parkeren (betaald parkeren als gemeentelijke parkeerbelasting, met naheffingen in plaats van parkeerboetes) geïntroduceerd. In 1991 is het met het uitbrengen van de Wet op de gemeentelijke parkeerbelastingen iedere gemeenten dan mogelijk het betaald parkeren te fiscaliseren. Deze wet introduceert ook de wielklem (instrument ter ondersteuning van de inning van de naheffing).

De revenuen uit de fiscalisering vloeiden in de gemeente kas waardoor de parkeeropbrengsten dusdanig toenamen dat de extra kosten voor handhaving er geheel uit betaald konden worden.

In 1992 treedt ook de Wet Mulder: de Wet Administratieve Handhaving Verkeersovertredingen in werking. Eenvoudige parkeerovertredingen worden dan afgedaan met een administratieve (financiële) sanctie.

Sturend parkeerbeleid met te onderscheiden aspecten

Doelen:	Terugdringen van niet noodzakelijk autogebruik; Aandacht voor bereikbaarheid en leefbaarheid; Facilitering van het parkeren geen doel an sich
Rolverdeling:	Gemeente: voorbereiding & uitvoering p-beleid; Provincie: bemoeienis met voorbereiding gem. p-beleid(labeling ABC-locaties); Rijk: bemoeienis met voorbereiding en uitvoering gemeentelijk p-beleid(rijksnormen op A.B en C locaties
Rijksdocumenten:	Uitvoeringsnotitie parkeerbeleid 1991: sturend parkeer beleid incl.ABC-parkeernormering; 'De Hoeksteen Getoetst' 1994: evaluatie van gem. parkeerbeleid
Openbaar parkeren:	Beprijzing naar schaarste
Privaat parkeren:	Introductie rijksnormen
Park-and-Ride:	Introductie super P+R: Transferia
Gedrag(sbeïnvloeding):	Van een top-down naar een bottom-up benadering. B.v. afsluiting binnenstad Enschede
Economie:	Beperking autobereikbaarheid; Klacht detailhandel: 'no parking no business'

Geïntegreerd parkeerbeleid (1995-...)

In de loop van de jaren negentig komt er steeds meer weerstand tegen het centraal gestuurde, sturende parkeerbeleid. In 1994 wordt het VERDI-convenant gesloten tussen rijksoverheid en de Vereniging Nederlandse Gemeenten, waarbij het primaat van uitvoering van parkeerbeleid wordt verlegd naar de gemeenten.

Rond 2000 is het duidelijk dat de rijksnormen geen stand kunnen houden. Bij het vaststellen ervan is er geen rekening gehouden met de economische dynamiek van de locaties ('economische dynamiek staat allereerst voor verandering, vernieuwing en flexibiliteit. In deze betekenis is zij veeleer een middel dan een doel. En dat doel is de tweede betekenis van economische dynamiek, namelijk de economische groei.' Aldus de NRC 060408). Het van rijkswege voorgestane parkeerbeleid onder de automobilisten beter bekend als autootje pesten heeft dan niet geresulteerd in de verwachte vermindering van het autogebruik. Zoals minister Karla Peijs eind 2006 bij het presenteren van de Nota Mobiliteit III zegt: 'de automobilist laat zich niet dwingen' en haar voorganger: 'automobiliteit is fun'.

Daarmee is centraal geformuleerd rijksparkeerbeleid definitief verleden tijd. Gemeenten staat geen rijksbeleid als stok achter de deur meer ter beschikking bij de uitvoering van hun parkeerbeleid, maar nu moeten zij het doen met eigen goed onderbouwde argumenten. In de praktijk blijkt het lang niet altijd gemakkelijk deze te formuleren. De auto is niet meer weg te denken in onze maatschappij en zal dus moeten worden gefaciliteerd.

Steeds meer gemeenten faciliteren de parkeervraag zolang die past binnen het draagvlak van het stedelijk systeem en proberen tegelijkertijd de automobilist te verleiden tot een ander parkeergedrag. Zo zal bijvoorbeeld bij een kantoor in de binnenstad de parkeervraag niet worden gehonoreerd als de verkeersafwikkeling daardoor dreigt te blokkeren. Het te veel wordt dan opgelost met een extra aanbod in de periferie aangevuld met een goede pendel verbinding. Zo nodig wordt de lijnvoering, capaciteit en frequentie van het O.V. aangepast. Een fraaiere oplossing maar ook een stuk duurder kan worden gevonden in een ondergrondse parkeeroplossing met een eigen aan- en afvoerroute naar de rand van de binnenstad.

Anderzijds vraagt de veelal zo broodnodige kwaliteitsslag in de verblijfsfunctie van de binnenstad om het verwijderen van het parkeren uit de openbare ruimte (straten en pleinen) en het concentreren ervan onder- dan wel bovengronds waarmee er dan weer ruimte vrij komt ten gunste van de voor de binnenstad geëigende vervoerswijzen: voetgangers en fietsers.

Het parkeren vormt daarmee een geïntegreerd onderdeel van een breder, voor de korte termijn mobiliteitsmanagement en voor de lange termijn verkeers- en vervoerbeleid. Met haar fysieke aanwezigheid en omvangrijke vraag naar parkeerplaatsen is zij een essentieel onderdeel van het stedelijk beleid om tenslotte als determinant van het ruimtelijk koopgedrag ook een rol te spelen in het regionaal beleid. Belangrijke instrumenten zijn dan het beprijzen, benutten en bouwen van parkeervoorzieningen vanuit een gebiedsgerichte en marktconforme aanpak.

Geïntegreerd parkeerbeleid met te onderscheiden aspecten	
Doelen:	Facilitering van het parkeren geen doel an sich; Parkeren integraal onderdeel stedelijk beleid; Vitale stad;
Rolverdeling:	Derhalve verantwoord faciliteren van de parkeervraag; Gemeente: voorbereiding en uitvoering p-beleid; Provincie: bemoeienis met voorbereiding gemeentelijk p-beleid, eventueel met aanwijzing voor regionaal p-beleid
Rijksdocumenten:	Rijk: wet en regelgeving Nota Mobiliteits Management 2002, met parkeren als essentieel onderdeel van v&v-beleid; beargumenteerd faciliteren van parkeervraag
Openbaar parkeren:	Sterke toename betaald geconcentreerd parkeren; Kwaliteit van garage en straat parkeren
Privaat parkeren:	Rijksnormen zijn vervallen; P-normen opgrond van steekhoudende argumenten van de gemeente
Park-and-Ride: Gedrag(s)beïnvloeding):	Doorgroei P+R in lokaal en start in regionaal verband Gebruiker centraal; Aandacht voor proceskant p-beleid; Motivationale segmentering voor bezoekersparkeren

3.2 Toekomstige ontwikkelingen

Zoals uit de vorige paragraaf blijkt is er een sterke samenhang tussen parkeerbeleid en ruimtelijke en sociale ontwikkelingen. Parkeerbeleid is niet statisch, maar ontwikkelt zich onder invloed van ruimtelijke, maatschappelijke en economische invloeden. Naarmate de parkeerdruk toeneemt zal op steeds meer plaatsen parkeerregulering worden toegepast. Naar verwachting zal -met name in centrumgebieden- de parkeerdruk blijven stijgen. Ook de schaalvergroting in de detailhandel zal zijn invloed doen gelden. Naast de traditionele binnensteden zullen naar verwachting steeds meer thematische grootschalige winkelvoorzieningen ontstaan. In centrumgebieden zet de opmars van horeca en leisure-activiteiten zich voort. Ook daarin treedt schaalvergroting op. Buurt- en wijkcentra staan onder druk.

Het gevolg is een toename van de verplaatsingsafstand bij bezoek aan centrumvoorzieningen, en een toename van ketenverplaatsingen.

Grootschaligheid, toenemende verplaatsingsafstanden, meer ketenverplaatsingen leiden alle tot een toenemende parkeerdruk op centrumvoorzieningen. De ruimte is beperkt, er zullen steeds geavanceerder oplossingen nodig zijn.

Enkele ontwikkelingen die van belang zijn voor een inschatting van de toekomstige trends in parkeerbeleid:

Autobezit en huishoudenskenmerken

Tussen 1995 en 2005 is het aantal auto's in Nederland met ruim 25% toegenomen, en het laat zich aanzien dat de toename van het aantal auto's in Nederland de komende jaren zich verder zal voortzetten. De groei van het autopark is mede een gevolg van het toenemende bezit van tweede en derde auto's.

Er blijkt een duidelijke samenhang te zijn tussen autobezit en huishoudensamenstelling, opleidingsniveau en arbeidsparticipatie. Zo neemt het aantal auto's per huishouden toe met de omvang van het huishouden (single, stel, gezinnen met kinderen). Ook blijkt er nog een onderscheid te zijn naar leeftijd van de kinderen. Nadere analyses geven aan dat het autobezit in een gezin met één of meer volwassen thuiswonende kinderen ongeveer 0,3 auto hoger ligt dan in gezinnen zonder volwassen thuiswonende kinderen. Het autobezit neemt ook toe met het opleidingsniveau (hoogste in huishouden). Ten slotte vertoont ook de mate van arbeidsparticipatie een oplopend verband met autobezit.

Bevolkingsontwikkeling en mobiliteit

In de vorige eeuw is de bevolkingsgroei explosief gegroeid. De verwachting is dat hierin de komende decennia een omslagpunt wordt bereikt, vanaf omstreeks 2035 wordt verwacht dat de bevolking van Nederland zich zal stabiliseren of in omvang zal gaan afnemen. In sommige delen van Nederland (Zuid-Limburg, Noordoost-Groningen) is deze bevolkingsdaling reeds ingezet, of zal dat op korte termijn gaan gebeuren. Tot 2035 zal de bevolking weliswaar nog licht toenemen, maar niet meer in hetzelfde tempo als in de 20^e eeuw.

Vergrijzing, ontgroening, bevolkingsdaling: wat betekent dat voor de economische ontwikkeling? Derks betoogt dat de verwachte demografische ontwikkeling geen ingrijpende gevolgen voor de economische ontwikkeling zal hebben; niet de omvang van de economie, maar veeleer de (toename van de) arbeidsproductiviteit is bepalend voor de mate van welvaart die bereikbaar is.

Het aantal parkeerplaatsen is niet in hetzelfde tempo gegroeid (als het aantal auto's). Het aantal parkeerplaatsen zal zeker zijn toegenomen, maar een verdubbeling in 25 jaar, of een toename met ruim een kwart over het laatste decennium is niet opgetreden. De gevolgen zijn dan ook in menig stadscentrum te bespeuren, om over woonwijken maar te zwijgen. De vraag naar parkeerplaatsen neemt toe, maar de ruimtelijke mogelijkheden om daaraan tegemoet te komen ontbreken vaak.

Ruimtelijke ontwikkelingen

Veel stedelijke gebieden zijn niet gebouwd voor het (huidige) autobezit, denk bijvoorbeeld aan:

- *Historische binnensteden*
Bevolking in die tijd weinig mobiel, verplaatsingen grotendeels te voet, goederentransport vaak over water. Behoeftte aan parkeerplaatsen voor voertuigen beperkt.
- *Negentiende eeuwse woonwijken*

Urbanisatie als gevolg van industriële revolutie. Hoge dichtheden. Lage mobiliteit ; verplaatsingen lokaal vooral te voet, opkomst fiets en openbaar vervoer (trekschuit, trein, paardentram). Eigen voertuigbezit minimaal.

- *Dertiger jaren wijken*
Economische depressie. Geen massamotorisering. Meer behoefte aan parkeerruimte voor de fiets dan voor motorvoertuigen.
- *VINEX*
Lage parkeernormering, beleid gericht op bevordering van andere vervoerwijzen dan de auto.

Als gevolg van deze oorzaken (hoge dichtheden, explosieve toename autobezit niet voorzien, (te) krappe parkeernormen) zien veel steden zich geconfronteerd met een schaarste aan parkeerplaatsen, in verhouding tot de parkeervraag van bewoners en/of bezoekers.

Ruimtelijke structuren van steden zijn aan het veranderen. Verstedelijking doet zich steeds minder voor als (uitdijning van) monocentrische steden, maar veeleer als een complexere spreiding van stedelijke functies, oude kernen en nieuwe kernen over een groter stedelijk gebied (netwerkstad)

Wonen, werken, winkelen en andere activiteiten vinden ruimtelijk steeds meer gespreid plaats, onder meer door concentratietendenzen van voorzieningen. Daarbij krijgen autobereikbare locaties steeds vaker de voorkeur (grootschalige voorzieningen zoals winkels, ziekenhuizen en stadions naar de rand van de stad). Toenemend autobezit is zowel een gevolg als een stimulerende factor in deze processen.

Onderlinge samenhang

Bieden de huidige parkeernormen en uitgangspunten voldoende basis voor het maken van nieuw beleid? Er worden momenteel in multifunctionele gebieden normen gehanteerd die het gevaar van een overdimensionering van gebouwde parkeervoorzieningen tot gevolg hebben, doordat meervoudig gebruik van parkeerruimte door verschillende doelgroepen onvoldoende wordt meegewogen, en de parkeercharacteristieken van de verschillende doelgroepen nog onvoldoende in kaart zijn gebracht.

Bevolkingsverduunning draagt bij aan de toename van de parkeerproblematiek, 61% van de huishoudens bestaat uit één- en tweepersoonshuishoudens. Gevoegd bij de tendens tot stedelijke verdichtingprocessen leidt dit tot steeds meer auto's op minder oppervlak.

Het autobezit wordt het meest beïnvloed door de huishoudenskenmerken. Het huishoudentype vertoont daarbij de sterkste samenhang met autobezit. Vooral gezinnen met kinderen hebben relatief meer auto's dan andere typen huishoudens. Andere relevante huishoudenskenmerken zijn de arbeidsparticipatie, het opleidingsniveau, het eigenwoningbezit en het besteedbaar inkomen. De aanwezigheid van één of meerdere 65-plussers in het huishouden gaat samen met juist een lager autobezit.

De stedelijkheidsgraad van de directe woonomgeving (viercijferig postcodegebied) is de belangrijkste ruimtelijke variabele die gerelateerd is aan autobezit. Hoe lager de stedelijkheid van de wijk, hoe hoger het autobezit. Dit is een aanvullend effect, boven op de bevolkingssamenstelling.

4. Evolutie van parkeerbeleid

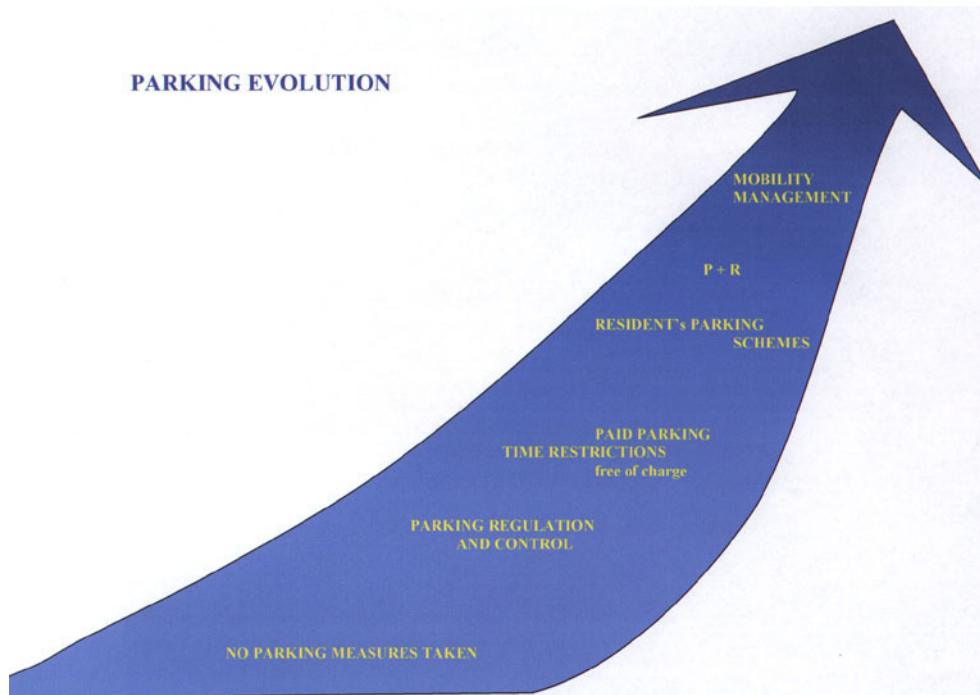
4.1 De evolutie van parkeerbeleid

Hoe verhoudt deze ontwikkeling van het parkeerbeleid in Nederland zich nu met de situatie in andere landen? Om deze vraag te beantwoorden wordt een vergelijking gemaakt met de resultaten van COST-342. Het Europese COST- 342 project heeft een gedetailleerd beeld opgeleverd over de stand van zaken met betrekking tot parkeerbeleid in de verschillende Europese landen. Uit deze Europese vergelijking kan worden afgeleid dat parkeerbeleid in alle landen in grote trekken altijd dezelfde ontwikkeling doormaakt. Deze evolutie van het parkeerbeleid kan als volgt worden beschreven.

1. *Geen specifiek parkeerbeleid:* de beschikbare ruimte wordt gebruikt voor parkeren in gebruik genomen totdat het aantal geparkeerde auto's in een bepaald gebied zo groot wordt dat dit leidt tot een negatief effect op de aantrekkelijkheid en de omgevingskwaliteit van het gebied.
2. *Parkeerordening* is een eerste stap in het proces van parkeerbeleid. In bepaalde straten wordt een parkeerverbod ingesteld en op andere plaatsen worden de parkeermogelijkheden beter gemarkeerd, waardoor de beschikbare ruimte optimaler kan worden benut.
3. *Beperking van de parkeerduur.* Met een toenemend gebrek aan parkeercapaciteit volgt de introductie van beperking van de parkeerduur. Op die manier kan de beschikbare capaciteit efficiënter worden benut; enerzijds door langparkeerders (veelal woon-werkverkeer) te verwijzen naar parkeerplaatsen op een grotere afstand van het centrum of te kiezen voor alternatieve vervoerwijzen, anderzijds door kortparkeerders te dwingen de parkeertijd effectief te gebruiken. Daarmee kunnen meer bezoekers gebruik maken van de beschikbare parkeerfaciliteiten. In eerste instantie kan de parkeerdureregulering worden uitgevoerd door middel van een parkeerschijf ('blauwe zone'), na verloop van tijd is te verwachten dat de parkeerdureregulering zal plaatsvinden in de vorm van betaald parkeren.
4. *Reservering voor doelgroepen.* Naarmate de handhaving van de parkeerregulering strikter wordt kan de druk van uitwijkende langparkeerders in de omliggende woongebieden zo groot worden dat dit leidt tot overlast bij de bewoner. Dan worden vaak vergunninghoudersgebieden voor bewoners ingevoerd, waardoor bewoners onbeperkt gebruik kunnen maken van de parkeerplaatsen in hun omgeving, terwijl voor andere gebruikers een gecontroleerd gebruik kan worden gehandhaafd.
5. *Sturen met parkeertarieven.* Met nog verder toenemende parkeervraag, en een daarmee gepaard gaande noodzaak voor efficiënte handhaving neemt de omvang van het gebied voor betaald parkeren toe. Een gedifferentieerd tariefsysteem wordt dan de sleutel tot een gecontroleerd gebruik van de parkeerfaciliteiten.
6. *Parkeren op afstand.* Met het toenemend autobezit en autogebruik, en een stagnatie of afname van de parkeercapaciteit in het stadscentrum en andere bezoekknooppunten, komt aanleg van parkeercapaciteit op afstand in beeld. Dit wordt veelal aangeduid als Park and Ride (P+R), maar ook andere vormen, zoals transferia, winkelexpres, en dergelijke vallen hieronder. Vooral in het woon-

werkverkeer zijn deze voorzieningen vaak succesvol, maar ook voor bezoekersverkeer liggen voor deze faciliteiten kansen.

7. *Mobiliteitsmanagement*. De meest recente fase in deze evolutie van het parkeerbeleid is mobiliteitsmanagement. Hiermee wordt bedoeld op de inspanningen particuliere en openbare vervoerwijzen op een optimale wijze samen te brengen om daarmee een goede vervoersketen aan de reiziger te kunnen bieden. Het doel hiervan is de bereikbaarheid van steden te verzekeren aan alle bezoekers (niet alleen autoverkeer). Binnen dit concept vormt het parkeerbeleid een belangrijk element.



Een belangrijke notie is dat de impact van parkeerbeleid op drie niveaus kan, en moet, worden gezien, nl.

- parkeren in relatie met economisch en maatschappelijk functioneren
- parkeren binnen het geheel van mobiliteitsmanagement
- parkeren als eigen entiteit (parkeerbeheer)

COST-342 is in eerste instantie opgezet om internationale ervaringen op de eerstgenoemde twee niveaus te verzamelen en te analyseren. Het blijkt echter dat landen die aan het begin van de evolutie van parkeerbeleid staan nog weinig systematisch aandacht geven aan de relaties van parkeren met mobiliteits- en ruimtelijke-economische beleidsvelden. Ook in dat opzicht is een evolutie te bespeuren; naarmate het parkeerbeleid zich verder ontwikkelt ontstaat ook meer aandacht voor het parkeren als middel om mobiliteits- en ruimtelijk-economische doelen te bereiken, en worden ook de onderlinge verbanden beter in beeld gebracht.

4.2 *Verschillende stadia*

In het COST-342 project is geconstateerd dat er grote verschillen bestaan in de mate en intensiteit van het parkeerbeleid dat in de deelnemende landen is ingevoerd. Enerzijds is er een groep van landen die zeer ver gevorderd zijn in hun parkeerbeleid (vooral landen in NW-Europa), anderzijds is er ook een groot aantal landen die deze ontwikkeling nog niet volledig hebben doorgemaakt, of zelfs nog aan het begin daarvan staan (bijvoorbeeld de landen in Midden- en Oost Europa).

In Nederland is de situatie, maar dan bezien op lokaal niveau, niet anders. In internationaal opzicht is Nederland een van de koplopers bij het voeren van een innovatief parkeerbeleid. Ook hier staan echter een groot aantal gemeentes nog aan het begin van de ontwikkeling van parkeerbeleid, terwijl andere, met name grotere, gemeentes daarin al een langere ontwikkeling achter de rug hebben en –ook internationaal gezien– voorop lopen in de ontwikkeling.

Ook individuele gemeentes doorlopen in de ontwikkelingsgang van het parkeerbeleid in grote trekken dezelfde stappen. Dit betekent dat parkeerbeleid als onderdeel van mobiliteitsmanagement het eerst zal aanslaan in de grotere gemeentes, dat ook in de middelgrote steden parkeren op afstand steeds meer ingang zal vinden, en dat in kleinere plaatsen de behoefte aan parkeerregulering steeds meer zal toenemen. De grens voor het inwonertal waarboven betaald parkeren eerder regel dan uitzondering is ligt op dit moment in Nederland al onder de 25.000 inwoners. Deze grens zal in de toekomst bij steeds lagere inwoneraantallen komen te liggen.

Parkeerbeleid zal steeds meer een integraal onderdeel worden van stedelijke planning. Parkeermaatregelen moeten zijn afgestemd op de aard en de omvang van de problematiek, en passen bij de omgeving waar ze worden genomen. Parkeerregulering begint (op nationale schaal) in de top van de sociaal-economische verzorgingsstructuur en zakt in de loop van de tijd verder door naar de basis van de verzorgingspyramide. Gemeentes die nu nog een parkeerschijf kennen zullen in toenemende mate overgaan tot betaald parkeren, gemeentes waar nog geen parkeerbeleid is ingevoerd zullen in toenemende mate parkeerregulering gaan invoeren.

Ook in Nederland zullen we op zoek moeten blijven naar nieuwe wegen in parkeerbeleid. COST-342 biedt daarvoor een boeiende kijk op oplossingen die elders in Europa zijn ontwikkeld en de ervaringen daarmee. Deze kunnen dienen als aanknopingspunt om ook in Nederland weer nieuwe stappen te zetten in de ontwikkeling van parkeeroplossingen.

Literatuur

Coevering, Paul van de, et al (2008). *Parkeerproblemen in woongebieden; oplossingen voor de toekomst*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.

COST-342 (2005). *Parking policies and the effects on economy and mobility*. Ede: CROW.

CROW (2001). *Effecten van parkeermaatregelen*. Ede: CROW (publicatie 159).

KpVV (2008). *Parkeerbeleid op middellange termijn. Hoe vangen we de parkeerdruk in de toekomst op? Een discussiekader*. Rotterdam: Kennisplatform Verkeer en Vervoer.