

**Back to the future;
gevolgen van bevolkingskrimp en -groei op parkeren**

Sjoerd Stienstra
Ir. Sj. Stienstra Adviesbureau stedelijk verkeer
e-mail: stieverk@wxs.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
22 en 23 november 2012, Amsterdam**

Samenvatting

Back to the future; gevolgen van bevolgingskrimp en -groei op parkeren

In 2008 is door KpVV een discussiedocument uitgegeven met de titel 'Parkeerbeleid op middellange termijn, hoe vangen we de parkeerdruk in de toekomst op?'. In dit document wordt een overzicht gegeven van de ontwikkelingen die van invloed zijn op de toekomstige ontwikkeling van het parkeren. Het gaat daarbij dan niet alleen om ontwikkelingen ten aanzien van autobezit en -gebruik, maar ook de omvang en samenstelling van de bevolking, ruimtelijk-economische ontwikkelingen, ontwikkeling van de economie en dergelijke zijn van grote invloed. In grote lijnen leidt deze verkenning van de toekomstige parkeerproblematiek tot de conclusie dat op middellange termijn de parkeerproblematiek zich niet alleen zal voordoen in centrumgebieden, maar evenzeer in woongebieden en voorzieningencentra elders in de stad.

Een van de ontwikkelingen die van invloed is is de demografische ontwikkeling (krimp en groei van de bevolking). Recent heeft het KIM een studie verricht naar de gevolgen van bevolgingskrimp op mobiliteitsbeleid. Weliswaar is die studie primair gericht op het hoofdwegennet, maar de studie bevat ook interessante doorkijkjes op de gevolgen voor lokale en regionale mobiliteit en voor parkeren. In deze paper wordt een doorvertaling van de informatie uit het KIM-onderzoek naar het beleidsveld parkeren gemaakt. Het KIM constateert dat veranderingen in de omvang van de mobiliteit worden bepaald door veranderingen in omvang en samenstelling van de bevolking, en door veranderingen in gedrag. De laatstgenoemde factor, die ten dele voortkomt uit de verandering in bevolkingsomvang, is daarbij het meest bepalend. Voor parkeren in krimpregio's betekent dat een toename van de parkeerdruk in de centrumgebieden. Door de bevolkingsverduunning en de daarmee gepaarde verduunning van het voorzieningenaanbod moet er verder gereisd worden om de voorzieningen te bezoeken en zal dat vaker met de auto gebeuren. In gebieden waar de bevolking toeneemt (de "Handstad") is het beeld minder eenduidig. Enerzijds zijn er gedragscomponenten die een matigend effect op de parkeerdruk hebben (concentratie van bevolking en voorzieningen, beschikbaarheid van vervoersalternatieven), anderzijds zijn er ook tegengestelde tendenzen (ketenverplaatsingen, netwerksteden).

1. Inleiding

Parkeerbeleid is vooral gericht op de korte termijn, op het oplossen van de problemen van vandaag.

In veel gevallen is parkeerbeleid daarmee reactief. Er vindt over het algemeen onvoldoende bezinning plaats over de ontwikkelingen op langere termijn, waardoor structurele oplossingen onvoldoende voet aan de grond kunnen krijgen. Slechts in de grotere gemeenten wordt in beperkte mate nagedacht over beheersing van de vraag naar parkeerruimte.

Het is daarom zinvol op een meer samenhangende wijze na te denken over de toekomst van het parkeren in de stad. Er komt dan meer zicht op kansrijke, structurele mogelijkheden om de continue spanning tussen leefbaarheid en kwaliteit van de ruimtelijke inrichting versus parkeren, bereikbaarheid en mobiliteit in een beter evenwicht te brengen. Om die reden heeft KpVV in 2008 een discussiekader laten opstellen om daarmee een aanzet te geven tot een discussie over een structurele, duurzame vormgeving van het parkeerbeleid voor de toekomst, door dilemma's en keuzes die daarbij spelen in beeld te brengen[1]. Door middel van literatuuronderzoek is inzicht gegeven in de verschillende ontwikkelingen die invloed zullen hebben op de aard en omvang van de toekomstige parkeerproblematiek. In een eerdere bijdrage aan het CVS is daaraan aandacht besteed. [2]

Een van de onderwerpen die daarbij aan de orde komt is de invloed van een mogelijke bevolkingskrimp in de toekomst. In 2010 is door het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KIM) een studie gepubliceerd over de gevolgen van demografische veranderingen voor de mobiliteit [3]. Weliswaar is die studie primair gericht op het hoofdwegennet, maar de studie bevat ook interessante doorkijkjes op de gevolgen voor lokale en regionale mobiliteit en voor parkeren. In deze paper wordt een doorvertaling van de informatie uit het KIM-onderzoek naar het beleidsveld parkeren gemaakt.

2. Hoofdpijnen uit de KpVV-nota Parkeerbeleid op middellange termijn

Een groeiende bevolking leidt, bij gelijkblijvend autobezit per 1000 inwoners, tot een groeiend aantal auto's. In de praktijk neemt in Nederland ook het autobezit per 1000 inwoners nog toe. Het laat zich aanzien dat de toename van het aantal auto's in Nederland zich de komende jaren nog verder zal voortzetten.

Als het autobezit wordt uitgedrukt in aantallen auto's per vierkante kilometer blijkt Nederland als geheel wel het meest automobiele land van Europa, op elke km² staan/rijden 162 auto's. (bron: CPB) In verstedelijkte gebieden in binnen- en buitenland zullen waarschijnlijk nog hogere dichtheden worden bereikt. Er zal de komende jaren hierdoor een nog groter beslag worden gelegd op de schaarse openbare ruimte en het zal daarom nog meer creativiteit vergen van de beleidsmakers om te komen tot een effectief en beheersbaar parkeerbeleid.

Een van de factoren die de autodichtheid beïnvloedt is de demografische ontwikkeling. In de vorige eeuw is de bevolkingsgroei explosief gegroeid. Rond 1900 bedroeg het aantal inwoners van Nederland 5 miljoen, in 2000 was dat gestegen tot bijna 16 miljoen. De verwachting is dat hierin de komende decennia een omslagpunt wordt bereikt, vanaf omstreeks 2035 bestaat de mogelijkheid 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. De verwachting is dat tot 2035/ 2040 de bevolking weliswaar nog licht zal toenemen, maar niet meer in hetzelfde tempo als in de 20^e eeuw. De te verwachten bevolkingskrimp is overigens niet uniek voor Nederland, maar is een wereldwijd verschijnsel. In Oost-Europa is de daling al ingezet, en vanaf circa 2075 wordt wereldwijd een dalend bevolkingsaantal verwacht.

De twintigste eeuw was ook de eeuw van de 'ontgroening'; het aandeel 0-19 jarigen in de totale bevolking daalde van 44% in 1900 tot 24% aan het eind van de eeuw. Het aantal ouderen (60+) is vooral aan het eind van de eeuw gaan toenemen, van 9% in 1900 en 11% in 1950 naar 18% van de totale bevolking in 2000 [4]. De prognose is dat de ontgroening zich niet verder zal doorzetten, maar dat de vergrijzing verder zal gaan en rond 2038 een maximum zal bereiken. Een van de gevolgen daarvan is dat er in Nederland al op korte termijn rekening zal moeten worden gehouden met een daling van de omvang van de potentiële beroepsbevolking [5].

Enkele conclusies uit het rapport 'Structurele Bevolkingsdaling, een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers'

1. De 21e eeuw wordt de eeuw van de overgang van groei naar krimp van de bevolking: de wereld als geheel rond 2075, Nederland rond 2035. Noch met bevolkingspolitiek, noch met immigratie valt die daling tegen te gaan.
2. De vergrijzing en bevolkingsdaling vormen geen bedreiging voor de welvaart. De bron van de doorgaande groei is de stijging van de arbeidsproductiviteit.
3. De lichte groei van de bevolking in de komende decennia is geconcentreerd in de Randstad. De perifere provincies krijgen te maken met een aanzienlijke bevolkingsafname.
4. Er zal er een concurrentie ontstaan tussen landen en tussen regio's om mensen aan te trekken en vast te houden. Zonder een bepaalde hoeveelheid inwoners/ werkzame beroepsbevolking, ontstaat er overcapaciteit aan kantoren, bedrijventerreinen, scholen, energiecentrales, wegen, spoorwegen et cetera –en dus kapitaalverlies.
5. Structurele krimp van de potentiële beroepsbevolking, begint zich in Nederland op steeds grotere schaal voor te doen en is over ruim vijf jaar vrij algemeen.
6. De aankomende daling van het aantal werkenden zal leiden tot een daling van het woon-werkverkeer en daarmee op den duur tot een afname van de fileproblematiek.
7. De behoefte aan groei van het aantal woningen blijft nog lang bestaan, maar de omvang de groei neemt geleidelijk af, en de samenstelling van de vraag verandert.
8. In het kielzog van de autonome bevolkingsdaling in perifere regio's dreigen ook de voorzieningen te verdwijnen: middenstand, banken, kleine ziekenhuizen, buslijnen, postkantoren, supermarkten et cetera. Het is denkbaar dat zich daardoor een verhoogde emigratie uit dergelijke gebieden gaat voordoen in de richting van centrumgemeenten waar deze voorzieningen nog aanwezig zijn.

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.

Daarnaast is de vraag of toename van de materiële welvaart in de komende decennia een even belangrijk issue zal blijken te zijn als in de afgelopen (halve) eeuw. De toenemende aandacht voor verduurzaming van de maatschappij is in dit verband tekenend.

3. Ruimtelijke consequenties

Het aantal auto's in Nederland neemt voortdurend toe. Alleen in het laatste decennium is het autobezit, uitgedrukt in het aantal auto's per 1000 inwoners, met zo'n 25% toegenomen. In doorsnee ligt het autobezit inmiddels boven één auto per huishouden. Het aantal parkeerplaatsen is niet in hetzelfde tempo gegroeid.. 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.

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 massa-motorisering. 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)

Schaalvergroting hangt hiermee nauw samen: veel sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen leiden tot een grotere schaal waar zich activiteiten afspelen. Wonen, werken, winkelen en andere activiteiten vinden ruimtelijk steeds meer gespreid plaats, onder meer door concentratietendenzen van voorzieningen. Daarbij krijgen autobereikbare lokaties 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.

Demografische ontwikkelingen zullen ook op de ruimtelijke structuur van het land hun invloed uitoefenen. Een stagnerende bevolkingsgroei, c.q. afname van het aantal inwoners, gevoegd bij reeds langer optredende schaalvergrotingstendenzen in detailhandel, sociaal-medische voorzieningen enz., kunnen op den duur leiden tot een grotere concentratie van zowel de bevolking als de voorzieningen in grotere (stedelijke) concentraties. Kleinere kernen daarentegen verliezen hun voorzieningen, waardoor ruimtelijke schaalvergroting ontstaat met dito mobiliteits- en parkeereffecten. Ook de veranderende samenstelling van de bevolking (vergrijzing) heeft zijn effecten: het toenemend aantal (mobiele) ouderen heeft een grotere vrijheid in zijn keuze van tijdstip en plaats van bestemming van zijn verplaatsingen.

De mogelijke gevolgen daarvan zijn een toenemende druk op de centrumsteden, zowel op het vlak van winkelen, als op sociaal-cultureel en medisch gebied. Daardoor ontstaat in die steden een toenemende parkeerdruk op het centrum parkeren, en een olievlekwerking naar randzones

De verkeers- en parkeerdruk zal zich naar verwachting nog sterker dan nu concentreren in de stedelijke gebieden, en met name in de Randstad. Bij een landelijk dalende bevolkingsomvang zal een vergrote druk op de voorzieningencentra ontstaan, zowel als woonplaats als voor activiteiten (van eigen en regiobevolking). Derks voorziet –bij een nationaal dalend bevolkingsaantal– een lichte groei van het aantal inwoners van de Randstad. Dit betekent dat de bevolkingsdichtheid daar verder zal toenemen. Dit kan zowel leiden tot een toenemende parkeerdruk in woongebieden, als tot mogelijkheden voor vermindering van het gebruik van de auto.

4. Gevolgen van demografische veranderingen voor mobiliteit nader beschouwd

Demografische veranderingen hebben invloed op mobiliteit en parkeren, zoals bleek in het discussiekader Parkeerbeleid op middellange termijn van KpVV. Recent heeft het KIM een studie verricht naar de gevolgen van bevolkingskrimp op mobiliteitsbeleid. Weliswaar is die studie primair gericht op het hoofdwegennet, maar de studie bevat ook interessante nieuwe doorkijkjes op de gevolgen voor lokale en regionale mobiliteit en voor parkeren.

Het KIM heeft bij de prognoses voor de bevolkingsgroei gebruik gemaakt van de meest recente inzichten van het CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) en het PBL (Planbureau voor de Leefomgeving). Naar verwachting zal de bevolking van het land als totaal tot ca 2040 nog toenemen met ca 1 miljoen inwoners, de verdeling over het land zal echter wel wijzigen. Regionaal zijn er echter wel grote verschillen. Ongeveer een kwart van alle gemeentes, vooral aan de randen van het land, zal te maken krijgen met krimp van de bevolking. In het centrale deel van het land (Randstad met uitlopers, de zogenaamde 'Handstad') zal de bevolking echter blijven groeien. Om de gevolgen van krimp en groei inzichtelijk te maken maakt het KIM gebruik van de scenario's die daarvoor door de gezamenlijke planbureaus in 2006 zijn ontwikkeld, en wel het scenario GE (Global Economy), met daarin de hoogste bevolkingsgroei, en scenario RC (Regional Communities) dat uitgaat van bevolkingskrimp.

In scenario GE krijgt alleen het noordoosten van Nederland te maken met bevolkingskrimp. In scenario RC krijgen veel meer gemeentes, met name langs de randen van het land daarmee te maken.

Uit de analyses van het KIM blijkt dat ook bij bevolkingskrimp de mobiliteit van de bevolking blijft stijgen. Veranderingen in de omvang van de mobiliteit worden bepaald door veranderingen in omvang en samenstelling van de bevolking (groei of krimp van de bevolking leidt tot meer of minder verplaatsingen), en door veranderingen in gedrag (door andere leefstijlen en leefpatronen verandert de mobiliteit). De laatstgenoemde factor, die ten dele voortkomt uit de verandering in bevolkingsomvang, is daarbij het meest bepalend. Het effect van verandering in gedrag is tot 3 à 4 keer groter dan het effect van de demografische ontwikkeling sec. Het KIM haalt in dit verband het onderzoeksbureau ABF aan, dat verwacht dat krimp van de bevolking vooral consequenties zal hebben voor het aanbod aan commerciële voorzieningen. Daardoor ontstaan grotere gebieden zonder winkels, maar ook zonder basisvoorzieningen als huisarts en basisschool. Dat leidt tot verder reizen en –door verschraling van het openbaar vervoeraanbod– meer reizen per auto.

5. Parkeeruitdagingen voor de toekomst

Per saldo zullen de parkeerproblemen van de toekomst zich niet meer uitsluitend in de centra van steden voordoen. Voor de toekomstige parkeerproblematiek worden volgende kernpunten voorzien:

Slechte benutting in binnensteden

In binnensteden bestaat de dreiging dat parkeervoorzieningen onvoldoende intensief worden gebruikt. Beleid om langparkeerders (woon-werk) te weren uit de binnenstad leidt tot inefficiënt gebruik van parkeervoorzieningen. Van maandag t/m vrijdag bieden de parkeerplaatsen voldoende reserveruimte om op zijn minst een deel van de langparkeerders een plek te bieden. Langparkeerders wijken uit naar de omliggende wijken.

Parkeerschaarste in woongebieden

Woongebieden, zowel rond de binnenstad als op andere plaatsen, hebben te maken met een toenemend autobezit.

In het laatste decennium is het autobezit, uitgedrukt in het aantal auto's per 1000 inwoners, met zo'n 25% toegenomen. De parkeerdruk in woongebieden is navenant gestegen. Vaak hebben de straten slechts een geringe breedte en zijn de straatprofielen niet berekend op het huidige autobezit van de bewoners. Voor deze vorm van parkeeroverlast, die voortkomt uit het toenemende autobezit van buurtbewoners, gecombineerd met de beperkte ruimte om deze auto's te parkeren, biedt invoeren van betaald parkeren geen afdoende oplossing. De ruimte is te beperkt om op maaiveld extra parkeerplaatsen aan te leggen, en een aangename, betaalbare woonomgeving te behouden.

Parkeren in woongebieden ontwikkelt zich dan ook in rap tempo tot het parkeerprobleem voor de (nabije) toekomst [6].

Betaald parkeren in kleinere centra

Om tot een eerlijker verdeling van schaarste aan parkeerruimte over te gaan wordt in en rond steeds meer stads- en dorpscentra overgegaan tot regulering van het parkeren, vaak door een combinatie van parkeerduurregulering en reservering van parkeerruimte voor doelgroepen (vergunninghouders). In de loop der jaren is betaald parkeren als reguleringsinstrument steeds meer gemeengoed geworden. In plaatsen boven de 20.000 inwoners ziet men steeds vaker betaald parkeren, en in centra van plaatsen boven de 50.000 inwoners is inmiddels vrijwel overal een vorm van betaald parkeren ingevoerd. Het is te verwachten dat deze grenzen in de loop van de tijd nog verder zullen dalen. Toch zit daaraan ook een gevaar verbonden. Deze kleinere centra zijn vooral op boodschappen doen gericht, een activiteit die een hogere frequentie en een lagere toegevoegde waarde kent dan 'winkelen'. De maatschappelijke weerstand om te betalen voor parkeren wordt dan groter, en de alternatieven om elders boodschappen te doen zijn vaak nabij. Een antal steden is er zelfs al toe overgegaan om het betaald parkeren weer (gedeeltelijk) af te schaffen (Delfzijl, Veendam, Lochem)

Bevolkingsverduunning versterkt parkeerproblematiek

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

De gemeentelijke spagaat

De gemeentelijke exploitatie komt vaak in de spagaat van tegenstrijdige belangen: gemeentelijk mobiliteitsbeleid (terughoudend autogebruik) en rendabele exploitatie van parkeervoorzieningen (meer auto's is meer omzet uit betaald parkeren).

Parkeervoorzieningen worden steeds duurder

Door de verdere toename van het autobezit zal het gevecht om de openbare ruimte alleen maar toenemen en zullen de investeringskosten voor parkeervoorzieningen verder stijgen. Straatparkeren zal steeds meer worden vervangen door parkeren in duurdere gebouwde parkeervoorzieningen.

Parkeertarieven dreigen te hoog te worden

De verwachting is dat de parkeerexploitaties van gemeenten op termijn onder druk komen te staan. Er ontstaat een opwaartse druk op de parkeertarieven voor kortparkeren in het centrum. En dat terwijl in vergelijking met het buitenland de Nederlandse tarieven al relatief hoog zijn.

6. Conclusies

Het KIM constateert dat veranderingen in de omvang van de mobiliteit worden bepaald door veranderingen in omvang en samenstelling van de bevolking, en door veranderingen in gedrag. De laatstgenoemde factor, die ten dele voortkomt uit de verandering in bevolkingsomvang, is daarbij het meest bepalend.

Voor parkeren in krimpgebieden betekent dat een toename van de parkeerdruk in de centrumgebieden. Door de bevolkingsverduunning en de daarmee gepaarde verduunning van het voorzieningenaanbod moet er verder gereisd worden om de voorzieningen te bezoeken en zal dat vaker met de auto gebeuren.

In gebieden waar de bevolking toeneemt (de "Handstad") is het beeld minder eenduidig. Enerzijds zijn er gedragscomponenten die een matigend effect op de parkeerdruk hebben (concentratie van bevolking en voorzieningen, beschikbaarheid van vervoersalternatieven), anderzijds zijn er ook tegengestelde tendenzen (ketenverplaatsingen, netwerksteden).

Niet alleen de studie van het KIM, maar ook de daarbij gebruikte achtergrondstudies bevatten interessante aanknopingspunten om de gedragsveranderingen die doorwerken op de parkeervraag verder uit te diepen. Deze worden de komende tijd nader uitgewerkt.

Literatuur

1. Parkeerbeleid op middellange termijn, hoe vangen we de parkeerdruk in de toekomst op? Een discussiekader; Kennisplatform Verkeer en Vervoer, september 2008
2. Parkeerbeleid op middellange termijn; A. van Luipen, Sj. Stienstra, J. Bongarts, paper CVS 2008
3. Krimp en Mobiliteit; Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (Lucas Harms, Marie-José Olde Kalter, Peter Jorritsma), april 2010
4. Bevolkingsatlas van Nederland, demografische ontwikkelingen van 1850 tot heden, NIDI, 2003
5. Structurele Bevolkingsdaling, een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers; W. Derks, P. Hovens, L. Klinkers, februari 2006
6. Parkeerproblemen in woongebieden; Ruimtelijk Planbureau (Paul van de Coevering et al.), 2008