

Parkeerbeleid¹ in het raam van een integraal verkeersbeleid

De *Strategienota Stedelijk Parkeerbeleid* (vastgesteld in de gemeenteraad 16 juli 1998) bevat uitspraken waarmee veel Rotterdammers kunnen instemmen, bijvoorbeeld: *De openbare ruimte in woongebieden wordt voor een belangrijk deel ingericht voor verkeersdoelen. Dit gaat vaak ten koste van de kwaliteit van de openbare ruimte.* Vrij vertaald: de inrichting van straten en pleinen wordt afgestemd op de auto. De auto overheerst de buitenruimte.

In de agenda voor de openbare vergadering van de Cie. voor Verkeer, Vervoer, Sport en Recreatie (cie. VVSR) van 14 november worden de centrale doelstellingen van de Strategienota Stedelijk Parkeerbeleid herhaald:

- ◆ *garanderen van kwantitatief en kwalitatief voldoende stallings- en parkeergelegenheid voor bewoners en overig gewenst autoverkeer;*
- ◆ *verminderen van autogebruik en verkeershinder (congestie, geluidsoverlast, luchtverontreiniging) in de stad door het terugdringen van het ongewenste autoverkeer;*
- ◆ *verminderen van het ruimtebeslag door parkeerinfrastructuur, met name als voorwaarde om de kwaliteit van de buitenruimte te kunnen verhogen (p. 5).*

De lezer krijgt echter na deze uitspraken geen uitgewerkt plan aangeboden dat past in een verkeersbeleid waarin die doelstellingen worden uitgewerkt. Evenmin volgt een verwijzing naar een nota waarin zo'n integraal verkeersbeleid duidelijk gestalte krijgt. Integendeel, in dezelfde stukken en andere rapporten staan een aantal voornemens die strijdig lijken met deze doelstellingen.

- Het plan van de overheid om met behulp van parkeermeters *voldoende stallings- en parkeergelegenheid... te garanderen* zuigt autoverkeer aan. Parkeermeters bevorderen het kort parkeren, zodat meer automobilisten de stad in kunnen. Maatregelen die het parkeren duurder maken hebben als resultaat dat werknemers de hogere kosten afwentelen op werkgevers en uiteindelijk op de consumenten en belastingbetalers. Alleen wie daarvoor geen kans ziet, betaalt zelf.
- De overheid wil *tegemoet komen aan de toenemende behoefte aan parkeergelegenheid*. Deze wens lijkt niet te vervullen door de gevolgen voor de buitenruimte en het leefmilieu in de stad. De bijlagen voor de genoemde commissievergadering laten zelf al weten dat dit *behoeftevolgend beleid* aanloopt tegen een fors tekort aan stallings- en parkeergelegenheid².
- Bij het gemeentebestuur leeft het idee dat vlak bij evenementen, winkelcentra, bedrijven in de stad parkeergelegenheid aanwezig moet zijn. Dat lijkt moeilijk te rijmen met verminderen van het autogebruik en het verminderen van het ruimtebeslag door parkeerinfrastructuur.
- De plannen van bundelen en concentreren van het autoverkeer op invalswegen naar en verkeerscorridors in de stad leiden tot wegen met een autovriendelijke structuur, zoals de Maasboulevard. Die autocorridors verleiden de automobilist

¹ Effectiviteit en haalbaarheid van automobiliteit beperkende maatregelen, R.M. Graftdijk, Universiteit van Amsterdam, Instituut voor Verkeers- en vervoerseconomie, Jodenbreestraat 23, 1011 NH Amsterdam. Tel. 020-5254209, januari 1991.

Leben ohne Auto. Neue Perspektiven fuer eine menschliche Stadt, Hiltrud Burwity-Henning Koch-Thomas KraemerBadoni, 1991.

² In een Convenant over *de uitvoering van sturend parkeerbeleid* (augustus 2001) maakt het Parkeerbedrijf Rotterdam (PBR) onderscheid tussen *stallen*, het neerzetten van de auto bij de eigen functie (wonen of werk) en *parkeren*, het neerzetten van de auto bij andermans functie (winkelen, boodschappen doen, recreatie, sociaal en zakelijk bezoek).

zijn voertuig naar de stad te sturen. Hoe dichterbij de autowegen bij het centrum komen en hoe groter de parkeergelegenheid in het centrum, hoe meer automobilisten zullen proberen met hun voertuig in de stad te komen. Het parkeerbeleid in het centrum leidt er vervolgens toe dat veel automobilisten vanuit het centrum uitwijken totdat ze een parkeerplaats vinden.

- Op de tekentafel liggen plannen om parkeergarages in de stad (de havens!) te maken. De bouw van nieuwe parkeerplaatsen en -garages lokt nieuwe automobilisten. Het bouwen van stallings- en parkeergarages in de stad om het blik van de straat te krijgen, heeft een vergelijkbaar effect. Ter plaatse betekent dat meer luchtvervuiling en andere overlast.
- Bladzijden worden volgeschreven over *gebiedsggericht parkeerbeleid*. De gemeente veronderstelt: *Wanneer parkeerregulering wordt gecombineerd met een goed handhavingsbeleid is het beter mogelijk te sturen en op die manier de beoogde doelen dichterbij te brengen*. Een goed handhavingsbeleid binnen de hele parkeerruit betekent echter veel controles, administratie, verder afhandelen van bekeuringen, dus hoge kosten die het parkeren en stallen niet goedkoper maken. Wanneer het parkeren en stallen kostendekkend moeten zijn, betekent dat hoge kosten voor de bezoeker en vooral de bewoner. De gemiddelde stichtingskosten van een parkeerplek in een garage bedragen f 50.000 (€ 22.689,01) per stuk. In 1998 bedroeg een kostendekkend tarief voor een plaats in een wijkparkeergarage circa f 300,- tot 400 per maand. Omdat wordt afgezien van kapitaalslasten wordt zo'n plaats beneden de kostprijs aangeboden. Die investeringen kunnen anders en beter ingezet worden.

Deze haaks op elkaar staande reeks doelstellingen en wensen weerhoudt de *Toelichting* er niet van een beeld te schetsen van een binnenstad met een *buitenruimte als huiskamer* en als *podium van en voor Rotterdammers en de bezoekers van de stad*³. Zin voor realiteit brengt diezelfde *Toelichting* ertoe zelf te wijzen op zaken die van dat beeld een illusie maken. Een 'Attractieve Stad' is slechts haalbaar als de representatieve buitenruimten grotendeels autovrij zijn (autovrije kades, singelplan, enz.). De *Toelichting* geeft ook aan dat het ontbreekt aan maatregelen om het ongewenste autoverkeer uit de stad te houden. Het afgelopen decennium is er bijvoorbeeld geen enkele P+R-plaats bijgekomen, sterker nog er zijn hier en daar plaatsen verdwenen als gevolg van lokale ontwikkelingsplannen. Transferia zijn niet aangelegd en, voegen wij eraan toe, een nieuw transferium Kralingse Zoom wordt beperkt tot parkeerplaatsen voor bestemmingsverkeer⁴. Mede door het ontbreken van P+R-plaatsen zal de doelstelling van de 'Attractieve Stad' door het huidige parkeerbeleid niet bereikt worden⁵. Want gelijktijdig - concludeert die *Toelichting* - heeft er wel een forse verdichting van de binnenstad plaats gevonden, een ontwikkeling die zich op grond van het ingezette beleid in het RPR2010 zal voortzetten.

Hinken op twee gedachten

De frictie tussen de gestelde doelen en de genoemde voornemens lijkt het gevolg van het hinken op twee gedachten. Enerzijds het streven om de overlast van het autoverkeer in de stad terug te dringen, anderzijds de wens om de stad gemakkelijk bereikbaar te houden voor de

³ Zie *Toelichting* bij agenda voor de Openbare vergadering van de Cie. VVSR, (juni 2000), p. 10.

⁴ Zie de nota Transf~1.pdf op de website <http://home.hccnet.nl/j.aart>.

⁵ Zie de voorstellen van Kolpron II.

auto⁶ (Zie bijv. *Toelichting bij Agenda voor de openbare vergadering van de Cie. VVSR, Collegestandpunt*, d.d. 24 september 1999, p. 7). Om die wens te verdedigen haalt de wethouder van Verkeer en Vervoer in de begeleidende brief van 20 juni 2000 weer eens het argument van de concurrentiepositie en werkgelegenheid van stal. De middenstand oefent via de Kamer van Koophandel grote druk uit op de gemeente om de economische centra in de stad bereikbaar te houden voor de auto. Verlies van werkgelegenheid, maar vooral omzetsdaling zouden anders het gevolg zijn. Of die vrees juist is? Onderzoek en praktijk hebben uitgewezen dat investeren in andere vormen van mobiliteit dan het autoverkeer juist een stimulans kan zijn voor bedrijven en instellingen om zich te profileren⁷. In Amsterdam bijvoorbeeld werd aan de handelaars van de Amsterdamse wijk De Pijp gevraagd op welke manier hun klanten zich verplaatsen. De middenstanders schatten dat 42% van hun klanten met de auto kwam winkelen, 25% te voet, 17% met het openbaar vervoer en 16% met de fiets. De werkelijkheid bleek anders. Slechts 11% van de klanten zei met de auto te komen, terwijl het aandeel van het lopen, de fiets en het openbaar vervoer respectievelijk 47%, 24% en 18% bedroeg⁸. In Delft ontdekte men dat de 'beste' klanten te voet of met de fiets komen, zowel in termen van regelmaat en frequentie als in termen van omzet⁹. Een Duitse studie¹⁰ heeft er al in 1986 op gewezen dat de komst van de auto de bereikbaarheid van de steden niet heeft vergroot. Per oppervlakte autostraat die sterk toenam, verminderde het aantal personen dat dagelijks de binnenstad van Kopenhagen bezocht. Ook met minder parkeerplaatsen kan een binnenstad zó aantrekkelijk zijn en zó'n uniek aanbod hebben dat de bezoekers komen. Hun vervoermiddel kiezen ze uitgaande van het aanbod. Zijn er weinig parkeerplaatsen, dan komen ze met bus, metro, tram, of boot als die tenminste goed functioneren¹¹. Een ander argument van winkeliers is dat de binnenstad onbereikbaar wordt voor hun vrachtwagens. Bevoorrading per metro en tram kan een oplossing zijn. Aan de stadsrand, op de transferia, wordt de lading van vrachtwagens op metro- en tramwagens geladen. Bij of onder een metro- of tramstation in de stad wordt de vracht overgeladen op kleine bestelauto's die de goederen verder transporteren. Een algemeen juridisch argument om de auto ongebreideld in de stad toe te laten is: we kunnen mensen toch niet verbieden om van hun auto gebruik te maken? Maar het gebruik van de auto is al sluipenderwijs ingeperkt. De elektronische tolheffing of parkeerheffing wordt of is een dwang waar je niet onderuit kan. De wielklem of het stoplicht bij de hoofdweg is in feite een in techniek verpakte dwang.

⁶ Op de website <http://home.hccnet.nl/j.aart> wijzen de rapporten Rpr2010 en Startnota dat achterliggende uitgangspunt aan.

⁷ Voor Amsterdam geldt als parkeermaatregelen worden ingevoerd zijn er geen aanwijzingen dat er op grote schaal relocaties van bedrijfsvestigingen zullen plaats vinden. Slechts dertien procent van de geraadpleegde bedrijven zegt zich elders te willen als gevolg van parkeermaatregelen in combinatie met een slechte bereikbaarheid per openbaar vervoer.

In: *Parkeren in perifere werkgebieden in de Randstad*. Buro Goudappel Coffeng bv. Den Haag 1989.

⁸ Van de Perre Patrick, "Middenstand overschat rol van wagen" Volksvertegenwoordiger Jos Ansoms verwijst naar Amsterdams onderzoek, in: *Gazet van Antwerpen*, 28 juli 1998. Tekenend was overigens het redactioneel commentaar in dezelfde krant een dag later. Daarin werd tot realisme gemaand. Waarbij realisme moest worden verstaan als het inzicht dat "de auto levensnoodzakelijk is voor onze middenstand."

⁹ Monheim Heiner, Monheim-Dandorfer Rita, 1990, blz. 124-125.

¹⁰ Schäfer-Breede et al., *Pro Fahrrad, eine Bilddokumentation mit modelhaften Beispielen zur Verbesserung des Radverkehrs*, Wiesbaden, Berlin, Bauverlag 1986.

¹¹ Zie ook Monheim Heiner, Monheim-Dandorfer Rita, 1990, blz. 124-125.

Parkeerbeleid kan een manier zijn om op korte termijn het autogebruik terug te dringen. Maar het huidige en voorgenomen parkeerbeleid is een bot instrument om de gestelde doelen te bereiken. De gemeente beweert het parkeerbeleid te gebruiken om de toevloed van auto's te weren, maar biedt daarnaast geen op maat gesneden openbaar vervoervoorzieningen aan. Zo'n beleid maakt het verblijf in de stad voor automobilisten flink duurder maar bevordert niet de kansen van alternatief vervoer. Alleen parkeerverbod, strenge parkeerplaatsencontrole, parkeerplaatsbeleid per zone met vijf keer zo hoge tarieven als nu en het aanbieden van alternatieve vormen van vervoer, zullen doen nadenken over keuze en gebruik van het voertuig. Maar in de praktijk werkt dat als bij de accijns op tabak en drank. De belastingheffer verdient aan de grote verkeersdruk maar lost het probleem niet op. Het huidige en voorgenomen parkeerbeleid dringt de overheid in de rol van een tolgaarder voor wie het steeds moeilijker wordt om een ander verkeersbeleid te voeren dat budgetneutraal is. Zolang de gemeente de gestelde doelen blijft doorkruisen met plannen die het autoverkeer naar en in de stad bevorderen, groeit de overlast van dat verkeer voor de bewoners van de stad en betalen zij mee aan het vergroten van hun gezondheidsrisico's en parkeerellende. Zelf veroorzaken de bewoners maar een deel van die risico's en het parkeerprobleem, maar ze draaien wel op voor veel ongemak en allerlei kosten om het parkeren van met name automobilisten buiten de wijk en buiten de stad mogelijk te maken.

Bedrijven, universiteiten, scholen, ziekenhuizen, gemeentehuizen en ministeries verstrekken massaal gratis parkeerplaatsen aan hun personeel. De Vereniging Nederlandse Gemeenten verordonneert zelfs dat er voldoende parkeerplaatsen bij gebouwen moeten zijn om aan de 'behoefte' van het personeel te voldoen. Deze praktijk veroorzaakt elke dag kilometerslange files op de weg. De parkeerbehoefte is zo groot, omdat de parkeerplek op het werk gratis is. Duurdere benzine, goedkoper openbaar vervoer, rekeningrijden, afschaffen van het reiskostenforfait, de autoloze zondag en het afwisselend verbieden van auto's met even en oneven nummerplaten bestrijden de congestie op de wegen amper. Werknemers laten pas echt de auto thuis en nemen de benen, de fiets de tram, de bus en/of trein als de gratis parkeerplek op het werk verdwijnt. Als meer mensen gebruik gaan maken van het openbaar vervoer, stijgt de bezettingsgraad en kan de prijs van de kaartjes omlaag. Dit moedigt dan weer meer burgers aan om de tram, bus of trein te nemen.

Het is efficiënter als werkgevers hun werknemers een vast bedrag geven en zelf laten kiezen of ze dit gebruiken voor de huur van een parkeerplek op het werk of voor andere zaken. Veel werknemers met een auto zullen besluiten het geld – duizenden euro's per jaar – zelf te houden en voortaan met het openbaar vervoer of de fiets naar het werk te gaan. De gratis parkeerplaats is onrechtvaardig omdat meestal de hogere rangen recht op dit statussymbool hebben. De werknemers die met de fiets naar hun werk gaan, krijgen niets.

Tijd voor een nieuw beleid

De bedreiging van het leefmilieu, het onbereikbaar worden van de stad, de bedreigde economische centra en concurrentiepositie van de stad, het risico dat Rotterdam nog steviger koploper van de verkeerde lijstjes wordt, dwingen om de toegang tot de stad voor het niet gewenste autoverkeer te bemoeilijken en andere vormen van mobiliteit te stimuleren. Het is tijd voor een verkeersbeleid waarin de buitenruimte op de auto wordt terug gewonnen en toch de mobiliteit geen belemmeringen ondervindt. Om steeds meer auto's uit het straatbeeld te krijgen, moet Rotterdam beschikken over een ring van transferia rond de stad¹². Die gedachte

¹² Zie de nota Transferia: bouwstenen voor een integraal verkeersbeleid. Te vinden op website <http://home.hccnet.nl/j.aart> onder de naam Transfer.pdf.

is niet nieuw. Wat in dat plan ontbreekt moet aangevuld worden met alternatief vervoer en aanvullende maatregelen.

- Een maximum snelheid door de hele stad van 30 km/u en een vermeerdering van het aantal gebieden waarin met ten hoogste 5 km/u gereden mag worden. Een auto met 30 km/u komt na 14 m tot stilstand, bij 50 km pas na 30 m. Bij een ongeval ligt de *zerstörungsenergie* bij 30 km/u bijna twee derde minder dan bij 50 km/u. Springt bijvoorbeeld een kind plotseling 15 m voor een auto op de straat, dan komt een auto die 30 km/u rijdt nog op tijd tot stilstand. Rijdt het voertuig 40 km/u, dan rijdt het nog met 30 km/u op het kind in, rijdt het 50 km/u, dan is de botsnelheid 48 km/u. Bij een botsnelheid van 48 km/u worden voetgangers met een waarschijnlijkheid van 35% gedood en van de overige raken 45% gewond.
- Voor de stadsgebieden geldt de regel dat men alleen mag parkeren waar en voor wie dat uitdrukkelijk is toegestaan.
- Verschillende groepen automobilisten lijken bij uitstek geschikt om te worden beïnvloed door parkeermaatregelen. Dit betreft werknemers die geen reiskostenvergoeding ontvangen, werknemers met een reistijd van maximaal 30 minuten en werknemers die de auto niet voor hun werk nodig hebben.
- Voordat een maatregel als het constant houden en verminderen van het aanbod aan parkeerplaatsen wordt uitgevoerd, moeten mogelijke neveneffecten, zoals een vermindering van het aantal bezoekers van winkels of een overbelasting van parkeersystemen in aangrenzende gebieden worden voorkomen. In dat licht bezien bevat de nota Kolpron II een voorstel dat een garantie biedt voor een mislukking van een nieuw verkeersbeleid. De nota wil afwachten of de behoefte aan P+R-plaatsen/transfersia zich voordoet om dan pas zo'n voorziening te realiseren.
- Bewonersparkeren wordt vanzelfsprekend toegestaan. Het beleid is immers niet gericht op het ontmoedigen van het autobezit. Regulering van het parkeren voor werknemers is nuttig in zwaarbelaste, stadsgewestelijke gebieden. Uit een verkennende studie die TNO Inro deed voor het Ministerie van Financiën, bleek een heffing op gratis bedrijfsparkeren te leiden tot minder CO₂-emissie, tot betere verkeersdoorstroming en bereikbaarheid en ruimtewinst¹³. De TNO Inro-verkenning noemt Los Angeles (en dan alleen nog in enkele zwaarbelaste zones) als voorbeeld van een stad waar de heffing effect sorteert. In sommige gevallen daalde het autogebruik in het woon-werkverkeer zelfs met 12%. Engelse modelstudies geven aan dat daar bij regiotoepassing reducties tot 6% haalbaar zijn. Toegepast in stedelijke zones en gebieden waar het parkeren aan de openbare weg toch al niet vrij is, kan de maatregel zinvoller en effectiever zijn. Overigens stelt TNO Inro vast dat bij gerichte, gebiedsgewijze toepassing de directe milieueffecten kleiner zijn dan die op het vlak van bereikbaarheid en ruimtegebruik. Die ruimtewinst is het grootst als de werkgever fiscaal wordt aangesproken voor verleende parkeerfaciliteiten aan het personeel. Mikken overheden daarentegen op rechtstreeks milieuwinst (minder CO₂-emissie en minder autokilometers), dan scoort een andere variant, namelijk het rechtstreeks belasten van de werknemer, het best. Een derde fiscaal instrument is 'cashing out'. Daarbij worden werknemers beloofd die geen aanspraak maken op een vaste parkeerplaats op bedrijfsgrond. Zij zouden net zo veel geld uitgekeerd moeten krijgen als de gemiddelde waarde van een parkeerplaats.
- Consequent hanteren van de regel rechts gaat voor links.
- Uitbreiden en verbeteren van een fietspadennetwerk, vermeerdering van het aantal beschermde oversteekplaatsen voor voetgangers en fietsers.

¹³ Ts. *Verkeerskunde*, 17/12/01.

- Verminderen van het aantal rijbanen voor het autoverkeer en de gewonnen ruimte inrichten voor o.a. voet- en fietspaden.
- Terug dringen van het transport van goederen via vrachtwagens¹⁴

Goed bereikbare en geoutilleerde transferia en op maat gesneden alternatief vervoer kunnen de gewoonte kweken om direct voor de parkeerplaats buiten de stad te rijden en het centrum niet te belasten. De schets voor zo'n verkeersbeleid is te vinden op de websites <http://home.hccnet.nl/j.aart> of <http://home.planet.nl/~aart0056>. Naast dit rapport *Parkeerbeleid in het raam van een integraal verkeersbeleid* vindt u de contouren van die schets in *Leefmilieu op en rond de Maasboulevard* en de rapporten *Goederenvervoer in en rond Rotterdam* en *Transferia: bouwstenen voor een mensvriendelijke stad*, die gedownload kunnen worden en met Acrobat Reader zijn te lezen.

Op bestuursniveau lijkt de ernst van de mobiliteitsproblematiek nog niet overal doorgedrongen. Een voornemen als *Verminderen van het ruimtebeslag door parkeerinfrastuctuur* staat haaks op het *garanderen van voldoende stallings- en parkeerinfrastuctuur* (Zie nota *Eerste aanzet tot realistische uitvoeringsprogramma's m.b.t. wijkparkeergarages en P+R-voorzieningen/transferia voor de periode 2000-2010* (CPZ 10 april 2000, p. 2).

Dr. J.C. van Aart
Tel. 010-4531868
E-mail j.aart@hccnet.nl

A. Rief, Ing.
010-4522864
riefPLM@wish.net

Opm.

De stelling in de begeleidende brief van 20 juni 2000 dat parkeertarieven voor bewoners verhoogd kunnen worden om parkeerplaatsen in te ruilen voor speelplekken en groen, is een manier om het aantal parkeerplaatsen te verminderen, bewoners op te zadelen met hogere tarieven om de geldbuidel van de overheid te spekken en de automobilititeit in de stad te laten voor wat die is. Die wisseltruc legt de overheid nauwelijks enige beperking op om de tarieven jaar in jaar uit te verhogen.

Opm.

Bewoners vrezen dat veel kosten van het parkeerbeleid worden toegerekend aan de stallers. Wanneer de stallerstarieven omhoog gaan, hoeven de parkeertarieven niet geheel kostendekkend te zijn. Op die manier wordt om bezoekers van de stad tegemoet te komen, het parkeren voor auto's van buiten de stad gesubsidieerd.

Opm.

Dat voorstel van de nota Kolpron II lijkt ingegeven door financiële overwegingen. De gemeente spaart op korte termijn veel geld door af te wachten waar het schip strandt en wil kosten sparen door hoge tarieven in te stellen voor de schaarse parkeerplaatsen in de stad.

¹⁴ Zie de nota *Transprt.zip* op website <http://home.hccnet.nl/j.aart>.