

NAAR EEN NIEUWE STEDELIJKE MOBILITEITSCULTUUR: PARKEERBELEID ALS HEFBOOM

Lauwers, Dirk
Afdeling Mobiliteit en Ruimtelijke Planning
Vakgroep Civiele Techniek
Vrijdagmarkt 10/301
9000 Gent
Telefoon: 0032 475 65 65 20
Fax: 0032 9 331 32 69
e-mail: dirk.lauwers@ugent.be

Sustainable urban development urges a new mobility paradigm, new concepts for mobility design and a new mobility culture. Several cases in Europe show that cities possess an important key: namely parking policy. According to D. Banister four crucial elements exist to obtain a sustainable mobility policy: making the best use of technology, reflecting the external cost in the actual cost of travel and integrating land use planning and mobility planning. The fourth crucial element is clearly targeted personal information. Ghent University has participated in the Interreg IIC project 'City Parking in Europe' and identified good practices fitting in the policy for a new urban mobility culture.

Inleiding

Reeds bijna een halve eeuw geleden werd in gezaghebbende verkeerskundige studies (Buchanan, 1963 en Williams 1962) gesteld dat – wilden de steden overleven – er grenzen moesten worden gesteld aan de eenzijdige toename van het autoverkeer. Volgens deze auteurs hadden in de middelgrote en in de grote steden congestie, milieuproblematiek en verkeersonveiligheid (toen reeds) toelaatbaarheidsgrenzen overschreden. Buchanan introduceerde daarbij nieuwe verkeerskundige concepten als 'omgevingscapaciteit' en 'environmental areas', die de basis hebben gelegd voor verkeerskundige analyse en planningspraktijk gericht op verkeersleefbare steden. In Vlaanderen waren de verkeersplannen van Brugge en Mechelen – die nu gerealiseerd zijn - uit het begin van de jaren tachtig er de rechtstreekse toepassing van. Zowat twintig jaar na Buchanan, maar ook reeds een kwarteeuw geleden, toonde D. Appleyard (Appleyard 1981) de nefaste invloed aan van de overdruk van het autoverkeer op de sociale weefsels in de stad. Hij legde het verband tussen zijn wetenschappelijke analyse en de 'street battle', de maatschappelijke acties die in vele westerse steden in die periode ontstonden. In Vlaanderen had deze benadering om de overdruk van het autoverkeer te begrenzen (Lauwers, 1984) grote invloed op het ontstaan

halfweg de jaren tachtig van het 'doortochtenprogramma' van het toenmalige Ministerie van Openbare Werken. Dit programma wordt door de huidige Administratie Wegen en Verkeer nog steeds voortgezet.

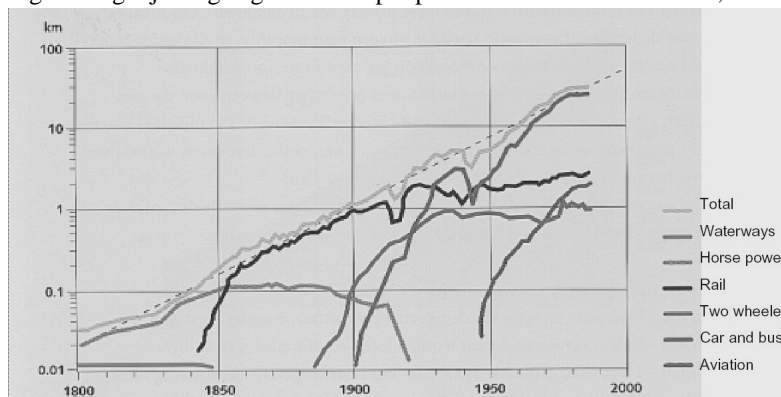
Wat maakt dat na bijna een halve eeuw inzicht en praktijk om autoverkeer in steden en gemeenten te begrenzen zowel in wetenschappelijke als in beleidskringen het zoeken naar nieuwe concepten en strategieën voor een meer duurzame stedelijke mobiliteit hoog op de agenda blijft staan? Wat zijn de kenmerken van een duurzaam stedelijk mobiliteitsbeleid? In deze paper wordt deze vraag ingegaan maar vooral wordt nagegaan in hoeverre een nieuwe oriëntatie van het parkeerbeleid kan bijdragen tot meer duurzame stedelijke ontwikkeling. We baseren ons daarbij op de resultaten op het Interreg III C project 'City parking in Europe', dat geleid werd door de Humboldt Universiteit van Berlijn en waarin vanuit Vlaanderen het Gemeentelijk Autonoom Parkeerbedrijf Antwerpen en de Afdeling Ruimtelijke Planning en Mobiliteit van de Universiteit Gent participeerden.¹

1. Toenemende mobiliteitsdruk

1.1. Een sterke mobiliteitstendens over de voorbije twee eeuwen

De sterk toegenomen personenmobiliteit in de Westerse wereld kan gemakkelijk worden aangetoond: sinds het begin van negentiende eeuw is de dagelijks per persoon afgelegde afstand exponentieel gegroeid. In die periode is de tijd die we dagelijks aan verplaatsingen spenderen

Fig. 1: Dagelijks afgelegde afstand per persoon tussen 1800 en 2000, te voet gaan uitgezonderd (Frankrijk)



Bron: Beijenberg A. , 2002

echter ongeveer constant gebleven: dit betekent dat deze groei mogelijk is gemaakt door de exponentiële groei van de reissnelheid: op die manier hebben we 'ruimte' gewonnen, maar geen tijd. Het zijn technologische ontwikkelingen – waarbij telkens sprongen werden gemaakt door de ontwikkeling van nieuwe vervoerwijzen - die aan de basis liggen van de toename van de reissnelheid. Door technologische verbeteringen en massaproductie werden reiskosten per kilometer bovendien lager. Dank zij de economische groei en de toenemende koopkracht konden de mensen de snellere vervoerwijzen kopen. Ten tijde van Expo58 bezat slechts 1 Vlaming op 20

een auto, nu is dat meer dan 1 op 2, m.a.w. het wagenbezit ligt een factor 10 hoger dan een halve eeuw geleden. Samen met de potenties die deze ontwikkelingen boden is er ook een complex samengaan van structurele wijzigingen in de samenleving, die geleid hebben tot een groeiende mobiliteitsbehoefte in het algemeen en de autoafhankelijkheid in het bijzonder.

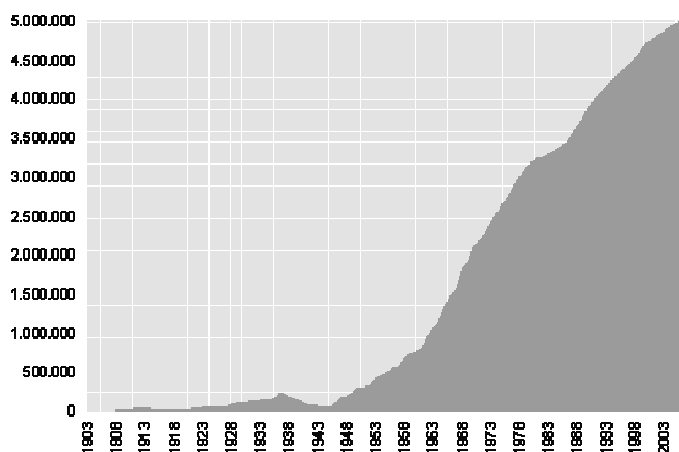
Zo traden er grondige economische wijzigingen op, denk maar aan de recente omslag naar een netwerkeconomie, met toenemende globalisering van de markt en de logistieke positie die Vlaanderen daarbij inneemt. Ook demografische, sociaal-culturele en ruimtelijke factoren hebben substantieel bijgedragen tot de groeiende mobiliteitsbehoefte. Maar gezien het thema van deze paper wil ik enkel dieper ingaan op een laatste reeks factoren, namelijk diegene die te maken hebben met het overheidsbeleid.

De mobiliteitsontwikkeling werd reeds lang voor de jaren zestig, toen de auto dominant werd in het mobiliteitsgebeuren, door de overheid gesteund. Sinds het ontstaan van België werd zwaar geïnvesteerd in infrastructuurnetten. Het gevolg is dat Vlaanderen in Europa de regio is met het dichtste net van spoorwegen en van verharde wegen en op Nederland na ook over het dichtste vaarwegennet beschikt. Bovendien bestaan er subsidiesystemen – voor de woon-werkpendel reeds ingevoerd sinds de jaren tachtig van de negentiende eeuw en aanvankelijk gericht op het spoorvervoer - die de vervoerkost voor de gebruiker sterk beperken.

1.1. Toenemende druk van het autoverkeer

Maar vanaf de jaren zestig tot halfweg de jaren negentig van vorige eeuw werd vooral een autogericht overheidsbeleid gevoerd. Het gevolg is een erg verspreide ruimtelijke ontwikkeling, het grootste deel van Vlaanderen is één ‘vernevelde’ stad geworden. Naar mobiliteit toe betekent dit dat de afhankelijkheid van de auto als het ware ‘vastgebakken’ zit in de ruimtelijke structuur (Lauwers, 1991). Ruimtelijke en andere structurele factoren hebben geleid tot een over de voorbije vijftig jaar beschouwd quasi lineaire groei van het autobezit in België.

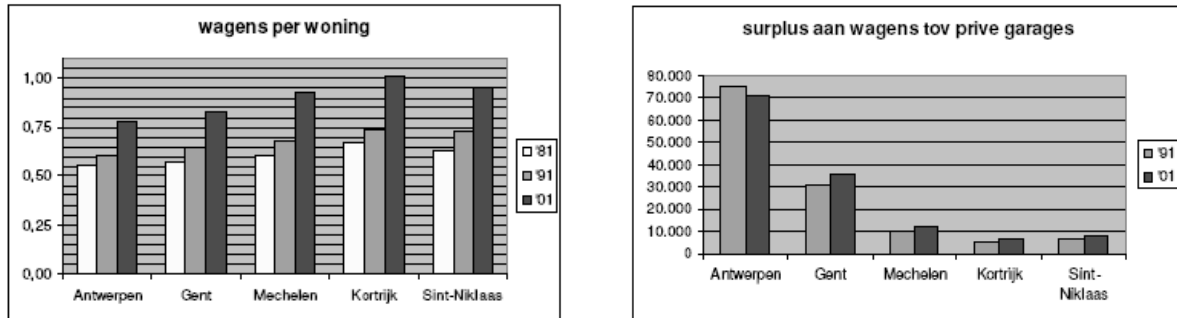
Fig. 2: Een eeuw personenwagens in België - Wagenpark



Bron: FOD Economie - Afdeling Statistiek en FOD Mobiliteit en Vervoer (DIV), 2008

Toenemend autobezit leidt niet enkel tot grotere verkeersdruk voor het rijdend verkeer maar ook tot een toenemend aantal wagens per woning die moeten gestald worden. In de mate dat de bouw van privé-garages achterblijft, heeft dit ook tot een toenemend vraag naar bewonersparkeren tot gevolg. In onderstaande figuur wordt dit voor enkele Vlaamse steden geïllustreerd.

Fig 3. Evolutie van wagens per woning en parkeerdruk openbaar domein voor bewonersparkeren in enkele Vlaamse steden



Bron: Hans Tindemans 2006, verwerking gegevens NIS

2. Evolutie van het parkeerbeleid

2.1. Parkeerbeleid en autobezit

Gelijkaardige groeitendensen van autobezit zijn ook elders in Europa vast te stellen. Het is dan ook interessant om de evolutie van het parkeerbeleid in de Europese steden te relateren aan de toename van het autobezit en dus van de autodruk op de stad. Dat is gebeurd in het onderzoeksproject COST 342 (CORDIS COST-Transport, 2005), door verschillende stadia te bepalen: beginnend met het ontbreken van parkeerbeleid (vermits er bij laag autobezit geen behoefte is om het parkeren te gaan beheren) en eindigend met het integreren van parkeerbeleid in het mobiliteitsmanagement.

De verschillende fasen zijn:

Fase 1. straatparkeren, geen tekort aan parkeerruimte, beschikbare publieke ruimte wordt volgend op de vraag stap in gebruik genomen voor parkeren;

Fase 2. vraag overtreft het aanbod, eerste parkeerbepalingen en bouw van parkeervoorzieningen;

Fase 3. in gemeenten waar de vraag blijft toenemen worden tijdsbepalingen ingevoerd (blauwe zones), betalend parkeren wordt in sommige straten van kracht (parkeermeters) met als doelgroep: winkelenden en bezoekers;

Fase 4. pendelaars die met bewoners in competitie komen voor het vinden van een parkeerplaats worden verwezen naar woonbuurten in de rand of naar parkeerplaatsen buiten het centrum, invoering van bewonersparkeren;

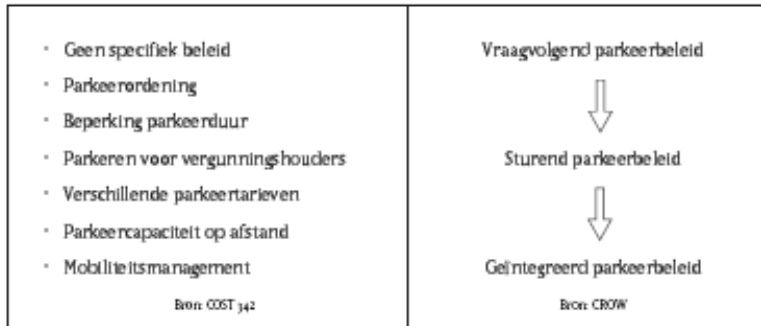
Fase 5. verschuiving van het parkeeraanbod van straatparkeren naar nieuwe voorzieningen (P&R, parkeergebouwen);

Fase 6. differentiatie van parkeertarieven en specifiek beleid t.a.v. verschillende gebruikersgroepen, parkeermanagement;

Fase 7 integratie: parkeerbeleid wordt onderdeel van mobiliteitsbeleid.

Deze evolutiecyclus is een algemeen bruikbaar benchmarkinstrument voor het stedelijk parkeerbeleid in Europa. Vlaamse en Brusselse gemeenten kunnen de oefening zelf maken, dit durft nogal eens tegenvallen. (Lauwers en Roland 2008). Interessant is ook om deze COST cyclus te koppelen aan de CROW indeling, die in haar beperkter beschrijving erg duidelijk is.

Fig 4. Stadia van het parkeerbeleid volgens COST 342 en CROW



Bron: COST 342, 2005 en CROW, 2002

CROW onderscheidt drie fasen van parkeerbeleid: volgend parkeerbeleid, sturend parkeerbeleid (in deze fase zitten de meeste Vlaamse gemeenten) en geïntegreerd parkeer- en mobiliteitsbeleid (de herziening van de mobiliteitsplannen die de meeste Vlaamse gemeenten -gaan- doorvoeren biedt een unieke kans om de stap naar deze fase te zetten).

De verschillen in het parkeerbeleid tussen Europese steden hebben duidelijk te maken met het specifieke mobiliteitsprofiel, de politieke situaties in deze steden en met de culturele verschillen. Maar het gaat hier om een dynamische situatie: het COST schema is geen ladder die men stap voor stap in een bepaalde tijd moet beklimmen: zo heeft bijvoorbeeld Athene ondanks zijn huidige positie in het COST schema (fase 3) een ambitieus actieprogramma om op korte termijn nieuwe P+R faciliteiten te bouwen, en zelfs nog veel ambitieuzere plannen op dit vlak op langere termijn (Kulke E., Ecke K., Schiefenhövel A. 2007) . Dit illustreert de vooruitgangsdialectiek – die men ten aanzien van de meest geavanceerde steden - ook wel ‘de wet van de remmende voorsprong’ noemt.

2.2. Geïntegreerd parkeerbeleid

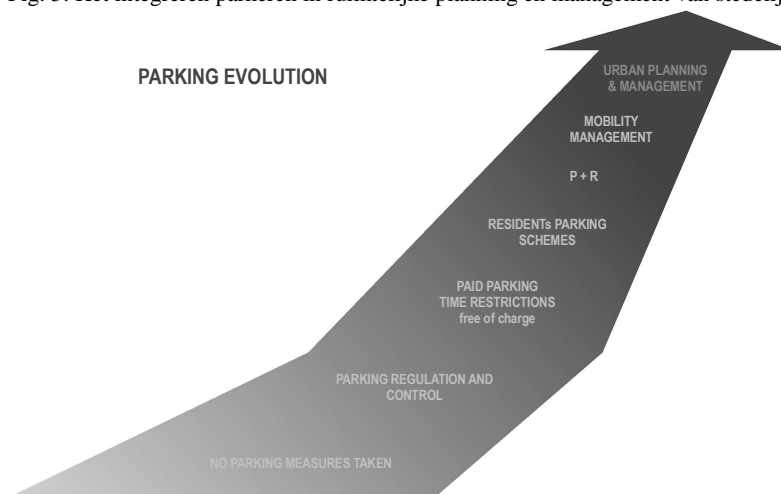
Het parkeerbeleid in Europese steden evolueert naar een geïntegreerde benadering - maar wat we onder deze term verstaan vergt verdere verduidelijking - en is ook aan evolutie onderhevig. Parkeerbeleid kan gezien worden als een onderdeel van een multimodale mobiliteitsbenadering waarbij de bereikbaarheid van de stad per auto, per openbaar vervoer en met de fiets met elkaar in evenwicht worden gebracht. Bovendien is het parkeerbeleid de cruciale schakel in een intermodaal vervoerssysteem: P+R en parkeer en fietsvoorzieningen verknopen de verschillende modi. Zodoende kunnen de beleidsbepalers en de gebruikers het vervoerssysteem als één geïntegreerd systeem beschouwen: parkeren is een essentieel en zeer strategisch onderdeel van

stedelijk mobiliteitsmanagement.

Maar als men het beleidsveld van mobiliteit verbreedt naar duurzame stedelijke ontwikkeling, moet de visie op parkeerbeleid ook passen in de stedelijke structuurplanning en de milieuplanning. Daarbij kunnen steden inspelen op Federale of Europese (subsidie)programma's rond duurzame regionale of stedelijke ontwikkeling of partnerships aangaan met private ontwikkelaars. Parkeerprojecten zijn daarin vaak van strategisch belang om de nodige bereikbaarheid van de projecten te garanderen. Ook vanuit financieel oogpunt vervullen ze vaak een sleutelrol in het financieringsmechanisme van het project. Parkeren wordt aldus een essentieel onderdeel van strategische stedenbouwkundige projecten, als hefboom voor de (her)ontwikkeling van de stedelijke sites of buurten.

Dit vergt een evolutie van een op zichzelf staand en specifiek parkeerbeleid gericht op parkeerzones en doelgroepen naar een ruimtelijk en functioneel geïntegreerd parkeerbeleid, gekaderd in een beleid voor ruimtelijke ontwikkeling. Gebaseerd op deze inzichten, die tijdens het project City Parking in Europe werden ontwikkeld, kan een nieuwe, bijkomende fase aan het COST schema gesuggereerd worden. Parkeerbeleid dat niet enkel geïntegreerd wordt in het mobiliteitsbeleid maar in het meer omvattende stedelijk ontwikkelingsbeleid, vastgelegd in een Masterplan of ruimtelijk structuurplan. .

Fig. 5: Het integreren parkeren in ruimtelijke planning en management van stedelijke ontwikkeling



Bron: Lauwers D., City Parking in Europe, Final Congress Berlin, 2007

Deze benadering vergt ook een beleidsontwikkeling op de gepaste schaal, die de administratieve grenzen van de stad overschrijdt. De case van Bilbao is daarbij illustratief: dank zij een duurzaam mobiliteits- en stedelijk ontwikkelingsbeleid is men er in geslaagd de modal split van het inkomend verkeer en het interne verkeer in de stad te doen verschuiven naar een overwicht voor de duurzame vervoerswijzen. De uitdaging blijft de uitgaande verplaatsingen naar de bedrijven en shoppinggebieden in de stadsrand, waar de auto dominant blijft. Enkel door een consistent beleid – inclusief parkeren – voor de ganse stadsregio te voeren zal men deze situatie kunnen keren (Lauwers 2007).

2.3. Beleidsontwikkeling

Om een coherent geïntegreerd beleid te ontwikkelen moeten verschillende ‘beleidsproducten’ worden ontwikkeld. Men kan verschillende niveaus onderscheiden (planning, management en ontwerp) en verschillende beleidsgebieden. Enerzijds moeten de kwesties van het parkeerbeleid aan bod komen in de beleidsdocumenten (en –processen) die betrekking hebben op de stedelijke ontwikkeling (Masterplannen of Structuurplannen, Mobiliteitsplannen, Projectplannen, Beeldkwaliteitsplannen e.d.). Anderzijds moet het stedelijke ontwikkelingsbeleid doorwerken in de parkeerplanning (beleidsplan parkeren, parkeermanagementplannen, inrichtingsplannen e.d.).

Tabel 1: Producten voor geïntegreerd parkeerbeleid

Beleidsveld	Duurzame ontwikkeling	Parkeren
Planning	Structuurplan, Mobiliteitsplan, Milieubeleidsplan	Parkeerbeleidsplan
Management	Managementprogramma stedenbouwkundige ontwikkelingsprojecten	Business plan parkeermanagement, parkeerbeheerplannen per gebied
Ontwerp	Beeldkwaliteitplan openbaar domein, projectplan	Parkeerinrichtingsplan inclusief parkeervoorzieningen (service voor de gebruiker)

Bron: Naar Lauwers D., City Parking in Europe, Congres Antwerpen, 2006

Eén van de kritische succesfactoren die uit de praktijk blijkt is dat het parkeerbeleid moet vertrekken van een expliciete visie en een duidelijke reeks beleidsdoelstellingen die als toetskader kunnen gehanteerd worden (bijvoorbeeld eerste prioriteit voor parkeerbehoeften van inwoners van de stad).

Beleid en planning mogen niet los gezien worden van de doorwerking ervan: vandaar het belang van de koppeling met management en ontwerp. Meer en meer voorbeelden van goede praktijk van geïntegreerd ontwerp kunnen worden getoond. De bouw van ondergrondse parkeervoorzieningen onder stedelijke pleinen wordt in vele Europese steden en zeker ook in Vlaanderen – toegepast. Eén van de eerste voorbeelden in eigen land is ‘t Zand (en ondergrondse parking) in Brugge. Een voorbeeld van een parking geïntegreerd in een multimodaal overstappunt de (overstap fiets, tram, trein, premetro) is de ondergrondse parking nabij het Centraal Station in Antwerpen. De stationsomgeving in Leuven (en ondergrondse parking) geldt dan weer als een voorbeeld van een combinatie van de creatie van een multimodaal knooppunt en een strategisch stedenbouwkundig ontwikkelingsproject als hefboom voor de ontwikkeling van een gans stadsdeel.

3. Naar een nieuwe stedelijke mobiliteitscultuur.

3.1. Het Europees Groenboek

Ondanks een halve eeuw beleid voor meer leefbare steden en ondanks het bestaan van heel wat goede praktijkvoorbeelden blijven de uitdagingen waarvoor de meeste steden in Europa staan enorm. Bovendien zijn ze op zoek naar gemeenschappelijke oplossingen. Verkeersopstoppingen kosten de Europese economie elk jaar nagenoeg 100 miljard euro, of 1% van het BBP van de EU. Luchtverontreiniging en geluidsoverlast nemen jaar na jaar toe. Het stadsverkeer is verantwoordelijk voor 40% van de CO₂-uitstoot en 70% van de uitstoot van andere verontreinigende stoffen door het wegverkeer (DG TREN 2007). Op basis van deze vaststellingen werkt de EU aan een nieuw kader: een Groenboek over stedelijke mobiliteit werd in de eerste helft van jaar 2008 aan een brede consultatie onderworpen en moet de basis vormen voor de ontwikkeling van een Europese strategie op dit vlak.. Volgens dit Groenboek moet stedelijke mobiliteit de voorwaarden scheppen voor de economische ontwikkeling van de stad, de levenskwaliteit van haar inwoners en de bescherming van het milieu. Hiertoe dienen de Europese steden een geïntegreerd antwoord te vinden op vijf uitdagingen:

- 1 Vlotter verkeer in de stad
- 2 Groenere agglomeraties en steden
- 3 Intelligenter stedelijk vervoer
- 4 Toegankelijker stedelijk vervoer
- 5 Verkeersveiligheid en veiligheid in het openbaar vervoer

Een andere kijk op stedelijke mobiliteit betekent het gebruik van alle vervoerswijzen optimaliseren en "comodaliteit" organiseren tussen enerzijds de verschillende vormen van collectief vervoer (trein, metro, tram, bus, taxi) en anderzijds individueel vervoer (auto, motorfiets, fiets, lopen) (DG TREN 2007).

Op basis van een analyse van de resultaten het 'City Parking in Europe project' kan het parkeerbeleid daarbij een sleutelrol vervullen.

3.1.1. Vlotter verkeer in de stad

Zelfs in een periode waarin telecommunicatietechnologieën intensief worden gebruikt blijft de bereikbaarheid per wagen één van de belangrijkste 'harde' locatiefactoren. De competitiviteit van een regio of een stad hangt in grote mate samen met de kwaliteit van zijn vervoersysteem, en niet in het minst van de autobereikbaarheid. Het belang van de autobereikbaarheid van binnensteden wordt daarentegen soms overschat. Vooral winkeliers overschatten nogal eens het aandeel van de auto in de woon- winkelverplaatsingen. 'Zachte' locatiefactoren zoals de verblijfs- en de milieukwaliteit zijn relevant bij beslissingen waar men gaat winkelen, werken of ontspannen en gaat wonen (Kulke E., Ecke K., Schiefenhövel A. 2007) .

Bereikbaarheid staat niet gelijk met snelheid. In de huidige situatie waarin grote delen van het autowegennet in stedelijke gebieden gedurende steeds langer wordende spitsperiodes vastlopen wordt vooral de voorspelbaarheid, dus de betrouwbaarheid binnen de mobiliteit belangrijk. In de mate dat er aparte voorzieningen voor alternatieve vervoerswijzen zijn ontwikkeld is de 'concurrentiepositie' van het openbaar vervoer en zelfs van het fietsverkeer zodoende in heel wat steden aan het wijzigen.

Ten dele wordt de congestie van stedelijke wegen veroorzaakt door parkeerzoekverkeer: tijdens de piekuren in Brussel gaat het om nagenoeg om 1/3 van het rondrijdende verkeer (Lauwers en

Roland 2008). Een helder parkeersysteem en een goede routegeleiding kunnen hier soelaas bieden. De Stad Gent was in Vlaanderen één van de eerste steden die een dergelijk systeem invoerde.

3.1.2. Groenere agglomeraties en steden

Autoverkeer wordt in de toekomst milieuvriendelijker en compatibeler met verstedelijkte leefomgevingen, de basisspanning tussen leefbaarheid en bereikbaarheid zal echter blijven bestaan. Onder impuls van strengere Europese standaarden gaat de ‘vergroening’ van het wagenpark verder en zullen emissies per gereden kilometer de komende jaren drastisch dalen. Dit neemt niet weg dat het groeiend inzicht in de actuele gevaren voor de gezondheid heel wat steden in Europa ertoe aangezet heeft om de autotoegankelijkheid tot delen van hun stad te beperken of te ontmoedigen. Daarbij maken in het buitenland nieuwe concepten als stedelijke congestieheffing (bv. London, Stockholm) of eco-wijken (met selectieve beperking of heffing in functie van de emissiecategorie van de auto, zoals bv. in Köln) opgang.

Dit moet niet enkele gezien worden als een tijdelijke maatregel in afwachting van een ‘groener’ autopark: een aantal verkeersleefbaarheidsproblemen zoals geluidshinder en ruimtebeslag zullen ook in de toekomst een beperking van de hoeveelheid autoverkeer in stedelijke gebieden vergen.

Parkeerbeleid kan ook in dit kader ingezet worden, al dan niet in samenspel met toegankelijkheidsbeperkende maatregelen voor het autoverkeer. Voorbeeld bij uitstek is Bologna dat reeds in 1989 een centrumzone met beperkte toegankelijkheid creëerde, momenteel is deze zone 3.2 km² groot. Het gaat om het historische centrum van de stad, met een concentratie van economische en sociale functies. Sinds 2005 werkt het systeem op basis van camera’s die in de hoofdstraten staan opgesteld en de nummerplaat herkennen van binnenrijdende wagens. Het systeem is verbonden met het parkeermanagementsysteem. Wagens die een toelating hebben om in het centrum te parkeren wordt het (dag)tarief aangerekend of indien ze een parkeergarage binnenrijden wordt de informatie gewist. Wagens die geen toelating hebben om in het centrum te komen en waarvan de nummerplaat gescand wordt, krijgen een boete aangerekend (Kulke, Ecke en Schiefenhövel 2007).

Maar de goede praktijk in Europese steden als Wenen (geïntroduceerd in de 90-er jaren, reductie van het autoverkeer met 30%) en Amsterdam (recent geïntroduceerd, reductie van het autoverkeer in het centrum met 20%) toont aan dat ook het inzetten van parkeerbeleid op zich (prijsregulering, parkeertijdbeperkingen, beperking van het aantal parkeerplaatsen) de druk van het autoverkeer in stedelijke gebieden kan beperken en de leefbaarheid er kan verhogen (Lauwers en Roland 2008).

3.1.3. Intelligentere stedelijk vervoer

Het parkeren is - samen met e-governement - één van de beleidsvelden van de (gemeentelijke) overheid waar alvast de technologische innovaties snelst plaatsvinden en door de gebruikers en de burgers aanvaard worden. De introductie van het GSM parkeren is één van de meest illustratieve

voorbeelden. Na op korte tijd tot een succes uit te groeien in Antwerpen werd het GSM betalen via SMS bericht nu ook door de Lijn geïntroduceerd als betalingsmogelijkheid voor een ticket. De introductie van technologische innovatie toont ook zeer duidelijk de hoger besproken vooruitgangsdialectiek ('wet van de remmende voorsprong') aan: Sofia beschikte niet over parkeerautomaten voor parkeren op straten en pleinen toen het in 2006 GSM parkeren introduceerde (als aanvulling bij de krabparkeerbiljetten die ook in Zuid Europa ingeburgerd zijn). Dit betekent dat zij de vorige 'evolustap' (en investering in parkeermeters) kunnen 'overslaan'. Het SMS parkeren maakte er na één jaar reeds meer dan 2/3 van de parkeerbetalingen uit - aandeel dat vier keer hoger ligt dan in Antwerpen in dezelfde periode (Lauwers 2008).

Ook dynamische parkeergeleidingssystemen worden meer en meer ingezet. De evolutie op dit vlak gaat zeer snel, het nut ervan is tweevoudig:

- facilititeit voor de gebruiker,
- instrument voor parkeer- en verkeersmanagement voor de overheid.

Koppeling tussen parkeermanagement en verkeersmanagement staat nog maar in zijn kinderschoenen, de hoger reeds beschreven koppeling van selectieve toegankelijkheid van het centrum van Bologna met het parkeerbeheer via automatische nummerplaatherkenning door camera's, toont de scope van de mogelijkheden aan.

Ook binnen parkeergebouwen worden meer en meer geavanceerde systemen ingezet, zowel voor de begeleiding van het parkeren (bv. aanduiding naar vrije parkeerplaatsen) als voor het beheer van het gebouw (bv. brandveiligheid).

Naarmate parkeerinformatie gekoppeld wordt aan geïntegreerde verkeers- en vervoersinformatiesystemen (zowel 'in car' systemen als verwijzingsssystemen, bv. bij P+R voorzieningen) kan het principe van de comodaliteit (waarbij elke vervoerswijze optimaal wordt ingezet in functie van duurzame mobiliteitspatronen in een stad) op een effectieve, gebruikersgerichte manier ondersteund worden.

3.1.4. Toegankelijker stedelijk vervoer

Het stedelijk parkeerbeleid kan strategieën ontwikkelen voor selectieve toegankelijkheid voor verschillende gebruikersgroepen. Bevoorrechte en voorbehouden plaatsen voorzien voor bestuurders met een handicap, is een reeds lang toegepaste praktijk in veruit de meeste Europese steden. Ook het ontwikkelen van een gebiedgericht beleid waarbij de beschikbare plaatsen via gebruikbeperkingen (parkeerduurbepalingen, tariefzetting, bewonersparkeren) selectief worden ingezet, kan gehanteerd worden om verschillende gebruikersgroepen selectief toegankelijkheid te bieden in specifieke stadsdelen. In het beleid van de Stad Antwerpen wordt een prioriteitstelling gehanteerd:

1. bewoners
2. bezoekers (kortparkeren en leveringen)
3. zakelijk
4. werkenden en langparkeren.

In een stap voor stap strategie wordt deze benadering elk jaar in bijkomende stadsdelen geïmplementeerd. Andere steden ontwikkelen een beleid waarbij specifieke parkeervoorzieningen worden uitgebouwd voor bepaalde voertuigcategorieën, zoals kleine personenwagens (type SMART) en moto's (Bologna) of fietsen (verschillende Nederlandse en Duitse steden). Ook de combinatie van fietsen met openbaar vervoer (fiets in de metro, bv. Amsterdam – of bike and ride voorzieningen) wordt in meer en meer steden gefaciliteerd.

3.1.5. Veiliger verkeer en vervoer

Meer aandacht gaat in de recente praktijk naar verkeersveiligheid en sociale veiligheid van het parkeergebeuren, vooral gekoppeld aan het ontwerp van verkeersvoorzieningen. Dit komt aan bod bij het plannen en vormgeven van looproutes. Verkeersveiligheid is een aandachtspunt bij het straatparkeren: hoge intensiteit en snelheid zijn een tegenindicatie voor het voorzien van straatparkeren, zeker voor dwarsparkeren. Ook de relatie met het ontwerp van fietsvoorzieningen moet een aandachtspunt zijn. Sociale veiligheid is vooral gerelateerd aan parkeergebouwen en ondergrondse voorzieningen. Op dit vlak is een enorme kwaliteitssprong gemaakt het laatste decennium. In Vlaanderen zijn er vooral in grotere en middelgrote steden tal inspirerende voorbeelden te vinden. Daarbij gaat ook aandacht naar de subjectieve veiligheid. Een gebrek aan sociale veiligheid en sociale controle kan bijdragen tot diefstal, fysiek geweld en vandalisme. Omgekeerd kan een verzorgde inrichting het gevoel van veiligheid versterken. In sommige landen bestaan er op dit vlak trouwens kwaliteitscertificaten (bv. van ADAC in Duitsland). Aandacht van de layout en uitrusting van de voorziening (vermijden van 'dode' hoeken, voorzien van daglicht en/of verlichtingsniveau, ...) zijn de sleutel voor veilig bevonden ontwerpen. In Vlaanderen zijn de stationsparking van Leuven en parkings onder de Grote Markt van Mechelen en Sint Niklaas voorbeelden van goede praktijk.

3.2. Naar een nieuw paradigma

Zullen de beleidsacties beschreven in het Groenboek – waartoe het parkeerbeleid in belangrijke kan toe bijdragen volstaan om tot een duurzame stedelijke mobiliteit te komen? Of moet er nog meer fundamenteel moet nagedacht of de dilemma's die zich in de benadering van de mobiliteit voordoen? M.a.w. stelt zich de vraag in welke mate het duurzaamheidsbegrip zal leiden tot een nieuw paradigma, een nieuw kader voor de theoretische benadering van het mobiliteitsbeleid. Volgens Banister (Banister 2008) moeten de fundamentele uitgangspunten van de mobiliteitsbenadering in vraag worden gesteld.

In de klassieke theorie – en in alle afgeleide analyse-instrumenten zoals multimodale verkeersmodellen waarmee mobiliteitsbeslissingen ook op de dag van vandaag nog onderbouwd worden – beschouwt men verkeer als een afgeleide activiteit. Mobiliteit is geen doel op zich: de activiteit op de plaats van de bestemming (bv. werken, winkelen) is de reden van de verplaatsing. Of nog: mobiliteit is een loutere kost, het economische nut moet gehaald worden uit de activiteit op de plaats van bestemming.

Een tweede uitgangspunt is het rationele gedrag van de vervoergebruiker: verkeersdeelnemers minimaliseren hun generaliseerde vervoerskosten, dit is een combinatie van de eigenlijke

reiskosten en de waardering van de –de als verloren beschouwde- verplaatsingstijd.

Het zoeken naar een nieuw paradigma heeft dus te maken met

- een breed en beleidsmatig gedragen inzicht dat in een regio als Vlaanderen grenzen bereikt zijn voor de verdere opdrijving van de reissnelheid en kostenvermindering die aan de basis liggen van de in het begin van deze paper beschreven exponentiële lange termijn-groei van de mobiliteit gedurende de twee voorbije eeuwen, dit omwille van milieugrenzen en de schaarser wordende ruimte.
- het in vraag stellen vanuit wetenschappelijke kringen van de algemene geldigheid in de huidige maatschappelijke context van de twee theoretische uitgangspunten van de klassieke mobiliteitsbenadering

3.2.1. Grenzen aan de mobiliteitsgroei

Dat de grenzen aan de mobiliteitsgroei op een aantal vlakken bereikt zijn - in de feiten of minstens beleidsmatig - kan gemakkelijk aangetoond worden. Hoewel de gemiddelde afstand in de woonwerkpencil in België nog steeds toeneemt is de gemiddelde reistijd sinds 1980 niet meer afgenomen: in de periode 1980-1990 zou de toename in reistijd te wijten zijn aan de combinatie van relatief snel toegenomen afstanden en de toenemende congestie. De gemiddelde reistijd in de periode 1991-2001 is toegenomen, evenredig met de over die periode toegenomen afstand. De achterliggende redenen voor deze toename zijn echter regionaal gediversifieerd.

De gemiddelde afstand is voornamelijk toegenomen in de perifere regio's in het zuiden van het land. In Vlaanderen is de toenemende congestie in veel sterkere mate verantwoordelijk voor deze evolutie dan de toegenomen afstanden, m.a.w. de reissnelheid is er in die periode gedaald in plaats van gestegen (Verhetsel 2007).

Voor de milieugrenzen is de klimaatproblematiek momenteel beleidsmatig meest bepalend t.a.v. de mobiliteitsontwikkeling. De emissies door de transportsector zijn in Vlaanderen de laatste jaren fors toegenomen, hoewel de uitstoot de laatste jaren enigszins stabiliseert tot 28 à 29% boven het niveau van 1990. Om de doelstelling (stabilisatie in 2010 ten opzichte van 1990) te kunnen realiseren zijn belangrijke bijkomende maatregelen noodzakelijk.

Voor de andere pollutanten verminderde de uitstoot tussen 1995 en 2005. Maar ook voor NO_x-emissie zal de doelstelling 2010 mogelijk niet gehaald worden. De verdieselijking van het personenautopark werkt dit mee in de hand. Voor de fijn stof problematiek staan we slechts aan het begin van probleemkenning en –analyse.

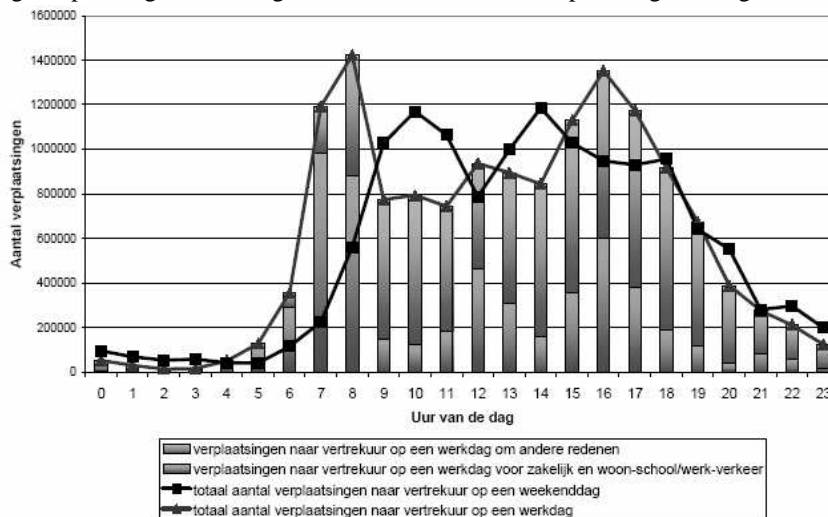
In een dicht bevolkte regio als Vlaanderen worden ook de beschikbare fysieke ruimte voor mobiliteit steeds schaarser. En er is de behoefte aan kwaliteit van de ruimte, m.a.w. aan verkeersleefbaarheid. Dit leidt tot het terugdringen van het autoverkeer uit bepaalde gebieden: verkeersluwe gebieden in steden (pleinen, winkelstraten, wijken) maar ook in het buitengebied

(stiltegebieden, natuur, recreatie). Omwille van het ruimtebeslag en het versnipperingeffect blijft er nagenoeg geen ruimte voor bijkomende vervoersinfrastructuur in Vlaanderen. Bovendien is daar nog minder psychologische ruimte voor: de combinatie van alle NIMBY 's leidt tot een BANANA syndroom: Build Absolutly Nothing Anywhere Near Anybody.

3.2.2. Theoretische uitgangspunten

In een nieuw paradigma voor duurzaam mobiliteitsbeleid moeten ook nieuwe inzichten in verband met de theoretische uitgangspunten van meegenomen worden. Binnen de huidige maatschappelijke context wordt mobiliteit in meer en meer gevallen een doel op zich.

Fig. 6 Spreiding over de dag van de vertrekuren van verplaatsingen , volgens motief



Bron OVG Vlaanderen 2001-2001 rapport 3B

Bovenstaande grafiek belicht het grote aandeel van de sociale verplaatsingen, ook tijdens de avondspits. Wijzigende mobiliteitspatronen treden op tengevolge van toegenomen vrije tijd en vergrijzing van de bevolking. Mobiliteit wordt meer en meer een onderdeel van de vrijetijdscultuur (met recreatief of sportief fietsen, motorrijden en cruising in de cabrio als manifeste voorbeelden). In de 'escape theorie' wordt de vrijetijds mobiliteit gezien als een poging om dalende levenskwaliteit te compenseren, om weg te vluchten van de dagelijkse beslommeringen. In meer en meer gevallen wordt mobiliteit een activiteit met waarde op zich (Banister 2008). Dit staat tegenover de conventionele theorie die de tijd gependend aan mobiliteit enkel beschouwd als een kost voor de consument, tijd die zo kort mogelijk moet gehouden worden.

Dit geldt des te minder wanneer we de steeds toenemende flexibiliteit in reistijdstip in ogenschouw nemen, waarbij de complementariteit en zelfs substitutie speelt tussen de klassieke (transport) technologie de nieuwe (ICT) technologieën. Telewerken is er uitgesproken voorbeeld van. Maar meer en meer wordt vastgesteld dat naast substitutie ook compensatie optreedt: zo kan een dag telewerken worden gecompenseerd door een buitenhuisactiviteit 's avonds. En internet

shopping vergt ook een verplaatsing: levering of afhaling van de gekochte goederen (Lyons en Kenyon 2003).

Nieuwe economische gedragspatronen en grenzen aan rationaliteit als beslissingcriterium in de mobiliteit kunnen onderkend worden. In de steeds meer impact krijgende belevingseconomie – vaak pejoratief ook wel de ‘fun society’ genoemd krijgen bepaalde aspecten van de mobiliteit meer en meer een betekenis op zich. In dit kader is autobezit geëvolueerd van een statussymbool naar een manier van zelfexpressie. Hoe is anders het toenemend succes van SUV’s te verklaren, dit in één van de meest gebetonneerde regio’s van de wereld? Bovendien worden er heel wat kosten niet verrekend aan de gebruiker. Algemeen gekend en reeds zeer grondig bestudeerd zijn er de externe kosten (filekosten die ik veroorzaak voor andere weggebruikers door mee in de file te staan, milieukosten, verkeersveiligheidskosten). Ook wordt in dit licht door sommige economen het derde betalingsysteem in het openbaar vervoer, ‘het gratis openbaar vervoer’, op de korrel genomen. Minder vaak wordt verwezen naar het feit dat heel wat automobilisten niet zelf betalen voor hun vervoerkost: sinds enkele jaren maken bedrijfswagens ongeveer 40% uit van de nieuw verkochte wagens, in ongeveer 92% van de gevallen gecombineerd met een gratis tankkaart, m.a.w. ‘de baas betaalt’. In totaal maken de bedrijfswagens momenteel 14% uit van het personenwagenpark.

Het trachten te minimaliseren van de reistijd staat ook tegenover de toenemende zorg voor verkeersveiligheid. In plaats van naar hogere snelheden streeft men naar snelheidsbeheersing, in vele gevallen betekent dit lagere snelheden. Ongevallen zijn ook een belangrijke aanleiding van incidentele files. Het aantal en de omvang van structurele en incidentele files maken dat de notie van congestievrij vervoersysteem is niet (meer) realistisch is. Bovendien rijdt ook het openbaar vervoer rijdt zich vast in de congestie van het autoverkeer. In deze context hebben mensen en bedrijven er vooral nood aan om reistijd goed te kunnen inschatten : niet langer minimale maar betrouwbare reistijd wordt de belangrijkste kwaliteitseis.

3.2.3. Nieuwe beleidsprincipes

Over de wenselijkheid van het ontwikkelen een duurzaam stedelijk mobiliteitsbeleid bestaat een breed gedeelde consensus, over de beleidsacties die in het Groenboek staan vermeld werd een in EU een overlegproces gevoerd, waarbij de lidstaten, vertegenwoordigers van steden en mobiliteitsverenigingen betrokken werden. De inzichten van Banister zijn nog minder gekend en aanvaard. In een nieuw paradigma van duurzame mobiliteit moeten de verschillende acties gecombineerd worden in een consistente reeks maatregelen. Hij suggereert daarbij vier sleutelprincipes (Banister 2008):

1. Maak best mogelijk gebruik van de technologie
2. Reguleer de prijs op basis van de werkelijke kost van het vervoer (incl. externe kosten)
3. Koppel ruimtelijke ontwikkeling en mobiliteitsbeleid
4. Verschaf doelgerichte informatie en ontwikkel het nodige draagvlak

Eerder in deze paper hebben we reeds aangegeven dat het parkeerbeleid daarbij een essentieel onderdeel is en zelfs een voortrekkersrol kan vervullen (bv. bij de introductie van nieuwe technologie). Geïntegreerd parkeerbeleid kan tevens een belangrijke ‘linking pin’ zijn tussen

mobiliteit en ruimtelijke ontwikkeling: het gaat daarbij vooral om een gebiedgerichte balans van de aard en hoeveelheid parkeervoorzieningen.

3.2.4. Een nieuwe parkeerbalans

Één van de belangrijkste kwesties voor het parkeerbeleid bestaat erin het juiste evenwicht te vinden voor tal van aspecten:

- Eerst en vooral is er de behoefte aan een evenwicht tussen het verschillende vormen van ruimtegebruik en functies in de stad en het openbare domein. Dit is een kwestie die in de stedelijke structuurplanning en het stedelijke management moet behandeld worden.

- Ten tweede is er het evenwicht tussen de ontwikkeling van de verschillende vervoerwijzen. Dit moet in de mobiliteitsplanning en het mobiliteitsmanagement behandeld worden. Daarbij moet het principe van de comoditeit vooropstaan.

- Ten derde is er de vraag – aanbod verhouding voor parkeren zelf: dit is een hoofduitdaging voor de stedelijke parkeerplanning en het parkeermanagement.

De verschillende benaderingen om deze vraag-aanbod balans te bepalen kunnen gerelateerd worden aan de beleidsbenadering van het parkeren zelf.

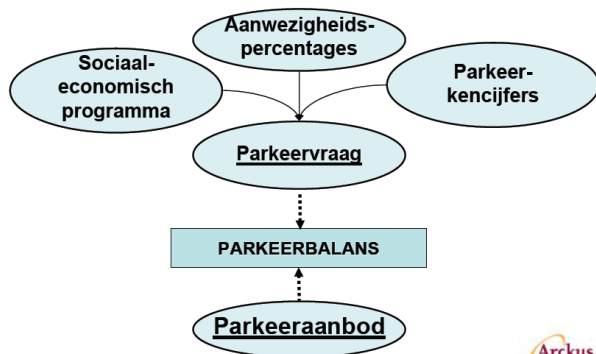
- De vraagvolgende beleidsbenadering is gebaseerd op parkeersurveys en/of op vaste parkeernormen.

- De sturende parkeerbeleidsbenadering is gebaseerd op gedifferentieerde parkeerkencijfers afhankelijk van het (gewenste) bereikbaarheidsprofiel (zoals o.a. toegepast geweest in Nederland) of bevestiging van het aanbod (zoals het stand still principe, toegepast bij de eerste generatie Mobiliteitsplannen in Vlaanderen.)

- De geïntegreerde benadering van het parkeerbeleid vergt een dynamische bepaling van de parkeerbalans.

Dit vormt een nieuwe opgave bij het opmaken van een parkeerplan: heel wat Nederlandse steden en recent ook Antwerpen passen deze methode toe. Daartoe wordt een vraag-aanbod simulatiemodel opgemaakt dat voor de onderscheiden parkeerzones een verband legt tussen o.a. parkeervraag, sociaal-economische functies en daarmee gerelateerde parkeerkencijfers. Het wordt volgens dezelfde principes als een klassiek verkeerssimulatiemodel gekalibreerd voor de bestaande situatie en vervolgens worden een aantal scenario's gesimuleerd.

Fig.7. De dynamische bepaling van de parkeerbalans



Bron: ARCADIS 2007

3.2.5. Parkeerbeleid en draagvlakontwikkeling

Eén van de sleutelkwesties voor het stedelijk parkeerbeleid is hoe een mentaliteitsverandering op gang te brengen voor een meer duurzame mobiliteit. Bewoners, pendelaars, bezoekers moeten daartoe hun houding t.o.v. mobiliteit veranderen. Verkeers- en parkeerproblemen worden al te gemakkelijk afgedaan als een noodzakelijk kwaad. Veranderende attitudes bij de gebruikers van het parkeersysteem moeten niet alleen zorgen voor het vermijden van parkeerovertredingen, ze moeten ook bijdragen tot een nieuwe mobiliteitscultuur, waarbij het principe van de comodaliteit vooropstaat. Bij de administraties is een geest van samenwerking nodig om met verschillende diensten aan een duurzaam parkeersysteem te werken. Kennisuitwisseling met en benchmark aan Europese steden kan deze beleidsdynamiek nog versterken (Lauwers 2008).

Informatiecampagnes zijn bij het veranderen van attitudes zeker een noodzakelijk element. Maar het gaat ook om het zoeken van de juiste instrumenten om de attitudeverandering te bereiken. Controle en bestraffing van overtredingen blijkt daarbij een zeer effectieve manier om gedragsverandering op dit terrein te bekomen. Wanneer men moet vertrekken van een totaal misgegroeide situatie (waarbij dubbel parkeren bv. schering en inslag is) blijkt een stapsgewijze aanpak meest aanvaard en effectief te zijn (geleidelijk aan scherper toezicht en bestraffing, ruimtelijk gebied van controle geleidelijk aan uitbreiden). Het inzetten van deze instrumenten moet gekoppeld worden aan communicatie (Kulke E., Ecke K., Schiefenhövel A. 2007).

Voor het bereiken van een modale shift volstaat een ontrading van het niet het gewenste gedrag niet: aantrekkelijke alternatieven dienen aanwezig te zijn en gepromoot te worden. Het aanbieden van gratis openbaar vervoer naar evenementen - of beter gezegd het openbaar vervoerticket als een onderdeel van het toegangsticket verkopen - blijkt, mits een goede organisatie en communicatie rond de bereikbaarheid van het evenement, succesvol. Voor meer reguliere verplaatsingen gaat het vooral om intrinsieke kwaliteit van de alternatieven (fietsroutes, hoogwaardig openbaar vervoer).

Conclusies

De goede praktijk van parkeerbeleid in Europese steden – zoals die onder ander in het ‘City Parking in Europe’ werd bestudeerd en verder ontwikkeld, toont aan dat het parkeerbeleid het belangrijkste instrument voor modern mobiliteitsmanagement is, dat de steden zelf in handen hebben. Steden kunnen het parkeerbeleid dus als hefboom gebruiken voor een duurzame stedelijke mobiliteitsontwikkeling. De verdere ontwikkeling van een nieuw paradigma voor duurzame mobiliteit moet toelaten de inhoud en de instrumenten van het beleid scherper te stellen.

Noten:

Meer informatie over dit project is te vinden op <http://www.city-parking-in-europe.net/>

Bronnen:

- Appleyard, D. (1981), *Livable Streets, protected neighborhoods*. University of California Press, Berkeley/Los Angeles.
- Arcadis (2007), *Parkeerstudie Antwerpen*, GAPPA, Antwerpen
- Banister, D. (2008), “The sustainable mobility paradigm”, *Transport Policy*. 15(2): 73-80.
- Blijenberg, A. (2002), “The driving forces behind transport growth and their implications for Policy”, in: *Managing the fundamental drivers of transport demand*, CEMT, Parijs
- Buchanan, C. (1963), *Traffic in Towns; A study of long term problems of traffic in urban areas*. HMSO, Londen.
- City Parking in Europe (2007), <http://www.city-parking-in-europe.net/>
- CORDIS COST-Transport (2005), *Parking policies and the Effects on Economy and Mobility, Report on the COST action 342*, <http://cordis.europa.eu/cost-transport/src/cost-342.htm>
- CROW (2002), *Van parkeerbeheer naar mobiliteitsmanagement: Geïntegreerd parkeren: hoofdpuntennotitie*, CROW, Ede
- DG TREN (2007), *Groenboek : naar een nieuwe stedelijke mobiliteitscultuur*, http://ec.europa.eu/transport/clean/green_paper_urban_transport/doc/
- FOD Economie - Afdeling Statistiek en FOD Mobiliteit en Vervoer (DIV), (2008), *Vervoerstatistieken*, http://www.statbel.fgov.be/figures/d37_nl.asp
- Kulke, E., Ecke, K., Schiefenhövel, A. (2007), *Final Report City Parking in Europe: Good-Practice Examples, Local Approaches*, Humboldt University, Berlin
- Lauwers, D. (1984), “Inzicht in de mate waarin omgevingskwaliteiten beïnvloed worden door gemotoriseerd verkeer”, in *Hoofdstraten in stad en dorp*, KBS, Brussel
- Lauwers, D. (1991) Ruimtelijke aspecten van de fileproblematiek, in Poté R. (ed.): *Files in Vlaanderen*, Garant, Leuven: 48-60
- Lauwers, D. (2006), “City parking policy - Context and methodology: reflections on the practice in Flanders” *Parking Space Supply and Parking Space Management*, City Parking Congress Antwerp, <http://www.city-parking-in-europe.net/>
- Lauwers, D. (2007), “European parking – Review and visions for the future”, *Parking Space Management : general findings and guidelines*, City Parking in Europe, Final Congress, Berlin, <http://www.city-parking-in-europe.net/>
- Lauwers, D. (2007), “City parking in Europe, some lessons learnt from an Interreg IIIC project.” *Parking Trend International* 21 (3): 26-31
- Lauwers, D. en Roland Ch. (2008), “Parking in Brussels: Problems and challenges at a turning point for policy.” *Parking Trend International* 22 (2): 12-17
- Lyons, G., Kenyon S. (2003), “Social Participation, personal travel and Internet use”, *Proceedings of the 10th International Conference on Travel Behaviour Research*, Lucerne
- Tindemans, H. (2006), *Ruimtegebruik en autogebruik in de stad, ruimtelijke gevolgen van parkeerbeleid*, Universiteit Gent, Gent

Verhetsel, A., I. Thomas I., Van Hecke E. (2007), *Pendel in België Deel I: de woon-
werkverplaatsingen*, FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie, Algemene Directie
Statistiek en Economische Informatie, Brussel
Williams, T (Ed.) (1962), *Urban survival and Traffic*, Spon, Londen
