

Draagvlak voor betaald parkeren

Betaald parkeren is één van de mogelijkheden om autoverkeer in een gemeente te reguleren. Wil een gemeente daartoe overgaan, dan is draagvlak het sleutelwoord. Ze zal de nodige inspanningen moeten verrichten om draagvlak te creëren. Dat hoeft overigens niet per se voortafgaand aan de maatregelen aanwezig te zijn.

Maatregelen om het autoverkeer in toom te houden - zoals accijnsverhogingen of andere prijsmaatregelen - vallen meestal niet in goede aarde bij automobilisten. Zij zien dergelijke maatregelen vaak als een manier om de schatkist te spekken, waarbij de auto de melkkoe is. Toch worden niet alle maatregelen zo ervaren. Voor betaald parkeren bijvoorbeeld lijkt meer draagvlak te bestaan dan voor andere prijsmaatregelen. In een parkeergarage vraagt niemand zich af waarom hij of zij moet betalen. Ondernemers stemmen vaak in met regulerende parkeermaatregelen. Bewoners van binnensteden accepteren het veelal dat zij vergunninghouder worden. Die acceptatie komt niet vanzelf. Veel hangt af van de inspanningen van een gemeente om draagvlak voor dergelijke maatregelen te creëren. De vraag is hoe een gemeente daarvoor kan zorgen, met andere woorden: wat zijn de succes- en faalfactoren? Deze vraag vormde de reden voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat om onderzoek te laten doen naar het ontstaan van draagvlak voor het gemeentebeleid rond betaald parkeren. In dit artikel de belangrijkste uitkomsten van dit onderzoek. Hierbij zullen we eerst ingaan op enkele kenmerken en gradaties van het begrip draagvlak. Vervolgens staan we stil bij de manier waarop betaald parkeren in Nederland voor het eerst is ingevoerd. Daarna volgt aan de hand van de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek meer over hoe tegenwoordig binnen gemeenten omgegaan wordt met draagvlak voor betaald parkeren.

Steeds duidelijker wordt dat parkeren de belangrijkste basis vormt voor effectief - gemeentelijk - verkeersbeleid. Verkeerskunde begint daarom deze maand met een serie artikelen rond het parkeren. De onderwerpen die aan de orde komen zijn divers. Zo is er aandacht voor de effecten van betaald parkeren, maar bijvoorbeeld ook voor initiatieven vanuit bedrijven om parkeerdruk tegen te gaan. Verder aandacht voor normen die bij de aanleg van parkeervoorzieningen een rol spelen, zowel in technische zin, als met betrekking tot de omvang van parkeervoorzieningen. Ook werpen we een blik op P+R-terreinen in het buitenland.

We beginnen met de basis van modern parkeerbeleid: een artikel over het creëren van draagvlak.

*Gerard Tertoolen,
Adviesdienst Verkeer en Vervoer
Erik Opdam, AGV (op persoonlijke titel)*





DRAAGVLAK NADER OMSCHREVEN

Het begrip draagvlak heeft een nadere definiëring nodig. In het kader van dit onderzoek maken we onderscheid tussen *bestuurlijk draagvlak* en *maatschappelijk draagvlak*. Onder bestuurlijk draagvlak verstaan we draagvlak dat ontstaat binnen het overleg tussen overheid en georganiseerde partijen over de inhoud van het te voeren beleid. Onder het tweede type draagvlak verstaan wij de mate waarin burgers maatregelen accepteren.

Wanneer ondernemers- en bewonersorganisaties het parkeerbeleid van de gemeente steunen, spreken we van het bestaan van bestuurlijk draagvlak. Als de burgers op straat zich over het algemeen positief uitlaten over maatregelen of beleid, is er sprake van maatschappelijk draagvlak. Natuurlijk hangen deze typen draagvlak nauw met elkaar samen. Indien het publiek te kennen geeft het met bepaalde maatregelen eens te zijn, zullen ook winkeliers (ondernemers) deze maatregelen eerder steunen. Daarnaast zal de mening van de burger terug te vinden zijn bij de bewonersorganisaties, want die vertegenwoordigen immers de belangen van individuele bewoners. Aangezien het gemeentebestuur bij het vormgeven van het beleid meer met georganiseerde partijen onderhandelt dan met individuele bewoners en bezoekers van de stad, heeft dit onderzoek zich geconcentreerd op het tot stand komen van bestuurlijk draagvlak, dus bij de georganiseerde partijen. Voor parkeerbeleid zijn dat in de regel de bewonersorganisaties en ondernemersverenigingen in de gemeente. Het draagvlak 'bij de parkeermeter' is in dit onderzoek niet onderzocht.

AFWACHTEN OF DOORDRUKKEN

Beleid wordt zelden of nooit door iedereen volledig gedragen. Er zijn verschillende gradaties van draagvlak aan te geven. Het laagste niveau van draagvlak houdt in dat er uitsluitend sprake is van acceptatie van het beleid, oftewel gedogen van het beleid; er is geen verzet, maar ook geen brede steun. Meer draag-

vlak is er als men positief oordeelt over de te verwachten effecten van het beleid en men in principe een negatiever oordeel heeft over de eventuele alternatieven. Een volgende stap is tevredenheid met het (voorgenomen) beleid en het draagvlak reikt nog verder als men zichzelf medeverantwoordelijk voelt voor het (voorgenomen) beleid en de uitvoering steunt. In de figuur is een en ander schematisch weergegeven.

Het is niet altijd mogelijk optimaal draagvlak te creëren voordat een bepaalde maatregel wordt doorgevoerd. Premier Wim Kok verwoordde dit onlangs met de opmerking dat als de regering wacht met het uitvoeren van beleid tot iedereen in de samenleving ermee instemt, hij 52 weken vakantie zou hebben. De ervaring is dat draagvlak vaak toeneemt nádat bepaalde maatregelen genomen zijn, omdat dan de voordelen ervan zichtbaar worden. Dit betekent dat het bij bestuurlijk draagvlak soms wenselijk is knopen door te hakken en beslissingen te nemen die nog niet volledig gedragen worden door alle betrokken partijen.

Draagvlak kan zich dus ontwikkelen in de tijd en is aan verandering onderhevig. Het creëren en onderhouden van draagvlak is dan ook een blijvend onderdeel van het beleidsproces en niet een handeling vooraf. Dat betekent dat onderzoek naar de succes- en faalfactoren van beleid met betrekking tot betaald parkeren zich vooral moet richten op de manier waarop het beleid tot stand gekomen is.

BETAALD PARKEREN IN AMSTERDAM

De eerste gemeente die op grote schaal betaald parkeren invoerde was Amsterdam in 1964. In 1961 verschijnt het eerste ambtelijk advies aan B&W om over te gaan op het invoeren van een algemeen stopverbod in het centrum ter ontmoediging van het woon-werkverkeer, het plaatsen van 500 parkeermeters (25 cent per uur) en het verpachten van terreinen voor het creëren van duizend betaalde parkeerplaatsen. Het voorstel slaat in als een bom. Winkeliers, ondernemers, automobiellclubs rollen over de gemeente heen.

Vanaf de eerste nogal omstreden invoering van betaald parkeren breidt het systeem zich de daarop volgende jaren echter gestaag uit tot 5600 parkeermeters in 1968. In 1965 vragen de winkeliers van de P.C. Hooftstraat zelf om meters om hinderlijk langparkeren tegen te gaan. Een blauwe zone is volgens de gemeente echter geen succes, omdat het systeem geen echt onderscheid maakt tussen kort- en langparkeren.

In 1967 start de discussie over het bouwen van parkeergarages om blijvend de parkeercapaciteit uit te breiden. In 1970 is de eerste (particuliere) garage een feit. In die tijd vragen binnenstadbewoners om aandacht voor hun probleem: door het toenemend aantal parkeermeters blijft er voor hen steeds minder parkeergelegenheid over. Er wordt een abonnementsstelsel voorgesteld. De eerste vorm van bewoners-parkeren.

De bereidheid om te betalen is in 1971 al behoorlijk groot. De stemming is kenmerkend omgeslagen van verzet tegen geldklopperij, naar de eis om waar voor je geld te krijgen.

Al met al geeft Amsterdam in de zestiger jaren het beeld te zien van enerzijds een gemeentebestuur dat streng wil reguleren om de bereikbaarheid van de binnenstad te verbeteren en anderzijds ondernemers en automobilisten die het accent leggen op uitbreiding van de capaciteit. In eerste instantie wordt de noodzaak, rechtvaardigheid en effectiviteit van betaald parkeren zwaar ter discussie gesteld. Er is hooguit sprake van acceptatie. Desondanks zet de gemeenteraad het beleid door, waarbij overigens wel concessies worden gedaan naar aanleiding van kritiek en protesten. Al snel na de eerste invoering lijkt het draagvlak sterk toe te nemen, evenals de bereidheid om te betalen en de betalingsdiscipline. De gemeente gebruikt dit toegenomen draagvlak om een volgende stap te zetten en het systeem van betaald parkeren uit te breiden en te verscherpen.

1. Gradaties van draagvlak, oplopend van minimaal (links) tot maximaal (rechts).

legitimering	draagvlak				
	minimaal				maximaal
- probleembesef - erkennen taak overheid - kennis over het beleid	acceptatie	negatief oordeel alternatieven	positief oordeel effecten	tevredenheid	medeverantwoordelijkheid en steun voor het beleid

BETAALD PARKEREN NU

In het kader van het onderzoek hebben ronde-tafelgesprekken plaatsgevonden in vier middelgrote gemeenten: Alkmaar, Gouda, Roosendaal en Zwolle. Per gemeente zijn drie gesprekken gevoerd: met vertegenwoordigers van het gemeentelijk apparaat (beleidsmedewerkers en in drie gevallen de wethouder verkeer); met vertegenwoordigers van bewonersorganisaties van binnensteden en omliggende wijken en met vertegenwoordigers van de ondernemersverenigingen en plaatselijke afdelingen van branche-organisaties. In de gesprekken is aan de orde gesteld wat men van de inhoud van het parkeerbeleid vindt, hoe de werkwijze van de gemeente is geweest bij de beleidsontwikkeling en de besluitvorming, en hoe die door de andere betrokkenen is gewaardeerd. Onze veronderstelling was dat het optreden van de gemeente en de wijze waarop bewoners- en ondernemersorganisaties bij beleidsontwikkeling en besluitvorming zijn betrokken sterk van invloed is op het ontstaan van draagvlak. Zonder gedetailleerd in te gaan op de situatie in de vier steden bespreken we hieronder de meest opvallende punten ten aanzien van dit 'bestuurlijk draagvlak' voor betaald parkeren. Het betrof een kwalitatief onderzoek: we kunnen geen eenduidige oorzaak-gevolg-relaties aangeven, maar kunnen wel een samenhang constateren

tussen het tot stand komen van beleid enerzijds en de oordelen over dit beleid van onze gesprekspartners anderzijds.

PROBLEEMBESEF

Heel prominent komt de rol van het probleembesef naar voren: de bewonersorganisaties, maar meer nog de vertegenwoordigers van de ondernemers moeten de parkeersituatie in hun directe omgeving als een probleem ervaren. Het meer algemene motief dat het gebruik van de auto moet worden teruggedrongen en dat dit mede kan gebeuren door het invoeren van betaald parkeren, is een veel minder geaccepteerd motief. Voor deze partijen is vooral het reguleren van de parkeervraag van belang, niet het terugdringen ervan.

Ondernemersverenigingen geven van hun waardering blijk als de gemeente bereid is gebleken om besluiten aan te passen, vooral waar het gaat om het - in de ogen van de winkeliers - beter afstemmen van tarieven en capaciteit. Bij de ondernemers is hiermee in de onderzochte steden een minimaal draagvlak (acceptatie) ontstaan.

Bij de bewonersorganisaties van de binnensteden en omliggende wijken, die vooral belang hebben bij een goed stelsel van vergunninghouders-parkeren, kan acceptatie tot stand worden gebracht door het hanteren van schappelijke tarieven en door te zorgen voor vol-

doende capaciteit voor vergunninghouders (men krijgt waarvoor men betaalt). Een gemeente die zich laat voorstaan op daadkracht zal wellicht bij dit bereikte niveau van draagvlak al een besluit durven nemen. Een meer voorzichtige gemeente probeert eerst een hogere graad van draagvlak te bereiken alvorens tot actie over te gaan. Welke van deze strategieën het beste is, valt niet op voorhand te zeggen.

Draagvlak dat verder gaat dan acceptatie vraagt om een oordeel over het (voorgenomen) beleid. De ondernemersorganisaties in de onderzochte steden zijn verdeeld in hun oordeel. De meningen worden volgens ons onderzoek vooral positief beïnvloed door:

- 'parkeertarieven die in redelijke verhouding staan tot de kwaliteit van het winkelaanbod, mede in relatie tot de omliggende steden. Het sleutelbegrip is: value-for-money;
- de aanwezigheid van voldoende parkeer-capaciteit, bijvoorbeeld op geconcentreerde terreinen of in parkeergarages. Concrete toezeggingen op dit punt helpen om de ondernemersorganisaties over de streep te trekken;
- het uitdragen door de gemeente van een visie op de economische ontwikkeling van de binnenstad, waarin betaald parkeren als maatregel is ingebed;
- de mogelijkheid voor betrokken partijen om zelf met initiatieven te komen;
- serieus en vroegtijdig overleg met de gemeente, waarbij de gemeente bereid is het beleid op strategische punten bij te stellen (bijvoorbeeld met het oog op capaciteitsuitbreiding en economische ontwikkelingen).

De bewonersorganisaties die wij hebben gesproken waren over het algemeen positief in hun oordeel over het gevoerde beleid. Hieraan is met name bijgedragen door:

- de mogelijkheid voor de organisaties om zelf initiatieven te nemen (bottom-up);
- serieus overleg met de gemeente (politiek en ambtelijk) waarbij de gemeente bereid is het beleid bij te stellen, zowel ten aanzien van de strategie als ten aanzien van uitvoering van de gekozen maatregelen.

Meer specifiek is het positieve oordeel van de bewonersorganisaties gebaseerd op de perceptie van de noodzaak van de maatregelen. Als er niets zou worden gedaan, schaaft dat het eigen belang van bewoners: de parkeeroverlast wordt enorm en men kan als bewoner zelf de auto niet meer kwijt. Bij ondernemersorganisaties heerst vooral de angst dat door het uitblijven van beleid of door

Draagvlak bij ondernemers ontstaat vooral wanneer gemeenten bereid zijn om besluiten aan te passen, met name als het gaat om het beter afstemmen van tarieven en capaciteit.



foutief beleid de omzet wordt geschaad. Toch worden parkeermaatregelen door- gaans als effectief ervaren, hetgeen het draagvlak na invoering doet toenemen.

Het blijkt van belang dat de parkeerpro- blematiek in een breed verband wordt geplaatst. Dat wil zeggen dat het par- keerprobleem niet geïsoleerd moet wor- den in besprekingen met ondernemers- en bewonersorganisaties, maar dat te- vens over het economische klimaat, de leefbaarheid en de ruimtelijke ordening in gemeente, regio of buurt gesproken moet worden. Het doen van concessies en bepaalde vormen van ruil tussen maatregelen die behoren tot verschillen- de beleidsterreinen kunnen het draag- vlak vergroten. Op die manier worden maatregelen als billijk ervaren.

BASISPRINCIPES

Op basis van de bevindingen uit het on- derzoek in de vier steden blijkt dat draagvlak creëren voor betaald parkeren verder gaat dan beleid louter geaccep- teerd krijgen. Probleembesef met betrek- king tot de bestaande situatie, inspraak in de beleidsvorming en ervaringen met het parkeerbeleid zijn de belangrijkste factoren om tot breed gedragen parkeer- beleid te komen. In deze basisprincipes blijkt vanaf de eerste invoering van be-

taald parkeren (in de zeventiger jaren) weinig verandering te zijn opgetreden. Om draagvlak te krijgen zal een gemeen- te zich moeten inspannen om de uit- gangspunten van het beleid helder te presenteren; om betrokkenen goed te in- formeren en om werkelijke inspraak mo- gelijk te maken.

De bevindingen van dit onderzoek kun- nen niet zonder meer worden overge- bracht naar andere vormen van prijsbe- leid, zoals accijnsverhogingen, rekeningrijden of betaalde doelgroep- stroken. Toch is een aantal bevindingen de moeite waard om ook in breder ver- band bij stil te staan. Naast individueel

probleembesef, inspraak en directe erva- ringen lijkt het ook van belang om reke- ning te houden met de value-for-money- gedachte: zorg dat mensen in hun beleving iets terugkrijgen voor het (ex- tra) geld dat ze moeten betalen. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door middel van verbeteringen van de infrastructuur, of door hoogwaardige informatievoorzie- ningen langs de weg aan te brengen. Ook het aanbieden van extra service van de wegenwacht of horecagelegenheden langs de snelweg kunnen hieronder val- len. Dit hangt samen met 'gevoelens van billijkheid': mensen moeten bovenal (het invoeren van) maatregelen als rechtvaar- dig beschouwen.

KORTWEG

- Voor de invoering van betaald parkeren door gemeenten zal in eerste instantie bestuurlijk draagvlak nodig zijn, met name van ondernemersverenigingen en bewonersorganisaties.
- Probleembesef met betrekking tot de bestaande situatie, inspraak in de beleidsvorming en ervaringen met het parkeerbeleid zijn de belangrijkste factoren om tot breed gedragen parkeerbeleid te komen.
- Het creëren en onderhouden van draagvlak moet een blijvend onderdeel zijn van beleidsproces en niet een handeling vooraf.

snel open, snel dicht!



De VTN PEVAC Speedgate® vormt een esthetische oplossing voor de afsluiting van parkeergelegenheden. Met maatwerk kunnen wij optimaal voldoen aan de eisen m.b.t. bedrijfsveiligheid en geluidsnormering. Diverse parkeerbeheerbedrijven en parkeermanagementorganisaties passen de Speedgate® inmiddels probleemloos toe in parkeergarages en sluiten daarmee vandalisme uit. Met de Trap® levert VTN PEVAC een inzinkbare blocker voor parkeer- en autoluwbeleid, stads-/dorpskernafsluitingen, etc. Het openen en sluiten van de rijbaan kan binnen 5 sec. worden gerealiseerd. Neem contact op voor uitgebreide informatie of een bezoek van één van onze adviseurs!

VTN PEVAC bv is een werkmaatschappij van Verenigde VTN Bedrijven bv

VTN PEVAC BV Plantijnweg 32 4104 BB Culemborg Postbus 170 4100 AD Culemborg Tel.: (0345) 51 74 74, Fax: (0345) 52 06 18

Tubeclamps Nederland levert

Engelse kwaliteitsklemmen
voor buisconstructies

Waarom
geld uitgeven
aan buigen, lassen
of draad snijden,
wanneer het
veel voordeliger
kan.

Zeer veelzijdig
door groot assortiment
voor buisdiameters
van 3/4" t/m 2".

Ja,
stuur mij
documentatie.

Naam:

Adres:

Tel.: Cont. pers.:

Sturen aan: Tubeclamps Nederland, Antwoordnummer 13109,
2650 WE Pijnacker. Tel. 015-369 77 65 Fax 015-369 76 84