

Hoe groot is het verschil tussen wens en realiteit?

BELEID - LOKAAL

Evaluatie van het parkeerbeleid van de Vlaamse kustgemeenten

DAVY WILLAERT (BACHELOR VERKEERSKUNDE, UHASSELT) EN GRETE GYSEN (IMOB, UHASSELT)

Een integraal parkeerbeleid is een noodzakelijke stap voor elke gemeente die een duurzaam mobiliteitsbeleid wil voeren. Parkeerbeleid is maatwerk en vraagt een gedifferentieerde aanpak. In een onderzoek van de Universiteit Hasselt werd het parkeerbeleid van de 10 Vlaamse kustgemeenten onder de loep genomen. De opzet was een kader te creëren dat het ontwikkelingsniveau van het lokale parkeerbeleid in kaart kan brengen.

Het onderzoek gebeurde in het kader van een afstudeerproject van het derde bachelorjaar in de opleiding Verkeerskunde aan de Universiteit Hasselt. De onderzoekers lieten zich leiden door de centrale vraag: "In welke mate is er op lokaal niveau overeenstemming tussen het huidige en gewenste parkeerbeleid?"

■ GEÏNTEGREERDE EN GEBIEDSGERICHTE AANPAK NIET VANZELFSPREKEND

In een inleidende literatuurstudie nam het onderzoek het mobiliteits- en parkeerbeleid in de kustregio vanuit verschillende beleidssectoren onder de loep. Het ruimtelijk beleid en bijgevolg het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan van de provincie West-Vlaanderen (PRS-WV, 2007) vormen het fundament. Voor het Vlaamse, provin-

ciale en lokale beleidsniveau werd relevante vakliteratuur verzameld. Hierbij wordt duidelijk dat aan de Vlaamse Kust steeds vaker gepleit wordt voor een gemeenschappelijke, geïntegreerde en gebiedsgerichte aanpak met 'duurzaamheid' als centraal begrip. Zo vormt de Kust een 'stedelijk netwerk' op Vlaams niveau met stedelijke gebieden op korte afstand, waarbij het buitengebied in sterke onderlinge samenhang wordt uitgewerkt. Op provinciaal niveau zijn er 4 (deels) overlappende deelruimten waarbinnen een samenhangend ruimtelijk beleid wordt voorgesteld. Er wordt uitgegaan van het behoud en het versterken van de ruimtelijke verscheidenheid die reeds aanwezig is. De integratie met andere beleidsdomeinen berust voornamelijk op het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan West-Vlaanderen (PRS-WV), dat de fundamentele koppelingen opdraagt. De provincie neemt een aantal bijkomende initiatieven om het streven naar een duurzame kustregio te versterken met onder meer het 'Coördinatiepunt Duurzaam Kustbeheer' en het verifiëren van 20 duurzaamheidsindicatoren. Ook de grensoverschrijdende, interregionale samenwerking tussen de Vlaamse Kust en o.a. de Opaalkust is in opmars dankzij Europese steun.

De afstemming wordt echter zwaar op de proef gesteld door de stroom aan plannings- en projectprocessen vanuit verschillende beleidsniveaus en -sectoren die dit met zich meebrengt. Bovendien is de kustregio erg uniek inzake ruimtelijke ordening, mobiliteit, toerisme, economie, e.a. en heeft elke badstad een eigen ontwikkeling gekend. Het vormt dan ook een uitdaging om hiervoor een totaalvisie uit te werken.

Zo creëert het subsidiariteitsprincipe ruimte om de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen uit te werken in gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen (GRS). De diverse lokale visies inzake locatiebeleid hebben belangrijke repercussies op mobiliteit en parkeren.

Het toeristisch beleid volgt de principes van het RSV en PRS-WV en streeft naar een globaal parkeerbeleid aan de Kust met randparkings. Toerisme is erg relevant in deze studie vermits de sterk uitgebouwde

Er wordt steeds vaker gepleit voor een gemeenschappelijke, geïntegreerde en gebiedsgerichte aanpak, maar een totaalvisie uitwerken is een grote uitdaging.

toeristisch-commerciële belangen spelen op korte termijn en moeilijk verzoenbaar zijn met een langetermijnvisie inzake mobiliteit. Verder kan de vraag worden gesteld of parkeerbeleid ingezet wordt als instrument bij de concurrentieslag om de toerist.

In tegenstelling tot het ruimtelijk beleid vormt de coördinatie van het mobiliteitsbeleid een knelpunt door de spreiding over de verschillende beleidsniveaus. Een tweede opvallend knelpunt is de gebrekkige koppeling tussen het ruimtelijke beleid en het mobi-

liteitsbeleid, waarbij de bereikbaarheid centraal staat. De vooropgestelde kamstructuur voor het wegennet moet een selectieve bereikbaarheid waarborgen, maar die structuur is tot op heden onvoldoende aanwezig. De degradatie van de Koninklijke Baan blijft een bron van discussie, de Oostkust wacht op de aanleg van de AX – nieuw stuk snelweg tussen Brugge en Knokke-Heist, vooral gericht op de ontsluiting van de Zeebrugse haven – en de primaire toegangswegen naar de badsteden bieden een niet-selectieve bereikbaarheid (gebrekkige doorstroming vanaf de hoofdweg en gemotoriseerd verkeer dat ver kan doordringen tot in de centra en voor overlast zorgt). Bijgevolg is ook de multimodale verknoping ontoereikend. Van bijzonder belang in het onderzoeksrapport is de (lokale) visie inzake parkeerbeleid dat aan de hand van mobiliteitsplannen, parkeerbeleidsplannen en/of GRS werd geïnventariseerd.

■ ACHT MODULES BEPALEN KWALITEIT VAN PARKEERBELEID

Bij de evaluatie van het parkeerbeleid van de kustgemeenten staat een integrale benadering centraal. De onderzoeksmethodiek is gebaseerd op die van BYPAD (Bicycle Policy Audit). BYPAD¹ is een instrument dat overheidsinstanties in staat stelt de kwaliteit van hun fietsbeleid te evalueren en te verbeteren. De aanpak voor het parkeerbeleid verschilt van het fietsbeleid in die zin dat een goed fietsbeleid het fietsgebruik moet stimuleren, terwijl een goed parkeerbeleid het overmatig parkeren op centrumlocaties net aan banden dient te leggen en het gebruik van duurzame vervoersmodi moet aanmoedigen.

De methodiek beschouwt het lokale parkeerbeleid als een dynamisch proces waarbij verschillende componenten goed moeten samengaan om tot een duurzaam parkeerbeleid te komen. Er werden acht modules ontwikkeld waarmee de kwaliteit van het parkeerbeleid bepaald kan worden (zie figuur 1). Er wordt onder meer onderzocht op welke manier de gemeente gebruikersgroepen bevraged, middelen vrijmaakt voor de organisatie van het parkeren, haar parkeerbeleid evalueert, De methode is niet enkel gefocust op de acties op het terrein, maar ook op de planning en evaluatie van het parkeerbeleid. Er wordt vertrokken vanuit de drie fasen van een parkeerbeleid: de planning, de acties en de evaluatie (zie figuur 1).

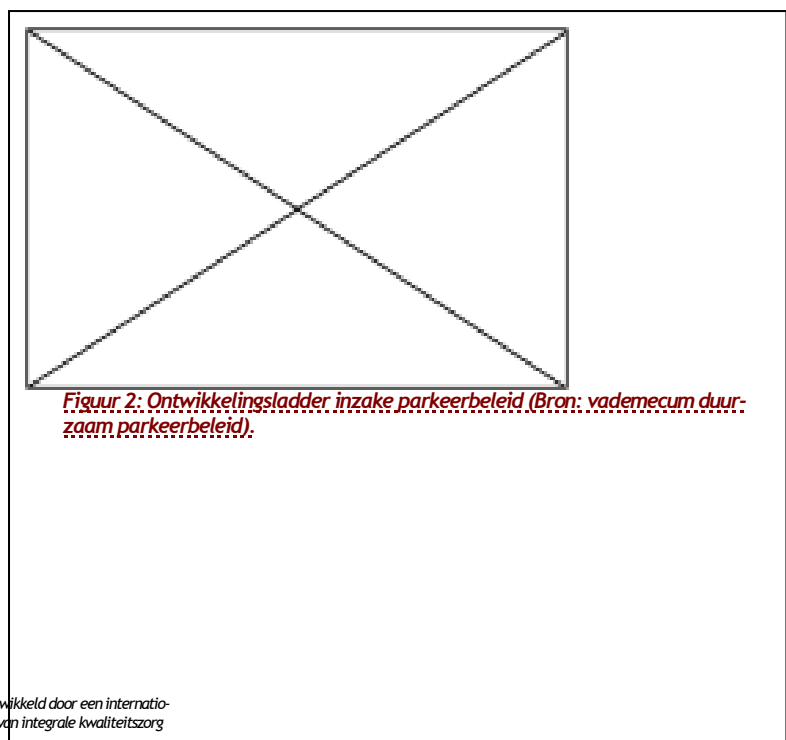
Elke module wordt op een ontwikkelingsladder (zie figuur 2) geplaatst. De methode on-



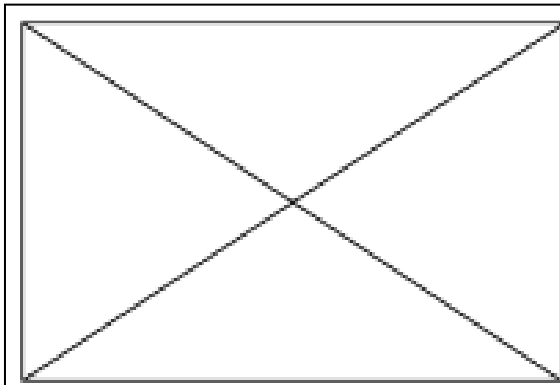
derscheidt vier kwaliteitsniveaus: ad-hoc-aanpak (niveau 1), geïsoleerde aanpak (niveau 2), systematische aanpak (niveau 3) en geïntegreerde aanpak (niveau 4). De kwaliteit van het parkeerbeleid hangt samen met het niveau op de ontwikkelingsladder. Hoe hoger op de ladder hoe hoger de kwaliteit van het parkeerbeleid. Via strategische keuzes en prioriteiten, het inzetten van acties en instrumenten, opvolging en evaluatie streven gemeenten naar een kwaliteitsverbetering. Het is een continu proces.

■ BEVRAGING VAN KUSTGEMEENTEN

Voor elke module kan het kwaliteitsniveau bepaald worden op basis van een vragenlijst die aan een evaluatiegroep voorgelegd wordt. Om een zo objectief mogelijk beeld van het huidige parkeerbeleid te krijgen worden bij deze evaluatie niet alleen politici en ambtenaren be-



¹ BYPAD werd in het kader van een EU-SAVE project (1999-2001) ontwikkeld door een internationaal consortium van fietsexperts. Het is gebaseerd op de methode van integrale kwaliteitszorg IKZ.



Figuur 3: Voorbeeld van verwerking en weergave onderzoeksresultaten voor een kleinere kustgemeente (links: ambtenaar, rechts: schepenen).

Is het mogelijk om deze figuur aan te leveren in Excel (met achterliggende cijfers)?

trokken, maar ook externen zoals de Vlaamse overheid, De Lijn en de vereniging van handelaars. Het is belangrijk om een evenwicht te zoeken tussen objectiviteit en efficiëntie. In theorie zullen ambtenaren de situatie het vaakst voorstellen zoals ze werkelijk is, terwijl politici ze al gauw rooskleuriger presenteren en gebruikers de negatieve elementen aanhalen of minder kennis bezitten. Daarbij komt dat de middelen (tijd, geld) vaak beperkt zijn.

Het praktijkgericht onderzoek van deze studie bestond uit 19 mondelinge bevestigingen en 3 evaluaties per e-mail in de 10 kustgemeenten. Hoewel de onderzoeksresultaten in een vergelijkend kader worden weergegeven, is het allerminst de bedoeling van het onderzoek om concurrentie tussen kustgemeenten aan te wakkeren. Het parkeerbeleid blijft een lokale aangelegenheid die wordt gevoerd binnen de cruciale randvoorwaarden van de specifieke context. Naast de vergelijkingen tussen kustgemeenten worden ook meningen van verschillende actoren binnen de grenzen van één gemeente vergeleken. Dit alles geeft inzicht in de verschillende aspecten van het parkeerbeleid. Voor iedere kustgemeente werd ook een SWOT-analyse opgemaakt waarbij de kloof tussen het huidige en gewenste parkeerbeleid werd ontleed en de nadruk werd gelegd op zwakke en sterke punten in het lokale parkeerbeleid. Deze bevindingen en analyses zijn voor de betrokken kustgemeenten hoofdzakelijk een leidraad om omhoog te klimmen op de ontwikkelingsladder.

Figuur 3 toont hoe een van de kustgemeenten scoorde op de acht modules. De resultaten geven aan dat het globale parkeerbeleid in die gemeente gericht is op een geïsoleerde aanpak (niveau 2), maar de weg naar een hoger niveau open lijkt te liggen. Tot op heden ontbreekt een neergeschreven parkeervisie op langere termijn. Vandaar het projectmatige karakter ervan. Een aantal modules werden door de geïnterviewden gelijkmatig beoordeeld. De verschillende beoordelingen kunnen te wijten zijn aan de overgangsfase waarin het parkeerbeleid zich bevindt. De parkeermaatregelen scoren iets beter dan de plannings- en evaluatiefase van het parkeerbeleid. Indien er sturend wordt opgetreden, lijkt dit vooral via flankerende, regulerende maatregelen te gebeuren. De

module 'personeel en middelen' scoort erg matig: typerend voor de kleinere gemeenten zijn de schaarse middelen, alsook de gedeelde verantwoordelijkheid bij de voorbereiding van het parkeerbeleid. Mobiliteitsaspecten komen er te periodiek aan bod om een afzonderlijke mobiliteitsdienst op te starten, wat er kan toe leiden dat verschillende diensten zich geroepen voelen om de verantwoordelijkheid op te nemen, zonder dat er overleg plaatsheeft.

■ MEER AANDACHT VOOR MAATREGELEN DAN VOOR PLANNING EN EVALUATIE

Bij het voeren van het lokale parkeerbeleid spelen heel wat belangen mee, maar nog meer externe factoren die men niet in de hand heeft. Het onderzoeksproject kan dit onderbouwen. De kustregio verschilt lokaal zeer sterk inzake bereikbaarheid, verstedelijking, demografie, toeristische draagkracht, belang van het handelsapparaat, enz., elementen die allen een zekere invloed hebben op het parkeerbeleid. De bereikbaarheid vormt dé brug tussen ruimte en mobiliteit, en de sleutel bij het vormen van een parkeervisie. Een jarenlang onordelijk ruimtelijk beleid en gebrekkige integratie met het mobiliteitsbeleid

hebben echter geleid tot een stuurloze, autogerichte mobiliteit. De vooropgestelde kamstructuur² kan de selectieve bereikbaarheid niet waarmaken en de tanden van deze kam injecteren te vaak tot in de bebouwde kom, met verkeers- en parkeerdruk tot gevolg.

De onderzoeksresultaten onthullen het contrast tussen grote en kleine badplaatsen aan de Vlaamse Kust. Kleine gemeenten hebben het moeilijker met de periodieke parkeerdruk ten

gevolge van toeristen, terwijl deze druk in grotere steden meer gespreid is doorheen het jaar. De belangrijke planningsfase van het parkeerbeleid krijgt doorgaans dan ook weinig aandacht, wat zorgt voor een onsamenhangend parkeerbeleid.

Voldoende parkeercapaciteit lijkt voor veel kustgemeenten heilig te zijn. Er worden weinig geïntegreerde parkeermaatregelen genomen die elkaar versterken.

² De 'kamstructuur' is een ontsluitingsconcept voor toeristisch autoverkeer naar de kust. De E40 vormt hierbij de ruggengraat en de tanden van de kam ontsluiten de badsteden.

Ondanks het stijgend besef dat mobiliteit een volwaardige activiteit hoort te zijn, ontbreekt het de meeste kustgemeenten aan een voltijdse mobiliteitsambtenaar. Vaak is er wel een consistente parkeervisie aanwezig bij de ambtenarij. Onpopulaire maatregelen hebben echter een klein publiek en bijgevolg ook een beperkt politiek draagvlak. Het ontbreekt meermaals aan politieke moed om duurzame parkeermaatregelen in te voeren. De invloedrijke tertiaire sector speelt eveneens een aanzienlijke rol.

De lokale parkeervisie is overwegend gebaseerd op het 'stand-still principe', dat ondertussen plaats heeft moeten maken voor 'duurzame parkeervisies' en meer ingrijpende inspanningen vraagt van lokale overheden. Gemeenten lijken hier vaak niet klaar voor, wat blijkt uit de lage scores inzake planning van parkeerbeleid.

Bij de actiefase van het lokale parkeerbeleid wordt er meermaals voorbijgegaan aan parkeermaatregelen die de parkeerstructuur beïnvloeden. Als de parkeerdruk al wordt aangepakt, gaat het in veel gevallen om projectmatige, regulerende maatregelen. Voldoende parkeercapaciteit lijkt voor veel kustgemeenten heilig te zijn. Er worden weinig geïntegreerde parkeermaatregelen genomen die elkaar versterken: eenzijdige regulerende maatregelen zoals blauwe zone of een vergunningenbeleid zijn voor attractieve kustgemeenten geen oplossing. Een geïntegreerde set aan maatregelen moet inspelen op diverse parkeerbehoeften op wisselende momenten, met oog voor verschillende doelgroepen. Efficiënter omgaan met de parkeerruimte via meervoudig gebruik van de parkeerplaatsen is, in combinatie met regulering, veel effectiever. Een parkeerbeleid dat een strikt handhavingenbeleid omvat kan eveneens leiden tot een veel grotere effectiviteit.

Toch gaat overwegend meer aandacht naar parkeermaatregelen dan naar de plannings- en evaluatiefase van parkeerbeleid. Ongeacht het niveau van het parkeerbeleid, wordt het ruimtelijk beleid over het algemeen vrij hoog ingeschat. Vaak ontbreekt op het lokale niveau echter een duidelijke koppeling tussen het mobiliteits- en ruimtelijk beleid.

Nauwlettende opvolging en bijsturing van het parkeerbeleid komt slechts sporadisch voor. Er gebeuren amper parkeermetingen om de objectieve parkeerbehoeften na te gaan en het parkeerbeleid te onderbouwen (met uitzondering van de parkeerbalans bij opmaak van het mobiliteitsplan). Indien ze toch voorkomen, worden ze meestal uitgevoerd door parkeerbedrijven met commerciële doeleinden. De opkomst van private parkeerbedrijven is zich aan het doorzetten. Het is belangrijk dat er duidelijk begrensde parkeertaken uitgeoefend worden die een meerwaarde bieden aan het parkeerbeleid en kaders binnen een totaalvisie.

Vaak kwam een boeiende paradox en tegelijk zeer complexe even-

wichtsoefening voor de lokale overheden ter sprake: hoort het parkeerbeleid op lange termijn te worden uitgestippeld of moet er zo vaak en zo goed mogelijk worden bijgestuurd? Vaak wordt er voor geopteerd om het parkeerbeleid jaarlijks te evalueren en bij te sturen. Vanuit deze optiek kiest men er bewust voor om geen lange termijnbeleid te bepalen. Het is een enorme uitdaging om acties op korte termijn te laten kaderen binnen een visie op langere termijn. Indien de gemeente niet ingrijpt op korte termijn, "doet de gemeente niets". Anderzijds moet men opletten dat men niet actiegericht blijft handelen.

Er is, gezien het toeristische karakter van de kustregio, nood aan een betere (intergemeentelijke) communicatie om belangrijke potenties niet verloren te laten gaan. Potentiële randparkings kunnen bijvoorbeeld op de grens tussen twee kustgemeenten liggen. Een ander voorbeeld dat het belang van een goede verstandhouding illustreert, zijn P+R -terreinen die tot op heden geen succes zijn gebleken aan de Kust. Om een duurzaam parkeerbeleid na te kunnen streven zijn inspanningen nodig om alternatieven voor de auto aan te bieden. De medewerking van de NMBS en De Lijn is cruciaal. Het is evident dat P+R eveneens moet worden ondersteund door een sturend parkeerbeleid in de nabijgelegen centra. Inzake overleg wordt er te vaak gerekend op initiatieven van hogere overheden. De provincie biedt in haar PRS-WV een ruimtelijk ontwikkelingskader dat samenhangend is en moet leiden tot afstemming. De

mobiliteitseffecten hiervan zijn echter geen item. Dat er tot op heden geen systematisch mobiliteitsoverleg is tussen kustgemeenten, is bedenkelijk.

■ BLIJVEN ANALYSEREN EN EVALUEREN

Op basis van de aangereikte resultaten van dit onderzoek kunnen de kustgemeenten hun parkeerbeleid verder analyseren en deze evaluatie systematisch herhalen. De opvolging van de verschillende aspecten van het parkeerbeleid kan zo gegarandeerd worden. Los van het onderzoeksproject kan deze evaluatiemethodiek door elke lokale overheid als instrument worden ingezet bij het streven naar een duurzaam parkeerbeleid.

Nauwlettende opvolging en bijsturing van het parkeerbeleid komt slechts sporadisch voor. Er gebeuren amper parkeermetingen om de objectieve parkeerbehoeften na te gaan en het parkeerbeleid te onderbouwen.

SAMENVATTING

In het kader van een afstudeerproject van het derde bachelorjaar verkeerskunde werd het parkeerbeleid van de 10 Vlaamse kustgemeenten onder de loep genomen. De opzet was een kader te creëren om het ontwikkelingsniveau van het lokale parkeerbeleid in kaart te brengen. Het onderzoek werd geleid door de centrale vraag 'In welke mate is er op lokaal niveau overeenstemming tussen het huidige en gewenste parkeerbeleid?'.
Trefwoorden: onderzoek, parkeren.