

Doelen en effecten van het Deventer parkeerbeleid

Onderzoeksrapportage rekenkamercommissie gemeente Deventer

Versie: rapportage na ambtelijk wederhoor en bespreking rekenkamercommissie, 19 december 2016

Inhoud

1	Inleiding	3
2	Doel en opzet van het onderzoek	5
3	Conclusies en aanbevelingen	7
3.1	Beleidsdoelen	7
3.2	Beleidseffecten	8
3.3	Exploitatie en rol bestuur	9
3.4	Vergelijkend perspectief.....	10
4	Beleidsdoelen	11
4.1	Doelen parkeerbeleid	11
4.2	Mate van concreetheid en samenhang van de doelen	14
4.3	Tussenconclusies beleidsdoelen	17
5	Beleidseffecten	19
5.1	Monitoring en effecten van het parkeerbeleid	19
5.2	Effecten ten aanzien van overkoepelende doelen.....	21
5.3	Tussenconclusies beleidseffecten	25
6	Financiële exploitatie en rol van het bestuur.....	26
6.1	Inrichting parkeerexploitatie	26
6.2	Rol bestuur	28
6.3	Tussenconclusies exploitatie	28
7	Vergelijkend perspectief.....	30
7.1	De exploitatie in perspectief	30
7.2	Tussenconclusies parkeerbeheer	32
	Bijlage: overzicht gesprekspartners en literatuurlijst	33

1 Inleiding

De rekenkamercommissie van Deventer heeft onderzoek gedaan naar het parkeerbeleid van de gemeente Deventer. Dit onderzoek is uitgevoerd door onderzoeksbureau Lexnova (Groningen), in samenwerking met het bureau Mobycon (Delft). In deze rapportage treft u de onderzoeksbevindingen aan, alsmede de conclusies en enkele aanbevelingen voor het parkeerbeleid.

Parkeerbeleid vormt een regelmatig terugkerend gespreksonderwerp in de raad en houdt ook de gemoederen van brancheorganisaties en bewoners bezig. De politieke discussies en gesprekken met direct belanghebbenden draaien doorgaans om de vraag wat de feitelijke doelen van het beleid zijn en of met die doelen ook de (economische) aantrekkelijkheid en leefbaarheid van de stad gediend zijn. Ook vragen naar de exploitatie keren geregeld terug. Dit onderzoek beoogt mede deze discussie te dienen door terug te gaan naar de basis van het Deventer beleid en de effecten ervan. Uiteraard beoogt dit onderzoek ook bij te dragen aan verbetering van dat beleid, waar nodig. Dat onderzoeksdoel komt naar voren in de aanbevelingen die aan de conclusies verbonden zijn.

Het parkeerbeleid van de gemeente Deventer heeft betrekking op de binnenstad en de schilwijken. De verkeerssituatie van dit gebied wordt bepaald door het historische karakter van de binnenstad. Omdat het oppervlak van het centrum relatief beperkt is, heeft verkeers- en parkeerregulering aldaar per definitie uitwerking op de randen van het centrum. In het stadscentrum vindt een mengeling van activiteiten plaats: wonen, werken en bezoeken, met daarmee gepaard gaande belangen. Voor parkeerregulering betekent dit dat altijd gezocht moet worden naar een optimale situatie voor verschillende soorten belanghebbenden. Die regulering is bovendien ‘gebonden’ aan de ruimtelijke situatie en de waarden en doelen die ten aanzien van de ruimte worden nagestreefd. In deze context moet het *Parkeerbeleidsplan* worden gezien dat de gemeenteraad in 2013 heeft vastgesteld. Dit plan is het uitgangspunt van het onderzoek dat zich uitstrekt over de periode 2013 – 2015.

In het onderzoek hebben we gebruik gemaakt van een aantal vooraf vastgestelde onderzoeksvragen die thematisch geordend zijn. Die thema's betreffen de beleidsambities met parkeren, de effecten van het beleid, de inrichting van de exploitatie en het vergelijkend perspectief op die exploitatie. Deze thema's en de bijbehorende vragen lichten we in het rapport verder toe. De onderzoeksvragen en hun thematische ordening bepalen tevens de opzet van het rapport. Elk thema heeft een eigen hoofdstuk en daarin beantwoorden we de onderzoeksvraag. Indien van toepassing, beoordelen we deze resultaten aan de hand van een norm. Ook de normen zijn vooraf vastgesteld. Normen zijn van toepassing als een vraag een kwalitatief oordeel impliceert. Aan het slot van paragrafen waarin één of meerdere samenhangende onderzoeksvragen aan de orde zijn geweest, vermelden we de score van de desbetreffende vragen op de norm:

Voldoet	+
Voldoet deels	+/-
Voldoet niet	-

Bij de interpretatie van de score dient vanzelfsprekend steeds de toelichtende tekst betrokken te worden.

Het onderzoek is uitgevoerd door bestudering van de relevante beleidstukken, stukken aan de raad inzake parkeren en onderzoeksverslagen (zoals van onderzoeken naar parkeerdruk, leefbaarheid en bezoekersgedrag). Het gaat bij die laatste om onderzoeken die uitgevoerd zijn in opdracht van of die bekend zijn bij de gemeente Deventer. De bijlage bevat een overzicht van gebruikte documenten. In het kader van dit rekenkameronderzoek hebben we niet zelf metingen uitgevoerd naar beleidseffecten. Het onderzoek vult een doeltreffendheid- en doelmatigheidsonderzoek op basis van artikel 213a van de Gemeentewet aan (het onderzoeksrapport uit 2013 is getiteld *Een efficiënte en effectieve parkeereexploitatie?*). Dat onderzoek was primair gericht op de efficiëntie van het parkeerbeleid en de uitvoering ervan, terwijl in dit onderzoek het accent ligt op de inbedding van parkeerbeleid in overig beleid en op de maatschappelijke effecten ervan. Behalve van bestaand onderzoek, hebben we gebruik gemaakt van de informatie van gemeentelijke medewerkers. In de bijlage bevindt zich een lijst van geïnterviewde medewerkers en bestuurders. Daarnaast is ook met een vertegenwoordiging van belanghebbenden uit de binnenstad gesproken over het gemeentelijke parkeerbeleid. De bijeenkomst had tot doel het spiegelen van het beleid aan de beleving van de betrokkenen. De deelnemers staan eveneens vermeld in de bijlage. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode augustus – oktober 2016.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zetten we uiteen hoe en vanuit welke vragen we het onderzoek hebben aangepakt. Hoofdstuk 3 bevat de conclusies en aanbevelingen. Deze worden gepresenteerd binnen het kader van de onderzoeksvragen die aanleiding gegeven hebben tot de conclusies en aanbevelingen. Dit deel van het rapport vormt de bestuurlijke nota. De daaropvolgende hoofdstukken vormen de nota van bevindingen: deze hoofdstukken bevatten de onderzoeksresultaten. Hoofdstuk 4 gaat over de beleidsdoelen, hoofdstuk 5 over de beleidseffecten, hoofdstuk 6 over de parkeereexploitatie en hoofdstuk 7 zet deze exploitatie in een vergelijkend perspectief. In de bijlage vindt u een overzicht van gesprekspartners in het kader van het onderzoek en een overzicht van geraadpleegde beleidsdocumenten en onderzoeken.

2 Doel en opzet van het onderzoek

Het onderzoek is gericht op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het parkeerbeleid van de gemeente Deventer. Daarbij ligt de nadruk op de doeltreffendheid: de mate waarin de doelen en ambities gerealiseerd worden. Om die te kunnen bepalen moeten twee voorafgaande vragen worden beantwoord, namelijk wat die doelen behelzen en of die doelen ook gemonitord worden. Vervolgens is het van belang om te kijken wat de beleidseffecten volgens die monitoring zijn en wat die al dan niet zeggen over de werkelijkheid van de beleidseffecten (de uitwerking ervan, de maatschappelijke effecten). De doelmatigheid van het parkeerbeleid komt in dit onderzoek slechts beperkt aan de orde en heeft hier vooral betrekking op de inrichting van parkeerexploitatie en de vraag of het beleid mogelijk efficiënter uitgevoerd kan worden door minder zelf te doen.

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een twaalfstal onderzoeksvragen die geclusterd zijn in vier thema's. Aan die vragen zijn, voor zover dat relevant is, normen gekoppeld. Zuiver inventariserende onderzoeksvragen of vergelijkende vragen hebben geen norm. Vragen daarentegen die beogen de kwaliteit van het beleid in beeld te brengen zijn wel voorzien van een norm, die een kwaliteitsniveau veronderstelt.

De vier onderzoeksthema's zijn:

1. Beleidsdoelen: een inventarisatie en beoordeling op meetbaarheid van de parkeerdoelen en de verbinding van die doelen met leefbaarheid en ruimtelijke en economische ambities van de gemeente.
2. Beleidseffecten: een inventarisatie van de resultaten van onderzoek naar de uitwerking van het parkeerbeleid, de mate waarin de doelen daarvan gerealiseerd worden en de uitwerking ervan op de overkoepelende doelen. Bij die laatste gaat het weer om leefbaarheid, economie en ruimtelijke kwaliteit.
3. Financiële exploitatie: een onderzoek naar de inrichting van de parkeerexploitatie en de mate waarin bestuursorganen inzicht hebben in en sturing kunnen uitoefenen op de eventuele baten.
4. Vergelijkend perspectief: een vergelijking van de kostenopbouw van parkeren in Deventer met die van vergelijkbare steden en met een geprivatiseerde situatie.

De vier onderzoeksthema's komen successievelijk in de navolgende hoofdstukken aan bod. Per hoofdstuk wordt de balans opgemaakt in de vorm van een oordeel over de norm en een aantal tussenconclusies. Deze tussenconclusies vormen de basis voor de samenvattende conclusies in hoofdstuk 7.

De onderzoeksthema's zijn vertaald in de volgende onderzoeksvragen en normen:

Hoofdstuk 3	Onderzoeksvraag	Norm
	Welke doelen heeft de gemeente geformuleerd voor parkeren en daaraan gerelateerde ruimtelijke, sociale en economische zaken?	Niet van toepassing.
	Zijn deze doelen SMART geformuleerd?	De doelstellingen van het parkeerbeleid zijn helder, realistisch, werkbaar en, voor zover mogelijk, meetbaar geformuleerd.

		Er bestaat in het parkeerbeleid een verband tussen parkeerproblemen, doelstellingen van beleid en parkeermaatregelen.
	Hoe verhouden zich de doelstellingen onderling?	De doelstellingen van het parkeerbeleid en van het economisch, ruimtelijk en sociaal beleid hangen onderling logisch met elkaar samen, i.c. vormen een consistent geheel.
Hoofdstuk 4	Worden de resultaten van het parkeerbeleid periodiek gemonitord en geëvalueerd?	De doelstellingen van het parkeerbeleid worden periodiek gemonitord, conform het voornemen van het <i>Parkeerbeleidsplan</i> .
	Hoe verhouden de effectmetingen zich tot de diverse doelen van het parkeerbeleid en wat zijn de uitkomsten ervan?	De monitoring sluit inhoudelijk aan bij de doelstellingen, dat wil zeggen, dat wat gemeten wordt is het beoogde effect van de doelstellingen.
		De in de parkeerdoelstellingen beoogde parkeerregulering wordt bereikt, dat wil zeggen, de beoogde effecten van de doelstellingen treden op.
	Wat kan op basis van onderzoek geconcludeerd worden over de uitwerking van parkeerbeleid op de leefbaarheid en economische vitaliteit van de gemeente Deventer?	De effecten van het parkeerbeleid dragen bij aan de economische vitaliteit van de binnenstad van Deventer.
De effecten van het parkeerbeleid dragen bij aan de leefbaarheid van de binnenstad en schilwijken van Deventer.		
Hoofdstuk 5	Hoe is de parkeerexploitatie van Deventer ingericht en is deze opzet vastgesteld?	Het is bekend welke kosten en baten aan de parkeerexploitatie dienen te worden toegerekend en dit exploitatie-uitgangspunt is bestuurlijk vastgelegd.
		Deze toerekening aan de parkeerexploitatie is gangbaar bij Nederlandse gemeenten.
	Wat zijn de resultaten van de parkeerexploitatie in de onderzoeksperiode en hoe zijn die bestemd?	De jaarlijkse financiële resultaten van de parkeerexploitatie zijn in lijn met de exploitatie-uitgangspunten van het <i>Parkeerbeleidsplan</i> .
	Op welke wijze worden college en raad geïnformeerd over de resultaten van het parkeerbeleid?	Er zijn afspraken over de wijze waarop en de frequentie waarin de raad over de resultaten, zowel in financiële als beleidsmatige zin, van het parkeerbeleid wordt geïnformeerd.
Hoofdstuk 6	Hoe verhoudt de kostenopbouw van de Deventer parkeerexploitatie zich tot die van vergelijkbare steden?	Niet van toepassing.
	Hoe verhoudt deze kostenopbouw zich tot die van een situatie waarin de huidige en eventueel aan te leggen toekomstige parkeervoorzieningen commercieel geëxploiteerd zouden worden?	

Om tot een oordeel te komen zijn zoals gezegd beleidsdocumenten, besluitvormingsdocumenten en metingen van de gemeente Deventer bestudeerd. Daarnaast is gesproken met gemeentelijke medewerkers. Die gesprekken dienden ter verifiëring en aanvulling van de documentstudie. Ook is gesproken met belanghebbenden van het parkeerbeleid, met als doel toetsing van het zelfbeeld van de gemeente inzake parkeren aan externe ervaringen. Waar dat relevant is, wordt in de tekst aangegeven of bepaalde informatie afkomstig is van medewerkers of belanghebbenden.

3 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk vatten we de tussenconclusies uit de voorgaande hoofdstukken samen en we verbinden daaraan aanbevelingen. We rubriceren deze conclusies en aanbevelingen naar de onderzoeksthema's uit de vorige hoofdstukken. Om het verband met de normen duidelijk naar voren te laten komen, vatten we die per thema nog even samen (soms gaat het om vragen in plaats van normen). Sommige conclusies en aanbevelingen overstijgen het onderzoeksthema waaraan ze zijn gekoppeld, dat wil zeggen ze zijn deels ook van toepassing op een ander thema.

3.1 Beleidsdoelen

<i>Vragen en normen</i>
Wat zijn de beleidsdoelen? De parkeerdoelen zijn SMART geformuleerd, hangen samen met gesignaleerde problemen en met het overkoepelend beleid.
<i>Conclusies</i>
<p>1. Beleidsdoelen parkeerbeleid</p> <p>Het Deventer parkeerbeleid beoogt primair twee zaken, te weten een autoluwe binnenstad en leefbaarheid in relatie tot de parkeersituatie in de schilwijken. In iets ruimer perspectief wil Deventer de stad bereikbaar houden door voldoende parkeercapaciteit te bieden aan de randen, om zo een optimale mengeling van de functies wonen, werken en bezoeken te bevorderen. Het parkeerbeleid staat in een kader van de wens tot bevordering van economische vitaliteit en wordt begrensd door het belang van leefbaarheid voor bewoners en het historische stadskarakter. Conservering van dat laatste is tegelijkertijd een economische troef: een authentieke en autoluwe binnenstad wordt gezien als visitekaartje.</p> <p>2. Meetbaarheid</p> <p>Een deel van de met deze beleidsvisie samenhangende doelen is helder en meetbaar geformuleerd, een deel is dat niet. Dat laatste geldt met name voor centrale begrippen als 'autoluw', 'parkeerproblemen ervaren', 'randen van het centrum' of 'voldoende parkeerplek'. Ook verbindt het <i>Parkeerbeleidsplan</i> het begrip 'economische vitaliteit' met 'autoluw', wat de indruk wekt dat er een eenduidige relatie bestaat tussen economische vitaliteit en parkeren. Dat is niet het geval.</p> <p>3. Consistentie</p> <p>De ruimtelijke, economische en sociale componenten (leefbaarheid) vormen een samenhangend geheel dat een duidelijk kader vormt voor het parkeerbeleid. Uit dat kader vloeit voort dat het parkeerbeleid niet gericht is op maximaal voldoen aan de parkeervraag, maar sturend en regulerend is, waarbij tegelijkertijd bereikbaarheid een randvoorwaarde blijft. Een aanvullende conclusie is dat de samenhang van parkeerbeleid en ruimtelijke, sociale en economische waarden gereconstrueerd moet worden uit diverse documenten en niet op een centrale plaats is verwoord.</p>
<i>Aanbevelingen</i>
1. Actualisering beleidsplan

Actualiseer het basisbegrippen en maatregelenprogramma in het *Parkeerbeleidsplan*, zodat een goede aansluiting ontstaat met het feitelijke parkeerbeleid van dit moment. Voor aanpassing in het *Parkeerbeleidsplan* komt in aanmerking:

- Preciseer doelstellingen of centrale begrippen: wat is 'autoluw', wat is de gewenste verhouding tussen parkeren op straat en in garages, wat verstaat de gemeente onder ruimtelijke kwaliteit?
- Gebruik het begrip 'economische vitaliteit' niet langer op operationeel niveau ('autoluwe binnenstad'), maar op strategisch niveau (parkeerbeleid als dienstbaar aan economische vitaliteit; daarnaast aan ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid, die overigens weer 'terugwerken' op economische vitaliteit).
- Verwerk de manier waarop uitvoering inmiddels deels is uitbesteed in het plan; geef in het algemeen goed inzicht in de verhouding zelf doen, uitbesteding en geprivatiseerde voorzieningen.
- Actualiseer het uitvoeringsprogramma van parkeermaatregelen. Jaarlijkse uitvoeringsprogramma kunnen worden overgenomen in de Programmabegroting.

2. Parkeermaatregelen planmatig uitvoeren

Bewaak de samenhang van doelen en bijpassende maatregelen, die het gewenste effecten moeten bewerkstelligen. De basis daarvoor vormt een geactualiseerd *Parkeerbeleidsplan*. Het parkeerbeleid vertoont een samenhang van parkeren en bereikbaarheid; verplaatsing van de parkeerfunctie naar relatief excentrische garages vraagt om investering in (loop)routes naar het centrum.

3.2 Beleidseffecten

Normen

De parkeerbeleidsdoelen worden gemonitord, de beoogde effecten worden gemeten en treden op. Het parkeerbeleid draagt in het bijzonder bij aan economische vitaliteit en leefbaarheid.

Conclusies

1. Monitoring en aansluiting bij de doelen

Deventer voert regelmatig metingen uit naar parkeerdruk en overige aan parkeren gerelateerde zaken. Concreet meet Deventer tweejaarlijks de parkeerdruk. Voor wat de parkeercapaciteit op straat betreft, blijkt daaruit een ontwikkeling in de richting van een meer autoluw centrum. Ook ontstaat een beeld van beschikbaarheid van parkeerplekken op verschillende momenten en locaties. Daarnaast voert Deventer tevredenheidsonderzoeken uit waarvan bereikbaarheidsvragen en parkeervragen een onderdeel vormen. Uit deze metingen en onderzoeken zijn tot op zekere hoogte conclusies te trekken over de mate van beleidssucces. De beoogde beleidseffecten worden al met al slechts ten dele 'precies' gemeten: niet alle doelen worden systematisch of in hun volle reikwijdte gemeten.

2. Effecten

Uit de metingen blijkt dat het gewenste effect optreedt van een afname van parkeercapaciteit op straat, tezamen met het in stand blijven van voldoende parkeergelegenheid in totaliteit. Of bewoners van binnenstad en schilwijken parkeerproblemen ervaren, met andere woorden of hun leefbaarheid onder druk staat, wordt niet systematisch gemeten. Niettemin blijkt uit aan dit

vraagstuk gerelateerde metingen dat dergelijke problemen niet zijn toegenomen sinds de vaststelling van het *Parkeerbeleidsplan*. Wel blijkt dat parkeerproblemen in het centrum en de schilwijken beduidend groter zijn dan in de gemeente als geheel. Voor de economische vitaliteit in de gebruikelijke, brede zin van het woord, lijkt het parkeerbeleid geen belemmerende factor te zijn. Er is voldoende aanbod nabij het directe centrum. Uit onderzoek blijkt dat Deventer geldt als economisch vitaal centrum, al blijkt tevens dat die vitaliteit inmiddels onder druk staat.

Aanbevelingen

1. Systematische beleidsevaluatie

Laat beleidsevaluatie zo precies mogelijk aansluiten op de beoogde beleidsdoelen. Meet gedurende jaren achtereen dezelfde grootheden, zodat systematische rapportage mogelijk is en ontwikkelingen zijn vast te stellen.

Toelichting: de verzameling doelstellingen dient het uitgangspunt te vormen van wat gemeten gaat worden, in plaats van omgekeerd, zoals nu deels het geval is (waarbij voorhanden metingen in verband gebracht worden met doelen). De parkeerdoelen betreffen in grote lijnen de mate van autoluwheid van de binnenstad (parkeren op straat), het gebruik en de bereikbaarheid van parkeergarages, de relatie tussen parkeervoorziening en bezoek aan de binnenstad, de algehele bereikbaarheid van de binnenstad en de leefbaarheid in de schilwijken in relatie tot parkeerdruk en -voorzieningen. De monitoring van deze beleidsdoelen valt uiteen in het verzamelen van 'harde' meetgegevens (zoals parkeerdrukmetingen) en in meer kwalitatieve metingen (zoals enquêtes).

2. Economische vitaliteit onderzoeken

Voer nader onderzoek uit naar mogelijke oorzaken van de terugloop van bezoekers (consumenten) aan de binnenstad, die sterker is dan in vergelijkbare steden. Daarin kan ook aandacht worden besteed aan de algehele bereikbaarheid, de kwaliteit van parkeervoorzieningen en de eventuele relatie tot de aantrekkelijkheid van de stad.

3.3 Exploitatie en rol bestuur

Normen

De kosten en baten die toegerekend moeten worden aan de parkeerexploitatie zijn bekend en (bestuurlijk) vastgesteld. De inrichting van de parkeerexploitatie is bovendien in overeenstemming met wat gemeentelijk gebruikelijk is. De raad wordt volgens afspraak over resultaten geïnformeerd.

Conclusies

1. Exploitatie

De lasten en baten van de parkeerexploitatie zijn bekend en vastgesteld. De exploitatie bevat posten die daarin normaalgesproken zijn aan te treffen. Wel zijn enkele bijzondere kosten opgenomen, namelijk voor voorzieningen voor de fiets en het voetveer over de IJssel. Het oorspronkelijke uitgangspunt van het *Parkeerbeleidsplan*, namelijk een 'in principe zelfvoorzienende' exploitatie, wordt inmiddels opgevat als een exploitatie met een winst oogmerk zonder directe relatie met parkeerdoelen. De jaarlijkse afdracht aan de algemene middelen, waartoe de raad in dit kader heeft besloten, heeft inmiddels een structureel karakter.

2. Rol bestuur

De bestuursorganen worden op afdoende wijze, volgens afspraak en overeenkomstig hun rol betrokken bij het parkeerbeleid en de uitvoering daarvan. Uiteraard is de raad vrij in de wijze waarop hij invloed op het parkeerbeleid wenst uit te voeren. Dat heeft wel consequenties voor de beleidsdoelen. Door de hiervoor genoemde afdracht aan de algemene middelen vervalt de 'automatische' bestemming van parkeeropbrengsten voor aan parkeren gerelateerde investeringen. Over die laatste moet nu besloten worden in een afweging over alle mogelijke gemeentelijke investeringen die uit de algemene middelen gefinancierd moeten worden. Dat kan het evenwicht in het parkeerbeleid (voldoende totaalcapaciteit en goede algemene bereikbaarheid) in gevaar kan brengen.

Aanbevelingen

Financiële uitgangspunten verhelderen

Zorg voor een betere aansluiting tussen financieel parkeerbeleid en praktijk, door ofwel actualisering van de financiële uitgangspunten in het *Parkeerbeleidsplan* (zie ook 3.1), ofwel wijziging van de omgang met baten van de parkeerexploitatie.

3.4 Vergelijkend perspectief

Vragen

Hoe verhoudt de kostenopbouw van Deventer zich tot andere exploitaties en wat is er te zeggen over mogelijke privatiseringsvoordelen?

Conclusies

De manier waarop Deventer het parkeren in beleid en uitvoering heeft georganiseerd, wordt gekenmerkt door een mengeling van beheervormen: beleid en aansturing worden door de gemeente zelf gedaan, de gemeente is eigenaar van enkele parkeergarages, een deel van de uitvoeringstaken is uitbesteed aan een coöperatie, een deel wordt door het eigen groenbedrijf verzorgd en ten slotte is een aantal parkeergarages in particulier eigendom. Een dergelijke organisatorische mengvorm is kenmerkend voor gemeenten van vergelijkbare omvang. Voor verdere privatisering zijn de mogelijkheden beperkt tot enkele parkeergarages. Deze leveren een positieve bijdrage aan de parkeerexploitatie. De parkeertarieven voor bezoekers zijn niet hoog in vergelijking met relatief vergelijkbare steden. De praktijk wijst uit dat sturen op kwalitatieve doelstellingen, zoals die zijn verankerd in het Deventer parkeerbeleid, moeilijker is bij geprivatiseerde diensten. Het ligt vanuit dat perspectief niet voor de hand om de huidige parkeergarages die door de gemeente worden geëxploiteerd over te dragen aan particuliere beheerders. Bovendien leveren deze voorzieningen een positieve bijdrage aan de totale parkeerexploitatie.

4 Beleidsdoelen

4.1 Doelen parkeerbeleid

Onderzoeksvraag	Norm
Welke doelen heeft de gemeente geformuleerd voor parkeren en daaraan gerelateerde ruimtelijke, sociale en economische zaken?	Niet van toepassing

In de beantwoording van deze vraag maken we onderscheid tussen de doelen van het parkeerbeleid zelf (a) en de aan dit beleid gerelateerde doelen (b). Ten slotte zetten we in samenvattende zin de verzameling van belangrijkste doelstellingen nog even op een rijtje (c). Deze verzameling vormt de basis voor de beoordeling in de volgende paragraaf (3.2).

A. PARKEERBELEIDSPLAN

Het *Parkeerbeleidsplan* is de belangrijkste bron voor de gemeentelijke parkeerdoelen. Volgens het plan ondersteunt parkeerbeleid het behalen van bepaalde ruimtelijke ambities. Het beleidsplan verwijst in dit verband naar het plan ('beslisdocument') *Bericht aan de stad: Deventer binnen bereik*. Parkeerbeleid is dienstbaar aan de daarin geformuleerde ambitie. Die luidt volgens het *Parkeerbeleidsplan*: 'het bieden van een hoogwaardige ruimte om in te leven. Daarbij wil Deventer een aantrekkelijke vestigingsplaats zijn voor bedrijven.' Parkeerbeleid moet daarom de volgende effecten sorteren:

- 'Deventer heeft een leefbare woon-, werk- en verblijfsomgeving'
- 'Deventer is een bereikbare gemeente'

Daaruit volgen de hoofddoelen van het parkeerbeleid als zodanig:

- 'Leefbare schilwijken waar bewoners nog wel hun auto kunnen parkeren'
- 'Parkeren moet bijdragen aan de economische vitaliteit van de stad'

Beide doelen worden vervolgens aangescherpt. Leefbare schilwijken betekent dat bewoners 'steeds minder parkeerproblemen' ervaren bij hun eigen woning en het parkeervergunningstelsel 'positief ervaren'. Economische vitaliteit betekent streven naar een 'autoluwe' en tegelijk 'goed bereikbare' binnenstad, een doel dat vervolgens nader is gepreciseerd in drie subdoelen. Autoluw maar bereikbaar is 'behaald' als:

- 'De capaciteit en bezetting van parkeerplaatsen aan de randen is toegenomen, zodat daar in de regel altijd voldoende plaats is.'
- 'Er voldoende parkeerplaatsen in de binnenstad aanwezig zijn voor specifieke doelgroepen, o.a. bewoners, kort parkeerders, mensen met een gehandicaptenkaart.'
- 'Het aantal parkeerplaatsen in de binnenstad is afgenomen van 1200 parkeerplaatsen in 2012 naar 1100 in 2015.'

Het hoofdstuk 'Uitgangspunten' van het *Parkeerbeleidsplan* werkt de doelstellingen deels verder uit. Er wordt onderscheid gemaakt tussen bewoners en bezoekers. In de binnenstad zijn bezoekers de

‘primaire doelgroep’ gedurende de openingstijden van winkels; buiten die tijden zijn dat de bewoners (die het in het ‘noordelijk deel’ van de binnenstad voortdurend zijn). In de schilwijken zijn bewoners de primaire doelgroep. Een parkeerregime wordt hier alleen ingevoerd in delen die grenzen aan gebieden waar al zo’n regime geldt.

Daarnaast zijn er doelen (of uitgangspunten) geformuleerd voor de exploitatie en evaluatie van parkeerbeleid. Het financiële uitgangspunt is dat parkeren ‘zelfvoorzienend’ is, een doelstelling die op het moment van beleidsvaststelling nog niet was bereikt. Het beleidsplan bevat aanwijzingen hoe de gewenste situatie bereikt kan worden. Onder zelfvoorzienend wordt doorgaans verstaan een situatie waarin (totale) kosten en baten van parkeren tenminste in evenwicht zijn (het parkeren kan ‘kostendekkend’ worden uitgevoerd). Niet geheel duidelijk is wat in Deventer onder ‘zelfvoorzienend’ wordt verstaan. We gaan daar nader op in in hoofdstuk zes.

Het uitgangspunt voor monitoring van het plan is dat de beleidsdoelen (leefbare schilwijken en een economisch vitale binnenstad) worden geëvalueerd. Daarnaast worden de effectiviteit van de maatregelen bij herhaling onderzocht en wel in parkeeronderzoeken (kwantitatief) en in parkeerpeilingen (kwalitatief).

B. GERELATEERDE BELEIDSDOELEN

Uit het parkeerbeleidsplan wordt duidelijk dat parkeren in relatie staat tot drie ‘waardegebieden’ en daaraan gerelateerde beleidsgebieden:

- Ruimtelijke kwaliteit
- Economische vitaliteit
- Leefbaarheid

De bron voor doelen op deze terreinen vormen de *Programmabegroting* (in dit geval die van 2015) en het reeds genoemde *Bericht aan de stad: Deventer binnen bereik*.

Ruimtelijke doelen

Het programma ‘ruimtelijke ontwikkeling’ (programma 5 van de *Programmabegroting*) bevat onder andere het product ‘verkeer- en vervoerbeleid’. Dit product kent als doelstelling: ‘Het aantal inwoners dat (zeer) tevreden is over de bereikbaarheid van de eigen buurt is groter dan 66%.’ De daaruit voortvloeiende maatregelen betreffen diverse vervoersvormen: ‘inzet’ voor goede bereikbaarheid per spoor, ‘aanpak’ van ‘fietsproblematiek in de binnenstad’ en het uitvoeren van het ‘parkeerbeleid’. Bij dat laatste wordt ‘autovrij maken van het Grote Kerkhof’ met name genoemd.

De programmabegroting koppelt dus ruimtelijke doelen aan bereikbaarheid. De bereikbaarheid van de (binnen)stad is hier vertaald in die per trein, fiets en auto. Voor bereikbaarheid per laatstgenoemd vervoermiddel wordt verwezen naar het parkeerbeleidsplan.

Ook *Bericht aan de stad: Deventer binnen bereik* beziet bereikbaarheid, ruimtelijke kwaliteit en parkeren in samenhang en stelt een aantal maatregelen voor. Parkeren (komst met de auto) is een onderdeel van de algehele bereikbaarheid van de stad, waar ook openbaar vervoer, fiets en voetgangers deel van uitmaken.

Daarnaast bevat dit document kwalitatieve ruimtelijke doelen. Vooral in de binnenstad worden parkeermaatregelen ingekaderd door eisen van ruimtelijke kwaliteit. Wat die zijn, komt naar voren in enkele passages:

‘De beleving van de binnenstad wordt bepaald door de kwaliteit van de plint met zijn diversiteit aan gevelbeelden en winkelpuien, maar ook door de inrichting met haar verharding en stoffering. Het openbaar domein moet zo onbelemmerd mogelijk ruimte bieden aan de voetganger: richtinggevend, veilig en comfortabel.’

‘Uiteindelijk gaat het om de versterking van de ruimtelijke en functionele kwaliteiten van Deventer waarvoor een goede bereikbaarheid nodig is. Bij de gekozen oplossingen spelen de ruimtelijke en functionele kwaliteiten dan ook een belangrijke rol. De ruimtelijke kwaliteit heeft alles te maken met de kwaliteit van de openbare ruimte maar ook met het historisch weefsel van de binnenstad. Die historische structuur is een essentiële kwaliteit en dient bij de te treffen maatregelen te worden gerespecteerd en waar mogelijk te worden hersteld of versterkt.’

Ruimtelijke kwaliteit, zo kun je hieruit afleiden, is primair de historische authenticiteit van de binnenstad. Parkeermaatregelen, als onderdeel van algehele bereikbaarheidsstrategie, dienen dit karakter te respecteren. Concreet betekent dat, blijkens het document, onder andere:

- De voetganger heeft het primaat
- Zo min mogelijk verkeersstromen in de binnenstad, door het autoverkeer via andere routes te leiden
- Een deel van de pleinen autovrij maken; getalsmatig wel compensatie
- Een parkeerregime dat parkeren aan de randen van de binnenstad bevordert

Economische doelen

Programma 10 van de *Programmabegroting*, economie, kunst en cultuur, ordent de beleidsdoelstellingen thematisch. In die thema's wordt geen verband gelegd met parkeren. Dat neemt niet weg dat parkeren gerelateerd kan worden aan het thema 'boeiende beleefstad', dat zich richt op de aantrekkelijkheid van Deventer voor bezoekers. Daaraan koppelt het programma een aantal kwantitatieve doelen, zoals stijging van toeristische overnachtingen, behoud van een breed aanbod aan culturele voorzieningen en stijging van het bestedingsniveau per toeristisch bezoek.

Randvoorwaarde voor deze ambities, zou je kunnen zeggen, is onder andere een goede bereikbaarheid. Een deel van de gewenste bezoekers zal per auto komen. De ambities over bezoekersaantallen mogen niet nadelig beïnvloed worden door gebrekkige of te dure parkeervoorzieningen.

Doelen ten aanzien van niet-toeristische bezoekers, dus de consumenten in het algemeen, ontbreken overigens in het programma. Er is, buiten de programmabegroting, niet één, omvattend economisch beleidsplan. Het streven naar 'economische vitaliteit', een belangrijk begrip in het *Parkeerbeleidsplan*, wordt in het economisch beleid dus niet nader geëxpliciteerd.

Doelen omtrent leefbaarheid

Dat parkeren gerelateerd is aan leefbaarheid, blijkt uit het feit dat de producten 'parkeren' en 'uitvoering verkeer- en vervoerbeleid' zijn opgenomen in programma 3, leefomgeving, van de *Programmabegroting*. Van de doelstellingen van dit programma heeft één rechtstreeks betrekking op parkeren: 'Het aandeel van de inwoners dat tevreden is over de looproutes van en naar de parkeervoorzieningen in de binnenstad stijgt naar 70%.' Daarnaast kent het programma nog een aantal indirect met parkeren verbonden doelen, zoals ten aanzien van het in stand blijven van 'ruimtelijke kwaliteit', doorstroming van verkeer en bereikbaarheid, het stimuleren van fietsgebruik voor verplaatsingen binnen de woonstad en stallingsmogelijkheden voor de fiets in de binnenstad.

Ook hier is parkeren een onderdeel van het algehele bereikbaarheidsvraagstuk. Het gebruik van de fiets (in plaats van de auto, naar mag worden aangenomen) dient te worden gestimuleerd.

Doorstroming van verkeer, bezoek aan de binnenstad per fiets, goede bereikbaarheid van de binnenstad vanaf parkeerlocaties zijn kennelijk de middelen die moeten bijdragen aan een leefbare stad. Hoewel niet expliciet wordt benoemd waaruit die leefbaarheid bestaat, kun je uit de doelen afleiden dat een leefbare (binnen)stad betekent een autoluwe maar goed bereikbare stad. Dat is in lijn met het *Parkeerbeleidsplan*.

C. SAMENVATTING PARKEER- EN CONTEXTDOELEN

In onderstaand overzicht vatten we de doelen per beleidsterrein, voor zover gerelateerd aan parkeren, in hoofdlijnen nog een keer samen:

Terrein	Doelen
Parkeren	Leefbare schilwijken: bewoners ervaren steeds minder parkeerproblemen en waarderen het vergunningensysteem.
	Een autoluwe, dat is economisch vitale, binnenstad, wat blijkt uit afname van parkeerplaatsen in het centrum en voldoende parkeer capaciteit en bezetting aan de randen.
Ruimte	Doel van het verkeersbeleid is onder andere dat een groot deel (tenminste 66%) van de inwoners tevreden is over de bereikbaarheid van de eigen buurt.
	Ruimtelijke kwaliteit in inhoudelijke zin is het historische karakter van de binnenstad: deze vormt de kern van de aantrekkelijkheid ervan en dient gerespecteerd te worden in parkeerbeleid.
Economie	Deventer is aantrekkelijk voor bezoekers, zoals blijkt uit toename van bezoekersaantallen en bestedingen.
Leefbaarheid	Inwoners (dat wil zeggen: meer dan 70% daarvan) zijn tevreden over de looproutes naar de parkeervoorzieningen.
	De leefomgeving is gediend met goede ruimtelijke kwaliteit en doorstroming en bereikbaarheid, niet alleen per auto, maar zeker ook per fiets.

Deze doelenverzameling zal in het vervolg van dit rapport verder worden belicht. Daarbij kan het ook gaan om de toespitsing van die doelen in de beleidsdocumenten.

4.2 Mate van concreetheid en samenhang van de doelen

Onderzoeksvraag	Norm
Zijn deze doelen SMART geformuleerd?	De doelstellingen van het parkeerbeleid zijn helder, realistisch, werkbaar en, voor zover mogelijk, meetbaar geformuleerd.

	Er bestaat in het parkeerbeleid een verband tussen parkeerproblemen, doelstellingen van beleid en parkeermaatregelen.
Hoe verhouden zich de doelstellingen onderling?	De doelstellingen van het parkeerbeleid en van het economisch, ruimtelijk en sociaal beleid hangen onderling logisch met elkaar samen, i.c. vormen een consistent geheel.

In de beantwoording van deze vragen kijken we wat breder dan naar het strikte SMART-gehalte van doelen. We nemen in aanmerking dat met name kwalitatieve doelen zich niet gemakkelijk in dat keurslijf laten dringen. Bij de beoordeling van de schriftelijk vastgelegde doelen nemen we ook de informatie mee uit de interviews: hoe kijkt de gemeente zelf aan tegen haar doelen en maatregelen? Behalve naar de concreetheid van de doelen, kijken we naar de relatie tussen doelen en problemen en maatregelen.

Parkeerdoelen

Leefbaarheid: bewoners 'die steeds minder parkeerproblemen ervaren' wordt in het beleidsplan nader gespecificeerd als een tevredenheid die gemeten wordt in een parkeerpeiling. Of het hier om een concrete doelstelling gaat is dus afhankelijk van de vraag of er een meetinstrument aan verbonden is. Alleen door het begrip 'problemen' in relatie tot parkeren te operationaliseren in herhaaldelijk uit te voeren metingen, kan deze doelstelling concreet worden gemaakt.

Een autoluwe, i.c. een economisch vitale stad: de mate van autoluwheid is gespecificeerd in een getalsmatige afname van het aantal parkeerplaatsen in de binnenstad. Deze afname dient bereikt te zijn in 2015. Het doel is dus behalve meetbaar ook tijdgebonden. De vraag blijft overigens of daarmee recht gedaan wordt aan de notie van een autoluwe stad. Gaat het daarin echt alleen om minder blik op straat of tellen bijvoorbeeld ook de verkeersbewegingen mee in de binnenstad? Verder vermeldt het plan in dit verband dat de capaciteit en bezetting van parkeerplekken aan de randen dient te zijn toegenomen. Wat de grens tussen rand en centrum precies is, is niet zonneklaar. De doelstelling is niet exact getalsmatig onderbouwd, maar gaat uit van per saldo op peil blijvende capaciteit. Al met al lijkt de geïntendeerde verplaatsing van het parkeren meetbaar.

Dat autoluw (als feitelijk parkeerdoel) tegelijkertijd gezien wordt als invulling van economische vitaliteit van de stad, maakt die laatstgenoemde waarde enerzijds tastbaar, maar perkt deze anderzijds nogal in. Op de relatie tussen parkeerbeleid en economische vitaliteit zal later worden teruggekomen.

Relatie doelen tot parkeerproblemen

Behalve of ze 'smart' zijn geformuleerd, kan worden nagegaan of de parkeerdoelen een antwoord zijn op de problemen die aanleiding gaven tot het beleid en of die doelen zijn vertaald in passende maatregelen. Het eerste aspect, de achterliggende problemen, ligt enigszins buiten de horizon van het onderzoek en kan alleen globaal worden belicht. Het *Parkeerbeleidsplan* verwijst naar problemen die bewoners ondervonden bij het vinden van een parkeerplek nabij hun woning. Ook stond op piekmomenten het Grote Kerkhof helemaal vol, waardoor er voor sommige bezoekers geen plek meer was voor een kort bezoek. En een eenduidig parkeerbeleid moet belanghebbenden duidelijkheid bieden. Op deze problemen of lacunes vormt het *Parkeerbeleidsplan* een passend antwoord: de doelen sluiten aan bij de knelpunten.

Het tweede aspect betreft de vraag of de maatregelen in het plan aansluiten bij de doelen. De maatregelen betreffen in grote lijnen het invoeren van 'flitsparkeren', introductie van 'park & walk' en de uitvoering van een aantal projecten die neerkomen op vermindering van parkeercapaciteit in de binnenstad ten gunste van parkeren in garages of terreinen aan de randen ervan. Deze maatregelen vloeien logisch voort uit de beleidsdoelen. Ze zijn erop gericht de beweging te bewerkstelligen die als een rode draad door het *Parkeerbeleidsplan* loopt: minder blik op straat in de binnenstad, meer gebruik van de garages (en overige voorzieningen) aan de randen daarvan, waarbij tegelijkertijd de toegankelijkheid voor de korte bezoeker van de binnenstad gewaarborgd wordt. Ten tijde van het opstellen van het plan mocht verwacht worden dat deze maatregelen zouden bijdragen aan de doelen. Of ze dat effect daadwerkelijk hebben gehad doet aan deze beoordeling niets af. Niet alle maatregelen zijn overigens (reeds) uitgevoerd.

Overige doelen

Tevredenheid over bereikbaarheid eigen buurt: de concreetheid van dit doel is afhankelijk van de wijze waarop tevredenheid gespecificeerd en gemeten wordt.

Behoud van aantrekkelijkheid van de historische binnenstad: deze waarde is niet nader gespecificeerd. Onder respectering van het historische karakter wordt vermoedelijk in algemene zin behoud van structuren en gebouwen verstaan. In de praktijk wordt veel blik op straat als strijdig gezien met dit stadskarakter. Ruimtelijke kwaliteit betekent in relatie tot parkeren dan dat de aanwezigheid van de auto niet te gezichtsbepalend mag zijn, zo valt af te leiden uit het streven naar een autoluw centrum en naar (enkele) autovrije pleinen. Maar een precieze relatie wordt niet gelegd.

Aantrekkelijkheid voor bezoekers: dit doel is gespecificeerd in kwantitatieve waarden als bezoekersaantallen, bestedingsniveau, overnachtingen en aanbod van culturele voorzieningen. Deze kwantitatieve doelen zijn allemaal min of meer meetbaar in passende en periodiek uit te voeren peilingen of onderzoeken.

Inwonerstevredenheid over looproutes naar parkeervoorzieningen: de concreetheid van dit doel is afhankelijk van de wijze waarop tevredenheid gespecificeerd en gemeten wordt.

Leefbaarheid door goede bereikbaarheid: deze doelstellingen zijn verbonden met een aantal meetbare doelen, zoals op het gebied van fietsgebruik. Voor zover het om bereikbaarheid per auto gaat, zijn de elders geformuleerde doelen van toepassing.

Onderlinge samenhang

Zoals geconstateerd wil het *Parkeerbeleidsplan* parkeren inkaderen in de ambitie van een hoogwaardige ruimte, oftewel in ruimtelijk beleid. In de uitwerking wordt tevens verwezen naar economisch beleid en beleid op het gebied van de leefbaarheid. In het bovenstaande zijn al die doelen geïnventariseerd. We kunnen dus beoordelen in hoeverre die een consistent geheel vormen.

In de aan parkeren gerelateerde doelen is bereikbaarheid een centraal begrip. Bereikbaarheid wordt gekoppeld aan ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid. Daarnaast speelt aantrekkelijkheid een belangrijke rol. De binnenstad dient aantrekkelijk te zijn voor bezoekers en bewoners. Dat is primair een economische doelstelling. Tegelijkertijd heeft die een ruimtelijke component. De

aantrekkelijkheid van de binnenstad berust grotendeels op haar historische karakter. De link met parkeren is tweeledig: enerzijds dient parkeren de bezoeker te faciliteren, anderzijds dienen parkeerregulering en gerichte inzet van parkeervoorzieningen de historische aantrekkelijkheid te respecteren (dus: niet teveel ‘blik’ op straat). Zo bezien vormt het specifieke parkeerbeleid een samenhangend geheel met de beleidsdoelen ten aanzien van ruimte, leefbaarheid en economie.

Wel dient vastgesteld te worden dat deze samenhang deels berust op reconstructie en verheldering in gesprekken met medewerkers en bestuurders. Met andere woorden: de samenhang is niet in alle opzichten helder verwoord in de beleidsdocumenten. Het *Parkeerbeleidsplan* noemt alleen een ‘hoogwaardige ruimte’. Om daar een inhoudelijke notie van te krijgen moet worden teruggegrepen op *Bericht aan de stad* dat ruimtelijke kwaliteit verbindt met het historische karakter van straten, pleinen en gevels. De relaties en betekenissen zijn overigens helder voor de organisatie, dat wil zeggen de afdelingen die verantwoordelijk zijn voor parkeerbeleid, stadseconomie en leefomgeving.

De lijn daarin is dat het benutten, behouden en versterken van de aantrekkelijkheid van de Deventer binnenstad voor bezoekers (waaronder inwoners) gezien wordt als hoofddoel. Die aantrekkelijkheid bestaat primair uit het historische karakter en daarnaast uit goede bereikbaarheid. Bereikbaarheid is breder dan alleen per auto. Maar ook de auto is belangrijk. Parkeren mag geen ‘weerstandsfactor’ zijn voor een bezoek aan de binnenstad, aldus de gemeente. Respecteren van het historische karakter, het sterke punt van de stad, brengt dan met zich mee dat parkeren vooral aan de randen gefaciliteerd dient te worden. Voor de korte bezoeker zijn er plaatsen in het centrum zelf. Dat hier soms weerstand tegen is van de zijde van ondernemers, is onvermijdelijk. Anderzijds zien die ook in dat bijvoorbeeld het autovrij-maken van De Brink gezorgd heeft voor een economische impuls. Een autoluwe binnenstad betekent volgens de gemeente dat parkeren in garages gestimuleerd dient te worden boven parkeren op straat. De garages of voorzieningen bevinden zich aan de randen. Er wordt gewerkt met een kaart waaruit blijkt om welke voorzieningen het gaat. Voor een deel bevinden zich die ook binnen de ‘grachtengordel’.

Samenvattend kan worden opgemerkt dat parkeerbeleid een consistent geheel vormt met ruimtelijk beleid, economie en leefbaarheid. Die samenhang is niet gemakkelijk terug te vinden in het beleid. Er is geen centraal document waarin de relaties allemaal worden verwoord. Deels zal dat terug te voeren zijn op het karakter van een programmabegroting met onderscheiden, maar elkaar rakende programma’s. Parkeerbeleid en de context daarvan zijn onderdeel van meerdere programma’s.

De doelstellingen van het parkeerbeleid zijn helder, realistisch, werkbaar en, voor zover mogelijk, meetbaar geformuleerd.	+/-
Er bestaat in het parkeerbeleid een verband tussen parkeerproblemen, doelstellingen van beleid en parkeermaatregelen.	+
De doelstellingen van het parkeerbeleid en van het economisch, ruimtelijk en sociaal beleid hangen onderling logisch met elkaar samen, i.c. vormen een consistent geheel.	+

4.3 Tussenconclusies beleidsdoelen

Bovenstaande laat zich als volgt samenvatten:

- Sommige doelen zijn 'smart' geformuleerd, andere niet of dienen eerst in metingen 'smart' gemaakt te worden.
- Het begrip randen is in het *Parkeerbeleidsplan* niet nader (eenduidig) gedefinieerd. In de uitvoeringspraktijk van het parkeerbeleid wordt dit begrip inmiddels niet meer gebruikt: het gaat nu om het bevorderen van parkeren in garages (in plaats van aan de randen).
- De uitvoeringsmaatregelen in het *Parkeerbeleidsplan* sluiten aan bij de doelen van het plan.
- In de uitvoeringspraktijk vormt het parkeerbeleid een consistente eenheid met wat men wil bereiken op gebied van ruimtelijke kwaliteit, economie en leefbaarheid. Op papier is die samenhang niet centraal verwoord.

5 Beleidseffecten

5.1 Monitoring en effecten van het parkeerbeleid

Onderzoeksvraag	Norm
Worden de resultaten van het parkeerbeleid periodiek gemonitord en geëvalueerd?	De doelstellingen van het parkeerbeleid worden periodiek gemonitord, conform het voornemen van het <i>Parkeerbeleidsplan</i> .
Hoe verhouden de effectmetingen zich tot de diverse doelen van het parkeerbeleid en wat zijn de uitkomsten ervan?	De monitoring sluit inhoudelijk aan bij de doelstellingen, dat wil zeggen, dat wat gemeten wordt is het beoogde effect van de doelstellingen. De in de parkeerdoelstellingen beoogde parkeerregulering wordt bereikt, dat wil zeggen, de beoogde effecten van de doelstellingen treden op.

In de beantwoording van de vraag naar de monitoring van het parkeerbeleid, richten we ons in deze paragraaf allereerst op het doel om de binnenstad autoluw te maken. We kijken eerst wat wordt onderzocht en vervolgens naar de uitkomst. Ook gaan we kort in op de vraag of het tweede hoofddoel, dat van de leefbare schilwijken, gemonitord wordt. Of het beleid op dit punt effect heeft, komt vooral in de volgende paragraaf (4.2) aan de orde, waar we ingaan op de relatie tussen parkeerbeleid en leefbaarheid in het algemeen. Daar gaan we ook in op de relatie tussen parkeerbeleid en economische vitaliteit.

Wat wordt gemeten?

Deventer voert tweejaarlijks een parkeerdrukmeting uit. In de onderzoeksperiode verscheen de *Parkeermonitor 2014*. Aan de hand van tellingen op een aantal momenten wordt de parkeerdruk op straat en in de parkeergarages bepaald. Daarin is tevens onderscheid gemaakt naar piek- en dalmomenten gedurende een week. In beginsel worden de uitkomsten vergeleken met die uit 2012.

Het doel van een autoluwe binnenstad is geconcretiseerd in een getalsmatige afname van parkeerplaatsen in de binnenstad en een toename van capaciteit én bezetting aan de randen, zoals we hebben gezien. Meet de monitor deze ontwikkeling? Ten dele. De monitor geeft inzicht in het aantal parkeerplaatsen in relatie tot die in 2012. Ook laat de monitor de ontwikkeling van totale parkeerdruk zien tussen 2012 en 2014. De monitor laat de parkeerdruk zien per locatie (de afzonderlijke garages en op straat). De monitor maakt echter geen duidelijk onderscheid tussen de parkeerdruk in de 'binnenstad' en 'de rand' en de ontwikkeling daarin. Die zijn slechts indirect en niet precies af te leiden uit de *Parkeermonitor*.

Wat laat de monitor zien?

Uit de monitor is het volgende af te leiden:

- De maximum parkeerdruk (in het totale onderzoeksgebied) wordt bereikt op zaterdagmiddag en bedraagt bijna 67%. Er is ook dan dus altijd nog behoorlijk veel restcapaciteit.

- Op dit piekmoment zijn veel parkeergelegenheden in het centrum (vrijwel) volledig bezet, terwijl aan de rand er nog veel restcapaciteit is.
- In het centrum is het aantal parkeerplaatsen in 2012 naar 2014 afgenomen: van 3.097 naar 3.026, een vermindering van 71.
- In het centrum was er op het piekmoment in 2012 een restcapaciteit van 33,5% en in 2014 een restcapaciteit van 28,5%, oftewel 5% minder.
- De parkeergarages in het centrum kennen een hogere gemiddelde bezetting dan die aan de randen ('randgarages' zijn Beestenmarkt, Leeuwenbrug en Handelskade).
- Een vergelijking van totale parkeerdruk op verschillende momenten van de week tussen 2012 en 2014 laat geen significante verschillen zien.

Zoals gezegd hebben deze uitkomsten geen precieze relatie met de (sub)doelen van het parkeerbeleid. Er wordt onvoldoende onderscheid gemaakt tussen rand en centrum en de ontwikkelingen daarbinnen van 2012 naar 2014. Niettemin laat zich over de ontwikkeling naar een meer autoluwe binnenstad wel wat zeggen. Het centrum lijkt onverminderd aantrekkelijker voor parkeren dan de randen. Dat zou betekenen dat de gewenste verschuiving niet of onvoldoende tot stand is gekomen. Ook over de stand van zaken met betrekking tot capaciteitsvermindering op straat laat zich wat zeggen. Het aantal parkeerplaatsen is afgenomen en ligt op koers, in aanmerking genomen dat de totale vermindering van honderd in 2015 behaald moet zijn.

Volgens de gemeente laten achterliggende cijfers van de *Parkeermonitor* zien dat er sprake is van een lichte verschuiving van parkeren op straat naar de garages. In die zin is ook gerapporteerd aan de raad, namelijk in het voorstel 'Parkeer(belasting)verordening 2015'. Op het meetmoment zaterdagmiddag was in 2012 sprake van 66% bezetting van de garages, terwijl dit in 2014 75% was. Omgekeerd was de bezetting op straat ('betaald parkeren') in 2012 64% en in 2014 60%. Daarmee lijkt de realisering van het beleidsdoel inderdaad dichterbij te zijn gekomen, zij het dat dit doel inmiddels geherformuleerd is van 'verschuiving van binnenstad naar randen' tot 'verschuiving van straat naar garages'.

De uiteindelijke vraag naar de stand van zaken in het streven naar een autoluwe binnenstad is moeilijk te beantwoorden, omdat het 'eindpunt' (of ideaalbeeld) van 'mate van autoluweheid' niet gedefinieerd is. Zolang dat niet is gebeurd, kan alleen een trend gesignaleerd worden. Die is positief. Meetbaar is dat de gewenste capaciteitsvermindering (aantal beschikbare plaatsen) plaatsvindt. Duidelijk is ook dat daarbij het doel van voldoende beschikbare capaciteit niet in gevaar komt.

Metingen leefbare schilwijken?

Naast een autoluwe binnenstad kent het parkeerbeleid een tweede hoofddoelstelling, zoals we hebben gezien. Die heeft betrekking op de leefbaarheid van de schilwijken. Overigens is één van de effecten die het beleid nastreeft breder geformuleerd, namelijk een 'leefbare woon-, werk- en verblijfsomgeving' voor Deventer in het algemeen. We concentreren ons hier op de vraag of de expliciete doelstelling van leefbaarheid in de schilwijken wordt gemeten. In feite geldt wat hierover geconstateerd wordt echter ook voor de leefbaarheid in relatie tot parkeren in het centrum. In de volgende paragraaf over de beleidseffecten gaan we mede in op de leefbaarheid van het centrum in relatie tot parkeren. Tenslotte vormen de bewoners van het centrum één van de doelgroepen van het parkeerbeleid.

Leefbaarheid in de schilwijken omschrijft het *Parkeerbeleidsplan* nader als een toestand waarin bewoners 'steeds minder problemen' ervaren met parkeren, hun auto in de buurt kunnen parkeren en het vergunningensysteem 'waarderen'. Deze doelen worden niet systematisch gemeten. Systematisch meten zou betekenen: representatieve nulmetingen houden onder de doelgroep, waarin 'problemen ervaren' in relatie tot parkeren en 'tevredenheid' inzake vergunningen geoperationaliseerd zijn, alsmede vervolgmetingen op dezelfde items. Volgens het *Parkeerbeleidsplan* zou daartoe een parkeerpeiling worden gehouden. Omdat er nadien is bezuinigd op ambtelijke capaciteit voor parkeerbeleid is ervoor gekozen om deze peiling niet uit te voeren, maar alleen de hierboven genoemde parkeermonitor.

Dat wil niet zeggen dat er helemaal geen metingen voorhanden zijn waarin een relatie tussen leefbaarheid en parkeren aan de orde komt. Het betreft een bewonersonderzoek uit 2013, leefbaarheidsmonitors uit 2011 en 2015 en monitoring door de parkeerservice uit 2014. Deze laatste heeft expliciet de tevredenheid over het parkeren met vergunning gemeten. Parkeren met vergunning komt voor in de binnenstad en in de schilwijken. 74% van de vergunninghouders was tevreden in 2014. Overigens betekende dat een afname van 4% sinds de voorgaande meting van 2012. De overige metingen gaan over de parkeervoorzieningen voor de eigen auto van alle inwoners van de gemeente (bewonersonderzoek) en de mate waarin parkeeroverlast wordt ondervonden, alsmede de tevredenheid over de parkeervoorziening in de 'eigen buurt' (leefbaarheidsmonitors). Op de uitkomsten wordt hieronder nader ingegaan.

Dat de monitoring van het tweede hoofddoel van het *Parkeerbeleidsplan* niet systematisch is, hangt samen met het feit dat het niet altijd de geoperationaliseerde doelstellingen zijn die worden gemeten of dat de metingen incidenteel zijn. De uitkomsten worden niet geanalyseerd in relatie tot de parkeerdoelstellingen, laat staan dat daaruit beleidsmatige conclusies worden getrokken. Aangenomen mag worden dat de uitkomsten wel een signaalfunctie hebben. Ze laten zien dat bewoners van de schilwijken merendeels tevreden zijn over parkeerge relateerde zaken in hun leefomgeving. Wanneer we, vanuit het oogpunt van wat gemeten wordt de balans opmaken ten aanzien van de beoogde effecten van de parkeerdoelen, dan is die positief: het effect van een autoluwe binnenstad lijkt op te treden en er zijn geen negatieve signalen over de leefbaarheid in de schilwijken in relatie tot parkeren. De kanttekening hierbij blijft dat de metingen slechts in beperkte mate uitspraken mogelijk maken over maatschappelijke effecten.

De doelstellingen van het parkeerbeleid worden periodiek gemonitord, conform het voornemen van het <i>Parkeerbeleidsplan</i> .	+/-
De monitoring sluit inhoudelijk aan bij de doelstellingen, dat wil zeggen, dat wat gemeten wordt is het beoogde effect van de doelstellingen.	+/-
De in de parkeerdoelstellingen beoogde parkeerregulering wordt bereikt, dat wil zeggen, de beoogde effecten van de doelstellingen treden op.	+

5.2 Effecten ten aanzien van overkoepelende doelen

Onderzoek	Norm
Wat kan op basis van onderzoek geconcludeerd worden over de uitwerking van parkeerbeleid op de leefbaarheid en economische vitaliteit van de gemeente Deventer?	De effecten van het parkeerbeleid dragen bij aan de economische vitaliteit van de binnenstad van Deventer.

	De effecten van het parkeerbeleid dragen bij aan de leefbaarheid van de binnenstad en schilwijken van Deventer.
--	---

Economische vitaliteit

Het *Parkeerbeleidsplan* vertaalt ‘economische vitaliteit’ in een autoluwe binnenstad. Dit streven wordt gemeten (zie boven). Zo opgevat is Deventer hard op weg een economisch vitale stad te worden (of blijven): de reductie van het aantal parkeerplaatsen op straat verloopt min of meer volgens plan. In de praktijk hanteert de organisatie een breder begrip van economische vitaliteit, zo is gebleken. De aantrekkelijkheid van de binnenstad wordt gezien als de economische motor. Aantrekkelijkheid bestaat uit de ruimtelijke kwaliteit (het historische karakter), een mix van wonen en werken en een goede bereikbaarheid. Parkeren mag geen belemmering zijn om die binnenstad te bezoeken en daar geld uit te geven.

Deze brede opvatting van economische vitaliteit sluit aan bij de *common sense*. Zo wordt in een recente vitaliteitsbenchmark van centra van Nederlandse steden economische vitaliteit opgevat als het resultaat van vier factoren: demografische ontwikkelingen, voorzieningenaanbod, ruimtelijke kwaliteit en bereikbaarheid (namelijk in *Vitaliteitsbenchmark centrumgemeenten. De economische vitaliteit van de 100 grootste centrumgebieden belicht* van Goudappel Coffeng uit 2015). Parkeren is geen bepalende factor voor die vitaliteit, hoogstens een randvoorwaarde die deel uitmaakt van de component bereikbaarheid. Die is zelf breder dan bereikbaarheid per auto. Ook bezoekers per openbaar vervoer of fiets geven geld uit. Het wordt algemeen als uiterst lastig ervaren een directe link tussen parkeren en economische vitaliteit te leggen. Duidelijk is dat er parkeervoorzieningen dienen te zijn en dat er een grens is aan het tarief, wil parkeren geen weerstandsfactor voor een bepaalde categorie bezoekers worden.

Hoe verhoudt Deventer zich tot deze algehele economische vitaliteit? Om te beginnen, volgens genoemd onderzoek is Deventer een vitale binnenstad (op een schaal van drie categorieën: vitaal – behoeft aandacht – kwetsbaar). Een belangrijke indicatie voor vitaliteit zijn bezoekersaantallen in de binnenstad. Die worden gemeten in Deventer in een geregeld kooporiëntatie-onderzoek. Dat onderzoek laat zien dat het jaarlijkse bezoekersaantal de laatste jaren een scherpe daling vertoont. Zat dat aantal in 2012 nog iets boven de 200.000, in 2015 was dat gezakt tot iets onder de 150.000. Deze daling is sterker dan de landelijke tendens. De bestedingen zijn per inwoner gestegen, maar bestedingen in het centrum vertonen een dalende tendens (van 2010 naar 2015). De leegstand is toegenomen. Op ‘vitaliteit gerelateerd aan bezoekers/bestedingen’ zijn overigens meer factoren van invloed, zoals de conjunctuur (koopkracht) en trends (toenemende bestedingen in webwinkels). Maar die factoren verklaren niet de relatieve achteruitgang van het Deventer centrum ten opzichte van andere centra. Hoewel de cijfers dus niet rooskleurig zijn, is een eenduidige verbinding met parkeerbeleid niet mogelijk. Op zichzelf beschouwt lijken parkeervoorzieningen in Deventer geen belemmerende factor te zijn. De metingen tonen aan dat er gemiddeld steeds voldoende parkeerplek is (zelfs op toplocaties is er op piekmomenten nog restcapaciteit). Dat kan niet liggen aan de tarieven, want die zijn niet exceptioneel in vergelijking met ‘vergelijkbare’ steden (‘vergelijkbaar’ is relatief door de rol van individuele factoren als winkelaanbod, ruimtelijke kwaliteit en kwaliteit van parkeervoorzieningen). Dat lijkt ook te gelden voor het ‘flitsparkeren’, al dient dit nog te worden geëvalueerd. In het algemeen blijkt volgens de gemeente dat bezoekers bereid zijn

een stukje te lopen vanaf parkeergelegenheden buiten het directe centrum. De algehele bereikbaarheid van de binnenstad was onderwerp van onderzoek in het bewonersonderzoek van 2013. Daaruit blijkt dat van alle Deventenaren 60% (zeer) tevreden is over de 'voorzieningen' voor de 'vervoerswijzen' lopen, bus, auto en fiets.

Tegenover de visie van de gemeente staat de opvatting van (commerciële) belanghebbenden die menen dat de mogelijkheid om (kort) op straat te parkeren in de buurt van winkels te zeer onder druk staat. Bovendien wordt erop gewezen dat investeringen in aantrekkelijke parkeervoorzieningen en toegankelijkheid van het centrum vanaf die voorzieningen achterblijven. Parkeeropbrengsten worden niet zonder meer aangewend voor parkeerinvesteringen. Ook investeringen in bewaakte gelegenheden voor het parkeren van de fiets blijven achter. Een zeer aanzienlijk deel van de binnenstadbezoekers maakt gebruik van de fiets. Ten slotte zou ook de algehele bereikbaarheid onder druk staan door verkeersbelemmerende maatregelen aan de ring rondom de binnenstad. Volgens sommigen is het *Bericht aan de stad*, waaruit deze maatregelen voortvloeien, aan herziening toe. De afname van bezoekersaantallen is door verslechterende bereikbaarheid en onvoldoende kwalitatieve parkeervoorzieningen sterker dan de landelijke trend, aldus belanghebbenden. Met name commerciële partijen in de binnenstad missen een duidelijke strategie van de gemeente om de 'achteruitgang' van de binnenstad een halt toe te roepen.

Als we de balans opmaken blijkt dat 'economische vitaliteit' in het beleidsplan op een specifieke manier is verbonden aan parkeren ('autoluw'). Als je het feitelijke effect van parkeerbeleid op vitaliteit wilt bepalen, moet je vaststellen dat, ten eerste, die vitaliteit door veel meer factoren wordt bepaald en, ten tweede, er geen directe link met parkeerbeleid te leggen valt. Dat laatste is een feitelijk constatering – die niet betekent dat parkeergelegenheid er *niet* toe doet. Bezoekersaantallen aan de binnenstad vertonen een dalende tendens. Deze daling kan niet eenduidig of geheel worden toegeschreven aan parkeerbeleid en -voorzieningen. Aan de minimumvoorwaarden ten aanzien van het aanbod van parkeervoorzieningen wordt in Deventer voldaan, blijkens de beschikbaarheid van plaatsen op hoogtijmomenten. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat het Deventer parkeerbeleid gebaseerd is op evenwicht, op een samenhang van 'minder hier, meer daar', en het creëren van voorwaarden om die beweging van de grond te krijgen. Dat vergt investeringen, zoals ook in het plan is aangegeven. In de besluitvorming nadien is een deel van de maatregelen uitgesteld of gewijzigd. Er dient dus gewaakt te worden over de balans. Het beleid verkeert nog niet in een stabiele situatie; het programma dat het *Parkeerbeleidsplan* veronderstelt is nog niet volledig uitgevoerd. Al met al lijkt vanuit economisch perspectief parkeren echter geen weerstandsfactor te zijn. Voor de score op de norm betekent dit dat het effect van het parkeerbeleid als positief beoordeeld moet worden.

Leefbaarheid

Over leefbaarheid in relatie tot parkeren kunnen waarderingen worden afgeleid uit algemene metingen, die hierboven zijn genoemd. Leefbaarheid wordt in deze metingen opgevat als persoonlijk parkeergemak of al dan niet hinder ondervinden door parkeren van derden. In het eenmalige bewonersonderzoek bleek dat over de gehele gemeente gemeten 48% van de inwoners de auto op eigen terrein kan parkeren, 46% binnen een straal van 100 meter en 6% buiten die een straal. Het overgrote deel van de inwoners, dus niet specifiek de bewoners van de schilwijken, parkeert binnen een acceptabele afstand (de honderdmetergrens wordt ook genoemd in de programmabegroting).

Binnen de groep van 6% buiten deze straal zijn bewoners van de binnenstad en Voorstad (een van de schilwijken) oververtegenwoordigd.

Tevredenheid over parkeren is een onderdeel van de leefbaarheidsmonitors. Daarover wordt één algemene vraag gesteld. In 2011 was 44% van de binnenstadbewoners tevreden over 'de parkeervoorziening in de buurt' (tegenover 55% van het gemeentelijk gemiddelde). Er is gedifferentieerd naar wijk. Het *Parkeerbeleidsplan* noemt de schilwijken niet bij naam. De wijken die mogelijk als schilwijk meetellen, scoren als volgt in de tevredenheid over de parkeervoorziening: Oude Zandweerd 52%, Voorstad Oost 22%, Voorstad Centrum 46%, Voorstad overig 59%, Rivierenwijk/Bergweide 44%. Deze schilwijken liggen met gemiddeld 49% dus ook onder het gemeentelijk gemiddelde.

De monitor van 2015 werkt met twee vragen en een ten opzichte van 2011 ietwat gewijzigde differentiatie per wijk. De tevredenheid over 'de parkeergelegenheid' (aangenomen wordt dat dit de parkeergelegenheid in de eigen buurt betreft) is in de binnenstad 42%, Zandweerd 50%, Voorstad 51% en in Rivierenwijk en Bergweide 51%. Het schilwijkgemiddelde is hier dus ruim 50%. Al met al is de situatie in vergelijking met 2011 dus min of meer stabiel in de schilwijken, en ook in de binnenstad, terwijl de gemeentebrede tevredenheid inzake parkeren wel is toegenomen (nu 69%). Deze monitor heeft daarnaast de mate van ervaren verkeersoverlast gemeten, met als onderdeel parkeeroverlast. In de gehele gemeente ervaart 55% soms of vaak parkeeroverlast. In de binnenstad is dit 69%, in Zandweerd 61%, in Voorstad 68% en in Rivierenwijk en Bergweide 64%. Bedacht moet worden dat 'parkeeroverlast' een weinig precies begrip is.

Door de belanghebbende organisatie Wonen boven winkels is naar voren gebracht dat de leefbaarheid in het centrum onder druk staat door de stijgende tendens van tarieven voor vergunningen, in relatie tot de aanvaardbare parkeervoorzieningen voor de doelgroep centrumbewoners. Die ontwikkeling staat bovendien op gespannen voet met het aanzienlijke economische belang dat deze groep vertegenwoordigt voor de binnenstad. Hun bestedingen zouden tot wel 15% van de omzet van de detailhandel in het centrum bedragen.

Samenvattend: over leefbaarheid in relatie tot het parkeerbeleid (i.c. het parkeerregime) in de binnenstad en schilwijken kan worden geconcludeerd dat de waarderingen hier lager liggen dan in de overige delen van de gemeente. Deze verschillen liggen voor de hand en hangen samen met de fysieke kenmerken en economische functie van de binnenstad. Daarnaast zal ook het parkeerregime van invloed zijn dat in deze zones geldt. De meetresultaten en inbreng van belanghebbenden maken duidelijk dat het leefbaarheidsevenwicht in de parkeersituatie precair is en blijvende aandacht behoeft, met name in de binnenstad. Heldere metingen kunnen een bijdrage leveren aan de optimale 'afstelling' van het parkeerregime. Aannemelijk is wel dat het precaire evenwicht zonder het parkeerregime verstoord zou raken. De ruimte is nu eenmaal schaars. In de schilwijken kan niettemin een groot deel van de bewoners de auto binnen aanvaardbare loopafstand van de woning parkeren. Per saldo kan het parkeerbeleid in dezen positief gewaardeerd worden.

De effecten van het parkeerbeleid dragen bij aan de economische vitaliteit van de binnenstad van Deventer.	+
De effecten van het parkeerbeleid dragen bij aan de leefbaarheid van de binnenstad en schilwijken van Deventer.	+

5.3 Tussenconclusies beleidseffecten

- Deventer meet tweejaarlijks de parkeerdruk, waaruit conclusies kunnen worden afgeleid over een bepaalde mate van autoluwheid in de binnenstad (eerste hoofddoel van het parkeerbeleid): gezien de terugloop van de parkeercapaciteit neemt die toe.
- De oorspronkelijke doelen van het Parkeerbeleidsplan zijn deels bijgesteld ('randen' is 'parkeergarages' geworden) of losgelaten (exacte parkeercapaciteit binnenstad).
- Het ervaren van parkeerproblemen in schilwijken, een tweede hoofddoel van het parkeerbeleid, wordt niet systematisch gemonitord.
- Leefbaarheid, in relatie tot parkeren in de buurt, wordt op grond van diverse metingen gemiddeld gezien niet als problematisch ervaren. Deels zijn de uitkomsten zonder meer positief. In de binnenstad en schilwijken, waar het parkeerbeleid feitelijk op gericht is, worden duidelijk meer parkeerproblemen ervaren, wat deels eigen is aan de ruimtelijke situatie.
- Er is geen reden om aan te nemen dat het parkeerbeleid een weerstandsfactor is voor een bezoek aan de stad en negatieve invloed op de economische vitaliteit van de gemeente zou hebben.

6 Financiële exploitatie en rol van het bestuur

6.1 Inrichting parkeerexploitatie

Onderzoeksvraag	Norm
Hoe is de parkeerexploitatie van Deventer ingericht en is deze opzet vastgesteld?	Het is bekend welke kosten en baten aan de parkeerexploitatie dienen te worden toegerekend en dit exploitatie-uitgangspunt is bestuurlijk vastgelegd. Deze toerekening aan de parkeerexploitatie is gangbaar bij Nederlandse gemeenten.
Wat zijn de resultaten van de parkeerexploitatie in de onderzoeksperiode en hoe zijn die bestemd?	De jaarlijkse financiële resultaten van de parkeerexploitatie zijn in lijn met de exploitatie-uitgangspunten van het <i>Parkeerbeleidsplan</i> .

Toerekening kosten en baten aan parkeerexploitatie

Startpunt is het *Parkeerbeleidsplan* dat door de gemeenteraad is vastgesteld op 30 januari 2013. De financiële vertaling van dit beleid vindt plaats in het Meerjarenperspectief Parkeren (MPP) dat regelmatig opnieuw wordt doorgerekend. De laatste versie daarvan is op 12 november 2014 door de gemeenteraad vastgesteld. De hoofdlijnen voor de begroting van de parkeerexploitatie zijn vastgelegd in de Programmabegroting 2016-2019. Dit is vervolgens verder uitgewerkt in een concrete begroting met specifieke kostenposten voor het product 'Betaald parkeren' (product 23). De raad stelt uiteraard de programmabegroting vast, waartoe ook, als onderbouwing, de uitsplitsing van de diverse kostenposten behoort. Feitelijk wordt dit geheel dus bestuurlijk vastgesteld.

In de begroting (versie 2015) zijn alle aan de parkeerexploitatie toe te rekenen kosten opgenomen. Daaronder vallen bijvoorbeeld kosten voor het parkeerverwijssysteem, toezicht en handhaving, beheerskosten voor de gemeentelijke parkeergarages en uitgifte van abonnementen en vergunningen. Er zijn twee posten die opvallen. Naast de genoemde kosten wordt namelijk ook een afdracht voor 'Subsidie voetveer' (jaarlijks € 80.000,-) opgevoerd en er wordt een afdracht gedaan voor 'Fietsenstallingen' (ongeveer € 325.000,- per jaar in de afgelopen drie jaren). Zowel het voetveer als de fietsenstallingen hebben een directe relatie met parkeren. Het voetveer ontsluit de binnenstad voor gebruikers van de gratis parkeerplaats aan de Worp aan de westzijde van de IJssel. Vooral forenzen maken daarvan veel gebruik. Ook de afdracht aan de fietsenstallingen past bij parkeren. Deze voorzieningen bevorderen de algemene bereikbaarheid en ontlasten de parkeervoorzieningen voor de auto.

Volgens het MPP vindt er jaarlijks een afdracht plaats vanuit de parkeerexploitatie aan de algemene middelen van € 500.000. Deze afdracht vindt zijn oorsprong in de bezuinigingen van 2012 (het document 'Een kwestie van kiezen'). In 2015 bedroeg deze afdracht € 794.979 (feitelijk het verschil tussen totale baten en totale lasten), onder andere vanwege een BTW-afdracht. In het *Parkeerbeleidsplan* uit 2013 wordt over de afdracht opgemerkt dat die bestemd is voor beheer en onderhoud van openbare ruimte, waar parkeerplaatsen onder vallen. Bovendien meldt het plan dat

deze afdracht 'de komende jaren zal afnemen'. In welke mate en in welk tijdsbestek dit zal moeten gebeuren, is daarbij niet aangegeven.

Zowel het *Parkeerbeleidsplan* als het MPP (versie 2014) vermelden het parkeerbijdragefonds, dat een integraal onderdeel vormt van de nota *Parkeernormen* (Beleidsregel Parkeernormen Deventer, 2013). In een dergelijk fonds stort een locatieontwikkelaar die niet aan de parkeereis kan voldoen (d.w.z. het vereiste aantal parkeerplaatsen realiseren) een bijdrage om zijn verplichting af te kopen. (de nota stelt de hoogte van die bijdrage vast). Door deze afkoop verschuift de verantwoordelijkheid voor het aanleggen van voldoende parkeerplaatsen naar de gemeente. Met dit fonds is de parkeerbijdrage in principe goed verankerd in het gemeentelijk beleid. Hiermee is overigens niet gezegd dat er ook feitelijk gereserveerd wordt ten behoeve van aanvullende parkeervoorzieningen. Het parkeerbijdragefonds is in de exploitatie opgenomen onder de noemer 'parkeerbijdragen in verband met bouwvergunning'.

Andere Nederlandse gemeenten hanteren een met Deventer vergelijkbare exploitatieopzet. De uiteindelijke onderverdeling in kostenposten blijft evenwel een gemeentelijke keuze. Zo maken veel gemeenten een uitsplitsing met kosten voor geldgaring en onderhoud van parkeerautomaten. Volgens medewerkers van de gemeente is ervoor om deze kosten in Deventer onderdeel te laten uitmaken van de post 'externe diensten'. Beslissend is uiteindelijk dat alle aan parkeren te relateren kosten worden herleid naar het product parkeren, wat in het geval van Deventer zo is. Ten aanzien van de inrichting van de exploitatie kunnen we concluderen dat de exploitatie alle kostenposten bevat die daarin normaliter verwacht mogen worden. Andere gemeenten kennen een vergelijkbare inrichting, op details na.

Resultaten parkeerexploitatie

Het uitgangspunt van de exploitatie volgens het *Parkeerbeleidsplan* is dat deze 'in principe zelfvoorzienend' is. Dat betekent volgens het plan onder andere dat 'inkomsten uit parkeren' 'bij voorkeur een aan parkeren gerelateerd doel hebben'. De volgens het voorgenomen beleid af te bouwen afdracht (zie hierboven) had een verbinding met parkeren (parkeren op straat). Inmiddels is er, zoals opgemerkt, een afdracht van tenminste € 500.000 opgenomen in de meerjarenbegroting. Dat betekent feitelijk dat de afdracht uit parkeren een structureel karakter heeft gekregen, waarbij bovendien de oorspronkelijke bestemming aan parkeerdoelen is verdwenen. Er is met andere woorden inmiddels sprake van een parkeerexploitatie met een winstoogmerk, waarbij de meeropbrengst geen directe aan parkeren gerelateerde bestemming meer kennen. Ze worden toegevoegd aan de algemene middelen en kunnen ook voor andere beleidsdoelen worden ingezet. Mede door die structurele afdracht staan voorgenomen investeringen (bijvoorbeeld autovrij maken Grote Kerkhof, renovatie Stadspoort) onder druk. Deze handelwijze ligt niet in lijn met het *Parkeerbeleidsplan*. Tegelijkertijd biedt de formulering van de financiële uitgangspunten in het plan enige speelruimte ('in principe', 'bij voorkeur'). Om die reden wordt het beleid op dit punt aan de hand van de norm als 'voldoet deels' (+/-) beoordeeld (zie hieronder).

Samenvattend, door de huidige structurele afdracht aan de algemene middelen worden de uitgangspunten tot op zekere hoogte losgelaten. Zelfvoorzienend betekent nu dat er steeds winst gemaakt moet worden. Waar het voornemen was de afdracht met een niet aan parkeren gerelateerd doel geleidelijk af te bouwen, is er nu sprake van een structurele afdracht zonder specifieke bestemming.

Het is bekend welke kosten en baten aan de parkeerexploitatie dienen te worden toegerekend en dit exploitatie-uitgangspunt is bestuurlijk vastgelegd.	+
Deze toerekening aan de parkeerexploitatie is gangbaar bij Nederlandse gemeenten.	+
De jaarlijkse financiële resultaten van de parkeerexploitatie zijn in lijn met de exploitatie-uitgangspunten van het <i>Parkeerbeleidsplan</i> .	+/-

6.2 Rol bestuur

In dit onderdeel kijken we in hoofdlijnen naar de wijze waarop college en raad betrokken zijn bij het beleid en de (financiële) resultaten daarvan.

Onderzoeksvraag	Norm
Op welke wijze worden college en raad geïnformeerd over de resultaten van het parkeerbeleid?	Er zijn afspraken over de wijze waarop en de frequentie waarin de raad over de resultaten, zowel in financiële als beleidsmatige zin, van het parkeerbeleid wordt geïnformeerd.

Het college wordt van financiële en beleidsmatige aspecten van het parkeren op de hoogte gebracht door voorstellen of informatieve stukken. Er is geregeld en frequent overleg tussen de parkeermedewerkers en de portefeuillehouder, waarin ook de uitvoering aan de orde komt. De basis voor informatie aan de raad over parkeren vormt in de eerste plaats de vaste planning en controlcyclus, waarin het accent ligt op de financiële resultaten (de parkeerexploitatie). Daarnaast stelt de raad jaarlijks de belastingverordening vast. Daarbij komt ook de beleidsmatige stand van zaken (deels) aan de orde, met name het parkeerdoel van de autoluwe binnenstad. Ten slotte wordt de raad betrokken bij de besluitvorming over parkeer- of stadsvernieuwingsprojecten die de gefaseerde uitvoering betreffen van het maatregelenpakket van het *Parkeerbeleidsplan*. Dat leidt in de praktijk regelmatig herbeoordeling van de wenselijkheid en inhoud van die maatregelen. Dat heeft mede invloed op de haalbaarheid van oorspronkelijke doelen of het tempo waarin die gehaald worden. Zo staat het 'park & walk'-project nog op de investeringsagenda van de raad. Dit plan draagt bij aan parkeren buiten het centrum. De vraag naar mogelijkheden en voordelen van privatisering is in juni 2015 grondig behandeld in een notitie voor de raad.

Samenvattend: de bestuursorganen worden op afdoende wijze, volgens afspraak en overeenkomstig hun rol betrokken bij het parkeerbeleid en de uitvoering daarvan. Uiteraard is de raad vrij in de wijze waarop hij invloed op het parkeerbeleid wenst uit te voeren. Dat heeft wel consequenties voor de beleidsdoelen.

Er zijn afspraken over de wijze waarop en de frequentie waarin de raad over de resultaten, zowel in financiële als beleidsmatige zin, van het parkeerbeleid wordt geïnformeerd.	+
---	---

6.3 Tussenconclusies exploitatie

- De uitgangspunten voor de inrichting van de parkeerexploitatie zijn helder en bestuurlijk vastgelegd.

- Ondanks enkele specifieke keuzes voor posten in de exploitatie, is deze als geheel in overeenstemming met wat gebruikelijk is bij Nederlandse gemeenten.
- Het uitgangspunt van een 'in principe zelfvoorzienende' parkeerexploitatie waarvan de opbrengsten 'bij voorkeur' worden gebruikt voor parkeerdoelen, staat onder druk door de toevoeging van de opbrengsten aan de algemene middelen. Daardoor is investering in parkeermaatregelen onzeker. Vooralsnog is de afdracht aan de algemene middelen structureel.
- De bestuursorganen worden volgens een afgesproken cyclus geïnformeerd over resultaten van parkeerbeleid.

7 Vergelijkend perspectief

7.1 De exploitatie in perspectief

Onderzoeksvraag	Norm
Hoe verhoudt de kostenopbouw van de Deventer parkeerexploitatie zich tot die van vergelijkbare steden?	Niet van toepassing
Hoe verhoudt deze kostenopbouw zich tot die van een situatie waarin de huidige en eventueel aan te leggen toekomstige parkeervoorzieningen commercieel geëxploiteerd zouden worden?	

Elke gemeente is uniek. Dat uit zich in politiek bepaalde beleidskeuzes, de manier waarop ruimtelijke ordening wordt toegepast in combinatie met fysieke kenmerken (bijvoorbeeld een historisch stadscentrum en de daarmee samenhangende aantrekkende werking op bezoekers) en uiteraard ook in keuzes die worden gemaakt in het parkeerbeleid. Zo kan bijvoorbeeld – en dit is feitelijk het geval in Deventer – ervoor gekozen worden om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te laten meewerken in de parkeeruitvoering (het ‘groenbedrijf’). Dat is een voorbeeld van een beleidskeuze vanuit een breder perspectief dan parkeren alleen, die gevolgen heeft voor de kostenstructuur van de parkeerexploitatie. Deze overwegingen relativeren de hierboven geformuleerde onderzoeksvragen. Voor de privatiseringsvraag komt daar nog bij dat delen van de uitvoering reeds uitbesteed of geprivatiseerd zijn. Het één-op-één vergelijken met andere gemeenten is dus lastig, zo niet onmogelijk. Wel is het mogelijk om nader in te gaan op de specifieke situatie in Deventer, door aan te geven wat opvalt in de kostenopbouw en wat de te verwachten voor- of nadelen zijn van de gemaakte keuzes. Ook valt wel iets te zeggen over mogelijke effecten van het volledig privatiseren van de gemeentelijke parkeertaken (voor zover van toepassing). Op beide gaan we hieronder in.

Kostenstructuur Deventer

Op dit moment zijn er in en bij het centrum van Deventer vijf parkeergarages die een directe relatie hebben met de parkeerbehoefte in het centrum:

- Stationsplein, voorheen Leeuwenbrug (exploitant: gemeente, 222 parkeerplaatsen)
- Stadspoort, voorheen Noordenbergpoort (exploitant: gemeente, 173 parkeerplaatsen)
- Brink, voorheen Wilhelminabrug (exploitant: gemeente, 300 parkeerplaatsen)
- Centrumgarage (exploitant: particulier, 575 parkeerplaatsen)
- De Boreel (exploitant: Q-park, 687 parkeerplaatsen)

Daarnaast zijn er nog een P+R locatie bij het station (parkeerdek, 237 parkeerplaatsen; geëxploiteerd door Q-park) en een parkeergarage op de Beestenmarkt (110 parkeerplaatsen; gratis toegankelijk). Het parkeerdek is bedoeld voor treinreizigers, de parkeergarage Beestenmarkt heeft vooral een functie voor de naastgelegen winkels en voorziet vermoedelijk slechts in geringe mate in de parkeerbehoefte voor het stadscentrum (hiervandaan ongeveer 750 meter lopen). Het grootste deel van de parkeerplaatsen in gebouwde voorzieningen die vooral gebruikt zullen worden voor

bezoekers van het centrum (65% op een totaal van 1957), wordt nu door een private partij geëxploiteerd. De parkeerkosten per uur zijn het hoogst in De Boreel (€ 2,07) en de Centrumgarage (€ 1,71), gevolgd door de andere drie (allen € 1,65 per uur). Beheer en geldgaring bij parkeerautomaten worden extern uitgevoerd, namelijk door de Parkeerservice.

Bovengenoemde situatie is niet ongewoon; sterker nog, de meeste gemeenten in Nederland hanteren een vergelijkbaar model. Kenmerkend is dat in meer of mindere mate parkeerplaatsen in gebouwde voorzieningen geprivatiseerd zijn en dat uitvoeringstaken in meer of mindere mate zijn uitbesteed (zoals beheer, onderhoud, handhaving en geldgaring). Vergelijkbare gemeenten op inwonertal (bijvoorbeeld Venlo, Delft, Leeuwarden en Ede) hebben alle ook een deel van de gebouwde voorzieningen uitbesteed aan marktpartijen (vaak ook Q-park). Ook onderhoud, beheer en geldgaring (bijv. Brinks) wordt vaak geprivatiseerd, vanwege een kostenvoordeel. Deze taken zijn namelijk zodanig specifiek dat een gespecialiseerde organisatie, en dat is dan een marktpartij, ze kostenvoordeliger kunnen uitvoeren. De gemeente stelt uiteraard de kaders op voor deze uitvoering.

Een indicatieve vergelijking maakt duidelijk dat ook de parkeertarieven voor bezoekers in Deventer niet exceptioneel zijn. Deze vergelijking is gebaseerd op de overeenkomsten 'inwonertal' en 'centrum met historische waarde'. Zoals gezegd is een exacte vergelijking door de specifieke beleidskeuzes, afwijkende inrichting van het openbaar vervoersysteem of inrichting van de parkeerexploitatie erg lastig. Binnen deze begrenzing laat zich in een vergelijking met Delft en Leeuwarden het volgende zeggen. Deventer heeft ruim 99.000 inwoners, Delft heeft er ruim 101.000. Delft heeft een rijke historie die zichtbaar is in de ruimtelijke structuur van de binnenstad. En evenals in Deventer ligt het centrale treinstation tegen de rand van het stadscentrum. Tarieven in parkeergarages in Delft zijn voor de binnenstad flink hoger: € 2,90 per uur voor het eerste uur, daarna € 2,50. Het is aannemelijk te veronderstellen dat een sterk afwijkend bezoekerspatroon bij dit verschil een grote rol speelt. Dan Leeuwarden, een stad van ruim 108.000 inwoners. Tarieven daar zijn dichtbij het centrum in parkeergarages € 2,30 per uur en net daarbuiten € 1,70 euro per uur. Het dagtarief ligt in Leeuwarden tussen € 5,50 en € 8,00 terwijl dit in Deventer tussen € 7,50 en € 14,00 is.

Privatisering huidige parkeergarages en toekomstige voorzieningen

De drie door de gemeente uitgebate garages kunnen in potentie geprivatiseerd worden. Het is echter zeer de vraag of dit in werkelijkheid haalbaar is. Eén van de garages is in slechte staat (Stadspoort), waardoor die niet interessant is voor marktpartijen (althans niet in de huidige toestand). De garage Stationsplein wordt weliswaar uitgebaat door de gemeente, maar is geen gemeentelijk eigendom. Parkeergarage Brink tenslotte is een tijdelijke garage. Daarnaast is er een nieuwe garage, genaamd Stadhuiskwartier. Deze is echter aangewezen als vergunninghouderslocatie en dus minder interessant voor een private partij.

Het lijkt niet reëel om aan te nemen dat privatiseren van de door de gemeente uitgebate parkeergarages een structurele verbetering van de parkeerexploitatie op korte termijn oplevert. De exploitatie is op dit moment gezond. Zoals blijkt uit de afdracht aan de algemene middelen, wordt een positief resultaat behaald. Bovendien brengt verdergaande privatisering mogelijk een verlies aan sturingsmogelijkheden op de beleidsdoelen met zich mee. De ervaring leert dat dat vaak het geval is. Aangezien die in Deventer een sterk kwalitatief karakter hebben, is het de vraag of dat wenselijk is.

In het algemeen zijn er grenzen aan privatiseren bij parkeren. Parkeerbeleid heeft drie componenten, te weten ruimtelijke ordening (denk aan parkeernormen), een publiekrechtelijke (denk aan belastingheffing) en een bedrijfsmatige (de exploitatie van voorzieningen). Niet alle aspecten lenen zich voor privatisering. Met parkeren zijn veel publieke belangen gemoeid en speelt zich bovendien deels af op gemeentelijk eigendom (de openbare weg).

Indien er geprivatiseerd is of wordt inzake parkeren, dan gebeurt dat doorgaans op een van de volgende vier niveaus:

- Uitbesteden van menskracht (bijvoorbeeld onderhoud)
- Uitbesteden van beheertaken (onderhoud, maar ook bemensing, veiligheid)
- Uitbesteden van beheer én exploitatie (een marktpartij is ook verantwoordelijk voor financieel resultaat)
- Verkoop van vastgoed (marktpartij krijgt volledige vrijheid)

Voordelen van een vorm van uitbesteden van parkeertaken kunnen zijn: besparing in uitvoeringskosten, een afgeslankte en daardoor beter stuurbare parkeerorganisatie, zekerheid over inkomsten of het tenietdoen van financiële risico's (bij verkoop vastgoed). Daar staan aanzienlijke nadelen tegenover: minder flexibiliteit in het bepalen van tarieven, openingstijden of de kwaliteit van voorzieningen, weinig of geen invloed op de inzet van personeel uit sociale werkvoorzieningen en het feit dat afwijkingen van contractafspraken (uit bijvoorbeeld beleidsmatige overwegingen) vaak flinke financiële consequenties hebben. Een ander aspect is dat marktpartijen doorgaans niet investeren uit een publiek perspectief, maar vanuit een resultaatgedachte. Waar een overheid een wens kan hebben om bepaalde doelgroepen te faciliteren, speelt dit aspect voor marktpartijen nauwelijks een rol. Zo is investeren in een stallinggarage, waar vooral bewoners gebruik van maken, voor een marktpartij niet interessant. Hooguit zijn ze geïnteresseerd in het beheer daarvan.

7.2 Tussenconclusies parkeerbeheer

- Deventer kent in het parkeerbeheer (de uitvoering van alle parkeertaken) evenals vergelijkbare gemeenten een mengeling van 'zelf doen', uitbesteding en privatisering.
- De parkeertarieven voor bezoekers liggen ongeveer in lijn met 'vergelijkbare' steden.
- Verder privatisering van parkeergarages ligt niet voor de hand, gezien de huidige exploitatievoordelen en kenmerken van de gemeentelijke garages.

Bijlage: overzicht gesprekspartners en literatuurlijst

Gesprekspartners

Naam	Functie; consultatievorm	Organisatie
Harry Bottenberg	Programmamanager ruimtelijke ordening; interview	Gemeente Deventer
Jordy Daneel	Beleidsadviseur financiën ruimtelijke programma's	
Liesbeth Grijsen	Wethouder (o.a. parkeerbeleid); interview	
Robin Hartogh Heys	Wethouder (o.a. economie; Stadskwartier); interview	
Denny Lobeek	Programmamanager leefomgeving; interview	
Steven Meijerhof	Beleidsadviseur economie; interview	
Saskia Mulder	Beleidsadviseur economie; interview	
Else Tutert	Beleidsadviseur bereikbaarheid; interview	
Fenny Waalkens	Projectmedewerker parkeren; interview	
Elsbeth Boerboom	Bestuurslid; bijeenkomst belanghebbenden	
Sjoukje Bouwman	Bestuurslid; bijeenkomst belanghebbenden	Nieuwe ondernemersvereniging Deventer
Marco Kok	Bestuurslid; bijeenkomst belanghebbenden	MKB Deventer
Arjen Lentelink	Bestuurslid; bijeenkomst belanghebbenden	Nieuwe ondernemersvereniging Deventer
Thijs Paré	Bestuurslid; belanghebbendenreactie per e-mail	Wonen boven winkels

Literatuurlijst

- Diverse documenten aan de raad, waaronder de nota *Mogelijkheden privatisering parkeergarages* (juni 2015) en het voorstel *Parkeer(belasting)verordening 2015* (sept. 2014)
- *Parkeerbeleidsplan* (2013)
- *Bericht aan de stad: Deventer binnen bereik* (2011)
- *Programmabegroting gemeente Deventer 2015* (2014)
- *Een efficiënte en effectieve parkeereexploitatie? Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek naar de parkeereexploitatie van de gemeente Deventer* (2013)
- *Parkeermonitor 2014*
- *Bewonersonderzoek 2011 en 2013*
- *Binnenstadmonitor 2015*
- *Leefbaarheidsmonitors 2011 en 2015*
- *Kooporiëntatie-onderzoek 2015*
- *Monitor* (Parkeerservice, 2014)
- *Vitaliteitsbenchmark centrumgemeenten. De economische vitaliteit van de 100 grootste centrumgebieden belicht* (Goudappel Coffeng, 2015)