



*Speelplaats op parkeerhub Nordhavn Kopenhagen
Bron Stadkwadraat*

35. Mobiliteitshubs als sleutel voor gebiedsontwikkeling

THEO STAUTTENER

Er moet nog aardig wat gebeuren voordat nieuwe mobiliteit ingeburgerd is in onze maatschappij en gebiedsontwikkeling. Het nog grillige karakter van deelmobiliteit, aanbieders en vormen van aanbod vraagt om een strategie die flexibel en robuust is, wat ook eisen stelt aan de gebiedsontwikkeling. Belangrijke sleutel in de combinatie van hardware (parkeren), software (deelaanbod) en orgware (exploitatie en financiering) zijn mobiliteitshubs, bij voorkeur modulair. Hierin wordt parkeren voor bewoners, bedrijven en bezoekers gecombineerd met deelmobiliteit-aanbod en faciliteiten. Is dit een must om een adaptief plan te maken en de mobiliteitstransitie te accommoderen? Een duwtje in de rug vanuit de Rijksoverheid kan daarbij helpen.

Waar is die hoge parkeernorm ineens gebleven?

Het is nog niet zo lang geleden, dat een hoge parkeernorm de verdichting van gebiedsontwikkeling in de weg leek te staan. Veel woningen en kantoren in de plannen, betekenden veel gebouwde parkeerplaatsen en door de hoge stichtingskosten hiervan leidde dit tot een behoorlijk onrendabel op parkeren. Maatschappelijke veranderingen zoals de aandacht voor klimaat en duurzaamheid, de herwaardering van de stad, maar ook een andere kijk op eigendom (van bezit naar gebruik) hebben het beeld van onze leefomgeving veranderd. Met het omarmen van een gezonde stedelijke verdichting is er de ambitie om wonen, werken en recreëren dicht bij elkaar te brengen, waarbij hoogstedelijke gebieden dus ook gemixte gebieden worden. In combinatie met een transitie naar schone en ruimte-efficiënte vormen van mobiliteit leidt dit tot gebiedsontwikkeling waar de auto niet meer het straatbeeld domineert, waardoor een rijkere openbare ruimte mogelijk wordt. Het mixen van functies leidt wel tot meer soorten verkeersbewegingen in het gebied zelf; meer actieve plinten dragen bij aan levendige plekken (reuring) van voetgangers en fietsers. In de woonomgeving (rust) domineert de auto niet langer, dankzij hubs, delen en parkeren op afstand en als derde zijn er de plekken waar de noodzakelijke logistiek en ontsluiting is gesitueerd mede dankzij venstertijden en bijvoorbeeld pakketkluizen (ruis). De verandering in mobiliteitsstrategie vergt grote investeringen in het openbaar vervoersnetwerk, maar ook de ontsluiting van (en rondom) de gebieden. Daarvoor heeft het vorige kabinet circa € 7,5 mrd. beschikbaar gesteld met name bestemd voor de zogenaamde NOVEX-gebieden. Maar, in de gebieden zelf moet ook flink worden geïnvesteerd in zogenaamde mobiliteits- en parkeerhubs waar auto-parkeren, deelmobiliteit en diensten rond logistiek et cetera worden georganiseerd.

Nieuwe gebruikskoncepten voor parkeren (met name abonnementen) en deelmobiliteit leiden tot andere meer onzekere inkomstenbronnen dan verkoop van parkeerplaatsen. Het aantal deelauto's (maar ook scooters en fietsen) dat straks in de gebieden moet worden aangeboden is nog niet duidelijk. En welke financiële bijdrage dit biedt voor de exploitatie van hubs wordt in de komende jaren pas echt duidelijk. Daarmee zijn de parkeerhubs in principe wel een antwoord op de veranderende mobiliteitsconcepten, ze zijn (nog) geen antwoord op de financiële claim die mobiliteit en parkeren legt op de financiële haalbaarheid van gebiedsontwikkeling. Er moet voordat de gebiedsontwikkeling start zicht zijn op de dekking van wat nu nog onrendabele investeringen zijn. En pas na een aantal jaren zal blijken of de businesscase beter of slechter uitpakt dan nu ingeschat.

Meebewegen op de golven van de transitie¹

De grotere woningbouwlocaties en binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen hebben een doorlooptijd van mini-

maal 10 tot 15 jaar. Dit is ongeveer ook de transitieperiode voor een aantal grote duurzaamheidsopgaven in Nederland zoals energie, klimaatadaptie en niet te vergeten mobiliteit. Het mobiliteitsvraagstuk wordt vaak benaderd vanuit de eindsituatie, de stip op de horizon. Het feit dat we in een transitie zitten, betekent dat we de komende jaren pas zullen ontdekken hoe onze mobiliteitskeuzes uitpakken. Precies in die periode waarin we in onze steden belangrijke nieuwe gebieden vormgeven. Dan kan het niet anders, dan dat onze ontwikkelstrategieën daarop moeten worden ingericht. Stedenbouwkundige plannen moeten dan als een robuust ruimtelijk raamwerk worden opgebouwd, waarin flexibiliteit nodig is om blokken en functies in te passen.

Imagineering (imagine and engineering)

Hoe moeten we dan het aanbod van parkeren en deelmobiliteitsvoorzieningen vormgeven? Kunnen we dat gefaseerd en modulair doen? En hoe organiseren, bekostigen en financieren we dat?

Laten we starten met de ideale situatie en vandaar uit 'terug' redeneren. Daarna gaan we in op de governance en randvoorwaarden onder andere vanuit wetgeving. Stel, er is voldoende ontwerprijheid in een gebiedsontwikkeling waar meerdere hubs moeten komen. Dan zouden in een ideale situatie standaard-hubs met modulaire bouwlagen worden ontworpen. Deze zijn dan op- en afschaalbaar in de tijd. Indien de standaard-hub op andere locaties ook kan worden toegepast, dan vergroot dit de uitwisselbaarheid en daarmee de restwaarde (zeg maar de inruilwaarde van de parkeerlaag). Door een modulaire en gestandaardiseerde hub kunnen efficiëntievoordelen worden behaald die kostenverlagend werken en een hogere restwaarde betekent een opbrengst op termijn. Daarmee zou een meer integrale benadering van de ideale standaard-hub behoorlijke voordelen kunnen hebben. Samenwerking van gebiedsontwikkelingen binnen een gemeente, of beter nog tussen gemeenten en bouwbedrijven op dit vlak is dan ook aan te bevelen. Voor bepaalde gebiedsontwikkelingen geldt dat ondergronds bouwen van hubs noodzakelijk is. De vraag is wat de minimale voorraad voor parkeren en mobiliteitsvoorzieningen moet zijn om te bepalen of een dergelijke investering op de lange termijn noodzakelijk is. Een combinatie van ondergronds en bovengronds (modulair) is dus zeker ook een optie. Indien relatief veel ondergronds gebouwd moet worden is faseerbaarheid belangrijk. Kan gedurende de ontwikkeling worden geanticipeerd op de vraag naar parkeerplaatsen? Een laatste optie, die maar nog maar beperkt de aandacht krijgt, is de vraag wat de alternatieve aanwendbaarheid is van parkeerplaatsen op termijn. Gezien het succes van box- en ruimteverhuurders is ombouwen naar opslag misschien (ook financieel) niet zo'n slecht alternatief.

Bovengronds gebouwde voorzieningen moeten uiteraard slim en mooi ingepast worden, maar ook ruimtelijk fijnmazig zijn, gezien de loopafstanden voor bewoners en gebruikers. Maar, als de parkeervraag op termijn echt

afneemt zou een locatie voor een hub weleens vrij kunnen vallen, omdat hieraan geen behoefte meer is. Is het mogelijk een locatie te laten vervallen en het netwerk nog fijnmazig genoeg te houden? Dit zijn toetsvragen die bijdragen aan het robuust maken van ruimtelijke plannen.

Het is nog niet te zeggen of en in welke mate parkeernormen in de tijd dalen en gebruik van deelvoorzieningen stijgt. In Strijp-S in Eindhoven is hier op een goede manier op ingespeeld. Hier is met de inzet van een mobiliteitsbijdrage een halvering van het aantal benodigde plekken behaald ten opzichte van de norm waarvan bij de start van de ontwikkeling werd uitgegaan.

Van parkeer- naar mobiliteitsbeleid

Veel gemeenten passen hun parkeer- en mobiliteitsbeleid aan. Dat betekent, dat ze daarmee ook de 'omgevingsfactoren' voor deelmobiliteit en hubs beïnvloeden, vaak in positieve zin. Maar de mate waarin en de snelheid waarmee worden door private ontwikkelaars en investeerders als onzekerheden gezien voor de exploitatie en de businesscase van hubs. Ze kunnen er immers (nog) niet *op rekenen!* De invoering van een ambitieus parkeer- en mobiliteitsbeleid van een stad als Utrecht schept de juiste condities voor gebieden als Cartesius, Merwede en Beurskwartier. Naast beleid voor de gebieden zelf (normen, randvoorwaarden en regels voor mobiliteitsdiensten et cetera) wordt met parkeren op afstand fysieke ruimte voor parkeren gerealiseerd (als aanvulling op de hubs in de gebieden zelf) en met betaald parkeren in de totale stad wordt ook invulling gegeven aan anticiperend beleid in gebieden zonder ontwikkeling. Ook in een stad als Zwolle zijn met de vaststelling van de parkeerstrategie belangrijke kaders opgesteld zoals uitbreiding van het gereguleerd gebied en aanpassing van parkeer- naar mobiliteitsnormen voor de ingezette veranderende rol van de auto. Deze kaders zijn nodig voor een succesvolle implementatie van mobiliteitshubs als ruimte-makers in de bestaande en nieuwe stad.

Het is de vraag of andere gemeenten dit veelomvattende en voor mobiliteitshubs conditionerende beleid zullen volgen. Het voorbeeld toont wel aan dat bijstelling van beleid belangrijk is voor de businesscase van hubs. Dit maakt dat ontwikkelende partijen dan ook graag zien dat de gemeente zich committeert aan de gebiedsontwikkeling en het daarbij voorgestelde mobiliteitsconcept. Anderzijds willen veel gemeenten in deze overgangperiode naar een nieuwe mobiliteitsstandaard zelf ook graag betrokken blijven en invloed kunnen uitoefenen op bijvoorbeeld tarifiering, toewijzingsbeleid van abonnementen en de wijze waarop wordt omgegaan met specifieke doelgroepen (minima, invaliden en dergelijke).

De businesscase van hubs is nog onzeker. Abonnementenprijzen voor bewoners, gebruikers, dubbelgebruik en bezoekerskaartjes zijn naast het aantal deelauto's en de inkoop van andere modaliteiten de variabelen voor de opbrengstenkant van de exploitatie. Dit vertaalt zich in vereiste aanvangsrendementen van beleggers. Daarbij komt

dat zowel de transitie naar een minder auto-stad, alsook het ondersteunende beleid van gemeente invloed heeft op prijsvorming, schaarste en gebruik van nieuw aanbod. Samenwerking tussen publieke en private partijen is dan ook noodzakelijk. Daarbij is de kennis en expertise vanuit parkeermanagement nodig en ook vanuit aanbieders. Deze hebben het in de huidige markt moeilijk, omdat er nog onvoldoende kan worden opgeschaald. Daarmee ontstaat er ook geen intern budget en tijd voor een langetermijnvisie.² Indien op basis van hetgeen eerder is beschreven het aanbod kan worden afgestemd op de vraag in de tijd (en overaanbod kan worden voorkomen), dan kan een optimale balans ontstaan van verschillende gebruikersgroepen en dubbelgebruik. De huidige businesscases laten zien dat er in de regel sprake is van een onrendabele top op parkeren, maar ook op mobiliteitsdiensten. Veel gebiedsontwikkelingen willen overmaat en direct een hoge kwaliteit aanbieden. Dat is terecht, want bewoners maken de grootste beslissingen bij verhuizen en het al dan niet houden van de auto is daar één van. Op basis hiervan wordt steeds meer een mobiliteitsbijdrage bepaald (bijvoorbeeld per woning), die aan ontwikkelaars wordt gevraagd of die in de samenwerking (PPS-verband) moet worden verrekend.



Bron Stadkwadraat

Risico's beperken: doe het samen met gebruikers!

Een te hoge financiële bijdrage zet de huidige start van gebiedsontwikkeling onder druk. Een te lage bijdrage betekent op termijn een verlies. Daarom is het van belang te bezien in welke mate een mobiliteitsbedrijf de exploitatie van een gebied zou kunnen doen, en dat het daarbij

aan zo veel mogelijk 'knoppen kan draaien'. Dat zou dus wel betekenen autonomie in aanbod en keuze voor diensten of hardware. En uiteraard, steun vanuit de gemeente (publiek c.q. beleidsmatig) voor de vrijheid om (binnen bandbreedtes) zelfstandig te sturen. Dat sturen zou met name gericht moeten zijn op mobiliteitsprestaties, waarbij bezettingsgraden, diversiteit en ook het oordeel van de gebruiker van belang zijn. Met monitoring daarvan en zo mogelijk zelfs 'klankborden' vanuit bewonersgroepen zou dit invulling kunnen krijgen. En dat is dan ook de ideale kans om het aanbod te optimaliseren. Het idee om gebiedsmanagement in grotere gebiedsontwikkelingen in te voeren zou hier erg goed op aansluiten. De gebiedsorganisatie (of vereniging) kan diverse diensten, waaronder deelmobiliteit, pakketservice, gebruik van collectieve ruimten et cetera combineren, maar kan ook het overlegorgaan zijn waarin de ontwikkeling van het gebied en transitieprocessen als mobiliteit worden gemonitord, besproken en vormgegeven. Deze werkwijze is in gebiedsontwikkeling nog beperkt bekend, maar de Gebiedscoöperatie van Rhijnhuizen (de zogenaamde Club Rhijnhuizen) boekt goede resultaten in programmering en placemaking bij de transformatie van een kantoorgebied naar een gemixt gebied met circa 2.500 woningen. Met bewoners, gebruikers en eigenaren wordt samen invulling gegeven aan onder andere de investeringen in de openbare ruimte, programmering en vooral ook volgorde van fasering ervan in de tijd.³ Daarmee is de stem van bewoners geïncorporeerd in een langjarige gebiedsontwikkeling.

Governance: overheid en markt, doe het (voorlopig) samen

Het governance-model in Merwede is interessant, want hier lijkt een balans te zijn gevonden. De gemeente treedt daarin op als eigenaar van de parkeerhubs maar het mobiliteitsbedrijf is de exploitant die dit risicodragend uitvoert. Het mobiliteitsbedrijf is een publiek-private samenwerking van alle gebiedsontwikkelaars in het gebied, waaronder de gemeente. Het mobiliteitsbedrijf stuurt op kwantitatief en kwalitatief aanbod, maar uiteraard ook op de financiële exploitatie. De gemeente heeft met de keuze voor investeren in de belegging vooral een langjarig perspectief, wat betekent dat het rendement over langere tijd ontstaat. Korte en lange termijn belegd bij de juiste partij, en privaat-publieke sturing op het nu en morgen.

Het is overduidelijk dat bij de realisatie van onze woningbouwopgave, zeker in steden niet elke woning meer een eigen parkeerplaats krijgt. Minister Hugo de Jonge heeft dat letterlijk zo uitgesproken (juli 2022). Naast gemeenten kan ook het Rijk bijdragen aan de juiste condities om gemeenten en marktpartijen te helpen bij deze opgave. Als eerste stap is dat kennisontwikkeling en capacity building. In dit kader is uitwisseling van keuzes in beleid, wijze van governance en uiteraard kennis over parkeerhubs (bouw,

fasering en exploitatie) van belang. Een aparte financieringsstructuur zou een tweede, ambitieuze, optie zijn. Een groot voordeel is dan dat de gemeente een dergelijke investering niet hoeft te doen en dat het Rijk kan bijdragen in regels, het vereenvoudigen van de financiering, waardoor een keuze om wel of niet mee te investeren niet afhangt van de gemeentefinanciën. Ten derde is er de aanpassing van wetgeving. Eigenlijk een eenvoudige maar cruciale stap: een mobiliteitsbijdrage moet onderdeel worden van het kostenverhaal. Nu ziet kostenverhaal alleen toe op investeringen in parkeervoorzieningen (in openbare ruimte of gebouwd). De bijdrage voor mobiliteit zoals eerder beschreven is nu wettelijk nog niet mogelijk, aangezien een deel een financiële bijdrage is voor een dienst.⁴

Een optimale en adaptieve ontwikkeling en de beste businesscase

Een belangrijke opgave in gebiedsontwikkeling is 'handen en voeten geven' aan nieuw mobiliteitsaanbod met diensten, hardware en zeker ook de juiste orgware. Ondanks de risico's en onzekerheden tekent zich steeds duidelijker af hoe hubs een sleutel kunnen zijn voor de gebiedsontwikkeling. De ontwikkeling, realisatie en exploitatie zijn aan elkaar verbonden en moeten dan ook zo worden benaderd. De samenwerking tussen publiek en privaat biedt daarin goede kansen, zeker wanneer alle partijen hun eigen voordelen, kenmerken et cetera optimaal inzetten. Het Rijk kan daarbij gebieds- en gemeenteoverstijgend meewerken en de juiste wettelijke kaders bieden. Ondanks allerlei zaken rond aanbesteding et cetera is er veel voor te zeggen samen aan standaardisatie, efficiency en uitwisselbare hubs te werken. Voor het antwoord op de vraag hoeveel en welk aanbod nodig is, moeten we vooral luisteren naar (nieuwe) bewoners. Als langjarig klankbord zijn ze essentieel voor het optimale aanbod en daarmee de beste businesscase.

- 1 H.P. van Westing e.a., Deelmobiliteit Duurzaam inpassen?! Gebiedsontwikkeling.nu 2022.
- 2 Dit laatste is zeker geen kritiek op de huidige aanbieders; eerder een zorg, omdat we deze bedrijven juist de komende tijd hard nodig hebben.
- 3 STIPO en Vliegerprojecten werken hier al bijna 10 jaar aan in opdracht van de gemeente Nieuwegein.
- 4 Bij de mogelijke aanpassing van de kostensoortenlijst zou de volgende overweging behulpzaam kunnen zijn. Indien een dienst investeringen in parkeren beperkt of voorkomt en de bijdrage hiervoor ook leidt tot een besparing in de kostenverhaalbijdrage, dan heeft een bijdrage voor een dienst (of combinatie) de voorkeur boven een bijdrage in alleen fysieke infrastructuur. Daarmee is een koppeling aan noodzakelijke investeringen in de openbare ruimte (een vereiste voor kosten op de kostensoortenlijst) gewaarborgd.



Over de auteur

Theo Staattener (Stadkwadraat) redactie.
Met inbreng van: Tessa Leferink (TU Eindhoven), Bas Scholten (APPM), Sjoerd Timmermans (Stadkwadraat), Han Paul van Westing (Deesy) en Paul van de Coevering (BUas).