

## Van platte parkeernormen naar een brede mobiliteitsaanpak

FENNA PLAISIER – PROJECTLEIDER MOBILITEIT BIJ NATUUR & MILIEU

30 mei 2023

De parkeernorm is een verouderd instrument dat de status quo in stand houdt en ons niet helpt om een mobiliteitssysteem op te bouwen dat stoelt op leefbaarheid, duurzaamheid en inclusiviteit.

De parkeernorm bepaalt hoeveel parkeerplekken er bij een gebouw moeten komen. De norm faciliteert de autobezitter en automobiliteit. De regel gaat ervan uit dat de parkeerbehoefte een gegeven is, terwijl het hebben van een auto is geen doel op zichzelf is. Het grootste deel van de mensen heeft een auto om ergens te komen: werk, supermarkt, school, sport, recreatie, etc. Parkeerbehoefte is een afgeleide van de bereikbaarheidsbehoefte.

Parkeernormen lokken met name in de meer stedelijk omgeving discussies uit over de vraag: zijn er wel genoeg parkeerplekken bij een woning of kantoor? Deze discussie is er omdat de norm zelf een aanleiding geeft tot debat. Wat er niet is, kan ook niet worden bediscussieerd. Zijn er genoeg looproutes? Of fietspaden of OV haltes? Er zijn geen nationale normen of richtlijnen hiervoor. Daarbij komt ook nog eens dat de parkeernorm niet in de maatschappelijke context wordt geplaatst: de negatieve impact die het heeft op leefbaarheid, klimaatverandering, luchtkwaliteit en ruimte.

Daarom pleit Natuur & Milieu ervoor dat de parkeernorm plaatsmaakt voor een brede mobiliteitsaanpak die ervoor zorgt dat alle vervoerswijzen worden gefaciliteerd: voetgangers, fietsers, OV-gebruikers, deelmobiliteit en auto's.

### Het Instrument dat autobezit faciliteert: parkeernormen

Bij het opstellen van een bestemmingsplan waarin een nieuwe ontwikkeling wordt mogelijk gemaakt, moet in het kader van een goede ruimtelijke ordening, aandacht zijn voor de parkeerbehoefte.<sup>1</sup> Het landelijke kennisplatform CROW ontwikkelt richtlijnen voor die behoefte in de vorm van parkeerkencijfers. De door gemeenten opgestelde parkeernormen worden gebaseerd op de parkeerkencijfers.

Het CROW baseert deze kencijfers onder andere op de uitkomsten van de enquête: het OViN (Onderzoek Verplaatsingsgedrag in Nederland). Per soort woning (appartement, studio of huis) en de mate van verstedelijking bepaalt wat het verwachte autobezit zou zijn. De kencijfers gaan niet uit van de vraag wat het wenselijke autobezit in een gebied is of de behoefte van de doelgroepen die er komen te wonen.

Gemeenten bepalen zelf het parkeerbeleid. Hoewel de CROW kencijfers geeft die nadrukkelijk richtlijnen zijn, nemen gemeenten het vaak wel over als normen. In grotere steden is er een tendens om normen op te stellen die lager zijn dan de CROW normen.<sup>2</sup>

### Drie argumenten om de parkeernorm te vervangen

Parkeernormen dienen niet meer de doelen van gemeenten en moeten daarom plaatsmaken voor een nieuw concept. Er zijn drie argumenten om de parkeernorm te vervangen. Parkeernormen staan haaks op de duurzame mobiliteitsambities van gemeenten, parkeernormen beperken de woningbouwopgave en parkeernormen leveren geen inclusieve bereikbaarheid voor verschillende doelgroepen. Om deze argumenten in de context te plaatsen, leggen we eerst uit wat het probleem is van het hoge autobezit op de publieke ruimte.

---

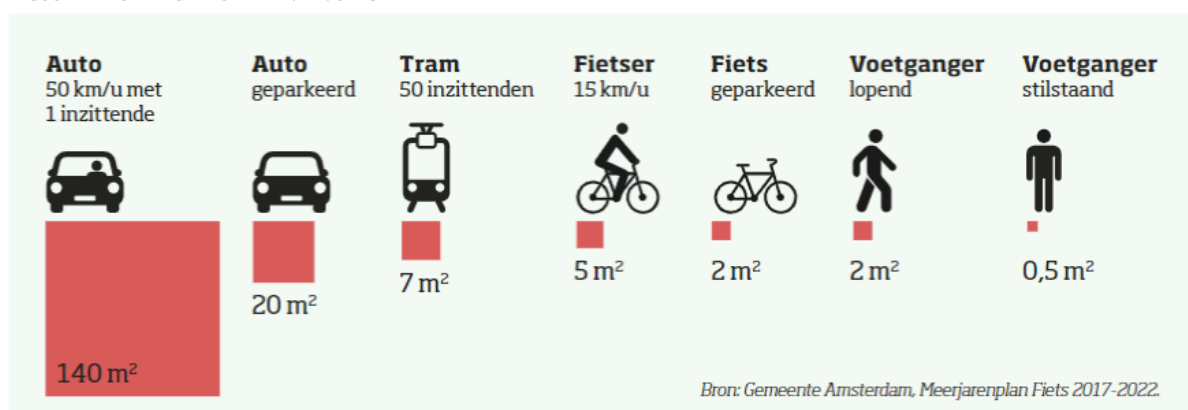
<sup>1</sup> Infomil - [Parkeernormen in het Bestemmingsplan](#)

<sup>2</sup> BPD - [Parkeernormen](#)

## Context: Autobezit leidt tot problemen in de publieke ruimte

De auto legt een grote druk op de schaarse ruimte in Nederland. Met 229 auto's per km<sup>2</sup>, hebben we het hoogste autobezit in Europa per km<sup>2</sup>. Ter vergelijking, "autoland" Duitsland heeft 133 auto per km<sup>2</sup>.<sup>3</sup> In figuur 1 is te zien dat de auto zeventig keer meer ruimte nodig heeft dan een voetganger. In steden gaat gemiddeld 50% van de publieke ruimte op aan auto-infrastructuur.

FIGUUR 1: RUIMTEGEBRUIK PER VERVOERSMIDDEL



Er zijn in totaal 19 miljoen parkeerplekken in Nederland voor 8,9 miljoen auto's, de meeste parkeerplekken zijn te vinden in de openbare ruimte. Dat zijn dus meer dan twee parkeerplekken per auto.<sup>4</sup>

## Gevolgen van autobezit op de publieke ruimte

De plek die auto's innemen leiden met name in steden tot problemen:

- Auto-infrastructuur neemt 50% van de publieke ruimte in en beperkt zo de ruimte voor vergroening en zorgt voor een hoge mate van bestrating in steden. In steden leidt bestrating en het gebrek aan groen tot zogenaamde "hitte eilanden" en wateroverlast door overstromingen, beide fenomenen worden nog eens versterkt door klimaatverandering. De oplossing voor beide problemen: meer groen en minder bestrating.<sup>5</sup> Het gebrek aan vergroening heeft ook een negatieve impact op de biodiversiteit in de stad.
- Er is te weinig ruimte voor de mensen: er komen steeds meer mensen in steden wonen. Die mensen moeten allemaal woonruimte hebben en ruimte om te kunnen leven. Denk aan mobiliteit maar ook aan recreatie, een plek om te spelen voor kinderen, een plek om elkaar te ontmoeten en sporten etc. Hoog autobezit leidt ertoe dat er te minder ruimte is voor woon- en leefruimte.
- Veiligheid: er gebeuren twee keer zoveel ongelukken met fietsers op straten met parallelle parkeerplekken.<sup>6</sup> In 2022 overleden 291 fietsers in het verkeer: een stijging van 40% ten opzichte van 2021, die bijna volledig toegerekend kan worden aan botsingen met een voertuig.<sup>7</sup>

Dit is nog afgezien van de schadelijk uitstoot van autoverkeer voor mens, klimaat en natuur. Denk aan luchtvervuiling, stikstof en de klimaatschade veroorzaakt door de emissies van de auto.

<sup>3</sup> KiM - [Het wijdverbreide autobezit.](#)

<sup>4</sup> KiM - [Het wijdverbreide autobezit.](#)

<sup>5</sup> Zie over verstening: Natuur & Milieu - [Verstening in de openbare ruimte](#); zie voor hitte-eiland: RIVM - [Atlasleefomgeving](#) en TU Delft - [Amsterwarm.](#)

<sup>6</sup> KiM - [Het wijdverbreide autobezit.](#)

<sup>7</sup> Fietsersbond - [Meer ongevallen door botsingen.](#)

## Argument 1: De parkeernorm belemmert de *modal shift* van auto naar duurzaam vervoer

Het overgrote deel van de gemeenten hanteert parkeernormen die haaks staan op het beleid om de auto terug te dringen. Steeds meer gemeenten sturen op de zogenaamde *modal shift*: een verschuiving van autoritten naar lopen, fietsen, OV gebruik en deelmobiliteit gebruik. De auto zou de laatste optie moeten zijn. Het gevoerde parkeerbeleid sluit vaak niet aan bij de *modal shift* ambities.

Parkeernormen en autogebruik zijn sterk gerelateerd. Parkeerbeleid heeft direct invloed op het autogebruik, staat in het rapport *Parkeerbeleid als stuurmiddel* (2019) van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Terwijl in de rest van Nederland het autobezit is gestegen, is het autobezit gedaald in de steden met een streng parkeerbeleid. De gewenste *modal shift* lukt wel in gemeenten met een strikt parkeerbeleid. Bijvoorbeeld: In Utrecht wordt 38% van de reizen met de auto gedaan, in Tilburg 79%.<sup>8</sup>

Dat de huidige parkeernormen autobezit en – gebruik aanmoedigen blijkt ook uit andere onderzoeken. Onderzoek van de Provincie Zuid-Holland en Rijkswaterstaat concludeert dat het te veel aan parkeerplaatsen vraag schept en leidt tot meer autobezit en autogebruik.<sup>9</sup> Ook BPD deed een eigen onderzoek naar parkeernormen versus autobezit in de G4 en G32 gemeenten en concluderen dat de parkeernormen in bijna alle gevallen hoger ligt dan het autobezit.

Om tot een de gewenste *modal shift* te komen, is de parkeernorm nu dus vaker een belemmering dan vehicle tot verandering.

## Argument 2: De parkeernorm belemmert woningbouw en stedelijke verdichting

Hoge parkeernormen belemmeren de woningbouw in de steden. Een onderzoek van REBEL naar acht woonprojecten in Zuid Holland, laat zien dat er tot 20% minder woningen worden gerealiseerd als gevolg van de parkeeropgave.<sup>10</sup> Uit een eigen onderzoek van de Provincie Zuid-Holland blijkt ook dat de parkeernorm en belemmering vormt bij woningbouwopgaves. Woningbouwprojecten worden vertraagd of komen helemaal niet van de grond, woningbouwcorporaties kampen met structurele onderbezetting van parkeergarages, ontwikkelaars gaven voorbeelden over het hele land van leegstaande parkeergarages onder woonbouwprojecten.

Parkeernormen hebben ook invloed op verdichting. Professor Donald Shoup, expert op het gebied van parkeerbeleid, concludeert dat een hoog parkeeraanbod leidt tot een neerwaartse spiraal van stedelijke verdunning, verkeerscongestie en minder rendabel OV. Figuur 2 illustreert deze dynamiek.

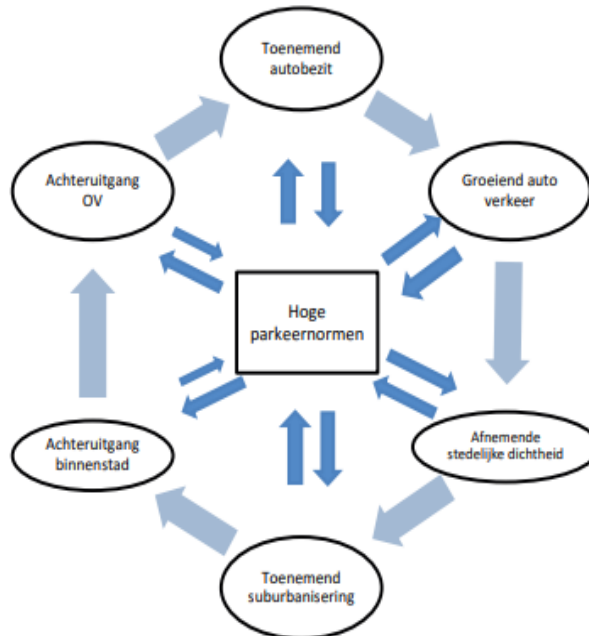
*Figuur 2: invloed van parkeernormen op verdichting<sup>11</sup>*

<sup>8</sup> Ministerie van I&W- Parkeerbeleid als stuurmiddel voor woon-werkverkeer.

<sup>9</sup> Martien Das en Barend Jansen - Slimme mobiliteit vraagt om slimmere parkeernormen, BPD - Parkeernormen en Provincie Zuid-Holland - Parkeren en verstedelijking.

<sup>10</sup> Provincie Zuid-Holland - Parkeren en verstedelijking.

<sup>11</sup> Provincie Zuid-Holland - Parkeren en verstedelijking.



Bron: *High Cost of free parking. Shoup 2011. Vertaling Provincie Zuid-Holland*

Volgens de Provincie Zuid-Holland is ook in Nederland deze dynamiek aanwezig. Sinds de oorlog is er met een steeds lagere dichtheid gebouwd.

### Argument 3: parkeernorm is niet inclusief

Automobiliteit krijgt voorrang omdat deze als enige vervoersmodaliteit standaard wordt genormeerd. Zo krijgt het vervoersmiddel de auto prioriteit. Dit terwijl een op de vier huishoudens geen auto heeft en een op de drie Nederlanders autobezit als noodzaak ervaart. gedwongen autobezit. Autoloze worden voor hun bereikbaarheid niet met vergelijkbare richtlijnen gefaciliteerd: Zijn er voldoende fietsparkeerplaatsen?<sup>12</sup> Is er een genoeg OV binnen loopbare afstand?

Vanuit inclusiviteit is de vraag gerechtvaardigd of het wel te verantwoorden is om een parkeerplek voor een tweede auto te eisen, terwijl de autoloze geen recht heeft op een bushalte binnen loopafstand. De vraag is: hoe voorzien wij alle bewoners in bereikbaarheid met zo min mogelijk negatieve impact op de omgeving.

### De parkeernorm beperkt de discussie over bereikbaarheid

Inwoners willen toegang tot banen en faciliteiten. Dit gegeven van toegankelijkheid vormt de basis van de 15-minuten stad, een concept waarbij alle stedelijke faciliteiten binnen 15 minuten fietsend op lopend te bereiken moeten zijn. Het Plan Bureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft de bereikbaarheid van faciliteiten en banen op buurtniveau in heel Nederland per fiets, OV en auto onderzocht. Het PBL concludeert dat:

De bereikbaarheidsanalyses suggereren (...) dat congestie op (snel)wegen in de Randstad niet de kern van het bereikbaarheidsprobleem is, maar eerder de beperkte bereikbaarheid per openbaar vervoer en fiets in de stadsranden, de suburbane kernen, en in landelijk gebied.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Dit zijn nu niet altijd bindende normen.

<sup>13</sup> PBL- Toegang voor iedereen.

Betere bereikbaarheid is haalbaar met een modal shift, staat ook in het eerder genoemde rapport *Parkeerbeleid als stuurmiddel*. Zo zou in Eindhoven 50% meer mobiliteit mogelijk zijn als de modal shift verschuift van 63% auto naar 42% auto.<sup>14</sup> We moeten de discussie dus breder gaan trekken en ervoor zorgen dat de faciliteiten voor de fiets, OV en voetgangers beter worden.

## Van parkeernorm naar mobiliteitscore

Er zijn nog geen normen of scores die gemeenten richtlijnen bieden om deze inclusieve bereikbaarheid te faciliteren. Er is wel een aantal tools die pogingen om faciliteiten voor andere vervoerswijze dan de auto te meten. Een voorbeeld is de *Walkability Index* die op basis van een indicatoren de beloopbaarheid van wijken meet. Ook bestaat de zogenaamde *Transit Oriented Development* (TOD) standaard voor openbare ruimte, die OV-georiënteerd is en zo ook lopen, fietsen en verdichting stimuleert.<sup>15</sup> Maar omdat dit geen verplichte normen, metingen of scores om inclusieve en duurzame bereikbaarheid vorm te geven, blijven deze initiatieven hangen in handreikingen of inspiratie.

Mobiliteit in bredere zin normeren is lastiger. Hoeveel vierkante meter stoep heb je per woning nodig?

### Welke verandering staan we voor?

Van	Naar
Faciliteren	Managen
Parkeerbehoefte	Mobiliteitsbehoefte
Minimale norm	Score met minimale drempelwaarde en maximale norm voor privé-auto
Unimodaal: auto	Multimodaal
Volgend op autobezit	Sturend en begrenzend
Monofunctioneel	Multifunctioneel en adaptief
Uniform	Doelgroep specifiek

### Startklare mobiliteit

Hoe kan de actieve mobiliteit worden gestimuleerd? Daarvoor is het wenselijk te kijken naar het idee van *startklare mobiliteit*. Volgens het Kennis Instituut Mobiliteitsbeleid (KiM) heeft startklare automobilititeit effect heeft op het autobezit.

Buitenlands onderzoek wijst uit dat parkeren op afstand het autobezit drukt. De auto wordt minder aantrekkelijk wanneer de gebruiker er eerst honderden meters naartoe moet lopen. Van startklare mobiliteit is dan immers geen sprake. In de Nederlandse praktijk is hiervoor weinig bewijs, omdat vrijwel iedereen voor de deur kan parkeren.<sup>16</sup>

### Startklare mobiliteit faciliteren met de mobiliteitstool

Als we actieve mobiliteit willen stimuleren, betekent dat we ons moeten afvragen: welke startklare mobiliteit willen we faciliteren en welke faciliteiten zijn daarbij nodig? De focus op de privé-auto vervangen we zo voor een keuzepallet aan modaliteiten. Geïnspireerd op de eerder genoemde TOD-Standaard, kwamen wij op de volgende mogelijke indicatoren. Voor iedere indicator kan een aantal punten worden gegeven, die mede gebaseerd zijn op de duurzaamheidsscore. Voetgangersfaciliteiten wegen zo zwaarder dan autofaciliteiten.

<sup>14</sup> Ministerie van I&W- Parkeerbeleid als stuurmiddel voor woon-werkverkeer.

<sup>15</sup> Zie hiervoor: TOD Standaard en WUR: Beloopbaarheid gemeten.

<sup>16</sup> KiM - Het wijdverbreide autobezit.

Indicatoren:

- Voetpaden: percentage van de voorzijde van het gebouw met veilige, rolstoeltoegankelijke voetpaden.
- Een fietsenstalling met een goed toegankelijke in-en uitgang<sup>17</sup> en laadmogelijkheden voor de elektrische fiets.
- Openbaarvervoer: score op basis van de beschikbaarheid van OV-haltes op loopafstand
- Garantie van deelmobiliteit in de vorm van een besloten mobiliteitshub voor gebruik van de bewoners. Een divers aanbod, met bijvoorbeeld deelbakfietsen, zou bij de puntverdeling meegenomen kunnen worden.
- Parkeerruimte voor privé-voertuigen met extra punten voor de mogelijkheid van dubbelgebruik en parkeren op afstand. Voor deze indicator komt er een bovengrenswaarde.
- Adaptief systeem: bij structurele leegstand moet het mogelijk om snel en makkelijk parkeerplekken om te zetten naar alternatieve bestemmingen.

## **Doelgroepsanalyse en startklare mobiliteit**

Wie er in de woningen wonen, bepaalt ook voor een deel de keuze voor modaliteiten. Senioren hebben andere mobiliteitsbehoeften dan studenten, bijvoorbeeld: meer focus op veilige looproutes en genoeg veilige oversteekplekken. En gezinnen hebben weer meer baat bij deelbakfietsen dan senioren. Het is dan ook wenselijk kom van te voren een doelgroepsanalyse te maken en minimale scores per indicator te hanteren.

### **Bestaande versus nieuwe gebieden**

De problemen van hoog autobezit moeten ook aangepakt worden in de bestaande wijken. Zo voorkomen we eilandjes van duurzame mobiliteit in de stad en sturen we op bereikbaarheid in de hele stad. Herinrichting van straten zijn een goed moment om de mobiliteitsscore toe te gaan passen.

## **Bereikbaarheid voor iedereen door bereikbaarheidsanalyse**

De startklare mobiliteitsscore hangt samen met een bereikbaarheidsanalyse. De vraag is: kom je wel ergens lopend of met de fiets? Ondanks de goede faciliteiten die misschien aangeboden zijn, wil je wel een supermarkt kunnen bereiken.

De focus van het beleid van de Rijksoverheid en andere overheden verschuift steeds meer van mobiliteit (het verplaatsen) naar het doel van deze verplaatsingen: het bereiken van activiteiten en bestemmingen, zoals banen en voorzieningen.<sup>18</sup> De bereikbaarheid in Nederland moet verbeterd worden door betere OV en fietsverbindingen.<sup>19</sup> Maar ook kan er gestuurd worden op het dichterbij brengen van de faciliteiten zelf.

### *Bereikbaarheidsanalyse*

Ons voorstel is dan ook om naast de startklare mobiliteit ook een analyse uit te voeren van de bereikbaarheid per modaliteit. Bij de bereikbaarheidsanalyse zouden bijvoorbeeld de kaders van het Planbureau voor de leefomgeving (PBL) kunnen worden overgenomen.

---

<sup>17</sup> De richtlijnen voor fietsenstallingen voor woningbouw zijn in het bouwbesluit opgenomen. Daarin wordt vermeld dat je voor elke woning een berging moet realiseren van ca 5 m2 met een specifieke afmeting waarin ook fietsen passen.

<sup>18</sup> KiM - Op weg naar bereikbaarheidsdoelen

<sup>19</sup> PBL- Toegang voor iedereen.

## *Bereikbaarheidskaders (volgens PBL methode):*

Omdat er nog geen minimale streefwaarden zijn, gebruiken we nu die van het PBL. Een supermarkt zou binnen 15 minuten te bereiken moeten zijn. Vervolgens is het dus belangrijk om te analyseren hoeveel supermarkten er binnen 15 minuten lopen te bereiken zijn, hetzelfde geldt voor fietsen, OV, deelmobiliteit en auto.

Voorstel voor grenswaarden van bereikbaarheid:

Supermarkt: 15 minuten  
Huisarts: 15 minuten  
Ziekenhuis: 30 minuten.  
Basisscholen: 15 minuten  
Middelbare scholen: 30 minuten en 45 minuten  
MBO scholen: 30 minuten en 45 minuten  
Apotheek: 15 minuten

Zijn er geen supermarkten te bereiken? Dan kan dat liggen aan de infrastructuur (er is geen looproute) of aan het gebrek aan faciliteiten. Een nieuw gebied ontwikkelen zonder gelijktijdig faciliteiten aan te bieden, zal de auto-afhankelijkheid vergroten en levert slechte bereikbaarheid voor de autoloze.

## **Juridische verankering?**

Momenteel is parkeerbeleid in handen van gemeenten en landelijk niet wettelijk vastgelegd. Enerzijds is die flexibiliteit en afstemming op lokale behoeften wenselijk, maar anderzijds vraagt vermindering van auto-afhankelijkheid om een landelijke aanpak (mensen reizen immers veelal over gemeentegrenzen heen) en biedt uniformiteit duidelijkheid aan projectontwikkelaars. Dit zou pleiten voor landelijke instructieregels die gemeenten in acht moeten nemen bij het opstellen van omgevingsplannen, bijvoorbeeld in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Een mogelijkheid is om modelregels op te stellen voor gemeenten bij het ontwikkelen van startklare mobiliteitsfaciliteiten en een verplichte bereikbaarheidsanalyse.

De vraag is zo'n mobiliteitsnorm nodig of dat een *methode of tool* die inzichten geeft in *mobiliteitsscores* ook effectief is. De norm, tool of methode moeten er in ieder geval voor zorgen dat de gemeente inzichten krijgt in de mate waarin mobiliteit in de brede zin wordt gefaciliteerd. Zijn er veel parkeerplekken geregeld, maar nauwelijks fietsfaciliteiten? Of is er een breed voetpad, maar zijn faciliteiten overwegend ver weg gelegen? Deze inzichten moeten leiden tot een politiek debat over de te maken keuzes.

## **Conclusie**

De auto legt een groot beslag op de publieke ruimte, zowel in de steden als daarbuiten. Dit leidt tot leefbaarheidsproblemen en klimaatschade. Om de leefbaarheid te verbeteren of behouden, moet het autobezit en -gebruik om laag. Auto-afhankelijkheid en (hoog) autobezit moeten plaats maken voor keuzevrijheid en duurzame en actieve mobiliteit: lopen, fietsen, OV en deelmobiliteit. Gemeenten sturen al op deze zogenaamde modal shift maar doordat ze tegelijkertijd met parkeernormen werken, belemmeren ze hun eigen ambitie. Onderzoek wijst uit dat het "auto voor de deur" principe, autobezit stimuleert. Ook blijkt uit onderzoek dat parkeernorm de maatschappelijke doelen van woningbouw en stedelijke verdichting in de weg zit.

Een ander probleem van de parkeernorm, is dat het slechts één vervoerswijze faciliteert. De parkeernorm geeft uiting aan de dominantie van automobilititeit en draagt bij aan auto-afhankelijkheid omdat deze brede bereikbaarheid niet faciliteert. Het eenzijdig normeren van de behoeften van autobezitters gaat voorbij aan het feit dat een op de vier huishoudens geen auto heeft. De discussies in de samenleving gaat zelden over de vraag: waarom zijn er geen goed voetgangersfaciliteiten?

Als we kiezen voor bereikbaarheid en brede welvaart als uitgangspunt, hoort daar dan ook niet een bredere mobiliteitsnorm bij?<sup>20</sup> Een norm die stuurt op meer dan automobiliteit. En een norm die richting geeft aan duurzame bereikbaarheid voor iedereen, zodat mensen ook zonder auto en met actieve mobiliteit bij voorzieningen, onderwijs, werk en sociale contacten kunnen komen.

Dit idee is op basis van literatuurstudie en interviews met verschillende partners (Gemeenten, CROW, adviesbureaus) tot stand gekomen. Wij willen graag dat dit paper een startpunt is voor verdere discussie over het ontwikkelen van een model waar alle gemeenten mee aan de slag kunnen om duurzame bereikbaarheid voor iedereen in Nederland mogelijk te maken. Denkt u mee?

---

<sup>20</sup> Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat kondigde zelf aan dat ‘Brede welvaart’ het vertrekpunt is in de ontwikkeling van de mobiliteitsvisie 2050. Zie: Min. IenW - [Mobiliteitsvisie 2050](#).