

De kunst van het voorspellen van de toekomst

Sjoerd Stienstra – Stienstra Adviesbureau stedelijk verkeer – stieverk@wxs.nl

Jac-Paul Spaas – Gemeente Zoeterwoude – j.spaaas@zoeterwoude.nl

Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 21 en 22 november 2019, Leuven

Samenvatting

Burgers hebben alle reden om kritisch te zijn over wetenschappelijk onderzoek dat we gebruiken voor beslissingen over infrastructurele maatregelen. Wij geven een kader voor de kritische kijk van de burger door de totstandkoming van wetenschappelijke feiten onder de loep te nemen. Dit gebruiken we om de praktijk rond de totstandkoming van kencijfers op het gebied van verkeer, en meer specifiek parkeerkencijfers en parkeernormen, ter discussie te stellen.

Sinds Bruno Latour eind jaren 70 de status van wetenschappelijke feiten aan de kaak stelde, lijkt het hek van de dam. Wetenschappelijke feiten bleken geen objecten die we door onderzoek ontdekken, zoals de traditionele kijk is, maar juist constructies die we in een onderzoekscontext tot stand brengen. Dit inzicht leidt soms tot verdachtmakingen van wetenschappelijke praktijken, zoals door klimaatsceptici. Latour bracht om die reden een onderscheid tussen *matters of fact* en *matters of concern* aan.

Ook op het gebied van verkeer speelt dit fenomeen. Wij gaan in op parkeernormen als afspiegeling van de toekomstige parkeerbehoefte op nieuwbouwlocaties, die als feiten figuren. Parkeernormen kunnen als voorbeeld dienen voor alle toekomstvoorspellingen op het gebied van verkeer. Er is immers een direct verband tussen parkeernormen en verkeersprognoses en de ontwikkeling van infrastructurele projecten.

We onderscheiden hier drie niveaus waarop we feiten ter discussie kunnen stellen. Ten eerste is de vraag of onze aannames over een feitelijke situatie kloppen: zijn aannames over nieuwbouwlocaties en doelgroepen juist? Ten tweede speelt de (statistische) betrouwbaarheid van onze vaststelling van feiten: hoe komen parkeerkencijfers tot stand en hoe bepalen we het (toekomstig) autobezit van doelgroepen. Als laatste spelen dan nog de belangen een rol: waar hecht kennisplatform CROW belang aan bij het bepalen van kencijfers en hoe spelen belangen van ontwikkelaars en gemeenten een rol bij de totstandkoming van parkeernormen?

Uit praktijkvoorbeelden en discussiepunten blijkt dat het moeilijk is de parkeernormen eenduidig als feitelijke afspiegeling van de parkeerbehoefte vast te stellen. Er blijft een discrepantie bestaan tussen zogenaamde *systeemwereld* en *leefwereld*. Met het opstellen van parkeernormen doen we aan een vorm van toekomst voorspellen, met alle onzekerheden van dien.

Dit rechtvaardigt een andere aanpak. Ten eerste is transparantie nodig over keuzes en belangen. Ten tweede is het zaak om, waar mogelijk, meer maatwerk te leveren en een betere onderbouwing te geven van de keuzes. Dit kan niet voorkomen dat er kritische vragen blijven bestaan. Als laatste mogelijkheid zou daarom een weg ingeslagen kunnen worden waarbij de uit steen gehouwen parkeernormen uit de systeemwereld niet meer dwingend worden opgelegd. Maar dat lijkt alleen mogelijk als we flexibel met de invulling van bebouwde ruimte kunnen omgaan om aan de eisen van de leefwereld te voldoen.

1. Inleiding

Over één ding waren we het eens toen we onszelf in een discussie bevonden over parkeerbehoefte bij nieuwbouw. Welke keuzes we ook zouden maken, een oplettende burger kan altijd een aanknopingspunt voor kritiek vinden. De parkeerkcijfers van kennisplatform CROW bieden slechts een onzekere basis voor de parkeernormen waarmee we werken. Het is niet alleen moeilijk om betrouwbare normen te produceren, achter de cijfers gaat ook een spel van belangen schuil.

1.1 *Wetenschapsfilosofie als kritische invalshoek voor verkeerscijfers*

Wat voor parkeerkcijfers en parkeernormen geldt, geldt in het algemeen voor de cijfers die we gebruiken om aspecten van de wereld te beschrijven of te voorspellen. De cijfers doen zich voor als (wetenschappelijke) feiten. Ons doel is om vanuit een filosofische invalshoek te laten zien dat parkeerkcijfers en de afgeleide parkeernormen ten onrechte een status hebben van harde feiten. Dit fundamentele standpunt vullen we aan met praktijkvoorbeelden. Ze illustreren dat zorgvuldig maatwerk gewenst is, maar ook dat een eenduidige uitkomst van de discussie niet mogelijk is.

1.2 *Leeswijzer*

In het volgende hoofdstuk beschrijven we drie niveaus waarop feiten ter discussie kunnen staan en burgers reden voor kritiek kunnen hebben. Ten eerste is de vraag of onze aannames over een feitelijke situatie kloppen. Ten tweede speelt de (statistische) betrouwbaarheid van onze vaststelling van feiten. Als laatste spelen belangen een rol. Wetenschappelijke feiten worden niet gevonden maar geproduceerd, zo stelt Bruno Latour. Wat volgens hem als *matters of fact* wordt gepresenteerd blijken vaak *matters of concern* te zijn.

In hoofdstuk 3 duiden we het belang van parkeerkcijfers en de afgeleide gemeentelijke parkeernormen binnen het theoretische verkeerssysteem. We plaatsen de cijfers in het perspectief van de drie geschetste niveaus. We laten daarmee zien hoe systeemwereld en leefwereld, terminologie afkomstig van Habermas, met elkaar in conflict kunnen zijn. Parkeernormen hebben een harde juridische status die haaks lijkt te staan op de manier waarop ze tot stand komen.

Parkeernormen worden vaak afgeleid van parkeerkcijfers van CROW. Ze geven de parkeerbehoefte voor verschillende gebruiksfuncties van gebouwen. In de twee volgende hoofdstukken geven we meer invulling met praktijkvoorbeelden van de totstandkoming van parkeernormen en benoemen we discussiepunten. Belangen van verschillende partijen komen hierbij aan bod, zoals van ontwikkelaars die minder inpandige parkeerruimte wensen te bouwen om woningen betaalbaar te houden en gemeenten die klachten over parkeerdruk willen voorkomen.

In deze paper stellen we aan de hand van parkeerkcijfers en -normen de gangbare werkwijzen ter discussie. We concluderen in hoofdstuk 6 dat het moeilijk is de normen eenduidig als feitelijke afspiegeling van de parkeerbehoefte vast te stellen. Ook spelen belangen een rol; wat als *matter of fact* doorgaat kan een product van belangen zijn. Met

het opstellen van parkeernormen doen we aan een vorm van toekomst voorspellen, met alle onzekerheden van dien.

Dit rechtvaardigt een andere aanpak. Ten eerste is transparantie nodig over keuzes en belangen die een rol spelen. Ten tweede is het zaak om, waar mogelijk, meer maatwerk te leveren en een betere onderbouwing te geven van de keuzes. Dit kan niet voorkomen dat er (terechte) kritische vragen blijven bestaan. De toekomst valt immers niet met zekerheid te voorspellen. Als laatste mogelijkheid zou daarom een weg in geslagen kunnen worden waarbij de uit steen gehouwen parkeernormen uit de systeemwereld niet meer dwingend worden opgelegd. Maar dat lijkt alleen mogelijk als we flexibel met de invulling van bebouwde ruimte kunnen omgaan om aan de eisen van de leefwereld te voldoen.

2. Wat zijn (de) feiten?

Kritische burgers stellen ter discussie wat de overheid als gegeven beschouwt. Eigenlijk is dat niets nieuws onder de zon. Zo'n kritische kijk is al sinds de Griekse oudheid diep geworteld in ons denken. Binnen de filosofie werden en worden op verschillende niveaus vraagtekens gezet bij wat (wetenschappelijke) feiten zijn. Wij willen verkeerkcijfers kritisch ter discussie stellen. Met als uitgangspunt de wetenschapsfilosofie onderscheiden we daartoe drie niveaus: welke feiten we waarnemen, hoe betrouwbaar de vaststelling van feiten is en hoe belangen een rol spelen.

2.1 Welke feiten nemen we waar?

Al in de antieke oudheid waren er filosofen die hun twijfel uitten over wat we konden weten. Op het meest basale niveau vertrouwden de zo genoemde sceptici niet wat de zintuigen waarnemen. Dat had dan betrekking op zaken die we in de natuur waarnemen. De aanname dat objecten uit oneindig kleine delen bestaan, die we niet kunnen zien, is daarvan een voorbeeld (Gottlieb, 2000). De vraag die je hierbij kunt denken is "is wat we denken waar te nemen wel echt wat we waarnemen?" Het is dus op een heel basaal niveau de vraag of we kwaliteit en kwantiteit van bepaalde zaken wel goed waarnemen. Dit is het niveau waarop de burger de vraag kan stellen of bepaalde aannames die gedaan zijn wel kloppen.

2.2 Hoe betrouwbaar is onze vaststelling van feiten?

Vanaf de 16^e eeuw werd een wetenschappelijke methode ontwikkeld die wetenschappelijke feiten probeert vast te stellen door middel van experiment en theorievorming, grofweg zoals we dat ook nu nog kennen. Sceptis over wat we van de wereld kunnen weten bleek echter van alle tijden te zijn. In de 18^e eeuw stelde Hume vast dat causale verklaringen helemaal niet zo zeker waren als verondersteld. Volgens hem was het onmogelijk te bewijzen dat als één biljartbal een andere in beweging bracht, te bewijzen viel dat dat in een volgend geval ook zou gebeuren. Het was vanuit gewoonte dat we die causaliteit als wetenschappelijk gegeven zagen (Gottlieb, 2016).

Als we al de moed hadden om op onze waarneming te vertrouwen bleef dit door Hume geschetste probleem van inductie bestaan. Het weerhield de wetenschap er niet van in de eeuwen daarna tot grote bloei te komen. Je kunt de opkomst van de statistiek als een manier zien om om te gaan met het door Hume geschetste probleem. Hiermee komen we ook op het tweede niveau waarop de burger kritisch kan zijn over wetenschappelijke feiten. Is het (statistisch) onderzoek dat we doen om een situatie in kaart te brengen wel betrouwbaar en valide?

2.3 Welke belangen spelen bij de vaststelling van feiten?

In de 20^e eeuw volgde een kritische kijk op de wetenschappelijke methode. Socioloog en filosoof Bruno Latour heeft hierin een katalyserende rol gespeeld. Eind jaren 70 deed Latour sociologisch onderzoek naar het werk in laboratoria. Zorgvuldige observatie van wat er in laboratoria gebeurt, liet zien dat de totstandkoming van wetenschappelijke feiten bepaald geen simpele meetresultaten zijn. Het zijn de producten van een complex spel van niet alleen metingen maar vooral ook, onderhandelingen, besluitvorming, politieke keuzes, enzovoort (Latour & Woolgar, 1979). Kortom: wetenschappelijke feiten worden niet ontdekt maar gefabriceerd.

Naarmate dit inzicht meer gemeengoed werd gaf dat brandstof voor kritische burgers. Het was echter nooit Latours bedoeling om de wetenschappelijke feiten zelf ter discussie te stellen, noch de betrouwbaarheid van de wetenschappers (Latour, 2004). Hij wilde laten zien wat erbij komt kijken als we het hebben over wetenschappelijke feiten. Toch lijkt hij hiermee Pandora's doos geopend te hebben. De tendens om alles in twijfel te trekken omdat feiten, gechargeerd geformuleerd, ook maar meningen zijn zie je in de klimaatdiscussie terug. Dat klimaatsceptici een podium hebben gekregen is een onvoorzien gevolg van wat Latour heeft ingezet, en waar hij vervolgens een houding in probeerde aan te nemen (Latour 2004).

In zijn vroege werk heeft Latour laten zien dat er allerlei belangen een rol spelen bij het vaststellen van feiten. Hij constateert dat we in de wetenschap naar *matters of fact* streven. Wat er gebeurt binnen de klimaatdiscussie is volgens hem dat er partijen zijn die deze *matters of fact* ten onrechte ter discussie stellen en het doen voorkomen alsof het slechts *matters of concern* zijn. Aan de andere kant zijn diezelfde klimaatsceptici niet te beroerd om hun eigen *matters of concern* te presenteren alsof dat wel *matters of fact* zijn (Latour 2004). Voor ons geeft dit aanleiding om, als derde niveau, ook belangen in de discussie over de feiten een rol te geven. Voor burgers moet op zijn minst inzichtelijk gemaakt kunnen worden welke belangen bij de totstandkoming van feiten een rol spelen.

3. Een kritisch kader voor parkeerkcijfers en -normen

Om de ontwikkeling van ons land in goede banen te leiden en om de leefbaarheid te behouden, denken we na over hoe de toekomst eruit gaat zien. Als het om verkeer of planologie gaat is het een alledaagse praktijk om met behulp van verkeersprognoses of parkeernormen iets te zeggen over de inrichting van het toekomstige verkeerssysteem. We plaatsen hier de kencijfers op het gebied van verkeer binnen het kritisch kader van

het vorige hoofdstuk. Dit doen we om te benadrukken dat we grondig moeten nadenken over het gebruik van parkeerkcijfers en parkeernormen. Ook impliceert dit dat we om tot definitieve parkeernormen te komen nogal wat keuzes moeten maken.

3.1 Kencijfers als poging om de wereld te beschrijven

We hebben drie niveaus vastgesteld waarop wetenschappelijke feiten ter discussie kunnen staan. Deze invalshoek werd vanuit de praktijk met natuurwetenschappelijk onderzoek bepaald, maar is net zo relevant voor verkeersonderzoek. Ook daarbij spelen aannames over bestaande situaties, keuzes met betrekking tot methoden en keuzes vanuit belangen een rol. De uitkomsten van de keuzes die we op de verschillende niveaus maken kunnen voor discussie en zelfs maatschappelijke onrust zorgen.

Misschien is het nauwkeurig inzoomen op de verschillende niveaus zelfs van groter belang voor het beleidsveld verkeer dan voor de natuurwetenschap vanwege de gedragswetenschappelijke aspecten. De alledaagse beleving van bewoners en verkeersdeelnemers wijkt af van wat de presentatie van die wereld met verkeerscijfers en abstracties suggereert. Dit refereert aan hoe leefwereld en systeemwereld, zoals Habermas dat omschrijft, niet op elkaar aansluiten (Van Burgsteden, 2019).

Die discrepantie kan een drijfveer zijn voor burgers om op de verschillende niveaus extra kritisch te acteren. Wij volstaan met te constateren dat er vanuit een theoretische invalshoek reden is om kritisch naar verkeerscijfers te kijken. We maken daarbij gebruik van een indeling die is gebaseerd op wat we hiervoor hebben beschreven, waarbij we een verdere onderverdeling maken in actuele en toekomstige situaties. Als invalshoek kiezen we parkeerkcijfers en de daarmee samenhangende parkeerbehoefte en parkeernormen.

3.2 De motor van het verkeersysteem? Parkeernormen!

Bij bouwplannen is de praktijk dat de te realiseren parkeercapaciteit wordt bepaald op basis van parkeernormen. Gemeentes stellen deze parkeernormen vast. Ze zijn vaak gebaseerd op de door CROW uitgebrachte parkeerkcijfers. Deze kencijfers zijn gebaseerd op (literatuur-)onderzoek en praktijkervaringen van gemeenten en geven een gemiddeld beeld (en een bandbreedte) van het aantal parkeerplaatsen dat bij een bepaalde functie van een bepaalde omvang en met bepaalde locatienmerken benodigd is (CROW, 2018).

Hoewel parkeerkcijfers en parkeernormen niet spannend lijken, lenen ze zich bij uitstek om de geschetste invalshoek op toe te passen en de kritische blik te voeden. Parkeernormen staan de laatste jaren bovendien volop in de belangstelling. Het omlaag brengen van normen in binnenstedelijke gebieden moet tot lager autobezit en –gebruik leiden om zo klimaatdoelstellingen te helpen bereiken (zie bijvoorbeeld Provincie Zuid-Holland, 2019).

Cijfers met betrekking tot autobezit en parkeerbehoefte hebben daarnaast een belangrijke rol in het theoretische verkeerssysteem en zijn van invloed op verkeersprognoses. Parkeernormen “werken via de verkeersmodellen [...] door op de structurele keuzes die overheden maken op het gebied van mobiliteit” (Provincie Zuid-

Holland, 2019). Als we de totstandkoming van cijfers over parkeerbehoefte en parkeernormen ter discussie stellen heeft dit dus gevolgen voor het totale theoretische verkeerssysteem.

3.3 Het kritische kader

We hebben drie niveaus vastgesteld waarop we feiten ter discussie stellen. Het meest basale niveau heeft betrekking op waarneming en aannames over de uitgangs- en toekomstige situatie. Het volgende niveau heeft betrekking op (wetenschappelijke) feiten met hun statistische achtergrond, waarbij we opnieuw een onderscheid tussen heden en toekomst aanbrengen. Het derde niveau gaat over belangen. Als we dit koppelen aan het opstellen van parkeernormen zie dat er als volgt uit:

Aannames over de uitgangssituatie

Gemeenten nemen als basis voor de parkeernormen de parkeerkecijfers van CROW. Hoe de parkeerkecijfers van CROW zijn opgebouwd geeft een indicatie van de aannames die we doen over de aanvangssituatie. CROW geeft bij woningtypes van verschillende prijsklassen (bijvoorbeeld goedkoop of duur) en in verschillende delen van een stad (bijvoorbeeld centrum of schil) verschillende parkeerbehoeften. Dat betekent dus dat we in eerste instantie aannames moeten doen over of bepaalde woningen nu goedkoop of tot het middensegment behoren of zich wel of niet in de schil bevinden. Het in kaart brengen van de situatie kan dus al tot discussie leiden. Dit is een eerste punt waarop systeem- en leefwereld uit elkaar lopen.

Aannames over de toekomstige situatie

De parkeernorm is vaak gebaseerd op aannames over de aanvangssituatie. De impliciete aanname is dat er niets of weinig verandert aan die situatie. De werkelijkheid is echter weerbarstig. Je kunt woningen bouwen voor starters of ouderen, maar niets garandeert dat er een decennium later dezelfde groepen wonen met dezelfde parkeerbehoefte. Starters kunnen tweeverdieners worden en bij gebrek aan vraag van ouderen kunnen ouderenwoningen ook voor anderen beschikbaar komen. In het algemeen zullen het niet de bewoners zijn die dit ter discussie stellen, maar zijn het gemeenten zelf die kritisch met deze aannamen om moeten gaan.

De feiten m.b.t. autobezit en parkeerbehoefte

Als we nu vastgesteld hebben dat er bepaalde groepen op een plek gaan wonen (onze aannames of waarnemingen zijn correct) is vervolgens de vraag wat de parkeerbehoefte van die groepen is. We kunnen dan onderzoek doen naar autobezit van de beoogde doelgroepen bewoners. Dit kan als indicatie van de parkeerbehoefte dienen.

Het CBS biedt soelaas met de gegevens die zij over autobezit verzamelen. Maar we begeven ons op het glibberige terrein van de statistiek. Als we van landelijke gemiddelden uitgaan voor een bepaalde doelgroep doet dat geen recht aan lokale situaties. In Groningen is het autobezit van de laagste inkomensgroep bijvoorbeeld lager dan in Leiden. Ook hier kunnen leefwereld en systeemwereld dus sterk van elkaar verschillen. In dit domein spelen de statistische betrouwbaarheidsproblemen, die schuil gaan achter de uiteindelijk gepresenteerde cijfers. Het is dus zaak om de aanbeveling

van CROW om zo veel mogelijk lokale kennis in parkeernormen te verwerken, serieus te nemen (CROW, 2018).

De feiten m.b.t. toekomstig autobezit en parkeerbehoefte

Daarnaast zullen we ook willen weten wat het toekomstig autobezit is in een nieuwbouwoortgebied voor de groepen waarvan we hebben vastgesteld dat die er (gaan) wonen. Zijn het ouderen, hoe zit het dan met het toekomstig autobezit van die groep? Voor jongeren of starters kunnen we de zelfde vragen stellen. En ook hier spelen statistische problemen, maar die hebben te maken met de betrouwbaarheid van trends en extrapolatie naar de toekomst.

Belangen

Verder spelen er allerlei belangen bij de totstandkoming van parkeerkencijfers en parkeernormen. In de eerste plaats gaat dat om belangen die vooral in het zicht van betrokken onderzoekers of wetenschappers spelen. Dit kunnen praktische problemen zijn die tot keuzes dwingen, zoals dat CROW slechts een beperkt budget heeft om onderzoek te doen of andere beperkingen ondervindt bij het vaststellen van parkeerkencijfers. Tekenend voor de achterliggende keuzes is wat CROW zelf schrijft over de kencijfers: "Alle kencijfers in deze publicatie zijn gebaseerd op praktijk- of literatuurgegevens of onderbouwde beweringen hiervan. Omdat deze werkwijze uitgaat van het principe van 'best practice' is het niet mogelijk om te spreken van statistische betrouwbaarheid." (CROW, 2018)

Ten tweede spelen er belangen van partijen die direct of indirect invloed kunnen uitoefenen op de totstandkoming van parkeernormen. Gemeenten die vanuit ruimtelijke kwaliteit of klimaatdoelstellingen de normen willen aanscherpen of juist hun oor laten hangen naar bewoners om toekomstige klachten te voorkomen. Ontwikkelaars hebben in het lagere woningsegment belang bij lage parkeernormen om verhuurbaarheid van appartementen veilig te stellen. Het probleem dat ontstaat is dat er niet meer zorgvuldig een parkeernorm tot stand komt die de (toekomstige) parkeerbehoefte weerspiegelt, maar dat op basis van belangen beslissingen worden genomen.

4. Parkeerkencijfers, matters of fact?

Parkeernormen worden vaak als absolute waarheden gebruikt. De kritische invalshoek uit hoofdstuk 2 en 3 noopt tot een andere aanpak. Een mogelijke weg is om voor een betere onderbouwing te zorgen van de parkeernormen. Aan de hand van een aantal voorbeelden laten we zien dat een betere onderbouwing mogelijk is, al zal het niet alle bezwaren weg kunnen nemen. Ook laten we zien dat de keuzes die worden gemaakt soms weinig doordacht of transparant zijn. Ook hier valt dus verbetering te boeken.

4.1 De relatie tussen parkeernormen, parkeerbehoefte en parkeerkencijfers

Parkeren wordt door veel bezwaarmakers tegen ruimtelijke plannen als argument gebruikt tegen de plannen (ook al is de achterliggende reden vaak 'not in my back yard') met als overwegingen dat de toegepaste parkeernorm niet voor het betreffende plan van

toepassing is, dat de parkeernorm niet past bij de geplande functie, dat de parkeerbehoefte wordt onderschat, of juist overschat, dat geen rekening is gehouden met toekomstige ontwikkelingen, enzovoort. Door een of meerdere partijen worden daarbij de parkeernormen geïnterpreteerd als absolute waarheden, een exacte berekening van de parkeerbehoefte. Parkeernormen worden vaak gebruikt alsof het om uit steen gehouwen feiten gaat.

Op basis van de parkeerkencijfers van CROW kan de gemeente een parkeernorm vaststellen. De gemeente heeft bij het opstellen van deze parkeernorm de ruimte om rekening te houden met lokale omstandigheden, te verwachten ontwikkelingen en lokale wensen. Parkeernormen hebben een juridische status. Ze geven aan hoeveel parkeervakken er in nieuwbouwplannen maximaal of minimaal moeten worden gerealiseerd. Nieuwbouwplannen worden aan deze parkeernormen getoetst. In principe zijn ze een afspiegeling van de verwachte parkeerbehoefte.

Hoewel parkeerkencijfers in feite alleen zijn ontwikkeld als een hulpmiddel om de orde van grootte uit te rekenen van het aantal aan te leggen parkeerplaatsen bij het opstellen of uitvoeren van ruimtelijke plannen, de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied of de realisatie van een voorziening op een bepaalde locatie, wordt in de praktijk aan de kencijfers een grote absolute waarde toegekend. Dit gebeurt zowel bij het vaststellen van parkeernormen als in beroepsprocedures tegen voorgenomen bouwplannen (CROW geldt als autoriteit). Omdat het hanteren van CROW-kencijfers in beroepsprocedures vaak stand houdt lijkt er hier sprake te zijn van enige mate van risicomanagement.

Door de status van de CROW parkeerkencijfers en de daaruit afgeleide parkeernormen wordt vaak te weinig aandacht besteed aan de grote variatie die er binnen de gehanteerde categorieën van functies bestaat. Deze variaties komen tot uitdrukking in de (vaak aanzienlijke) marges die op parkeerkencijfers van toepassing zijn. Deze spreiding is een gevolg van de verschillen in bezoekgedrag van functies, ook als deze binnen een zelfde functiegroep vallen.

De verschillen hebben te maken met de specifieke doelgroep waarvoor een functie/bedrijf functioneert, de lokale omstandigheden zoals bereikbaarheid, stedelijke structuur, et cetera. Daarom –zo wordt ook in CROW-publicatie 381 aangegeven- zijn afwijkingen van de parkeerkencijfers, bij het opstellen van ervan afgeleide parkeernormen, zeker mogelijk. Dit kan bijvoorbeeld wanneer de functie niet past binnen de functies die CROW onderscheidt ten behoeve van de parkeerkencijfers, of in het geval van bijzondere omstandigheden. Een gedegen onderbouwing is dan wel gewenst.

Parkeerkencijfers zijn dan ook niet geëigend om de feitelijke parkeerbehoefte van een specifieke voorziening te bepalen. Ondoordacht gebruik leidt tot de bouw van te weinig parkeerplaatsen (en parkeerproblemen na realisatie), of tot de aanleg van een overmaat van (ongebruikte) parkeerplaatsen. Een berekening van de parkeerbehoefte op basis van het mobiliteitsprofiel van de bezoekers van de functie biedt dan een betere onderbouwing (Stienstra, 2013).

In de praktijk leidt de keuze van parkeernormen dan ook vaak tot discussies. Parkeerkencijfers kennen al (soms grote) bandbreedtes, en ook op de daaruit afgeleide parkeernormen en daarbij gemaakte keuzes klinkt vaak kritiek. Een aantal voorbeelden:

Het parkeercijfer past niet bij het profiel van een specifieke functie.

Uitgaande van een gedetailleerde analyse van de specifieke bezoekenmerken werd voor een grootschalig tuincentrum een parkeerbehoefte berekend die ruim lager uitkwam dan bij toepassing van de gemeentelijke parkeernorm. Aangetoond kon worden dat door de schaalvergroting rekening kan worden gehouden met een lagere bezoekenintensiteit (aantal bezoekers per oppervlakte-eenheid), terwijl de gemiddelde verblijfstijd slechts beperkt toeneemt. De parkeercijfers waarop de parkeernormering was gebaseerd gaan uit van tuincentra die 5 keer kleiner zijn dan dit specifieke tuincentrum. Recente controletellingen lieten zien dat het door de gemeente vereiste overloopparkerterrein, zelfs tijdens de seizoen pieken in het voorjaar, niet werd gebruikt.

Parkeercijfers/-normen zijn niet toegesneden op specifieke doelgroep.

Op veel plaatsen stellen woningbouwcorporaties de naar hun mening te hoge parkeernormen voor woningen in de sociale (huur-)sector ter discussie. De te hoge kosten voor de aanleg van parkeervoorzieningen als gevolg van de hoge normen staan de mogelijkheden om te komen tot een rendabel bouwplan in de weg.

Uit analyses van de data van het CBS blijkt inderdaad dat het autobezit laag is van de inkomensgroepen die in aanmerking komen voor een sociale huurwoning (de inkomensgrens voor passend toewijzen ligt ongeveer op het midden van de 2^e 20%-groep, zie tabel 1).

Tabel 1: *Tabel 1: Huishoudens in bezit van auto per inkomensgroep (Nederland)*

gestandaardiseerde inkomensgroep	Huishoudens in bezit van auto			Gemiddeld autobezit per huishouden
	één voertuig	twee voertuigen	Drie of meer voertuigen	
1 ^e 20%-groep	31,5%	5,2%	1,3%	0,46
2 ^e 20%-groep	51,1%	8,0%	1,4%	0,72
3 ^e 20%-groep	59,9%	16,4%	2,7%	1,01
4 ^e 20%-groep	55,8%	27,0%	5,2%	1,26
5 ^e 20%-groep	44,8%	37,4%	10,6%	1,52
Alle huishoudens	48,2%	18,8%	4,2%	0,99

Tegen deze achtergrond heeft de gemeente Haarlem een onderzoek uitgevoerd om de reële parkeerbehoefte bij sociale huurwoningen in beeld te brengen. Uit dat onderzoek (gemeente Haarlem, januari 2018) bleek dat het gemiddeld autobezit per sociale huurwoning 0,63 bedroeg. Rekening houdend met een reservering van 0,3 parkeerplaats per woning voor bezoekers leidt dat tot een reële parkeerbehoefte voor sociale huurwoningen van ca 0,9 parkeerplaats per woning. Haarlem hanteerde -afhankelijk van de ligging- echter een parkeernorm voor deze woningen van 1,2 of 1,3. Daarmee lag de parkeernorm voor de bouw van sociale woningen meer dan 30% hoger dan de reële te verwachten parkeerbehoefte. Soortgelijke verschillen zijn in meerdere gemeenten gevonden. De resultaten van het onderzoek zijn voor de gemeente Haarlem aanleiding geweest de parkeernormen voor sociale huurwoningen naar beneden bij te stellen.

Kentallen sluiten niet (meer) aan op de actuele parkeerbehoefte.

Door aanpassing parkeernormen voor sociale huur ontstond discrepantie met de norm voor goedkope woningen in Haarlem. Nader onderzoek liet zien dat parkeernormen voor

woningen in Haarlem structureel te hoog waren, zowel voor dure als voor goedkope woningen (gemeente Haarlem, november 2018). Op grond daarvan zijn de parkeernormen in de gemeente Haarlem meer in lijn gebracht met het feitelijk autobezit. De gemeente Nieuwegein gaat nog verder, en stelt na analyse van de kenmerken van autobezit per wijk/ buurt aangepaste parkeernormen vast (Ratering, 2018).

Kentallen voor bezoekersparkeren zijn te hoog.

Ook zijn er sterke indicaties dat de gebruikelijke waarde van 0,3 parkeerplaats per woning die wordt gereserveerd voor bezoekers te hoog is. De indruk bestaat al geruime tijd dat deze aanname erg ruim is, maar onderzoeksgegevens ontbraken. Door de introductie van digitale bezoekersregelingen in diverse gemeenten is de mogelijkheid ontstaan het feitelijk bezoekgedrag cijfermatig in beeld te brengen. Een eerste verkenning in een middelgrote stad in Nederland bevestigt het vermoeden (Spark, 2018). In de bezoekersregeling worden bezoekers digitaal aan- en afgemeld. Door het aantal aanwezige auto's van bezoekers te koppelen aan het aantal woningen ontstaat inzicht in de omvang en het verloop in de tijd van het bezoekersparkeren in de woonomgeving. Op basis van de meting wordt het maximaal gemeten aantal auto's van bezoekers geraamd op 0,06 per woning in het centrum, en 0,09 per woning buiten het centrum. 0,1 parkeerplaats per woning zou dan volstaan als norm voor bezoekersparkeren.

Te hoge parkeernormen staan ontwikkelingen bouwplannen in de weg.

Dit is een belangrijke reden waarom meerdere steden bij kleine bouwprojecten geen parkeereis meer stellen.

4.2 *Van parkeerkencijfers naar parkeernormen*

Uit paragraaf 4.2 blijkt dat de CROW-parkeerkencijfers geenszins 'in beton gegoten harde waarheden' zijn. De parkeerkencijfers kennen brede marges, passen niet altijd bij de specifieke doelgroep, en sommige functies passen niet binnen de profielen waarvoor parkeerkencijfers worden gegeven door CROW (CROW, 2018). Dit wordt ook door CROW onderkend. In deel B van genoemde publicatie wordt uitgebreid ingegaan op deze spanning, en wordt aanvullend onderzoek bepleit in aanvulling op de parkeerkencijfers. De parkeerkencijfers kunnen worden gezien als een benchmark, waarvan (onderbouwd) kan worden afgeweken.

Dit is nader uitgewerkt door de auteur van dit deel B in een artikel in *Vexpansie*, waarin hij wijst op de onvermijdelijke spanning tussen wat Habermas *de systeemwereld en de leefwereld* noemt. Parkeernormen zijn daarbij symptomen van de systeemwereld, de (complexe) werkelijk op straat is dan de leefwereld. De op generieke feiten (en op de marges daarin) gebaseerde systeemwereld van de parkeernorm sluit nooit volledig aan op de persoonlijke en context gebonden leefwereld van gebruikers, bewoners en bezoekers. De rechterlijke macht speelt volgens Habermas een rol om een brug daartussen te slaan. Dit zou moeten leiden tot een ontwikkeling van parkeernormen die meer ruimte laten voor maatwerk (Van Burgsteden, 2019).

Als parkeernormen worden vastgesteld zonder voldoende oog voor de situatie waarin ze worden toegepast, of op basis van een onjuiste analyse, wordt de spanning tussen de

gepercipieerde feiten en de ervaren leefwereld vergroot. Zo koos een gemeente voor hoge parkeernormen (bovenkant van de marge van de parkeerkcijfers) omdat 'het autobezit in onze gemeente hoog is'. Het autobezit bleek echter zelfs iets (3%) onder het gemiddelde autobezit in vergelijkbare gemeenten te liggen.

Een andere gemeente eiste -voor alle functies- voor toekomstige situaties 20% extra parkeerplaatsen, boven de actuele parkeernormen, om rekening te houden met toename van autobezit. Naast de omstandigheid dat het autobezit per huishouden nog slechts beperkt toeneemt of zelfs stagneert en daarmee een toekomstige groei van 20% onwaarschijnlijk lijkt, is ook het autobezit van huishoudens geen goede indicator voor de parkeerbehoefte van andere functies dan de woonfunctie. Voor wonen bestaat er een direct verband tussen autobezit per huishouden en de parkeerbehoefte bij woningen. Voor alle andere functies is niet autobezit maar autogebruik doorslaggevend. Dit blijkt in de loop van de tijd bovendien verhoudingsgewijs stabiel (zie bijvoorbeeld (KpVV, oktober 2013)).

Het belangrijkste bezwaar van starre parkeernormen is echter dat hierin geen toekomstvisie is geïncorporeerd. Parkeernormen leggen de historische/bestaande situatie vast. De toekomstige vraag naar parkeerplaatsen wordt echter in sterke mate bepaald door een scala aan maatschappelijke ontwikkelingen (KpVV, april 2013). Voor een deel zijn deze ontwikkelingen voorspelbaar (extrapolerbaar), voor een groot deel echter ook onvoorspelbaar (disruptieve ontwikkelingen, bijvoorbeeld het effect van deelauto's, de introductie van autonome voertuigen, effect van MaaS, speed-pedelec in het woon-werkverkeer, enzovoort). Deze voorziene en onvoorziene ontwikkelingen hebben invloed op de behoefte aan parkeren in de toekomst. Dat geldt zowel voor het aantal benodigde parkeerplaatsen als mogelijk de plaats waar deze parkeerplaatsen gesitueerd moeten zijn. Dit pleit voor flexibel omgaan met parkeernormen, en een goede onderbouwing.

5. De praktijk van parkeernormen en kencijfers

In dit hoofdstuk lichten we de problematiek toe met de discussie die speelde bij het opstellen van parkeernormen voor een nieuwbouwproject in de gemeente Zoeterwoude. De auteurs waren hierbij betrokken als respectievelijk beleidsmedewerker verkeer voor de gemeente en parkeeradviseur voor de ontwikkelaars. Ons gemeenschappelijk uitgangspunt was het besef dat CROW parkeerkcijfers slechts een benchmark vormen en dat cijfers over autobezit van doelgroepen een betere basis geven voor parkeernormen. Dat neemt niet alle kritische bezwaren weg. Het benadrukt wel dat flexibiliteit rond parkeernormen gewenst is. Om beter aan te sluiten bij de leefwereld zou kunnen worden gestreefd naar een aansluitende flexibele invulling van de buitenruimte.

5.1 Een wijk met stedelijke allure in een overwegend ruraal dorp

Het nieuwbouwproject bevindt zich in Zoeterwoude-Rijndijk, ingeklemd tussen de A4 en het oudere deel van de wijk. De hoofdontsluiting voor autoverkeer loopt vanuit een naburige wijk in Leiden via een viaduct over de A-4. Aan de andere zijde is voor langzaam verkeer een route door een bedrijventerrein naar het oudere deel van de wijk. Hoewel gelegen op het grondgebied van de overwegend rurale gemeente Zoeterwoude is er gezien de geplande woningdichtheid en ontsluitingsstructuur ook sprake van een

wellicht sterkere aansluiting bij de urbane sfeer van de stad Leiden. De vraag is dan in of in de parkeernormering meer wordt aangesloten bij de urbane dan wel de rurale omgeving.

Het nieuwbouwprogramma is onderdeel van een grotere ontwikkeling, waarvan een deel van de eengezinswoningen al is gebouwd. Binnen dit programma worden nog eens 610 appartementen en een supermarkt ontwikkeld. Van de appartementen bevinden zich er 300 in het middensegment, 190 zijn sociaal. In beide categorieën gaat het om zowel koop- als huurappartementen. Daarnaast zijn er 120 huurappartementen, met zorgfaciliteiten, voor zelfstandig wonende ouderen. Onder de bouwblokken worden voor de woningen parkeergarages gerealiseerd. Onder de supermarkt komt een openbare gebouwde parkeervoorziening. Rond de bouwblokken wordt rekening gehouden met parkeerplaatsen op maaiveld, bijvoorbeeld voor bezoekers van de woningen.

5.2 Zorgvuldige onderbouwing van de parkeerbehoefte, toch nog discussie

Uitgaande van de doelgroepen voor de woningen, rekening houdend met ontwikkelingen, zoals in het voorgaande hoofdstuk aangeduid, en uitgaande van de kenmerken van de locatie is voor de verschillende doelgroepen een toegespitste raming van de te verwachten parkeerbehoefte gemaakt. Voor de woningen in het middensegment is een overwogen keuze gemaakt binnen de spreiding van de CROW-kencijfers, voor de woningen in het sociale segment is rekening gehouden met te verwachten lagere autobezit van de bewoners. Voor de seniorenwoningen is, rekening houdend met soortgelijke projecten elders, als uitgangspunt gekozen dat deze doelgroep een lager dan gemiddeld autobezit kent. Uit deze benadering volgt een totale parkeerbehoefte die lager uitvalt dan het aantal dat wordt berekend bij toepassing van de door de gemeente vastgestelde parkeernormen.

Hoewel ook volgens de gemeente de berekende parkeerbehoefte realistischer is dan een grove inschatting op basis van CROW kencijfers, bleef discussie bestaan over uitgangspunten voor de berekeningen. Voor senioren is het uitgangspunt bijvoorbeeld een laag autobezit dat op het gemiddelde van Nederland van deze groep is gebaseerd. Dit is aanzienlijk lager dan de parkeerbehoefte van 1,3 voor vergelijkbare aanleunwoningen die CROW hanteert. De trend is echter dat juist onder 75+ers de laatste 10 jaar het autobezit voortdurend en aanzienlijk is toegenomen (CBS 2018). Volgens de gemeente zou daar voor de toekomst rekening mee moeten worden gehouden.

Dit laatste doet mogelijk weer geen recht aan het feit dat de woningen specifiek bedoeld zijn voor ouderen met een zorgvraag. Van referentieprojecten met zorgwoningen voor ouderen elders is, volgens de gemeente, onduidelijk of ze representatief zijn voor de situatie in Zoeterwoude. Daarnaast overweegt de gemeente ook dat door in te stemmen met de berekende, lagere, parkeerbehoefte de flexibiliteit verdwijnt om een hogere parkeervraag op te vangen. Als in een veranderende markt bijvoorbeeld middeninkomens voor de seniorenwoningen in aanmerking zouden komen zou de parkeervraag hoger uitvallen.

5.3 Belangen vragen om flexibele normen en oplossingen

Voor andere doelgroepen ontstonden op alle eerder geschetste niveaus vergelijkbare discussies. Ze zijn een voorbeeld van botsingen tussen systeemwerelden en de (inschattingen van een toekomstige) leefwereld. Op de achtergrond speelden belangen. De belangen van de ontwikkelaars zijn duidelijk: betaalbare woningen bouwen en dus geen onnodig dure parkeervoorzieningen. De belangen van de gemeente zijn minder helder en soms met elkaar in strijd. Aan de ene kant woningen voor het sociale segment bouwen, maar aan de andere kant dure inpandige parkeervoorzieningen om geen overlast in de omgeving te creëren. Aan de ene kant gaan parkeerplaatsen op maaiveld tegen de wens van de gemeente in om hittestress tegen te gaan. Aan de andere kant is de vraag of de inpandige voorzieningen in overeenstemming zijn met de gemeentelijke duurzaamheidsambities, zeker als de parkeerplaatsen ongebruikt blijven.

De tegenstrijdige belangen impliceren dat er, naast de ingezette weg om behoeftes beter te onderbouwen, ook flexibiliteit nodig is. De parkeernormen zouden een minder dwingend karakter kunnen hebben. In het licht hiervan zouden ontwikkelaars en vooral gemeenten zich meer rekenschap kunnen geven van de implicaties van de soms tegenstrijdige belangen. Dat de gemeente rekening wil houden met een onnodig hoge parkeernorm in verband met allerlei toekomstscenario's draagt bij aan de status van parkeernormen. Dit vraagt erom dat er naast flexibiliteit in omgang met normen ook meer aandacht komt voor flexibiliteit in de fysieke invulling van benodigde parkeerruimte. Zo zou in plaats van aan dure permanente oplossingen ook aan goedkope flexibele tijdelijke oplossingen gedacht kunnen worden. Die flexibiliteit zou het mogelijk maken meer op de leefwereld aan te sluiten.

6. Conclusie

Wim Kan zei al: 'Voorspellen is moeilijk, vooral als het over de toekomst gaat'. Toekomstbeelden zijn daarom ook altijd met onzekerheden omgeven en kunnen alleen maar worden gebouwd op extrapolaties van (ontwikkelingen in) het heden. Effecten van disruptieve ontwikkelingen kunnen niet meer zijn dan een educated guess. Ook het heden laat zich nauwelijks beschrijven, iedereen heeft zijn eigen beeld van de huidige werkelijkheid. Hier ligt een belangrijke oorzaak voor het ongenoegen/ de discussies die ontstaan over plannen om die toekomst vorm te geven.

Vaak zijn er te weinig harde *matters of fact*, meetbare onderzoeksresultaten van de uitgangssituatie. Uitgangspunten voor de plannen zijn veelal beschrijvingen van een stand van zaken, een interpretatie van een aantal onderzoeksresultaten, wereldbeelden en toekomstverwachtingen. Daarmee worden toekomstplannen ontwikkeld die raken aan *matters of concern* van betrokkenen, passend binnen hun wereldbeeld. Hierdoor ontstaan de spanningen tussen de systeemwereld, die zekerheden zoekt binnen de meetresultaten van onderzoek en rechtszekerheid, en de leefwereld, de wereld van beelden en verwachtingen van betrokkenen.

In deze paper hebben we dit beschreven aan de hand van het voorbeeld van parkeerkencijfers, als basis voor de te realiseren parkeercapaciteit in toekomstgerichte bouwplannen. Parkeerkencijfers zijn in dit verband te zien als benchmark voor de orde

van grootte van het aantal benodigde parkeerplaatsen, die door een weloverwogen analyse van de toekomstige parkeervraag nader kan worden uitgewerkt. Maar de uitkomst van die uitwerking zal niet altijd overeenkomen met de verwachtingen van betrokken partijen. Ook een op maat gesneden parkeerplan zal discussie oproepen, maar zal in veel gevallen wel beter kunnen worden onderbouwd. En om belangentegenstellingen te slechten en beter aan te sluiten op de leefwereld zou naar meer flexibiliteit kunnen worden gestreefd. Dat geldt zowel voor de parkeernormen als voor de uitvoering van parkeeroplossingen die aansluiten bij de parkeerbehoefte.

Referenties

- Burgsteden, Marco van (2019) *Ruimte voor het echte verhaal . De zoektocht naar een zinnige parkeernorm*. Vexpansie (2019#2), met verwijzingen naar: Habermas, J. (*Technik und Wissenschaft als 'Ideologie*, 1968, en *Faktizität und Geltung*, 1992)
- CBS (2018) *Autobezit 75-plussers neemt toe*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/24/autobezit-75-plussers-neemt-toe>
- CROW (2018) *Toekomstbestendig parkeren, van parkeerkcijfers naar parkeernormen*. CROW publicatie 381
- Gemeente Haarlem (januari 2018) *Van onbetaalbare parkeerplek naar betaalbare woning, Een analyse naar de parkeerbehoefte bij sociale huurwoningen*. gemeente Haarlem
- Gemeente Haarlem (november 2018) *Analyse naar autobezit in Haarlem 2018*. gemeente Haarlem
- Gottlieb, A. (2000) *The Dream of Reason*. Penguin Books
- Gottlieb, A. (2016) *The Dream of Enlightenment*. Penguin Books
- KpVV (april 2013) *Parkeerbeleid op middellange termijn, maatschappelijke trends en de toekomst van parkeren* Kennisplatform Verkeer en Vervoer
- KpVV (oktober 2013) *Vervoer naar retail, hoofdstuk 2 (Vervoer naar retail in historisch perspectief)*. Kennisplatform Verkeer en Vervoer
- Latour, B. & Woolgar, S. (1986 (1979)) *Laboratory Life: The Construction of Scientific Facts*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press
- Latour, B. (2004) *Why Has Critique Run out of Steam? From Matters of Fact to Matters of Concern*. *Critical Enquiry* 30 (Winter 2004)
- Provincie Zuid-Holland (2019) *Parkeren en verstedelijking* <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/ruimte/verstedelijking/parkeren/>
- Ratering, drs. Christian (2018) *Parkeerkcijfers vertalen naar parkeernormen, hoe doe je dat?*. Vexpansie (2018#4)
- Spark (2018) *Nieuwsbrief Update nr. 47*
- Stienstra, Sjoerd (2013) *Rekenen aan de parkeervraag*. Vexpansie (2013#4)
- Van Calmthout, M. (2017) *Waarom statistici willen dat de wetenschap strenger wordt* De Volkskrant 29 september 2017