



Ministerie van Infrastructuur  
en Waterstaat

# Autoluw beleid gemeenten

Doelen, effecten en rollen.

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid | KiM

Peter Jorritsma, Koen Arendsen en Roel Faber, met medewerking van Raoul Teekamp (Buro Teekamp)

# Samenvatting

In gemeentelijke mobiliteitsplannen is steeds vaker een verschuiving te zien van een (auto)mobilitieitsgerichte naar een maatschappelijk georiënteerde aanpak. Het faciliteren van de auto krijgt minder nadruk en maakt plaats voor een bredere aanpak gericht op de bereikbaarheid van activiteiten en bestemmingen voor inwoners, zoals banen en voorzieningen. Daarmee verandert ook de afweging tussen de doelen van een brede welvaart: bereikbaarheid, leefbaarheid, veiligheid, en gezondheid. Als gevolg daarvan verandert ook de visie op de plek van de auto in het stedelijk gebied.

In deze studie verkent het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) hoe en waarom gemeenten autoluw beleid voeren, welke effecten autoluw maatregelen hebben en hoe het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) zich kan verhouden tot gemeentelijk autoluw beleid.



## Doelen van autoluw beleid

Gemeenten voeren autoluw beleid om uiteenlopende redenen. Veelal gaan deze over het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving, het stimuleren van lopen en fietsen, het verbeteren van de verkeersveiligheid en het verduurzamen van mobiliteit. Ook het vrijmaken van ruimte voor andere stedelijke functies, zoals groen of verblijven is een reden.

## Effecten van autoluw beleid

In hoeverre autoluw beleid een effectief instrument is om deze doelen te realiseren, hangt af van verschillende zaken. Ten eerste speelt de mate waarin de openbare ruimte en de leefomgeving onder druk staan in een gemeente, een belangrijke rol. Zeker in dichtbevolkte gebieden, waar ruimte een schaars goed is, weegt het ruimtebeslag van de auto-infrastructuur vaak zwaar. Door deze ruimte op een andere manier in te richten kunnen gemeenten de gezondheid, leefbaarheid en veiligheid voor inwoners binnen deze gebieden verbeteren. In minder dichtbevolkte gebieden zijn deze voordelen vaak kleiner, omdat ruimtegebrek een minder groot probleem is. Bovendien weegt het belangrijkste nadeel van een autoluw beleid, namelijk de verminderde bereikbaarheid per auto, daar juist zwaarder. Inwoners van deze gebieden zijn immers vaker afhankelijk van de auto.

Een tweede voorwaarde voor succes is de aanwezigheid van voldoende alternatieven waarmee inwoners voorzieningen en banen kunnen bereiken (autoafhankelijkheid). Pas als er voldoende alternatieven voor de auto zijn, lijkt het zinvol om autowerende maatregelen in te voeren. In de onderzochte steden in de Randstad zijn die alternatieven relatief vaker aanwezig (openbaar vervoer, veel voorzieningen bereikbaar op (elektrische-) fiets- of loopafstand) dan daarbuiten. In de steden buiten de Randstad is de autoafhankelijkheid meestal groter dan binnen de Randstad. Daar gaan autoluwe maatregelen vaker hand in hand met het (blijven) faciliteren van de auto.

## Rol ministerie van IenW

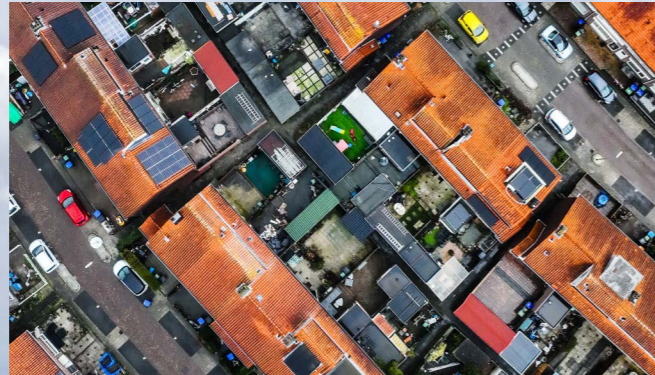
IenW kan op verschillende manieren anticiperen op de autoluwe focus van het gemeentelijk mobiliteitsbeleid. De achterliggende doelen die de gemeenten met autoluw beleid nastreven, verschillen niet veel van de bredewelvaartsdoelen van het ministerie. Vanuit deze optiek kan het ministerie gemeenten ondersteunen bij de inzet van bepaalde autoluwe maatregelen,

bijvoorbeeld door financiële middelen beschikbaar te stellen, richtlijnen op te stellen of kennis te verspreiden. Ook kan IenW bijdragen aan de aanleg van infrastructuur voor alternatieven voor de auto, zoals de aanleg van een HOV-lijn (hoogwaardig openbaar vervoer) of een fietsparkeergarage.

In sommige situaties kunnen lokale autoluwe maatregelen bovenlokale (nationale) doelstellingen hinderen. Dit is met name het geval bij maatregelen die de doorstroming van het lokale verkeer beïnvloeden en daardoor mogelijk leiden tot extra verkeer op de ringwegen rond de stad. De belangen die IenW heeft ten aanzien van het doorgaande verkeer op het hoofdwegennet, kunnen dan in het geding komen. Zulke situaties vragen om een juiste afweging tussen de doelen van autoluw beleid en de bereikbaarheid van de nationale netwerken. Communicatie tussen het ministerie en gemeenten over dit mogelijke spanningsveld is belangrijk. IenW zou daarbij ook kennisontwikkeling over de mogelijke bovenlokale effecten van dergelijke maatregelen kunnen faciliteren.



# Inhoud



**1** Autoluw beleid: strijd om de ruimte



**2** De effecten van autoluwe maatregelen



**3** Rollen en handelingsperspectieven voor het ministerie van IenW

# Autoluw beleid: strijd om de ruimte

Lag de focus in gemeentelijke mobiliteitsplannen vooral op het faciliteren van (auto) mobiliteit en het voorkomen van vertragingen, nu verschuift deze steeds vaker in de richting van een bredere aanpak gericht op de bereikbaarheid van activiteiten en bestemmingen, zoals banen en voorzieningen. Ook is er meer aandacht voor de relatie tussen mobiliteit en brede welvaart. Dit betekent dat de afweging tussen bereikbaarheid en leefbaarheid verandert, en daarmee de visie op de plek van de auto in het stedelijk gebied.

**Gemeenten die autoluw beleid voeren, doen dit om uiteenlopende redenen:**

-  Verhogen van de kwaliteit van de leefomgeving
-  Stimuleren van actieve mobiliteit
-  Verbeteren van de verkeersveiligheid
-  Bevorderen van duurzaamheid
-  Vrijmaken van ruimte voor andere stedelijke functies zoals verblijven, groen of wonen.

In hoeverre autoluw beleid daarbij een belangrijk instrument is, verschilt per gemeente. Dit hangt af van twee factoren: de mate waarin de openbare ruimte en leefomgeving in een gemeente onder druk staan en de mate waarin inwoners afhankelijk zijn van de auto om voorzieningen en banen te kunnen bereiken (autoafhankelijkheid).

## De auto claimt veel openbare ruimte

Met name in de grote, maar ook in de middelgrote, steden is de mate waarin de openbare ruimte en de leefomgeving onder druk staan, een belangrijke reden om een autoluw beleid te voeren. De openbare ruimte is hier vaak schaars en meestal is een relatief groot deel ervan gereserveerd voor autogebruik (zowel weginfrastructuur als parkeerplaatsen). In de randgemeenten van de grote steden speelt dit probleem veelal minder, waardoor er ook minder noodzaak is voor een autoluw beleid. Wel zijn veel van deze gemeenten van mening dat de auto bij het ontwikkelen van nieuwbouw een minder dominante rol moet krijgen, vanwege hun streven naar een betere leefomgeving.




## Niet overal een alternatief voor de auto

De autoafhankelijkheid is de tweede bepalende factor voor een autoluw beleid: in hoeverre zijn er voldoende alternatieven voor inwoners om voorzieningen en banen te kunnen bereiken? In de grote en middelgrote steden in de Randstad zijn die alternatieven (openbaar vervoer, veel voorzieningen bereikbaar op (elektrische) fietsafstand) relatief vaker aanwezig dan daarbuiten. Deze gemeenten willen met autoluw beleid toewerken naar een structureel lager autogebruik. In de steden buiten de Randstad, waar de inwoners meer afhankelijk zijn van de auto, ligt dit anders. Daar gaan maatregelen gericht op het versterken van de fiets- en wandelinfrastructuur vaker hand in hand met het (blijven) faciliteren van de auto. Autoluw beleid in deze steden focust zich vooral op de stadscentra en nieuwbouwlocaties. In de randgemeenten van de grote steden is de aanpak vaak gemixt. Hoe dichter een wijk van een randgemeente tegen de grote stad aanligt, hoe autoluw het beleid.



# 2 De effecten van autoluwe maatregelen

Autoluwe maatregelen zijn in te delen in 3 categorieën:

-  Aanpassing van de bebouwde omgeving: verdichting van steden en het mengen van functies;
-  Parkeermaatregelen: het verminderen van het aantal parkeerplekken, het introduceren of verhogen van parkeertarieven en parkeervergunningen en het op afstand van de bestemming laten parkeren bij hubs;
-  Aanpassing van wegen en straten: maatregelen die de doorstroming reguleren en de rijsnelheid van de auto beperken.

Tabel 1 op pagina 10, geeft een overzicht van de maatregelen en het effect daarvan op het autobezit en -gebruik.

## Autoluw kan voordelig zijn voor gezondheid, leefbaarheid en veiligheid

Autoluwe maatregelen kunnen een bijdrage leveren aan de doelen van een brede welvaart. Brede welvaart gaat over alles wat van invloed is op het welzijn van mensen, zoals de gezondheid van mensen, veiligheid, de leefomgeving en de bereikbaarheid van locaties (zie figuur 1). Mobiliteit kan zowel in positieve als in negatieve zin gevolgen hebben voor de bredewelvaartsdoelen. Ze kan de brede welvaart verhogen door de bereikbaarheid van banen,



voorzieningen en sociale contacten en de gezondheid (bijvoorbeeld door te fietsen of te lopen) te vergroten. Maar mobiliteit kan de brede welvaart ook verlagen, bijvoorbeeld doordat ze verkeersonveiligheid, barrièrewerking, milieuvervuiling (ten koste van gezondheid en natuur) en klimaatverandering veroorzaakt.



Figuur 1: Vier dimensies van brede welvaart. Bron: PBL, 2021

Zeker in dichtbevolkte gebieden, waar ruimte een schaars goed is, weegt het ruimtebeslag van de auto-infrastructuur vaak zwaar. Door deze ruimte op een andere manier in te richten kunnen gemeenten de gezondheid, de leefbaarheid en de veiligheid binnen deze gebieden verbeteren. In minder dichtbevolkte gebieden zijn deze voordelen vaak minder groot, omdat ruimtegebrek een minder groot probleem is. Bovendien zijn de inwoners van deze gebieden vaker afhankelijk van de auto om hun activiteiten te kunnen ontplooiën. Daardoor weegt het belangrijkste nadeel van een autoluwe beleid, namelijk de verminderde bereikbaarheid per auto, in deze gebieden juist zwaarder.

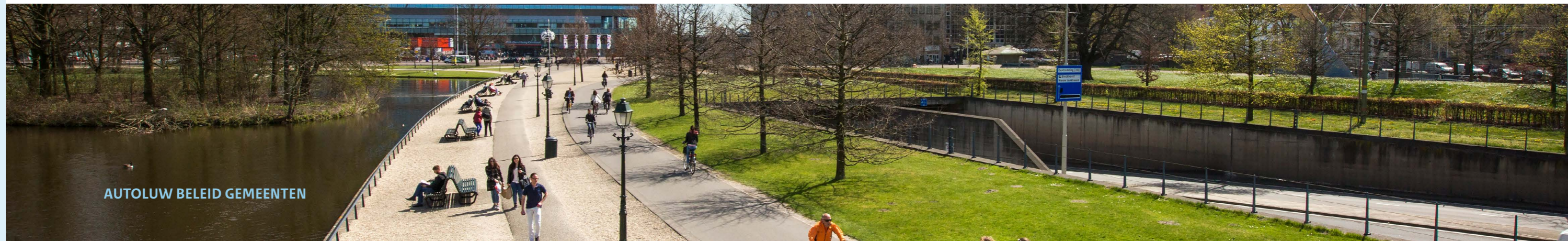
### Alternatieven voor de auto zijn bepalend

Maatregelen die erop gericht zijn de alternatieven voor de auto te verbeteren, lijken de grootste positieve bijdrage te leveren aan de bredewelvaartsdoelen. Een goede inrichting van de bebouwde omgeving, waarbij zowel verdichting als functiemenging een rol spelen, is daarbij van groot belang. Hierdoor kunnen mensen meer activiteiten op loop- of fietsafstand van de woonlocatie bereiken. Ook ontstaat daardoor een meer gebundelde vraag naar openbaar vervoer (ov).

Om van deze modaliteiten gebruik te kunnen maken, is het wel van belang dat de netwerken daarvoor op orde zijn en waar nodig verbeterd worden. Hierdoor kan de autoafhankelijkheid van inwoners afnemen. Zonder deze netwerken is het effect van ingrepen in de bebouwde omgeving op zich beperkt, of zelfs negatief. Tabel 2 geeft een overzicht van de effecten die autoluwe maatregelen hebben op de doelen van de brede welvaart.

### Combinatie van maatregelen blijkt

Pas als er voldoende alternatieven voor de auto zijn, lijkt het zinvol om autowerende maatregelen door te voeren en mensen er zo toe te bewegen daadwerkelijk de auto vaker te laten staan. Andersom zullen maatregelen die alleen gericht zijn op lopen, fietsen of het ov, veel minder direct effect sorteren op het autogebruik en -bezit. Als het lokale gebruik van de auto dus echt omlaag moet, dan zijn maatregelen gericht op de auto-infrastructuur van groot belang. De impact van autoluwe maatregelen op de bredewelvaartsdoelen kan daarom moeilijk helemaal los van elkaar worden gezien. Het succes van elk maatregeltypet hangt af van de lokale situatie en van de implementatie van andere maatregelen.





## Lokaal versus bovenlokaal

Autoluwe maatregelen hebben zowel lokale als bovenlokale effecten op het autobezit en -gebruik. Daarmee hebben ze ook impact op de brede welvaart van andere gebieden dan alleen het gebied waar de maatregel wordt ingevoerd. Het bovenlokale effect is niet altijd gewenst. Zo kunnen parkeermaatregelen in een wijk ertoe leiden dat de parkeerdruk verschuift naar de omliggende wijken (waterbedeffect). En wegafsluitingen kunnen ertoe leiden dat mensen een andere route kiezen. Door dit omrijgedrag kan het totale autogebruik als gevolg van een autoluwe maatregel zelfs toenemen.

## Afweging tussen bereikbaarheid van verschillende groepen

De effecten op de bereikbaarheid van gebieden kunnen voor de brede welvaart zowel positief als negatief uitpakken. Enerzijds kunnen autoluwe maatregelen eraan bijdragen dat locaties beter bereikbaar worden per fiets, te voet of met het ov. Dan moet de ruimte die vrijkomt, wel op een zodanige manier worden ingericht dat de kwaliteit van de leefomgeving verbetert. Anderzijds neemt de bereikbaarheid van deze gebieden met de auto af. Er moet dus een afweging worden gemaakt tussen de bereikbaarheid per auto en die per fiets, te voet of met

het ov. Daarmee hebben de maatregelen verschillende effecten voor verschillende groepen mensen en bedrijven: van een positief effect voor hen die bijna nooit de auto gebruiken tot een negatief effect voor hen die juist sterk afhankelijk zijn van de auto.

Dat stelt de verschillende overheden voor een dilemma. Gemeenten staan in de eerste plaats voor een afweging tussen de bereikbaarheid van automobilisten en die van niet-automobilisten. Daarnaast moeten ze een afweging maken tussen lokale en bovenlokale effecten. Bij de bovenlokale effecten komen ook de belangen van andere overheden bovendien: randgemeenten wiens inwoners vooral de auto gebruiken om naar de grote stad te reizen en provincies of Rijk die wellicht meer autoverkeer op hun wegennetwerk moeten zien af te wikkelen.



	Effect op autobezit	Effect op autogebruik
<b>Bebouwde omgeving</b>		
Verdichting	↓	↓
Funciemenging	↓	↓
<b>Parkeren</b>		
Verwijderen van bestaande parkeerplaatsen	?	↓
Stringente parkeernormen nieuwbouw	↓	↓
Parkerenvergunningen	↓	?
Verhogen parkeertarieven	↓	?
Parkeren op afstand	?	?
<b>Wegen en straten</b>		
Wegafsluiting/ 'Knip'	↘	?
Autlow centrum	?	?
30 km/ u straten	↘	?
Herinrichting straten	↘	?

- ↓ Afname
- ↘ Geringe afname
- ? Effect is onbekend

Tabel 1: Autoluwe maatregelen en het effect op autobezit en autogebruik op basis van literatuuronderzoek

	Bereikbaarheid	Leefbaarheid	Veiligheid	Gezondheid
<b>Bebouwde omgeving</b>				
Verdichting	● ● ●	● ●	● ●	● ●
Funciemenging	● ● ●	● ● ●	● ● ●	● ● ●
<b>Parkeren</b>				
Verwijderen van bestaande parkeerplaatsen	● ●	● ●	● ●	● ● ●
Stringente parkeernormen nieuwbouw	● ● ●	● ● ●	●	● ● ●
Parkeervergunningen	● ● ●	● ● ●	●	●
Verhogen parkeertarieven	● ● ●	● ● ●	●	● ●
Parkeren op afstand	●	● ●	● ●	● ● ●
<b>Wegen en straten</b>				
Wegafsluiting/ 'Knip'	● ●	● ●	● ● ●	● ● ●
Autlow centrum	● ●	● ●	● ● ●	● ●
30 km/ u straten	●	●	● ● ●	●
Herinrichting straten	● ● ●	● ● ●	● ● ●	● ● ●
Investeringen in fietnetwerk	● ● ●	● ● ●	● ● ●	● ● ●

- ● ● Hoge impact
- ● Gemiddelde impact
- Lage impact

Tabel 2: Inschatting impact autoluwe maatregelen op de doelen van de brede welvaart

# 3 Rollen en handelingsperspectieven voor IenW: voornamelijk facilitator en communicator

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) kan op verschillende manieren anticiperen op de autoluwe focus van het gemeentelijk mobiliteitsbeleid. Daarvoor onderscheiden we 4 mogelijke rollen die het ministerie kan vervullen: communicator, facilitator, regulator of realisator. Op de volgende pagina staat een overzicht van de mogelijke rollen en handelingsperspectieven per categorie autoluwe maatregelen.

## Mogelijkheden voor ondersteuning

De achterliggende doelen die gemeenten nastreven met autoluw beleid, verschillen feitelijk niet veel van de bredewelvaartsdoelstellingen van het ministerie. Vanuit die optiek kan IenW gemeenten ondersteunen bij het voeren van een autoluw beleid, bijvoorbeeld door relevante kennis te verspreiden (als communicator), door richtlijnen op te stellen of door financiële middelen beschikbaar te stellen (als facilitator). Ook bij de aanleg van infrastructuur zijn er mogelijkheden. Hoewel gemeenten zelf over de aanleg van wegen en straten gaan, kan het ministerie wel optreden als (mede)realisator van infrastructuur voor alternatieven voor de auto, zoals de aanleg van een HOV-lijn (hoogwaardig openbaar vervoer) of een fietsparkeergarage.

## In gesprek gaan

In sommige situaties kunnen lokale autoluwe maatregelen bovenlokale (nationale) doelstellingen in de weg zitten. Dit is met name het geval bij maatregelen die de doorstroming van het lokale verkeer beïnvloeden en daardoor mogelijk leiden tot extra verkeer op de ringwegen rond de stad. Daardoor kunnen de belangen die IenW heeft ten aanzien van het doorgaand verkeer, in het geding komen. Uit de bestudeerde literatuur blijkt dat het autoverkeer op de stedelijke ringwegen in zulke gevallen weliswaar toeneemt, maar het is onduidelijk of er doorstromingsproblemen ontstaan.

In elk geval vragen zulke situaties om een juiste afweging tussen de doelen van autoluw beleid en de bereikbaarheid van de nationale netwerken. Communicatie tussen ministerie en gemeenten over dit mogelijke spanningsveld is belangrijk. IenW zou ook kennisontwikkeling over de mogelijke effecten van dergelijke maatregelen kunnen faciliteren.

*De rollen en handelingsperspectieven uit deze studie zijn verkennend van aard en gebaseerd op een brainstorm met beleidsmedewerkers van IenW. Het gaat hierbij dus niet om (toekomstige) formele beleidsvorming van het ministerie als reactie op gemeentelijk autoluw beleid. De inzichten in deze studie kunnen wel bijdragen aan toekomstige beleidsvorming.*

# Mogelijke rollen voor I&W



## Communicator

- Voorlichting
- Benchmarking
- Naming and faming
- Uitdragen van visies



## Regulator

- Gebieden of verbieden
- Normeren
- Financiële instrumenten (verplicht, ontmoedigend of bonus malus)



## Facilitator

- Financiële instrumenten (vrijwillig, stimulerend)
- Vrijwillige afspraken
- Partijen bij elkaar brengen
- Transparantie vergroten

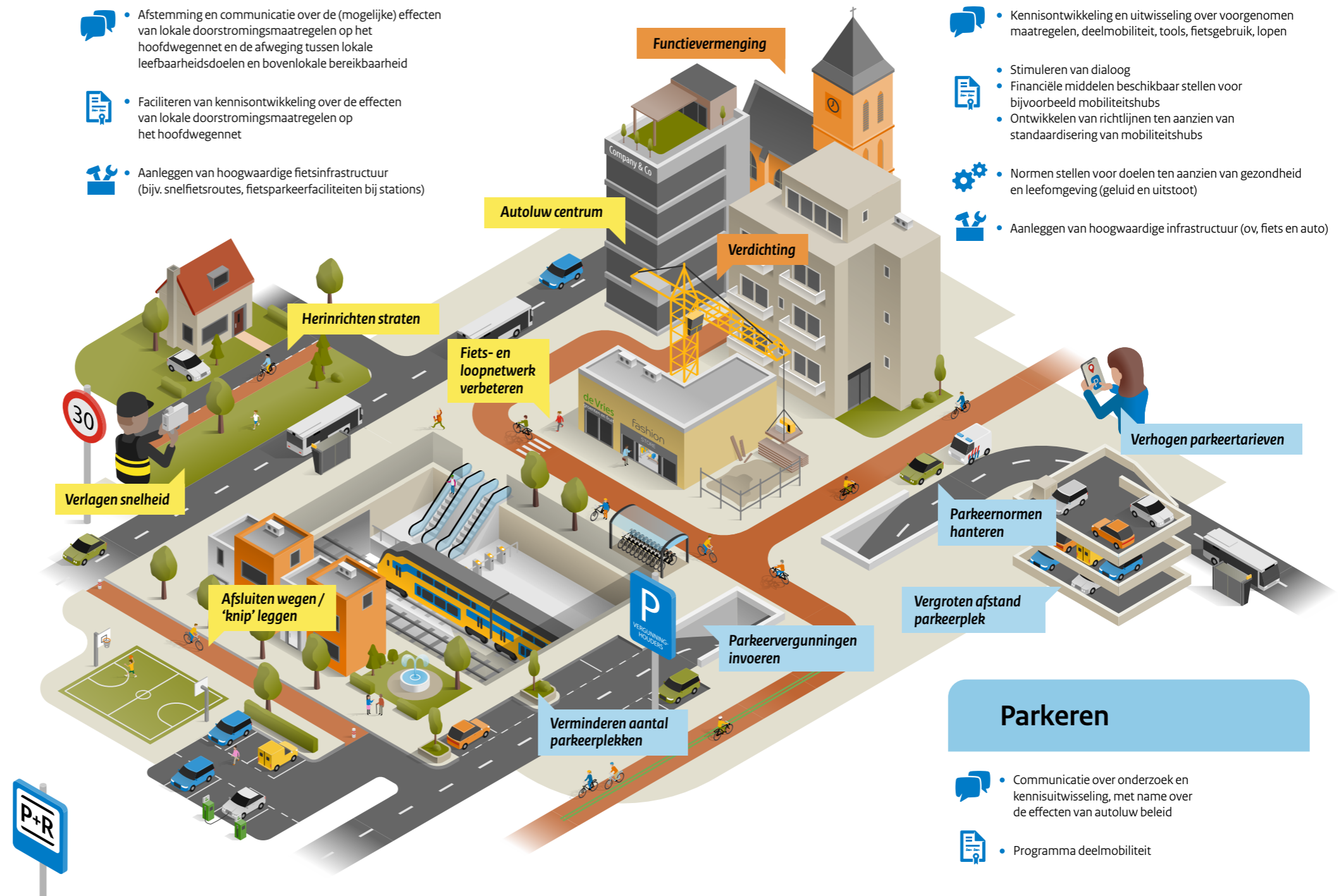


## Realisator

- Aanbesteden / inkopen
- Zelf bouwen / aanleggen
- Zelf uitvoeren

## Wegen en straten

- Afstemming en communicatie over de (mogelijke) effecten van lokale doorstromingsmaatregelen op het hoofdwegennet en de afweging tussen lokale leefbaarheidsdoelen en bovenlokale bereikbaarheid
- Faciliteren van kennisontwikkeling over de effecten van lokale doorstromingsmaatregelen op het hoofdwegennet
- Aanleggen van hoogwaardige fietsinfrastructuur (bijv. snelfietsroutes, fietsparkeerfaciliteiten bij stations)



## Bebouwde omgeving

- Kennisontwikkeling en uitwisseling over voorgenomen maatregelen, deelmobiliteit, tools, fietsgebruik, lopen
- Stimuleren van dialoog
- Financiële middelen beschikbaar stellen voor bijvoorbeeld mobiliteitshubs
- Ontwikkelen van richtlijnen ten aanzien van standaardisering van mobiliteitshubs
- Normen stellen voor doelen ten aanzien van gezondheid en leefomgeving (geluid en uitstoot)
- Aanleggen van hoogwaardige infrastructuur (ov, fiets en auto)

## Parkeren

- Communicatie over onderzoek en kennisuitwisseling, met name over de effecten van autoluw beleid
- Programma deelmobiliteit

# Verantwoording

## Werkwijze

We hebben van 23 gemeenten de mobiliteitsplannen en -ambities ten aanzien van autoluw beleid bestudeerd. Met vertegenwoordigers van 17 gemeenten zijn interviews gehouden over de beweegredenen en ambities om wel of geen autoluw beleid te voeren en de maatregelen die zij daarbij voor ogen hebben. Om inzicht te krijgen in de (mogelijke) effecten van autoluwe maatregelen op het autobezit en -gebruik hebben we de internationale literatuur bestudeerd en beleidsdocumenten van gemeenten geraadpleegd.

Uit de inzichten van de bovenstaande stappen hebben we een maatregelenoverzicht opgesteld en gecategoriseerd naar 3 dimensies: maatregelen in de bebouwde omgeving, parkeermaatregelen en maatregelen die ingrijpen op wegen en straten. Daarvan hebben we de effecten op autobezit en -gebruik beschreven. Vervolgens hebben we het maatregelenoverzicht tijdens een werksessie voorgelegd aan experts. Het doel van de werksessie was inzicht te krijgen in de mate van impact die de autoluwe maatregelen kunnen hebben op de bredewelvaartsdoelen gezondheid, leefbaarheid, veiligheid en bereikbaarheid. In een brainstormsessie met beleidsmedewerkers van het ministerie van IenW is verkend welke mogelijke rollen en handelingsperspectieven er voor het ministerie zijn ten aanzien van de autoluwe maatregelen van gemeenten.

## Achtergrondrapport

Voor meer informatie over de methode en resultaten verwijzen wij naar het achtergrondrapport, dat via de website [www.kimnet.nl](http://www.kimnet.nl) te downloaden is:

Jorritsma, P., Arendsen, K., Faber, R. (2023). *Autoluw beleid gemeenten. Doelen, effecten en rollen*. Achtergrondrapport. Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM).



# Colofon

Dit is een uitgave van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM), Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

[www.kimnet.nl](http://www.kimnet.nl)

[info@kimnet.nl](mailto:info@kimnet.nl)

Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag

[www.rijksoverheid.nl/ienw](http://www.rijksoverheid.nl/ienw)

ISBN: 978-90-8902-298-1

Datum: 26-09-2023

Publicatienummer: KiM-23-A018

Auteurs:

Peter Jorritsma

Koen Arendsen

Roel Faber

Met medewerking van Raoul Teekamp (Buro Teekamp)

**Vormgeving en opmaak:**

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM), TAPPAN

Publicaties van het KiM zijn als PDF te downloaden van onze website [www.kimnet.nl](http://www.kimnet.nl) of aan te vragen bij het KiM (via [info@kimnet.nl](mailto:info@kimnet.nl)). U kunt natuurlijk ook altijd contact opnemen met één van onze medewerkers.

Delen uit deze brochure mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Jorritsma, P., Arendsen, K., Faber, R. (2023), *Autoluw beleid gemeenten. Doelen, effecten en rollen*. Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM).