

**Procesevaluatie Auto-
vrije binnenstad in de
gemeente Enschede**

Amsterdam, 12 juni 1992
Van Dijk, Van Soomeren en Partners
Han Bruinink
Martin van der Gugten

Inhoud

	pag.
<i>Samenvatting</i>	<i>1</i>
1 Inleiding	3
1.1 Achtergrond en aanleiding	3
1.2 Doelstelling en onderzoeksopzet	3
1.3 Leeswijzer	4
2 Casusbeschrijving	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Aanleiding tot de afsluiting	5
2.3 Doel van de afsluiting	5
2.4 Kenmerken van de afsluiting	5
3 Beschrijving van de procesgang	8
3.1 Inleiding	8
3.2 Organisatie	8
3.3 Voortraject/voorbereiding	8
3.4 Implementatie	10
3.5 Follow-up/voortgang	11
4 Draagvlakonderzoek	13
4.1 Inleiding	13
4.2 Inwoners afgesloten gebied	13
4.3 Inwoners naast het gebied	13
4.4 Gehandicapten	14
4.5 Passanten	14
4.6 Inwoners Enschede	15
4.7 Middenstand	16
4.8 Conclusie	17
5 Analyse van de procesgang	18
5.1 Inleiding	18
5.2 Planvorming	18
5.2.1 Doelstelling/streefbeelden	18
5.2.2 Termijn	18
5.3 Werkgroep "Binnenstad Autovrij"	19
5.3.1 Samenstelling van de werkgroep	19
5.3.2 Taken werkgroep	19
5.3.3 Rol werkgroepleden	20
5.4 Inspraak en voorlichting	22
5.4.1 Inspraak	22
5.4.2 Voorlichting	23

Inhoud (vervolg)

	pag.
5 Analyse van de procesgang (vervolg)	
5.5 Kenmerken afsluiting en randvoorwaarden	23
5.5.1 Omvang gebied	23
5.5.2 Afsluitingstijden	24
5.5.3 Randvoorwaarden	24
5.6 Knelpunten	25
5.7 Kosten-/batenganalyse	26
6 Conclusies	28
Bijlagen	
1 Enquêteresultaten draagvlak	30
2 Enquêteresultaten voorlichting	33

Samenvatting

De gemeente Enschede is de eerste gemeente in Nederland die met succes een proefafsluiting van de binnenstad voor autoverkeer heeft gerealiseerd. Ten einde een duidelijk beeld te verkrijgen van de wijze waarop dit proces is verlopen, heeft de Dienst Verkeerskunde van Rijkswaterstaat aan Van Dijk, Van Someren en Partners opdracht gegeven om een procesevaluatie uit te voeren. In deze rapportage wordt hiervan verslag gedaan. Tevens is er door de gemeente Enschede (afdeling I&O) een effectevaluatie uitgevoerd, waarover een afzonderlijke rapportage is verschenen.

In het inleidende hoofdstuk 1 van deze rapportage wordt ingegaan op de achtergrond, de doelstelling en de opzet van het onderzoek.

Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van de aanleiding tot de afsluiting. Door de toenemende overlast van rijdend en stilstaand verkeer in de binnenstad bleek de leefbaarheid en het verblijfsklimaat op drukke winkeldagen en gedurende de uitgaansavonden steeds meer aangetast te worden. Vandaar dat het doel van de afsluiting is om de leefbaarheid en het verblijfsklimaat te verbeteren door het terugdringen van de overlast van rijdend en stilstaand verkeer in het centrumgebied op het moment van afsluiting. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschrijving van de kenmerken van de proefafsluiting. Het gaat in Enschede om een vrij compact binnenstadgebied van circa 9 hectare, dat op donderdag en vrijdag vanaf 18.00 uur, zaterdag vanaf 11.00 uur en zondag vanaf 14.00 uur tot elke volgende ochtend 05.00 uur is afgesloten voor autoverkeer. Op een toegangsregeling wordt toegezien door een bewakingsbedrijf bij de (enige) ingang van het gebied.

In hoofdstuk 3 volgt een feitelijke beschrijving van de procesgang. Daarbij valt op dat gekozen is voor een eenvoudige organisatiestructuur in de vorm van een werkgroep waarin alle belanghebbende partijen zijn vertegenwoordigd. Alvorens de verschillende partijen eind 1990 zitting zijn gaan nemen in deze werkgroep, zijn de vertegenwoordigers ervan (en daarmee indirect de achterban) reeds van te voren door de projectcoördinator overtuigd van de afsluiting als enige reële mogelijkheid om de verkeersproblematiek aan te pakken. Deze doelgerichte ontwikkeling van het draagvlak heeft in belangrijke mate bijgedragen aan een succesvol en voorspoedig verloop van het proces: een half jaar na het instellen van de werkgroep is de proefafsluiting reeds realiteit.

In hoofdstuk 4 wordt verder op het draagvlak ingegaan. De belangrijkste resultaten uit de enquêtes die de gemeente heeft gehouden onder inwoners verschillende doelgroepen komen hierin aan bod. Het blijkt dat de huidige proefafsluiting breed wordt gedragen onder bewoners, middenstanders, passanten van het gebied zelf alsmede onder bewoners en gehandicapten daarbuiten. Over het algemeen is de meerderheid tevreden met het huidige aantal afsluitingsuren en omvang van het gebied. Van degenen die daar anders over denken ziet een meerderheid het aantal afsluitingsuren en de omvang van het gebied liefst nog toenemen in plaats van afnemen.

In hoofdstuk 5 wordt vervolgens een aantal belangrijke aspecten van de procesgang aan een nadere analyse onderworpen. Zo valt bij de planvorming op, dat in het plan van aanpak dat door de werkgroep is opgesteld de doelstelling ontbreekt en evenmin duidelijke criteria voor succes zijn vastgelegd. Wat betreft de samenstelling van de werkgroep kan worden vastgesteld, dat alle belangrijke partijen in de werkgroep zijn vertegenwoordigd. De gehandicapten zijn echter wel in het begin over het hoofd gezien. Zij zijn pas op het moment dat de proefafsluiting reeds is ingevoerd in de werkgroep vertegenwoordigd.

Ten aanzien van de taken van de werkgroep blijkt, dat de werkgroep naast haar primaire taak om de problematiek met betrekking tot het autoverkeer in de binnenstad van Enschede op te lossen, nog meerdere taken heeft vervuld, variërend van planontwikkeling en het begeleiden en coördineren van de afsluiting tot het initiëren van nieuwe activiteiten.

Wat betreft de rol van de werkgroepleden heeft belangenbehartiging van de achterban voorop gestaan, gevolgd door een actieve bijdrage van de leden aan de planvorming. Hierdoor is bij ieder een directe betrokkenheid bij de afsluiting ontstaan. Tijdens het hele proces is veel aandacht besteed aan inspraak- en informatiemomenten. Verder is de voorlichting omtrent de proefafsluiting, die conform een vooraf opgesteld communicatieplan is uitgevoerd, goed geweest en wordt ook als zodanig door passanten inwoners van Enschede beoordeeld. De krant blijkt achteraf als beste communicatiemiddel te hebben gefungeerd.

Voorts wordt geconstateerd dat de omvang van het afgesloten gebied en de gekozen afsluitingstijden als kenmerken van de proefafsluiting gunstig waren en dat een aantal randvoorwaarden die met de proefafsluiting samen dienden te gaan - zoals de nachtelijke openstelling van een nabijgelegen parkeergarage - niet geheel aan de verwachtingen hebben voldaan.

Nadat vervolgens in dit hoofdstuk nog enkele knelpunten worden besproken, wordt tenslotte nog aandacht besteed aan het kostenplaatje. De kosten van de proefafsluiting worden 'slechts' gedekt door het maatschappelijk rendement.

Het rapport wordt in hoofdstuk 6 afgesloten met een weergave van de belangrijkste conclusies en bevat tevens een tweetal bijlagen, waarin de enquêteuitkomsten over respectievelijk het draagvlak en de voorlichting in tabelvorm zijn gepresenteerd.

Op basis van de ervaringen in Enschede en in een drietal andere gemeenten met (initiatieven tot) afsluitingsmaatregelen, is nog afzonderlijk een discussiestuk/werkdocument verschenen, waarin een stappenplan wordt beschreven voor de opzet, begeleiding en evaluatie van toekomstige proefprojecten op dit gebied.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

In samenwerking tussen de ministeries van Verkeer en Waterstaat (V&W) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) wordt thans uitvoering gegeven aan het project "Stimulering auto-arme stedelijke gebieden" (SVV, spoor 9 en NMP A-80). Dit project is gericht op het veiliger maken van het stedelijk verkeer, het leefbaarder maken van de openbare ruimte, het verminderen van de automobilititeit en het verbeteren van de lokale milieukwaliteit. In het projectvoorstel wordt voorgesteld om te komen tot een aantal proefprojecten in stedelijke gebieden.

In diverse gemeenten is reeds enige ervaringen opgedaan met het autovrij maken van binnenstedelijke gebieden. Het project in de binnenstad van Enschede wordt beschouwd als één van de meer succesvolle ervaringen, ondanks het feit dat het een beperkt gebied betreft en de afsluiting slechts gedurende bepaalde dagen en uren van kracht is.

Tegen de achtergrond van de opzet van proefprojecten bestaat bij de projectgroep "Autoarme stedelijke gebieden" behoefte aan het reconstrueren en analyseren van het verloop van het proces in Enschede. In dit kader heeft de Dienst Verkeerskunde (DVK) van Rijkswaterstaat aan Van Dijk, Van Someren en Partners (DSP) de opdracht verstrekt voor een procesevaluatie van de (proef)afsluiting in Enschede, waarbij tevens inzicht wordt gegeven in het draagvlak van het project. Daarnaast heeft de DVK aangegeven dat het gewenst is om na te gaan in hoeverre vanuit deze procesevaluatie een stappenplan kan worden ontwikkeld voor de opzet, begeleiding en evaluatie van toekomstige proefprojecten op dit gebied.

De onderliggende rapportage beschrijft de procesevaluatie in combinatie met het draagvlak van het project. Over het stappenplan is door DSP afzonderlijk gerapporteerd in de vorm van een discussiestuk. Naast deze procesevaluatie is er ook nog een effectevaluatie van de afsluiting beschikbaar, die door de afdeling Informatie en Onderzoek (I&O) van de gemeente Enschede en met een financiële bijdrage van de DVK is uitgevoerd.

1.2 Doelstelling en onderzoeksopzet

Aan het onderhavige onderzoek hebben de volgende doelstellingen ten grondslag gelegen:

- het evalueren van de wijze van voorbereiding, implementatie en handhaving van de gedeeltelijke afsluiting van de Enschedese binnenstad voor autoverkeer;
- het achterhalen van het draagvlak van het project bij bewoners, ondernemers en passanten binnen het projectgebied, bij bewoners van het aangrenzende gebied, bij gehandicapten en de overige bewoners van Enschede.

Ten aanzien van de eerste doelstelling is de benodigde informatie verzameld door middel van een documentanalyse (notulen van de werkgroep, notities en dergelijke) en gesprekken met relevante betrokkenen bij het project.

De volgende personen zijn in dit kader geïnterviewd:

- de verantwoordelijke Wethouder RVA¹;
- de projectcoördinator, werkzaam bij de gemeentelijke Bouwdienst, afdeling Verkeer;
- een vertegenwoordiger van de Enschedese Centrum Ondernemers (ECO);
- een beleidsmedewerker Economische Zaken en Bedrijfscontacten;
- een aandachtsfunctionaris gehandicaptenzaken, werkzaam bij de gemeentelijke Bouwdienst;
- een vertegenwoordiger van de culturele instellingen (de directeur van de schouwburg Twente);
- de chef van het wijkbureau binnenstad (politie);
- een vertegenwoordiger van de Marktbond;
- een bewoner;
- een medewerker van Buro Voorlichting van de gemeente;
- een medewerkster van de Kamer van Koophandel.

Alle relevante betrokkenen zijn mondeling geïnterviewd, behalve de medewerker van Buro Voorlichting en de medewerkster van de Kamer van Koophandel, die telefonisch zijn benaderd. Buiten deze twee personen en de Wethouder is een ieder tevens lid (geweest) van de werkgroep "Afsluiting Binnenstad".

Voor het achterhalen van het draagvlak van bewoners en ondernemers is een aantal vragen meegenomen in enquêtes en interviews die de afdeling Informatie en Onderzoek (I&O) van de gemeentelijke Bouwdienst in de periode februari-april 1992 heeft gehouden in het kader van de effectevaluatie. Het gaat daarbij om een telefonische enquête onder inwoners van het afgesloten gebied, van het gebied daar direct omheen en de rest van de gemeente Enschede, alsmede een passantenonderzoek onder de bezoekers van de binnenstad, interviews met ondernemers in het centrumgebied (gevolgd door een aantal groeps gesprekken) en interviews met een aantal betrokken instanties.

Deze effectevaluatie van de afdeling I&O dient ter voorbereiding van de beslissing over een omzetting van de proefafsluiting in een meer definitieve afsluiting, die eventueel in oktober 1992 zal plaatsvinden.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 komt de aanleiding tot en het doel van de proefafsluiting aan bod. Tevens staan in dit hoofdstuk de kenmerken van de afsluiting beschreven.

In hoofdstuk 3 wordt de feitelijke procesgang in chronologische volgorde weergegeven.

In hoofdstuk 4 volgen de voor de procesevaluatie belangrijkste resultaten uit het draagvlakonderzoek van de gemeente Enschede.

In hoofdstuk 5 wordt een analyse van de procesgang gegeven. Hierin komen verschillende aspecten aan de orde die een voorname rol hebben gespeeld in het proces met betrekking tot de proefafsluiting.

Tenslotte staan in hoofdstuk 6 de belangrijkste conclusies vermeld.

1 Ruimtelijke ordening, Verkeer en Agrarische zaken

2 Casusbeschrijving

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens kort stilgestaan bij de aanleiding tot en het doel van de proefafsluiting, waarna tenslotte een beschrijving van de proefafsluiting volgt zoals die medio 1991 is ingevoerd.

2.2 Aanleiding tot de afsluiting

In 1982 is in de Enschedese binnenstad een verkeerscirculatiesysteem ingevoerd vanwege de toenemende automobilititeit, die mede als gevolg van het aantrekkelijker worden van de binnenstad (nieuwe functies op braakliggende terreinen van de ineengestorte textielindustrie) het winkelgebied dreigde te verstoppen. Dit circulatieplan kreeg de vorm van een zogenaamde ontsluitingslus van circa 1000 meter lengte, die door auto's slechts in één richting bereden mocht worden. Tegelijkertijd zijn voetgangersgebieden aangelegd, fietsroutes omgelegd en is op korte afstand van het centrum een centrale bushalteplaats gesitueerd. Het circulatieplan ging er van uit dat de automobilist de binnenstad na verloop van tijd zou gaan mijden. De ervaringen van de afgelopen jaren leren echter dat deze voorspelling niet is uitgekomen. Vooral op koop- en uitgaansavonden en zaterdag tijdens de openingstijden van de winkels ondervond de binnenstad op en langs de ontsluitingslus veel hinder van rijdend en stilstaand autoverkeer. Deze ontwikkeling noopte de gemeente tot ingrijpen. Daar de politie aangaf niet in staat te zijn om door middel van controle de verkeersproblematiek op te lossen, gingen begin 1989 de (eerste) ideeën richting (gedeeltelijk) afsluiten van de binnenstad en werd uiteindelijk eind juni 1991 de proefafsluiting realiteit.

2.3 Doel van de afsluiting

Door de overlast van rijdende en foutgeparkeerde auto's in de binnenstad op momenten dat er sprake is van veel voetgangers in het gebied en op de avond- en nachturen (vooral weekends), is een onaantvaardbare aantasting van de leefbaarheid voor bewoners en het verblijfsklimaat voor bezoekers van de binnenstad ontstaan.

Het doel van de afsluiting luidt dan ook als volgt:

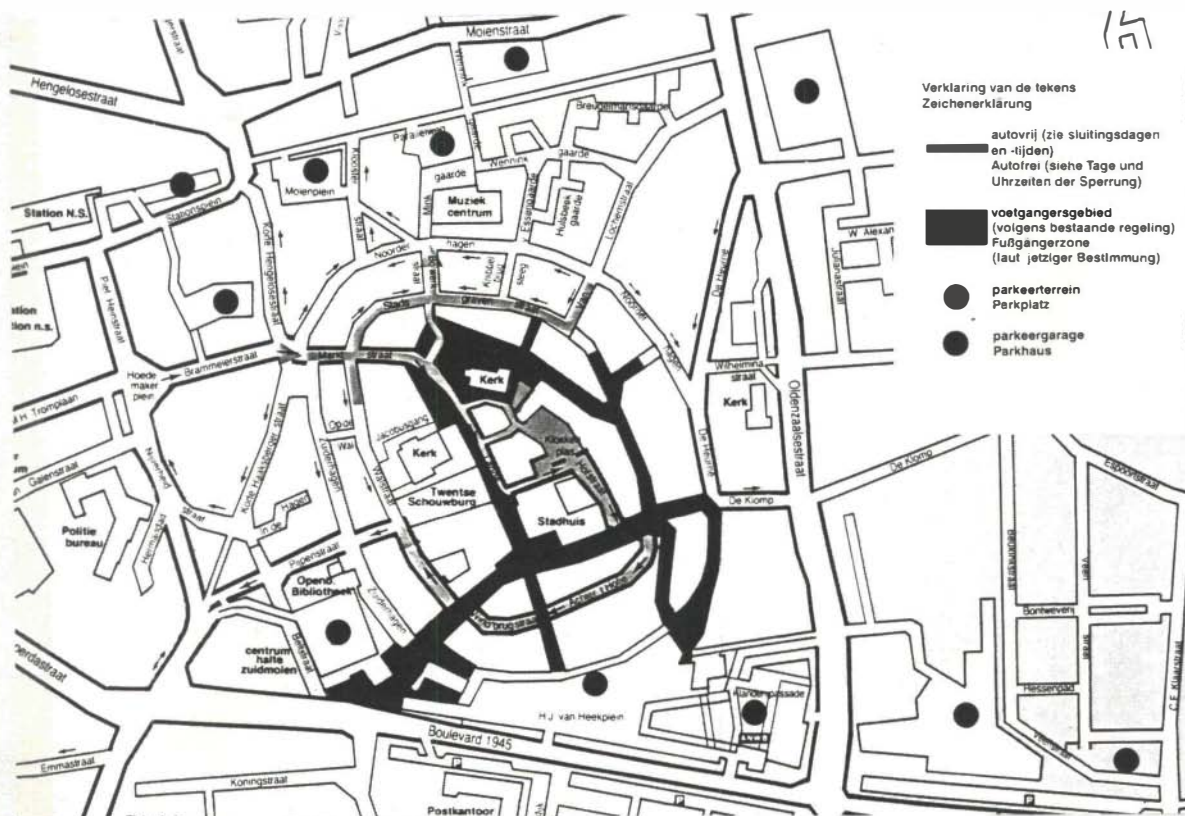
'het verbeteren van de leefbaarheid voor bewoners en het verblijfsklimaat voor bezoekers van de binnenstad door het terugdringen van de overlast door rijdend en stilstaand autoverkeer in dat gebied op het moment van afsluiting.'

2.4 Kenmerken van de afsluiting

Afbeelding 1 geeft een situatieschets/plattegrond van het gebied waar de proefafsluiting zich afspeelt. Het gaat om een vrij compact binnenstadgebied van ongeveer 300 bij 300 meter. Een deel van dit gebied bestaat reeds uit voetgangersgebied. Er is ten tijde van de afsluiting één toegang tot het gebied, gelegen aan de Marktstraat. Deze toegang is bewaakt en uitgerust met een door het bewakingspersoneel te bedienen slagboom. Verder zijn er twee uitgangen, waarvan er één is

gelegen aan de Bolwerkstraat en de andere zich op de Walstraat ter hoogte van de Pijpenstraat bevindt. Beide uitgangen zijn voorzien van automatische slagbomen, die reageren op detectielussen in het wegdek. De overige in-/uitgangen worden steeds door middel van het plaatsen van paaltjes afgesloten.

Afbeelding 1 Situatieschets/plattegrond afsluiting



De afsluiting van de binnenstad voor autoverkeer vindt plaats gedurende de volgende uren:

- donderdag van 18.00 uur tot vrijdag 05.00 uur;
- vrijdag van 18.00 uur tot zaterdag 05.00 uur;
- zaterdag van 11.00 uur tot zondag 05.00 uur;
- zondag van 14.00 uur tot maandag 05.00 uur.

Tijdens de afsluiting blijft de binnenstad wel toegankelijk voor bewoners en ondernemers van de binnenstad die een speciaal toegangspasje hebben aangevraagd, voor taxi's, voor hulp- en dienstverleningsvoertuigen en voor (brom)fietsers. Voor theaterbezoekers is ook in een toegangsregeling voorzien, mits zij in het bezit zijn van een entreebewijs en met minimaal twee personen in de auto zitten. Na het afzetten van de passagier(s) is de bestuurder verplicht de auto buiten het afgesloten gebied te parkeren.

Wat betreft het parkeren is er aan de rand van het centrum voldoende opvang in onder meer parkeergarages. Tevens zijn voor gehandicapten extra invalideparkeerplaatsen (IVP's) direct buiten het gebied aangelegd. Vanaf de parkeergarage aan het Stationsplein, die op de dagen van de afsluiting ook de hele nacht opengesteld is², rijdt op donderdagavond (koopavond) en zaterdag tijdens de winkeluren elk kwartier een Pendelbus door het gebied.

2 Door de lage bezettingsgraad van de parkeergarage in de nachtelijke uren is deze garage momenteel (nog) toegankelijk tot 01.00 uur 's nachts. Vanaf 1 juni 1992 stelt de gemeente de parkeergarage op de donderdag, vrijdag en zaterdagnacht weer open, echter nu in samenwerking met de Horeca, die ook de helft van de kosten zal dragen.

3 Beschrijving van de procesgang

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt in chronologische volgorde een feitelijke beschrijving gegeven van de procesgang van de proefafsluiting. Allereerst zal stilgestaan worden bij de organisatiestructuur zoals die is opgezet. Vervolgens wordt het proces beschreven tijdens het voortraject, dus tot het moment dat de proefafsluiting in gaat.

Daarna volgt een beschrijving van de procesgang tijdens de periode dat de afsluiting van kracht is. Tenslotte wordt nog kort ingegaan op de follow-up oftewel de verwachte voortgang. Aan het einde van dit hoofdstuk staat de gehele procesgang nog een keer schematisch weergegeven.

Voor een analyse van de procesgang, waarbij op een aantal voor het proces belangrijke aspecten dieper wordt ingegaan, wordt verwezen naar hoofdstuk 5.

3.2 Organisatie

De organisatiestructuur die is opgezet om te komen tot de proefafsluiting, bestaat enkel uit een werkgroep "Binnenstad Autovrij", die op initiatief van de afdeling Verkeer van de gemeentelijke Bouwdienst (in casu de projectcoördinator) in oktober 1990 is opgericht. Deze werkgroep adviseert aan B&W, hoewel dit formeel niet is vastgelegd; feitelijk is het de Bouwdienst die formeel advies moet uitbrengen. Buiten de werkgroep is er dus geen stuurgroep aangesteld. Wel heeft de projectcoördinator gedurende het proces regelmatig contact met de verantwoordelijke wethouder, die op zijn beurt de gemeenteraad weer op de hoogte houdt van de voortgang van het project.

De werkgroep is vanaf het moment van oprichting samengesteld uit vertegenwoordigers van ondernemers (Enschedeese Centrum Ondernemers), culturele instellingen, ambulante handel, politie, de gemeentelijke Bouwdienst (afdeling Verkeer) en Economische Zaken. Op aandringen van de werkgroep is begin 1991 een bewoner bereid gevonden zitting te nemen in de werkgroep³. In een later stadium is nog een vertegenwoordiger van de gehandicapten tot de vaste bezetting van de werkgroep gaan behoren, evenals het beveiligingsbedrijf dat personeel levert voor de bewaking bij de toegang. Daarnaast zijn op diverse momenten nog instanties/organisaties op ad-hoc basis uitgenodigd, zoals de taxicentrale, NOB-wegtransport en Buro Voorlichting van de gemeente Enschede. In totaal bestaat de werkgroep uit niet meer dan 15 (vaste) leden.

De Kamer van Koophandel zag geen reden tot deelneming aan de werkgroep, omdat Economische Zaken en de ondernemers zelf reeds deel uitmaakten van de werkgroep en zodoende hun eigen belangen rechtstreeks konden behartigen.

3.3 Voortraject/voorbereiding

Doordat het in 1982 ingevoerde verkeerscirculatiesysteem de toenemende verkeersdruk in de binnenstad onvoldoende kan terugdringen en tevens de politie nauwe-

³ Aangezien de bewoners van de binnenstad niet verenigd zijn in een belangencomité, is er feitelijk geen sprake van een vertegenwoordiger van de bewoners. De bewoner heeft dan ook op persoonlijke titel aan het overleg deelgenomen.

lijks kan optreden tegen met name foutparkeerders, ontstaan binnen de gemeente de eerste gedachten richting een (gedeeltelijke) afsluiting van de binnenstad. In februari 1989 wordt door de gemeente een inspraak-/informatieavond georganiseerd over een eventuele afsluiting. Het aldaar besproken (globaal) voorstel van de gemeente om de binnenstad gedurende bepaalde perioden af te sluiten stuit echter op hevig verzet van de ondernemers. Met name door een Horeca-ondernemer wordt fel tegen het voorstel geageerd, waardoor er een sfeer van vergaande terughoudendheid ontstaat. Voor de gemeente is het duidelijk dat er op dat moment onvoldoende draagvlak bestaat voor een afsluiting van de binnenstad voor autoverkeer. Maatregelen zijn destijds dan ook niet genomen en het voorstel beland min of meer in de ijskast. De overlast van rijdend en stilstaand verkeer blijft echter bestaan en neemt zelfs nog in omvang toe. De gemeente, die in een of andere vorm van afsluiting toch de beste oplossing voor de verkeersproblematiek blijft zien, laat vervolgens in het college-programma 1990-1994 opnemen dat "het stads-erf in fasen autovrij zal worden gemaakt, in goed overleg met bewoners, bedrijven en andere betrokkenen". Daarmee sluit de gemeente tevens aan bij het lange termijnbeleid van de rijksoverheid zoals dat voor Verkeer en Vervoer is vastgelegd in het structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV).

Om het probleem met betrekking tot het autoverkeer in de binnenstad van Enschede nader te kunnen kwantificeren, vindt in april 1990 een onderzoek plaats naar de omvang van de autostromen, de parkeerbezettingsgraden van diverse parkeerterreinen langs en rondom de ontsluitingslus en de ritmotieven. De resultaten van dit onderzoek, neergelegd in de nota 'Onderzoek autoverkeer binnenstad Enschede' bevestigt de algemene opinie over de verkeersproblematiek en vormt tevens het startpunt voor de werkgroep "Binnenstad Autovrij", die in oktober 1990 wordt ingesteld. De werkgroep heeft de primaire taak te komen tot een voorstel hoe de problematiek met betrekking tot het autoverkeer in de binnenstad van Enschede kan worden opgelost. Daarbij neemt de projectcoördinator (als voorzitter van de werkgroep) in eerste instantie het voortouw, door de leden van de werkgroep te overtuigen, dat van alle (door de werkgroep) genoemde oplossingen voor de problematiek rond het autoverkeer in de binnenstad een vorm van afsluiting de beste oplossing is. Na deze 'lobby' onder de eigen werkgroepleden, die mede door de positieve opstelling van de Horeca (in tegenstelling tot 2 jaar geleden⁴) uiteindelijk weinig tijd vergt, wordt door de werkgroep begonnen met het opstellen van een plan van aanpak. Daarin wordt beschreven welk gebied wordt afgesloten, op welke tijden en voor welke personen, welke randvoorwaarden gelden en hoe de procedure en de besluitvorming zal gaan lopen. Tevens komen publiciteit, de wijze van evaluering van de proefafsluiting en, bij gebleken succes van de afsluiting, de mogelijke vervolgstappen aan bod. Natuurlijk ontbreekt in het plan van aanpak ook een kostenplaatje van de afsluiting met bijkomende maatregelen niet. Het nog prille voorstel (of eigenlijk meer de denkrichting) van de werkgroep wordt in maart 1991 middels een inspraak-/informatieavond aan de binnenstadbewoners voorgelegd. De bedoeling van deze avond is om de binnenstadbewoners te betrekken bij de planvorming en om de problemen die naar voren komen mee te nemen in de werkgroep. Veel kritiek levert deze inspraak-/informatieavond, die circa 30 belangstellenden trekt, niet op: het blijft meer bij het geven van nadere uitleg op

4 Deze omslag van de Horeca van tegenstander naar voorstander van de afsluiting is het gevolg van de positieve instelling van de vertegenwoordiger van de Horeca. Daarmee wordt eens te meer aangegeven dat het draagvlak van een bepaalde groep personen - in dit geval dus de Horeca - 'beïnvloed' kan worden door het enthousiasme van hun vertegenwoordiger.

bepaalde onderdelen van het plan van aanpak. De bijeenkomst heeft wel tot gevolg dat twee bewoners bereid zijn deel te nemen in de werkgroep⁵.

In april 1991 is het plan van aanpak in grote lijnen gereed. Vergeleken met de eerste versie hebben de belangrijkste wijzigingen betrekking op een betere indeling van het plan van aanpak zelf en een aanpassing van de afsluitingstijden.

In mei 1991 wordt het voorstel van de werkgroep ter goedkeuring behandeld in de gemeenteraadsvergadering. B&W gaat vervolgens accoord met de proefafsluiting voor een half jaar, te beginnen eind juni 1991 en geeft tevens haar fiat aan de financiële dekking⁶. Via een inspraak-/informatieavond wordt de goedkeuring aan de belangstellenden medegedeeld. Inspraak op het plan kan nog wel op detailniveau plaatsvinden.

De werkgroep komt tot het moment van afsluiting dan nog twee keer bijeen, waarbij de stand van zaken wordt besproken en veel aandacht uitgaat naar voorlichting en publiciteit, zoals beschreven in een notitie van de afdeling Voorlichting van de gemeente Enschede over 'communicatieplanning afsluiting binnenstad Enschede'. Op 27 juni 1991 gaat de afsluiting officieel van start.

3.4 Implementatie

Tijdens de periode van afsluiting blijft de werkgroep bestaan, al wordt de vergaderfrequentie na enige tijd teruggebracht van één keer in de maand naar circa één keer per twee maanden. De belangrijkste taak van de werkgroep bestaat uit het oplossen van knelpunten die zich voordoen. Daarnaast wordt er binnen de werkgroep al voorzichtig gedacht aan mogelijke uitbreiding van de afsluiting en vindt er discussie plaats of de bewaakte toegang in de toekomst eventueel vervangen kan worden door een (op termijn) goedkoper geautomatiseerd systeem.

In oktober 1991 verschijnt het eerste evaluatierapport van de afdeling I&O van de gemeente Enschede. Het onderzoek geeft een overzicht van een aantal feitelijke ontwikkelingen. Door middel van tellingen zijn de passantenstromen, het verkeer op de ontsluitingslus en het aantal foutparkeerders tijdens de afsluiting in kaart gebracht. Tevens is het gebruik van de invalideparkeerplaatsen, de Pendelbus en de Stationsgarage geïnventariseerd. Uit dat onderzoek komt naar voren, dat vergeleken met de cijfers uit de nota 'Onderzoek autoverkeer binnenstad Enschede' van april 1990, de binnenstad eerder meer dan minder bezoekers telt en dat het autoverkeer op de ontsluitingslus zeer gering is en slechts een fractie uitmaakt van het vroegere aantal. Ook het foutparkeren in het afgesloten gebied is zeer sterk afgenomen, maar komt nog wel voor. Relatief weinig gebruik wordt gemaakt van de invalideparkeerplaatsen buiten het afgesloten gebied. Tenslotte blijkt ook de bezetting van de Pendelbus en de Stationsgarage zeer gering.

In november 1991 vindt een inspraak-/evaluatieavond plaats voor een ieder die belangstelling heeft. Tijdens deze avond worden de onderzoeksgegevens gepresenteerd en is er voldoende ruimte voor kritische op- en aanmerkingen, die echter merendeels achterwege blijven. Over het algemeen zijn de aanwezigen positief over de afsluiting.

5 Doordat één van beide bewoners tevens middenstander in de binnenstad is en het gevaar van belangenverstrengeling zich aandient, is door de werkgroep besloten deze persoon niet in de werkgroep onder te brengen.

6 In totaal wordt de proefafsluiting voor een half jaar begroot op f. 300.000,-. Daarvan wordt het deel wat betrekking heeft op de investeringskosten (f. 71.000,-) voorgefinancierd binnen de Bouwdienst (wordt bij de definitieve opzet vervolgens meegenomen). De resterende kosten worden gedekt uit het Mobiliteitsfonds (f. 50.000,-) en de begrotingspost voor onderhoud stadserf (f. 179.000,-).

Gezien de uitkomst van het tellingenonderzoek en de positieve signalen tijdens de inspraak-/evaluatieavond alsmede vanuit (individuele) bewoners en ondernemers uit het afgesloten gebied, stelt de werkgroep vervolgens voor om de proefperiode te verlengen met ruim een half jaar tot oktober 1992. Hierdoor wordt het tevens mogelijk de effecten van de afsluiting gedurende een heel jaar te beschouwen, zodat ook de effecten gedurende de wintermaanden en het voorjaar kunnen worden meegenomen in de besluitvorming om eventueel tot definitieve afsluiting over te gaan.

In februari 1992 besluit de gemeenteraad in te stemmen met de voorgestelde verlenging. De kosten worden op overeenkomstige manier gedekt als in het eerste half jaar⁷.

Ter voorbereiding van de beslissing over een (eventuele) omzetting van de proef in een meer definitieve afsluiting vindt in de periode maart-mei 1992 een herhaling van het tellingenonderzoek plaats en een onderzoek naar de ervaringen, meningen en het (voorgenomen) gedrag van de (direct) bij de afsluiting groepen betrokkenen. Het gaat hierbij om:

- ondernemers in het afgesloten gebied;
- bewoners in en rond het afgesloten gebied;
- bezoekers van het stadscentrum;
- inwoners van Enschede;
- gehandicapten;
- hulpverlenende, dienstverlenende en controlerende instanties.

De resultaten van dit evaluatieonderzoek zullen worden meegenomen in de besluitvorming van B&W over een definitieve afsluiting.

3.5 Follow up/voortgang

Hoe het proces zal verlopen als gekozen wordt voor een definitieve afsluiting van de binnenstad kan nu nog niet goed worden aangegeven. Indien beslist wordt om in de toekomst gebruik te maken van automatische slagbomen bij de ingang tot het afgesloten gebied, ligt er voor de werkgroep zeker nog het nodige regelwerk weggelegd. Daarnaast wordt er reeds binnen de werkgroep gedacht aan mogelijke uitbreiding van het gebied. Mocht hiervoor (zowel binnen de werkgroep als daarbuiten) voldoende draagkracht bestaan, dan vraagt een dergelijke ingreep minstens weer zo'n intensieve en zorgvuldige begeleiding als tot nu toe het geval is geweest.

⁷ De kosten worden geraamd op f. 220.000,-. Aangezien de investeringskosten hier onbreken, wordt f. 50.000,- gedekt uit het Mobiliteitsfonds en f. 170.000,- uit de post 'onderhoud stadserf'.

Schematische weergave procesgang

-89	Initiatief gemeente
02-89	Voorafgaande algemene inspraak-/voorlichtingsavond
12-89	Opname afsluiting in college-programma 90-94
04-90	Onderzoek autoverkeer binnenstad
10-90	Formeren werkgroep "Binnenstad Autovrij"
12-90	Overtuigen afsluiting beste oplossing Opstellen plan van aanpak door werkgroep
03-91	Eerste inspraak-/voorlichtingsavond
04-91	Plan van aanpak gereed
05-91	B & W beslissing proefafsluiting
05-91	Tweede inspraak-/voorlichtingsavond
06-91	Voorlichting
06-91	Invoeren proefafsluiting voor ½ jaar
10-91	Evaluatie afsluiting binnenstad deel 1
11-91	Derde inspraak-/voorlichtingsavond
02-92	Verlenging proef met ½ jaar
05-92	Evaluatie afsluiting binnenstad deel 2
10-92	B & W beslissing definitieve afsluiting

4 Draagvlakonderzoek

4.1 Inleiding

Naast het reconstrueren en analyseren van het verloop van het proces in Enschede hecht de DVK ook waarde aan het draagvlak van het project onder de betrokkenen. Voor het achterhalen van dit draagvlak is een aantal vragen meegenomen in enquêtes en interviews die de afdeling I&O van de gemeente Enschede heeft gehouden in het kader van de effectevaluatie. In dit hoofdstuk staan de belangrijkste resultaten uit het effectevaluatie-onderzoek van de gemeente Enschede vermeld.

Per doelgroep is gevraagd naar het woon-/verblijfsplezier, naar de houding ten aanzien van uitbreiding van de afsluiting in aantal uren enerzijds en in omvang van het gebied anderzijds. Daarnaast is voor de inwoners van Enschede en de passanten in de binnenstad nog bepaald of de vervoerswijze van invloed is op de houding ten aanzien van uitbreiding. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de belangrijkste conclusies over het draagvlak. Voor een schematisch cijferoverzicht wordt verder verwezen naar bijlage 1.

4.2 Inwoners afgesloten gebied

In totaal zijn 103 inwoners van het afgesloten gebied telefonisch benaderd, hetgeen uiteindelijk heeft geleid tot 80 respondenten.

Ten gevolge van de proefafsluiting is het woonplezier bij een meerderheid van de bewoners toegenomen (61%), bij iets meer dan een kwart van de bewoners gelijk gebleven (28%) en bij een klein aantal bewoners afgenomen (8%). De rest van de bewoners wist het niet of heeft geen antwoord gegeven (3%). Hieruit mag opgemaakt worden dat de afsluiting voor de inwoners van het afgesloten gebied een overwegend positieve invloed heeft gehad op het woonplezier.

Dit betekent echter niet dat deze inwoners in meerderheid positief staan tegenover een uitbreiding van het aantal uren van de afsluiting. De helft van de inwoners geeft namelijk aan dat wat hun betreft geen verandering hoeft plaats te vinden in het aantal uren dat de binnenstad is afgesloten voor autoverkeer (50%). Daarnaast geeft ruim eenderde van de inwoners te kennen dat het aantal uren wel uitgebreid mag worden (35%), tegen een kleine minderheid die graag het aantal uren beperkt ziet worden (9%). De overige bewoners konden zich hieromtrent geen oordeel vormen (6%).

Wat betreft een uitbreiding van het gebied in omvang geeft ruim tweederde van de inwoners aan dat de huidige omvang voldoet (69%). Daarnaast is bijna een kwart van de inwoners van mening dat het gebied best in omvang mag toenemen (23%). De rest van de inwoners weet het niet (8%) of ziet het gebied liefst in omvang teruggebracht worden (1%).

4.3 Inwoners naast het gebied

Net zoals de inwoners binnen het afgesloten gebied, zijn ook inwoners van het aangrenzend gebied telefonisch benaderd. In totaal gaat het om 77 bewoners. Bijna driekwart van deze groep bewoners is van mening dat het verblijfsplezier in de binnenstad door de afsluiting is toegenomen (72%). Slechts een beperkt aantal

bewoners vindt dat het verblijfsplezier door de afsluiting is afgenomen (3%). Naast de groep die hierover geen mening had (10%), geeft tenslotte ongeveer eenzesde te kennen dat het verblijfsplezier in de binnenstad gedurende de afsluitingstijden nagenoeg gelijk is gebleven (16%).

De inwoners van het naastgelegen gebied zijn meer dan de inwoners van het afgesloten gebied zelf voorstander van uitbreiding van het aantal afsluitingsuren. De groep voorstanders van uitbreiding (55%) overtreft zelfs de groep bewoners die tevreden is met de huidige situatie (42%). Een klein deel van de inwoners naast het gebied vindt dat het aantal afsluitingsuren moet worden teruggebracht (3%) of weet het (nog) niet (1%).

Ook wat betreft de omvang van het gebied dat momenteel is afgesloten voor autoverkeer zijn de inwoners naast dit gebied meer voorstander van uitbreiding dan de inwoners van het gebied zelf. Hoewel de meerderheid van de inwoners naast het gebied de huidige omvang niet wil wijzigen (58%), ziet toch een aanzienlijk deel van deze inwoners het gebied graag in omvang toenemen (39%). Daarentegen is er niemand die het gebied in omvang liever kleiner ziet worden. Tenslotte heeft een klein deel van de inwoners van het aangrenzende gebied zich hierover niet uitgesproken (3%).

4.4 Gehandicapten

De gehandicapten worden meer nog dan andere gebruikersgroepen van de binnenstad 'getroffen' door de proefafsluiting. Vandaar dat in de effectevaluatie van de gemeente Enschede ook aandacht is voor deze groep personen. In totaal zijn aan de hand van een telefonische enquête gegevens beschikbaar van 129 gehandicapten. Van de gehandicapten die ook daadwerkelijk de binnenstad bezoeken (n=75), vindt een meerderheid dat door de afsluiting van de binnenstad voor autoverkeer het verblijfsklimaat is toegenomen (40%). Naast de gehandicapten die aangeven dat voor hen het verblijfsplezier in de binnenstad niet is veranderd (29%), vindt ongeveer één op de acht gehandicapten dat het verblijfsplezier in de binnenstad door de afsluiting is afgenomen (12%). Tenslotte is er een relatief grote groep gehandicapten die geen oordeel weet te geven (19%). Waarschijnlijk komen zij te weinig in het centrum om zich een (goed) oordeel te vormen.

De meerderheid van de gehandicapten⁸ vindt dat het aantal afsluitingsuren niet uitgebreid of ingekrompen hoeft te worden (54%). Van de gehandicapten die daar anders over denken, is de meerderheid voor reductie van het aantal afsluitingsuren (26% van het totaal aantal gehandicapten) tegen 12% die voor uitbreiding van het aantal uren is. De overige gehandicapten geven hierover geen mening (9%). Eveneens een meerderheid van de gehandicapten is voor handhaving van de omvang van het gebied dat momenteel is afgesloten (67%). Van de overige gehandicapten is 12% voor uitbreiding, 14% voor inkrimping en geeft 7% aan het niet te weten.

4.5 Passanten

Via een stratenquête zijn 811 bezoekers van het afgesloten gebied ondervraagd over de proefafsluiting. Van deze 811 passanten waren er zo'n 450 passanten bekend met de afsluiting. Van deze groep passanten is bijna driekwart van mening

⁸ De vraag over de afsluitingsuren (toenemen, gelijk blijven of afnemen) is gesteld aan alle gehandicapten, dus niet alleen aan de centrumbezoekers.

dat het verblijfsplezier door de afsluiting is toegenomen (74%), vindt bijna een kwart dat de afsluiting geen verandering heeft bewerkstelligd (23%) en geeft de rest aan dat het verblijfsplezier door de afsluiting is afgenomen (3%). Het aantal uren dat de binnenstad is afgesloten voor autoverkeer behoeft voor de helft van de passanten geen verandering (51%). Daarnaast is 39% van de passanten voor uitbreiding en 9% voor inkrimping van het aantal afsluitingsuren. De overige 1% heeft geen mening.

De meerderheid van de passanten is voorstander om de omvang van het afgesloten gebied zo te houden als het is (69%). Verder geeft bijna een kwart van de passanten aan dat het gebied qua omvang mag toenemen (24%), terwijl de rest vindt dat het gebied in omvang teruggebracht moet worden (7%).

Aan de passanten is ook gevraagd met welk vervoermiddel men naar de binnenstad is gekomen. Hierdoor is het mogelijk om te bezien of de vervoerswijze van invloed is op de houding ten opzichte van de afsluiting (qua uitbreiding in uren en dagen). In tabel 4 van bijlage 1 staat het vervoermiddel waarmee de passanten naar de binnenstad gaan/zijn gekomen afgezet tegen de houding van passanten ten aanzien van het aantal afsluitingsuren. Uit de tabel blijkt, dat passanten die met de auto naar de binnenstad gaan relatief minder zien in een uitbreiding en relatief meer zien in een beperking van het aantal afsluitingsuren dan passanten die te voet, (brom-)fiets of per stadsbus naar het centrum komen. Tussen de voetgangers, (brom-)fietsers en openbaar vervoerreizigers onderling bestaat nauwelijks verschil in de houding ten aanzien van het aantal afsluitingsuren.

De mening omtrent een mogelijke uitbreiding van het afgesloten gebied (bijlage 1, tabel 6) geeft hetzelfde beeld als voor het aantal afsluitingsuren: automobilisten staan hier relatief minder open voor dan voetgangers, (brom-)fietsers en mensen die met het openbaar vervoer de binnenstad bezoeken. Wat wel opvalt is dat het percentage automobilisten dat graag de omvang van het afgesloten gebied gereduceerd ziet nauwelijks afwijkt van het percentage (brom-)fietsers of openbaar vervoer-reizigers dat daar ook zo over denkt. Wellicht dat de meeste automobilisten voor de invoering van de proefafsluiting toch al buiten het afgesloten gebied parkeerden, zodat voor hen de proefafsluiting niet veel heeft veranderd.

4.6 Inwoners Enschede

Naast de inwoners van het afgesloten gebied, de inwoners van het aangrenzende gebied, de passanten en de gehandicapten zijn ook de (rest van de) inwoners van Enschede benaderd. In totaal zijn door middel van een telefonische enquête 376 inwoners ondervraagd over de proefafsluiting. Van alle onderscheiden groepen is deze groep het meest positief over het verblijfsplezier: meer dan driekwart is van mening dat het verblijfsplezier door de proefafsluiting is toegenomen (76%). Daarnaast vindt 14% het verblijfsplezier door de afsluiting niet veranderd en is 5% van mening dat de afsluiting heeft geleid tot een verminderd verblijfsplezier. De overige 5% heeft geen mening.

Het beeld van de inwoners van Enschede omtrent een uitbreiding van het aantal uren dat de binnenstad is afgesloten, wijkt niet veel af van de andere onderscheiden groepen (met uitzondering van de gehandicapten). Het aantal afsluitingsuren mag van 42% van de inwoners toenemen, van 42% gelijk blijven en van 11% afnemen, terwijl de overige 5% het niet weet.

Bijna eenderde van de inwoners van Enschede is voorstander van een uitbreiding van het gebied (31%). De meerderheid ziet echter de omvang liefst hetzelfde blijven (62%). Inkrimping van het gebied wordt nauwelijks gewenst (1%). De resterende inwoners weten het niet (6%).

Net als bij de passanten is ook bij de inwoners van Enschede de vervoerswijze afgezet tegen de houding ten aanzien van het aantal afsluitingsuren respectievelijk de omvang van het gebied (bijlage 1, tabel 5 en 7). Ook hier geldt dat de automobilisten minder positief staan tegenover een uitbreiding van het aantal afsluitingsuren en relatief meer zien in een vermindering van het aantal uren dan de overige onderscheiden groepen. Omtrent een vergroting van het gebied denken de automobilisten niet noemenswaardig anders dan de voetgangers, (brom-)fietsers of de openbaar vervoer-reizigers.

4.7 Middenstand

In totaal zijn door de afdeling I&O van de gemeente Enschede 11 detailhandelaren, 7 personen uit de horeca en 4 vertegenwoordigers van de culturele instellingen voor een mondeling interview benaderd. Allen zijn gevestigd in het gebied waar de proefafsluiting van kracht is.

Aan de middenstanders is niet expliciet gevraagd naar hun mening over het verblijfsplezier/-klimaat. Wel is gevraagd of door de afsluiting het doel (verbetering leefbaarheid en verblijfsklimaat) voldoende is bereikt. Van de in totaal 22 personen geven er 20 aan dat er inderdaad een verbetering is opgetreden. De overige twee geven wel aan dat er wel een verbetering is opgetreden, maar dat die beperkt blijft tot het zomerseizoen. In de winter leveren minder auto's in de binnenstad volgens hen geen verbetering van de leefbaarheid en het verblijfsklimaat op.

Over een uitbreiding van het aantal uren dat de binnenstad gesloten is voor autoverkeer lopen de meningen van de middenstanders nogal uiteen. Van de 11 detailhandelaren zijn er 2 van mening dat het aantal uren teruggebracht moet worden en geven er eveneens 2 aan dat het aantal uren mag toenemen tijdens de winkeluren. De overige 7 detaillisten staan niet negatief tegenover een uitbreiding van het aantal afsluitingsuren, echter zolang die maar buiten de winkeluren valt.

Van de 7 horeca-ondernemers zijn er 2 voorstander van meer afsluitingsuren, vinden er eveneens 2 de huidige situatie goed genoeg en zijn er 3 van mening dat het aantal uren teruggebracht moet worden. Daarbij gaat het voornamelijk om afschaffing van de afsluitingsuren in de winter; in de zomer hoeft het aantal afsluitingsuren niet te veranderen.

Van de 4 vertegenwoordigers van de culturele instellingen zijn er 3 voor uitbreiding van het aantal uren dat de binnenstad is afgesloten voor autoverkeer. De vierde is van mening dat het huidige aantal uren gehandhaafd kan blijven.

Als we ervan uitgaan dat een toekomstige uitbreiding van het aantal afsluitingsuren voor een deel ook de winkeluren zal treffen, dan ziet het totaalplaatje van de middenstand er als volgt uit: 8 voorstanders voor uitbreiding (36%), 9 'handhavers' (41%) en 5 middenstanders die kiezen voor minder afsluitingsuren (23%).

Over de omvang van het afgesloten gebied zijn de meningen ook tamelijk verdeeld. Van de 11 detailhandelaren zijn er 3 voorstander van uitbreiding, vinden er 7 de huidige omvang van het afgesloten gebied voldoende en is de laatste van mening dat de afsluiting in zijn geheel mag worden opgeheven. De horeca-ondernemers staan wat positiever tegenover uitbreiding van het afgesloten gebied dan de detailhandelaren. Van de 7 horeca-ondernemers geven er 4 aan dat het gebied uitgebreid zou kunnen worden, vindt er 1 dat er geen verandering in de omvang hoeft plaats te vinden, is er 1 van mening dat de proefafsluiting moet worden teruggedraaid en heeft de laatste geen oordeel.

Wat de 4 vertegenwoordigers van de culturele instellingen betreft zijn er 2 voor uitbreiding van het gebied en hoeft er van de andere 2 niets te veranderen.

Wanneer voor de middenstand ook hier een totaalplaatje wordt gemaakt, dan ziet dat er als volgt uit: 9 voorstanders voor uitbreiding van het afgesloten gebied (41%), 10 middenstanders die zich uitspreken voor handhaving (45%), 2 middenstanders die de afsluiting willen opheffen (9%) en 1 middenstander die geen oordeel heeft (5%). Vergeleken bij de andere ondervraagde doelgroepen is het opvallend dat de middenstand relatief meer voorstander is voor uitbreiding van het afgesloten gebied. Dit duidt er toch op dat de middenstand weinig nadelen (qua bereikbaarheid en omzet) ondervindt van de proefafsluiting.

4.8 Conclusie

Uit het draagvlakonderzoek kan het volgende worden geconcludeerd.

- De proefafsluiting heeft volgens de meerderheid van elke onderscheiden doelgroep geleid tot een vergroting van het verblijf-/woonplezier in de binnenstad (zie bijlage 1, tabel 1).
- Volgens ongeveer de helft van de passanten, de inwoners van het gebied, de gehandicapten, de inwoners van Enschede en de middenstand behoeft het aantal (proef-)afsluitingsuren geen wijziging. Men is tevreden met de huidige situatie. Van de passanten, inwoners van het gebied, inwoners van Enschede en de middenstand die daar ander over denken, spreekt de meerderheid zich uit voor een uitbreiding van het aantal afsluitingsuren. Alleen bij de gehandicapten zijn er meer voorstanders voor inkrimping van het huidige aantal afsluitingsuren dan voorstanders voor uitbreiding van deze uren. Van de inwoners aangrenzend aan het gebied geeft zelfs de meerderheid aan dat het aantal uren best uitgebreid mag worden (zie bijlage 1, tabel 2).
- Ongeveer tweederde van de passanten, inwoners van het gebied, gehandicapten en inwoners van Enschede is tevreden met de huidige omvang van het gebied, dat is afgesloten voor autoverkeer. Uitbreiding of inkrimping is voor hen niet wenselijk. Bij de inwoners naast het gebied ligt dit percentage iets lager, maar daar staat tegenover dat de rest van deze groep het gebied in omvang graag ziet toenemen. Iets minder dan de helft van de middenstand vindt dat het gebied dat door middel van de proefafsluiting is afgesloten voor autoverkeer niet hoeft te veranderen. Van de middenstanders die daar anders over denken, is een ruime meerderheid van mening dat het gebied nog wel in omvang mag toenemen. Slechts een gering percentage per onderscheiden groep is van mening dat het gebied in omvang moet worden teruggebracht naar de situatie voor de proefafsluiting. De gehandicapten zijn hierin het meest uitgesproken met 14% (zie bijlage 1, tabel 3).

Al met al kan gesteld worden, dat het draagvlak voor de proefafsluiting bij alle groepen aanwezig is. De huidige proefafsluiting voldoet en hoeft niet zo nodig te worden uitgebreid in aantal uren of omvang gebied. Van degenen die daar ander over denken, geeft de meerderheid zelfs te kennen dat de huidige proefafsluiting zowel in uren als in omvang van het gebied mag worden uitgebreid.

Tenslotte is nog gekeken of de wijze waarop de passanten en de inwoners van Enschede naar de binnenstad zijn gekomen van invloed is op de houding ten aanzien van de proefafsluiting. Dit blijkt nauwelijks het geval te zijn. Alleen de automobilisten wijken af ten opzichte van de voetgangers, (brom-)fietsers en openbaar vervoer-reizigers in die zin, dat zij in verhouding iets minder zien in een uitbreiding van de proefafsluiting en iets meer zien in een (gedeeltelijke) opheffing van de proefafsluiting.

5 Analyse van de procesgang

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is in vogelvlucht een beschrijving gegeven van het proces rond de proefafsluiting van de binnenstad van Enschede. In dit hoofdstuk wordt de analyse weergegeven met betrekking tot een aantal aspecten die van belang zijn (geweest) voor het verloop van het proces.

5.2 Planvorming

5.2.1 Doelstelling/streefbeelden

De doelstelling die door de werkgroep "Binnenstad Autovrij" wordt gehanteerd, staat niet expliciet vermeld in het door de werkgroep opgestelde plan van aanpak. Evenmin zijn er duidelijke criteria voor succes (streefbeelden) vastgelegd. Wanneer kan men bijvoorbeeld stellen dat de leefbaarheid van en het verblijfsklimaat in de binnenstad is verbeterd op het moment van afsluiting? Als minstens de helft van de betrokkenen (bezoekers/bewoners/ondernemers) aangeeft dat er een verbetering heeft plaatsgevonden? Of reeds wanneer een kwart van genoemde groepen een verbetering constateert? Hierdoor is het niet mogelijk om de uitkomsten van de (effect)evaluatie, waarvan de noodzaak wel in het plan van aanpak wordt onderkend, te toetsen aan vooraf opgestelde evaluatiecriteria c.q. streefbeelden.

Aangezien het in Enschede om een tot nu toe voor Nederland uniek experiment gaat, kon voor het vaststellen van criteria niet worden teruggegrepen op ervaringen elders. Aan het gemis van geformuleerde criteria voor succes hoeft daarom in dit geval niet al te veel gewicht worden toegekend. Voor toekomstige, vergelijkbare afsluitingen kunnen de ervaringen in Enschede (neergelegd in met name de effectevaluatie van de afsluiting⁹) wel een belangrijke 'graadmeter' vormen voor het opstellen van evaluatiecriteria of streefbeelden.

5.2.2 Termijn

Tussen het formeren van de werkgroep "Binnenstad Autovrij" (en daarmee de eerste aanzet tot het opstellen van een plan van aanpak) en de daadwerkelijke invoering van de proefafsluiting is een termijn van iets meer dan een half jaar tijd verlopen. Voor een dergelijke ingreep lijkt dat een vrij korte periode. Alleen de vertegenwoordiger van de Marktbond geeft echter aan dat de voorbereidingstijd langer had mogen duren, zodat meer ruggespraak mogelijk was geweest. Alle overige gesprekspartners beschouwen de voorbereidingstijd als voldoende en geven daarbij aan, dat juist deze snelheid (en daadkracht) heeft bijgedragen aan het succesvol verlopen van het proces. De projectcoördinator merkt hierbij wel op, dat er voor hem in het hele proces (dus zowel de planvorming tot de proefafsluiting als

⁹ De afdeling Informatie en Onderzoek van de gemeente Enschede is belast met de effectevaluatie. Medio 1992 wordt de rapportage verwacht.

de begeleiding ervan tijdens de uitvoering¹⁰⁾ meer tijd is gaan zitten dan van tevoren ingeschat. Hierdoor zijn reguliere werkzaamheden nogal eens in het gedrang gekomen. Met betrekking tot het opzetten van vergelijkbare projecten pleit dit voor het aanstellen van een projectcoördinator die zich full-time kan bezighouden met het project.

De timing van de proefafsluiting is volgens de meeste betrokkenen juist geweest. Alleen de vertegenwoordiger van de culturele instellingen is van mening dat met de invoering van de proefafsluiting beter gewacht had kunnen worden totdat de parkeergarage aan de Lochemstraat gereed is.

In 1989 bestond er nog teveel weerstand tegen het afsluiten van de binnenstad. Twee jaar later blijkt het draagvlak aanzienlijk breder, mede doordat de Horoca zich nu wel kon verenigen met een afsluiting. Voorts is het proces van afsluiting in gang gezet op het moment dat de gemeenteraadsverkiezingen net achter de rug waren, waardoor (met de steun van de verantwoordelijke wethouder) een zekere continuïteit gewaarborgd werd.

Tenslotte wordt een proefafsluiting van tenminste één jaar door alle betrokkenen geprefereerd boven de oorspronkelijke termijn van een half jaar. Daarbij speelt voornamelijk de overweging dat een half jaar te kort is om de effecten van de afsluiting goed te kunnen evalueren.

5.3 Werkgroep "Binnenstad Autovrij"

5.3.1 Samenstelling van de werkgroep

Uit de gesprekken met de relevante betrokkenen is gebleken, dat er geen belangrijke partijen in de werkgroep werden gemist. Wel is door de aandachtsfunctionaris gehandicapten opgemerkt, dat het uitnodigen van een vertegenwoordiger van de gehandicapten in aanvang over het hoofd is gezien. Tot het moment van afsluiting heeft er dan ook geen vertegenwoordiger van de gehandicapten deelgenomen aan de werkgroep. Opmerkelijk, want over deze groep is toch beslist dat zij met een auto geen toegang zouden krijgen tot de binnenstad op de tijden dat die is afgesloten.

Voorts wordt het door enkele geïnterviewden jammer gevonden dat de bewoner uit de werkgroep niet echt als vertegenwoordiger van bewoners van de binnenstad kon optreden, omdat deze groep op geen enkele wijze is georganiseerd. Of dit het proces heeft beïnvloed, valt moeilijk aan te geven. In ieder geval zijn er van de kant van de bewoners nauwelijks klachten binnengekomen gedurende de planvorming en de proefafsluiting.

5.3.2 Taken werkgroep

Naast de primaire taak om te komen tot een voorstel om de problematiek met betrekking tot het autoverkeer in de binnenstad van Enschede op te lossen, heeft de werkgroep de volgende taken gehad.

10 Met name is tijdens de uitvoering veel tijd gaan zitten in het geven van voorlichting, informatie, rondleidingen, etcetera aan belangstellenden uit andere gemeenten.

Taken tot het moment van afsluiting:

- Overtuigen van alle direct betrokkenen dat afsluiting de beste oplossing is voor de verkeersproblematiek in de binnenstad. Door de projectcoördinator is onderkend, dat voor het opstellen van een plan van aanpak in ieder geval commitment bij de werkgroepleden moet bestaan over de gewenste oplossingsrichting (in casu de afsluiting). Dit bespoedigt de voortgang en vergroot de kans op succes.
- Het opstellen van een plan van aanpak. De basis voor het plan is voorbereid door de Bouwdienst, afdeling Verkeer en aan de werkgroep voorgelegd door de coördinator. In overleg met de overige werkgroepleden is het plan vervolgens conform hun wensen (en gezien de mogelijkheden) bijgesteld tot het definitieve plan. Hierdoor is een eindproduct ontstaan, waar alle leden van de werkgroep zich mee konden verenigen.
- Advisering naar het College van B&W. Hoewel deze taak formeel niet was vastgelegd, heeft de werkgroep in feite de rol van adviescommissie vervuld.
- Oplossen van knelpunten/problemen die zich bij de voorbereiding hebben voorgedaan.
- Draagvlakontwikkeling naar buiten toe. Door regelmatig overleg van de werkgroepleden met hun achterban is het draagvlak gedurende de loop van het project verder ontwikkeld (voorzover nog niet geheel aanwezig).

Taken tijdens afsluiting:

- Begeleiding en coördinatie van de afsluiting.
- Ontwikkelen nieuwe activiteiten. Met name wordt er in de werkgroep gesproken over een mogelijke vervanging van de bemenste slagboom door een geautomatiseerde slagboom. Verder wordt er al voorzichtig gepraat over een eventuele uitbreiding van het gebied.
- Begeleiden evaluatieonderzoek.

5.3.3 Rol werkgroepleden

Over het algemeen is de primaire rol van de leden binnen de werkgroep die van belangenbehartiger van de eigen groepering of instantie. Welke belangen dat geweest zijn en welke rollen er door de werkgroepleden nog meer vervuld zijn, staat hieronder voor de belangrijkste participanten aangegeven.

Middenstand:

De vertegenwoordiger van de middenstand diende hoofdzakelijk de mening van de zes winkeliersverenigingen, verenigd in de ECO. In aanvang waren de winkeliers geen voorstander van de afsluiting. De problemen met het autoverkeer speelden volgens hen voornamelijk 's avonds en 's nachts in het weekend (in verband met Horecabezoek). Dus waarom dan overdag afsluiten. Bovendien waren de winkeliers bang voor verslechterde bereikbaarheid en omzetverlies als gevolg van afsluiting tijdens winkeluren. Uiteindelijk kunnen de middenstanders zich toch vinden in de afsluiting, omdat deze (op aandringen van de vertegenwoordiger) tijdens winkeluren beperkt blijft tot zaterdag vanaf 11.00 uur en de koopavond en niet zoals oorspronkelijk de bedoeling was op de donderdag en vrijdag vanaf 14.00 uur.

Economische Zaken:

De vertegenwoordiger van EZ heeft in de werkgroep voornamelijk de concurrentiepositie van de binnenstad in de regio en binnen de stad Enschede zelf bewaakt. Daarbij is afgegaan op signalen van zowel ondernemers als consumenten. Negatieve signalen zijn door de vertegenwoordiger echter niet opgevangen. Dat verklaart eigenlijk ook de positieve houding van EZ ten opzichte van de afsluiting; zolang

ondernemers en consumenten geen duidelijke bezwaren kenbaar maken c.q. nadelen van de afsluiting (denken te) ondervinden, heeft EZ niets op de afsluiting tegen.

Gehandicapten:

De vertegenwoordiger van de gehandicapten maakte pas op het moment dat de proefafsluiting is aangebracht zijn opwachting in de werkgroep. Als belangenbehartiger van de gehandicapten maakt hij duidelijk dat de gehandicapten geen behoefte hebben aan een afsluiting, maar dat men met de afsluiting kan leven mits in goede parkeervoorzieningen voor gehandicapten aan de rand van het afgesloten gebied is voorzien.

Culturele instellingen:

De vertegenwoordiger van de culturele instellingen diende zorg te dragen dat de praktische bezwaren van de afsluiting voor de culturele instellingen zo klein mogelijk blijven. Hoewel oorspronkelijk ook geen behoefte bestond aan een afsluiting, wilde men geen spelbreker zijn. Op aandringen van deze vertegenwoordiger is in de speciale toegangsregeling voor theaterbezoekers voorzien. Met het invoeren van de afsluiting heeft de vertegenwoordiger van de culturele instellingen (volgens hem) geen duidelijke rol meer.

Politie:

De vertegenwoordiger van de politie, warm voorstander van de afsluiting, had als primaire taak in de werkgroep het nakomen van de gemaakte afspraken over de politiecontrole. Tijdens het voorbereidingsproces geeft de vertegenwoordiger aan wat de politie wel en niet kan waarmaken. Ten tijde dat de proefafsluiting van kracht is, speelt de vertegenwoordiger van de politie de gesignaleerde problemen van zijn collega's, die de controle verzorgen, door aan de werkgroepleden.

Bewoners:

In de werkgroep heeft een bewoner deelgenomen op persoonlijke titel, aangezien de bewoners in de binnenstad niet verenigd zijn in een of ander belangencomité. De rol van de bewoner, fervent voorstander van de afsluiting, bleef daardoor beperkt tot meepraten als binnenstadbewoner.

Horeca:

De vertegenwoordiger van de horeca diende de mening van met name de cafehouders in het afgesloten gebied, welke ten opzichte van de restaurant- en hotelhouders duidelijk in de meerderheid zijn. Zijn positieve opstelling tegenover de proefafsluiting heeft er mede toe bijgedragen, dat de horeca het belang van de proefafsluiting is in gaan zien. Enige scepsis bij de hotel- en restauranteigenaren tegenover de plannen heeft hij echter niet kunnen wegnemen.

Coördinator:

De rol van projectcoördinator, tevens voorzitter van de werkgroep, is een onmisbare pijler in het proces geweest. Uit de gesprekken met de direct betrokkenen is gebleken, dat het succes van de afsluiting in Enschede voor een groot deel te danken is aan de inspanningen van de coördinator, die zeer gedreven, enthousiast en initiatiefrijk te werk is gegaan. Voor het opzetten van vergelijkbare projecten moet daarom iemand worden gevonden, die zich ten volle kan en wil inspannen om het project van de grond te krijgen. Bovendien moet deze persoon voor alle betrokkenen direct aanspreekbaar zijn en snel kunnen reageren op knelpunten en verzoeken. Dit betekent dat de projectcoördinator over korte verbindinglijnen en/of mandaat tot handelen moet kunnen beschikken.

Naast het vertegenwoordigen van hun achterban, hebben alle werkgroepleden actief een bijdrage geleverd aan de planvorming, waardoor een directe betrokkenheid is ontstaan bij de afsluiting.

Meedenken en gezamenlijk komen tot de gewenste oplossingen en maatregelen zijn de sleutelwoorden geweest voor het functioneren van de werkgroep en de individuele leden.

5.4 Inspraak en voorlichting

5.4.1 Inspraak

Met betrekking tot de inspraak is het interessant om te kijken op welke momenten en op welke wijze hierin is voorzien. Allereerst heeft begin 1989 een algemene inspraakronde plaatsgevonden over een globaal voorstel tot afsluiting van de binnenstad. Dit voorstel, dat qua afsluitingsuren en -dagen zelfs minder ver ging dan de momenteel geldende afsluiting, ondervond destijds hevige kritiek van de aanwezige belangstellenden/belanghebbenden. Naast het feit dat het draagvlak voor afsluiting bij enkele partijen (waaronder de Horeca en in mindere mate de ondernemers) op dat moment ontbrak, kwam het voorstel voor afsluiting vrij onverwacht, waardoor al gauw emotioneel door de aanwezigen werd gereageerd. Zoals reeds eerder is beschreven, is toen van verdere maatregelen afgezien. Bij het opnieuw oppakken van de plannen om de binnenstad toch gedurende bepaalde tijden af te sluiten, is van bovenstaande ervaring geleerd. Voorafgaand aan de inspraak/informatieavond in februari 1990 waren de direct betrokkenen reeds overtuigd van de noodzaak tot afsluiting, waardoor deze inspraak/informatieavond voornamelijk in het teken heeft gestaan van opbouwende kritiek en suggesties voor verdere planvorming.

De overige twee inspraak/informatiemomenten zijn (ook) goed gekozen. De informatieavond in mei 1991 valt net na de raadsvergadering waarin beslist is dat de proefafsluiting doorgang zal vinden, zodat de belangstellenden direct op de hoogte konden worden gebracht van de goedkeuring door de gemeenteraad. Deze avond staat meer in het teken van informatieoverdracht, hoewel inspraak op details van het plan nog wel tot bijstelling van het plan van aanpak kan leiden.

De inspraak/evaluatieavond in november 1991 (vijf maanden na de invoering van de proefafsluiting en net na het gereedkomen van het tussentijdse evaluatierapport van de gemeente) geeft de aanwezigen ruimte hun eigen ervaringen met de afsluiting naar voren te brengen en tevens te reageren op de onderzoeksuitkomsten. Naast de bovengenoemde inspraakmogelijkheden heeft in Enschede gedurende het gehele proces de mogelijkheid bestaan om rechtstreeks (schriftelijk) of via de eigen belangenvertegenwoordiger inspraak te leveren aan het adres van de werkgroep. Al met al kan gesteld worden dat er voldoende inspraakmogelijkheden zijn geweest en dat de inspraakmomenten juist zijn gekozen. Toch is er weinig gebruik gemaakt van de inspraakmogelijkheden. Vooral de detailhandelaren spreken van 'inspraak in de marge': de proefafsluiting gaat toch door, dus waarom zou je nog inspreken? Of hieraan in het proces meer aandacht besteed had moeten worden is de vraag: een dergelijke ingreep kan nu eenmaal niet naar ieders persoonlijke wensen verlopen.

5.4.2 Voorlichting

Ook wat betreft de voorlichting heeft de werkgroep uit het (recente) verleden kunnen leren hoe het niet moet. De invoering van betaald parkeren op het Van Heekplein (aangrenzend aan de binnenstad), dat via een automatische slagboom(!) ongeveer een half jaar voor de invoering van de proefafsluiting haar beslag kreeg, heeft destijds veel ergernis opgewekt. De voorlichting naar de inwoners van Enschede over de werking van het systeem bleek volstrekt onvoldoende te zijn geweest.

Deze fout wilde de werkgroep niet maken, zeker omdat men ervan bewust was dat de slaagkans van de afsluiting afhangt van de acceptatie van centrumbezoekers en -ondernemers en dat de acceptatie bevorderd kan worden door een goede voorlichting. Tegen deze achtergrond heeft de werkgroep aan Buro Voorlichting verzocht een 'communicatieplan' op te stellen. Dit plan is nagenoeg in zijn geheel uitgevoerd, waarbij het gaat om perspubliciteit, berichtgeving in de gemeentelijke media, speciale advertentiecampagnes in een aantal kranten (waaronder ook een Duitse krant), de produktie en verspreiding van een aparte folder over de afsluiting (in het Nederlands en het Duits die verkrijgbaar is bij winkels, gemeentelijke diensten en andere instellingen in het centrum) en tenslotte de produktie en verspreiding van een (raam)affiche.

Uit de resultaten van de enquêtes die de gemeente Enschede heeft gehouden onder diverse doelgroepen blijkt, dat van de passanten in de binnenstad meer dan de helft (56%) en van de gehandicapten en inwoners meer dan driekwart (78% respectievelijk 77%) vooraf op de hoogte was van de afsluiting. Daarbij heeft de berichtgeving in de krant de grootste rol gespeeld. De folder en het (raam)affiche hebben slechts een bescheiden rol gespeeld in de voorlichting. Aan alle respondenten is in de enquête ook gevraagd een oordeel te geven over de voorlichting. Van de passanten en de inwoners van het aangrenzende gebied beoordeelt ongeveer tweederde de voorlichting voldoende tot goed. Van de inwoners in het afgesloten gebied, de gehandicapten en de inwoners van Enschede vindt ongeveer driekwart dat de voorlichting voldoende tot goed is geweest. Voor meer gedetailleerde gegevens wordt verwezen naar de tabellen in bijlage 2.

Doordat de vertegenwoordiger van de gehandicapten, die pas na de invoering van de proefafsluiting zitting heeft in de werkgroep, constateert dat er voor de gehandicapten onvoldoende parkeerruimte rondom het afgesloten gebied beschikbaar is, zijn vrij snel na de invoering van de proefafsluiting parkeerplaatsen voor gehandicapten gecreëerd. Om hieraan bij de gehandicapten bekendheid te geven, is alsnog een folder vervaardigd waarop alle parkeerplaatsen voor gehandicapten in en direct rond de binnenstad staan aangegeven.

5.5 Kenmerken afsluiting en randvoorwaarden

5.5.1 Omvang gebied

De invoering van de proefafsluiting heeft nauwelijks grootschalige, (fysieke) ingrepen tot gevolg gehad, omdat een aantal ruimtelijke kenmerken van het gebied gunstig waren:

- De omvang van het afgesloten gebied voor autoverkeer is vrij beperkt en beslaat zo'n 300 bij 300 meter oftewel 9 hectare.
- Behalve de ontsluitingslus die in het verleden is aangelegd zijn er verder geen doorgaande wegen dwars door het centrum.

- Het aantal toegangen tot het gebied voor autoverkeer is beperkt: voor het moment van afsluiting zijn er eigenlijk slechts twee toegangen voor autoverkeer.
- In de directe omgeving van afgesloten gebied zijn op loopafstand reeds voldoende parkeerfaciliteiten (parkeerterreinen/parkeergarages) aanwezig.
- Door het gebied lopen geen openbaar vervoerslijnen. Een grote halte-/overstapplaats bevindt zich net buiten het proefgebied.

Deze kenmerken van het gebied hebben er toe bijgedragen, dat de proefafsluiting vrij eenvoudig kon worden uitgevoerd, hetgeen de procesgang zeker heeft bespoedigd.

5.5.2 Afsluitingstijden

De tijden dat het gebied is afgesloten voor autoverkeer zijn in onderling overleg binnen de werkgroep tot stand gekomen. Hierdoor is bijvoorbeeld het oorspronkelijke idee om de afsluiting op donderdag en vrijdag vanaf 14.00 uur in te laten gaan, verlaten. Met name de ondernemers waren bang dat omzetsderving zou optreden door de verslechterde bereikbaarheid op genoemde twee dagen. Verder is in verband met kerkbezoek op zondag is de oorspronkelijke aanvangstijd van de afsluiting op die dag verschoven van 11.00 uur 's ochtends naar 14.00 uur 's middags.

De tijden zoals gehanteerd tijdens de proefafsluiting, zijn voor alle partijen acceptabel.

5.5.3 Randvoorwaarden

Het afsluiten van de binnenstad voor autoverkeer diende samen te gaan met een drietal randvoorwaarden.

De eerste randvoorwaarde betreft de invoering van een **Pendelbus**, die op de koopavond en op zaterdag tijdens de winkeluren elk kwartier vanaf de Stationsgarage over de ontsluitingslus rijdt en gratis gebruikt kan worden. Hoewel de Pendelbus in beginsel voor mensen met een invalidekaart is bedoeld, wordt deze bus (door de lage bezetting) al gauw voor iedereen toegankelijk gemaakt. Desondanks blijft de bezettingsgraad van het busje laag. Hiervoor kan een aantal redenen worden aangegeven:

- de indruk bestaat dat er onvoldoende bekendheid is gegeven aan de Pendelbus. Dit zal nog moeten blijken uit de effectevaluatie van de gemeente Enschede;
- de Stationsgarage ligt op nog geen 5 minuten loopafstand van het centrum. Niet-gehandicapten zullen eerder te voet gaan dan met de bus (zeker als men daar nog op moet wachten);
- gehandicapten zien het busje toch (nog) als stigmatiserend en vermijden gebruik.

Wat er met de Pendelbus gaat gebeuren is nog onzeker. Aan de ene kant pleiten de gebruikscijfers voor afschaffing. Aan de andere kant is de gemeente toch verplicht, zolang de gehandicapten niet tijdens de afsluitingsuren met hun auto's in het gebied worden toegelaten, om de bereikbaarheid van het centrum voor deze groep te waarborgen.

De tweede randvoorwaarde betreft de openstelling van de **Stationsgarage** gedurende de nacht- en avonduren dat de binnenstad is afgesloten. De lage bezettingsgraad, voornamelijk in de nachturen, heeft inmiddels geleid tot de situatie waarin de Stationsgarage niet langer meer tot 05.00 uur maar tot 01.00 uur open is. Voor de horeca is deze situatie echter ongewenst. Op initiatief van een groep horeca-ondernemers in de onmiddellijke nabijheid van de stationsgarage is daarom een voorstel

gelanceerd om de parkeergarage gedurende de donderdag-, vrijdag- en zaterdag-nacht weer open te stellen, waarbij de kosten voor de helft worden gedragen door de horeca. Dit voorstel is inmiddels door de gemeente goedgekeurd en zal per 1 juni 1992 ingaan.

De derde voorwaarde die gesteld is, is dat **politiecontrole** noodzakelijk blijft, zowel in het afgesloten gebied als eromheen. Daarbij is wel aangegeven dat het afgesloten gebied de eerste prioriteit verdient. Inderdaad is het aantal foutparkeerders in het afgesloten gebied als gevolg van de afsluiting en door intensieve politiecontrole afgenomen. Maar het foutparkeren in het omliggende gebied is daarentegen toegenomen. Hoewel dit vooraf door de werkgroepleden is voorzien, is de politie niet in staat geweest om de parkeeroverlast in het omliggende gebied aan te pakken. Hoe de situatie met betrekking tot het foutparkeren er na een klein jaar proefafsluiting voor staat, zal moeten blijken uit het (tweede) tellingenonderzoek van de gemeente Enschede, dat in het kader van de effectevaluatie onlangs is uitgevoerd.

5.6 Knelpunten

Aan de betrokkenen is gevraagd aan te geven welke belangrijke knelpunten gedurende het proces van de proefafsluiting zijn opgetreden en hoe met deze knelpunten is omgegaan. Daarbij is het woord knelpunt soms te zwaar; het gaat misschien meer om (kleine) problemen die zich aandienen en waarvoor een oplossing moet worden bedacht binnen de werkgroep. Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste knelpunten/problemen die door de betrokkenen het meest zijn genoemd. Voor een deel betreft het ook problemen die eigenlijk meer thuishoren in een effectevaluatie, maar die toch ter informatie zijn meegenomen. Knelpunten/problemen die reeds eerder ter sprake zijn gekomen, worden niet verder toegelicht.

Knelpunten/problemen tijdens de voorbereidingsfase

- Afwezigheid vertegenwoordiger van de gehandicapten in werkgroep (zie paragraaf 5.3.1).
- Financiering. Tijdens de voorbereidingsfase is door verschillende politieke fracties een vraagteken gezet bij de kosten van de proefafsluiting. Men vindt drie ton voor een half jaar wel erg veel¹¹. Aangezien in het Collegeprogramma een afsluiting van de binnenstad voor autoverkeer was opgenomen, moesten de regerende fracties wel accoord gaan met de proefafsluiting en de bijbehorende kosten.
- Tijdsdruk. Hoewel de totale tijdsduur van het voorbereidingsproces als voldoende is ervaren, is de tijdspanne tussen de goedkeuring van B&W en de daadwerkelijke invoering van de proefafsluiting (een krappe anderhalve maand) eigenlijk te kort geweest. Aangezien de horeca er op aangedrongen heeft dat de proefafsluiting voor de zomervakantie gerealiseerd diende te zijn, kon het tijdstip van invoering niet naar achteren geschoven worden. Dit betekende met name voor de projectcoördinator in deze periode een (te) zware belasting.

¹¹ Binnen de werkgroep is ook nog gedacht aan het afsluiten van de binnenstad door middel van pollers. Maar deze vorm van afsluiting is vanwege de hoge investeringskosten afgevalen.

- Ontbreken van een bewonersorganisatie in de binnenstad (zie paragraaf 5.3.1).
- Afsluitingstijden (zie paragraaf 5.5.2).
- Regeling schouwburg/theater. In het plan van aanpak was hierin in eerste instantie niet voorzien. Op aandringen van de vertegenwoordiger van de culturele instellingen is deze regeling toch in het definitieve plan van aanpak opgenomen. Een echt knelpunt is dit dan ook niet geweest.

Knelpunten/problemen tijdens de afsluiting

- Tijdstip invoering. Van de kant van de politie en door de projectcoördinator is opgemerkt, dat de invoering van de proefafsluiting vlak voor de zomervakantie met zich meebracht, dat door geplande vakanties van politiepersoneel de controle op de naleving van de regels (zeker in de eerste weken van de proefafsluiting van belang!) soms wat moeilijkheden opleverde. Dit was echter een intern probleem in de zin van het mobiliseren van voldoende politieke kracht. De benodigde controle zelf heeft er niet onder geleden.
- Niet werkende slagbomen/vandalisme. In de eerste weken haperden de slagbomen nog wel eens. Door adequaat optreden van de installateur zijn deze kinderziekten snel opgelost. Verder zijn er in het begin regelmatig vernielingen geweest aan de slagbomen. Doordat de lol er kennelijk naar verloop van tijd afging, loste dit probleem zich vanzelf op.
- 'Overlast' motorfietsen. Deze groep motorvoertuigen kan via de ruimte die voor fietsers is vrijgemaakt eenvoudig toegang krijgen tot het centrum. Hoewel het officieel verboden is, komt dit toch veelvuldig voor. Hiervoor is nog geen afdoende oplossing voor gevonden.
- Toename parkeerdruk omliggende gebied. Dit is door de werkgroep van tevoren ingecalculeerd. Ondanks dat de politie de hoogste prioriteit geeft aan het afgesloten gebied zelf, wordt ook in het omliggende gebied opgetreden tegen foutparkeerders. De indruk bestaat dat het aantal foutparkeerders in dit gebied nu minder is dan in de beginperiode van de afsluiting. Het tweede tellingsonderzoek zal dit moeten bevestigen.
- Beperkt gebruik parkeergarage 's nachts (zie paragraaf 5.5.3).
- Geringe bezettingsgraad Pendelbus (zie paragraaf 5.5.3).
- Onvoldoende taxistandplaatsen. Doordat taxi's vrije toegang hebben tot het centrumgebied tijdens de afsluiting en er als gevolg van de afsluiting ook meer gebruik van de taxi's wordt gemaakt, kwam het regelmatig voor dat taxi's verkeerd geparkeerd stonden. Met het aanbrenge van drie extra taxistandplaatsen werd dit probleem snel opgelost.

5.7 Kosten-/batenanalyse

Met de proefafsluiting voor één jaar is in totaal meer dan een half miljoen gulden gemoeid. Hoewel een deel van deze kosten is terug te voeren op éénmalige voorbereidings- en investeringskosten, vormt het bewakingspersoneel toch de grootste onkostenpost. Bij voortzetting van de proefafsluiting in de huidige vorm zullen deze kosten jaarlijks terugkeren. De vraag is nu of deze kosten opwegen tegen de baten van de afsluiting. Deze baten liggen vooral in het maatschappelijk rendement en laten zich niet of nauwelijks in geld laten uitdrukken.

Uit de gesprekken met de betrokkenen en uit het draagvlakonderzoek is gebleken, dat de proefafsluiting succesvol is. Dit brengt met zich mee dat de politiek in oktober 1992, wanneer bepaald zal worden of de proef zal worden omgezet in een meer definitieve afsluiting, nauwelijks nog om een definitieve vorm van afsluiting heen kan. Wel zal de financiële dekking van de afsluiting nog een belangrijk discussiepunt gaan vormen. Daarbij zal ongetwijfeld ter sprake komen hoe de

afsluiting zo economisch mogelijk kan worden ingepast binnen de huidige begroting. Dit kan betekenen dat bijvoorbeeld de bemenste slagboom wordt vervangen door een automatisch systeem. Dit brengt dan wederom hoge investeringskosten met zich mee, die zich echter na verloop van tijd weer terugbetalen. Voor welke oplossing ook gekozen zal worden, de afsluiting blijft geld kosten.

6 Conclusies

Uit de procesevaluatie kan geconcludeerd worden, dat de proefafsluiting voor autoverkeer in de binnenstad van Enschede tot nu toe succesvol is verlopen. Dat blijkt niet alleen aan uit de gesprekken met de direct betrokkenen, maar ook uit het draagvlakonderzoek. Volgens een ruime meerderheid van de bewoners, ondernemers en passanten binnen het afgesloten gebied, de bewoners van het aangrenzende gebied, de gehandicapten alsmede de overige bewoners van Enschede heeft de proefafsluiting geleid tot een vergroting van het verblijfs- en woonplezier in de binnenstad.

Ondanks dat de huidige proefafsluiting in aantal uren en in omvang van het gebied volgens de meerderheid van nagenoeg alle hierboven genoemde groepen geen verandering behoeft, bestaat zeker draagvlak voor uitbreiding. Van degenen die daar anders over denken, dus degenen die zich wel uitspreken voor hetzij uitbreiding hetzij inkrimping, geeft de meerderheid namelijk te kennen dat de huidige proefafsluiting zowel in uren als in omvang van het gebied mag worden uitgebreid; alleen de gehandicapten vormen hierop een uitzondering.

Bij het succesvol realiseren van de proefafsluiting hebben de volgende aspecten een belangrijke rol gespeeld.

- De proefafsluiting heeft betrekking op een klein, beloopbaar centrum, dat reeds beschikt over voldoende parkeergelegenheid rondom het gebied waar de proefafsluiting van kracht is. Daarbij komt dat de inrichting van het gebied gunstig is in die zin, dat het aantal doorgaande wegen en toe- en uitgangen vrij beperkt is, waardoor de proefafsluiting fysiek eenvoudig bleek uit te voeren.
- De tijden waarop het gebied is afgesloten voor autoverkeer, blijken gunstig gekozen te zijn. Voor de ondernemers bijvoorbeeld, die bereikbaarheid hoog in het vaandel dragen, blijft de afsluiting gedurende de openingstijden van de winkels beperkt tot de koopavond en de zaterdag.
- De organisatiestructuur die is opgezet rond de proefafsluiting, is eenvoudig gehouden en bestaat enkel uit een werkgroep waarin vertegenwoordigers van alle belanghebbende partijen zitting hebben. Als bijzonder sterk punt is naar voren gekomen, dat het voorstel van de werkgroep voor de afsluiting, neergelegd in een plan van aanpak, een gezamenlijk produkt is geweest waarbij zoveel mogelijk rekening is gehouden met ieders standpunten, wensen en ideeën. Daarbij is het van wezenlijk belang geweest dat alvorens met de planvorming over afsluiting is begonnen, de betrokkenen door de projectcoördinator zijn overtuigd van het feit, dat de enige reële oplossing voor de verkeersproblematiek in de binnenstad van Enschede een vorm van afsluiting is.
- De inzet van de projectcoördinator is zeker van belang geweest voor de voortgang van het proces en het succes met betrekking tot de proefafsluiting. Onder andere als voorzitter van de werkgroep, als contactpersoon naar de politiek toe en als luisterend oor naar de individuele burger heeft de coördinator een belangrijke, positieve stempel gedrukt op het verloop van de totale procesgang.

- Naast inspraakmogelijkheden van belanghebbenden en belangstellenden via de eigen belangenbehartigers in de werkgroep zijn er op verschillende momenten algemene inspraak-/informatieavonden gehouden: tijdens de planvorming, na de beslissing van de raad om tot de proefafsluiting over te gaan en op het moment dat de eerste effectevaluatie van de proefafsluiting is verschenen. Hierdoor is niet alleen voldoende mogelijkheid geboden voor een ieder om inspraak te leveren, maar ook voldoende gelegenheid gegeven om op de hoogte van de ontwikkelingen met betrekking tot de proefafsluiting te blijven.
- De werkgroep heeft zich kunnen beroepen op de nodige politieke rugdekking. Via met name de projectcoördinator is de verantwoordelijke wethouder intensief op de hoogte gehouden van de stand van zaken met betrekking tot de proefafsluiting en andersom kon de werkgroep ook rekenen op zijn steun. Daarnaast geeft de proefafsluiting in feite gehoor aan het beleidsvoornemen in het Collegeprogramma 1990-1994 van de gemeente Enschede om de binnenstad in fasen autovrij te maken.
- Rondom het moment van invoering van de proefafsluiting heeft veel voorlichting plaatsgevonden, dat conform een door het gemeentelijk voorlichtingsbureau opgesteld communicatieplan is uitgevoerd. Uit de enquêtes, die onder verschillende doelgroepen in het kader van de effectevaluatie door de gemeente Enschede zijn gehouden blijkt, dat meer dan de helft van de passanten en meer dan driekwart van de inwoners van Enschede vooraf op de hoogte was van de proefafsluiting. Daarbij is de krant als communicatievorm verreweg het belangrijkste geweest en blijken bijvoorbeeld de speciaal gedrukte informatiefolders en (raam)affiches een 'ondergeschikte' rol gespeeld te hebben. De voorlichting is overigens door een (ruime) meerderheid van elke doelgroep voldoende tot goed beoordeeld.

Uit het voorgaande blijkt dat de proefafsluiting van de binnenstad van Enschede voor auto's gestroomlijnd is verlopen. Dit betekent echter niet dat er in het proces geen knelpunten zijn opgetreden (zie paragraaf 5.6). De kracht van de organisatie rondom de proefafsluiting in Enschede (en daarmee het succes) is echter met name gelegen in het feit dat snel en effectief op dergelijke knelpunten gereageerd werd. Naast een goede voorbereiding, vormt dit waarschijnlijk één van de belangrijkste randvoorwaarden om een dergelijk proces met succes te kunnen afronden.

Bijlage 1: Enquêteresultaten draagvlak

Tabel 1: Verblifsplezier (in %)

	passanten (n=441)	inwoners* gebied (n=80)	inwoners naast gebied (n=74)	gehandi- capten (n=75)	inwoners Enschede (n=313)
Toegenomen	74	61	72	40	76
Gelijkgebleven	23	28	16	29	14
Afgenomen	3	8	3	12	5
Weet niet/g.a.	--	3	10	19	5
Totaal	100	100	100	100	100

* = Bij inwoners gebied is gevraagd naar woonplezier.

Tabel 2: Uitbreiding afsluitingsuren (in %)

	passanten (n=447)	inwoners gebied (n=80)	inwoners naast gebied (n=77)	gehandi- capten (n=129)	inwoners Enschede (n=376)
Toenemen	39	35	55	12	42
Gelijk blijven	51	50	42	54	42
Afnemen	9	9	3	26	11
Weet niet/g.a.	1	6	1	9	5
Totaal	100	100	100	100	100

Tabel 3: Uitbreiding gebied (in %)

	passanten (n=452)	inwoners gebied (n=80)	inwoners naast gebied (n=77)	gehandi- capten (n=102)	inwoners Enschede (n=346)
Groter	24	23	39	12	31
Gelijk	69	69	58	67	62
Kleiner	7	1	--	14	1
Weet niet/g.a.	--	8	3	7	6
Totaal	100	100	100	100	100

Tabel 4: Uitbreiding afsluitingsuren naar vervoerswijze passanten (in %)

	te voet (n=98)	(brom)fiets (n=185)	auto (n=137)	stadsbus (n=21)
Toenemen	44	42	29	48
Gelijk blijven	50	53	51	48
Afnemen	6	5	18	4
Weet niet/g.a.	-	-	1	-
Totaal	100	100	100	100

Tabel 5: Uitbreiding afsluitingsuren naar vervoerswijze inwoners Enschede (in %)

	te voet (n=29)	(brom)fiets (n=169)	auto (n=126)	stadsbus (n=36)
Toenemen	48	50	36	44
Gelijk blijven	48	41	46	42
Afnemen	4	5	13	8
Weet niet/g.a.	-	5	5	6
Totaal	100	100	100	100

Tabel 6: Uitbreiding gebied naar vervoerswijze passanten (in %)

	te voet (n=96)	(brom)fiets (n=187)	auto (n=139)	stadsbus (n=21)
Groter	28	29	13	29
Gelijk	72	65	76	62
Kleiner	-	6	11	10
Weet niet/g.a.	-	-	-	-
Totaal	100	100	100	100

Tabel 7: Uitbreiding gebied naar vervoerswijze inwoners Enschede (in %)

	te voet (n=29)	(brom)fiets (n=164)	auto (n=113)	stadsbus (n=35)
Groter	34	34	28	29
Gelijk	59	63	65	71
Kleiner	7	-	2	-
Weet niet/g.a.	-	2	5	-
Totaal	100	100	100	100

Bijlage 2: Enquêteresultaten voorlichting

Tabel 1: Op de hoogte proefafsluiting (in %)

	passanten (n=811)	inwoners gebied (n=80)	inwoners naast gebied (n=77)	gehandi- capten (n=129)	inwoners Enschede (n=376)
ja	56	nvt	nvt	78	77
nee	44	nvt	nvt	23	23
Totaal	100	---	---	100	100

Tabel 2: Bekendheid via verschillende communicatievormen (in %)

	passanten (n=454)	inwoners gebied (n=80)	inwoners naast gebied (n=77)	gehandi- capten (n=100)	inwoners Enschede (n=291)
Krant	57	38	43	84	68
Radio	1	1	1	4	--
Affiche	2	3	8	2	3
Buren etc.	9	11	13	7	14
Bel. org.	--	5	--	3	--
Brief/folder	--	31	4	1	--
Voorl. avond	--	9	1	1	1
Zag het ineens	28	16	31	--	20
Anders	3	6	10	--	--

Tabel 3: Beoordeling voorlichting (in %)

	passanten (n=439)	inwoners gebied (n=80)	inwoners naast gebied (n=77)	gehandi- capten (n=100)	inwoners Enschede (n=291)
Goed	19	26	22	26	20
Voldoende	43	48	43	49	54
Onvoldoende	26	13	13	18	12
Slecht	11	9	9	4	4
Weet niet/g.a.	1	5	9	2	10
Anders	--	--	4	1	--
Totaal	100	100	100	100	100