

Autoluwe Binnenstad Leeuwarden

Evaluatie

18 februari 2022

Inhoud

- Inleiding
 - Werkwijze en proces van deze evaluatie
 - Situatieschets
- Evaluatie
 - Monitoring voertuigbewegingen
 - Parkeren
 - Dienstverlening, ontheffingenbeleid en ICT
 - Handhaving
 - Inrichting
 - Communicatie en participatie
 - Ervaringen bewoners en ondernemers
- Effect strikter ontheffingenbeleid en invoering ANPR
- Conclusies en aanbevelingen

Inleiding

We kijken in deze evaluatie terug naar het traject voorafgaand aan de invoering van de autoluwe maatregelen en de eerste maanden ná invoering van de autoluwe maatregelen. De evaluatie kan gezien worden als afronding van Fase 1 van het project. De aanbevelingen die uit deze evaluatie voortvloeien kunnen input zijn voor Fase 2.

Doel van het project Autoluwe Binnenstad is het verminderen van de voertuigbewegingen. In deze evaluatie toetsen we de resultaten van het project aan twee scenario's:

1. Optimale scenario
2. Niets doen scenario

Bij het optimale scenario gaan we er vanuit dat de randvoorwaarden om het gewenste effect te realiseren optimaal zijn. We gaan daarbij uit van 95% naleving van de maatregelen*, strikt doch rechtvaardig ontheffingenbeleid (15%), een optimaal werkend ontheffingssysteem, voldoende beschikbare parkeerplekken, optimale communicatie (iedereen is op de hoogte van de maatregelen) en herkenbare ingangen (men weet dat men een autoluw gebied inrijdt).

Bij het 'niets doen scenario' gaan we uit van de oude situatie, dus de situatie waarbij geen autoluwe maatregelen zouden zijn ingevoerd.

We vergelijken de behaalde resultaten met deze scenario's, trekken hieruit per onderwerp conclusies en komen tot aanbevelingen.

* Ervaringen in andere gemeenten met camera-kordon-handhaving laten zien dat naleving ca. 95% is. Het is daarbij bekend dat hiervan een deel bewust een boete accepteert (dit wordt soms zelfs doorberekend in de kosten van bijvoorbeeld logistieke partijen). Daarnaast is een deel onwetend; dat betreft dan vaak buitenlandse bezoekers. Het aandeel ontheffingen ligt gemiddeld op ca. 15%. Dat betekent dat het aantal voertuigbewegingen in een optimaal scenario ca. 80% verminderd is.

Werkwijze en proces van deze evaluatie

Voor de evaluatie hebben we geput uit 3 informatiebronnen:

- Analyse feitelijke informatie (tellingen voertuigbewegingen, parkeertellingen, inventarisatie verleende ontheffingen)
- Gesprekken interne organisatie
- Gesprekken en reacties externe stakeholders (m.n. bewoners en ondernemers)

De informatie die dit heeft opgeleverd categoriseren we in de volgende 7 onderwerpen, die we per onderwerp evalueren:

- Monitoring voertuigbewegingen
- Parkeren
- Dienstverlening, ontheffingenbeleid en ICT
- Handhaving
- Inrichting
- Communicatie en participatie
- Ervaringen bewoners en ondernemers

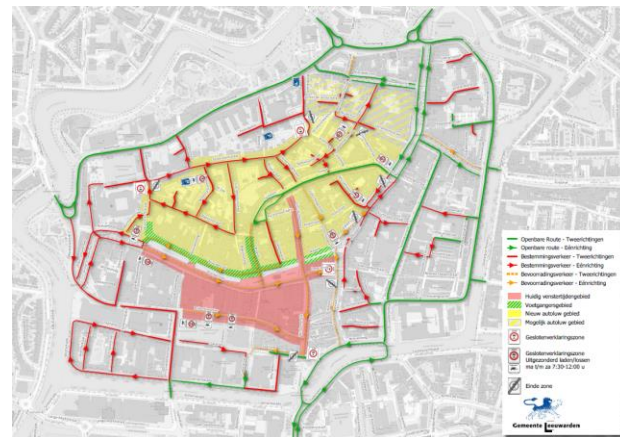
Na behandeling van deze onderwerpen schetsen we de verwachte effecten van mogelijke scenario's voor een vervolg. Daarna trekken we conclusies en komen we tot aanbevelingen voor een goed vervolg van het project.

Situatieschets

Het uiteindelijke doel van het project is 'het realiseren van een verblijfsvriendelijke binnenstad'. Ondanks dat dit altijd de kapstok is geweest, is het project vanaf het begin vooral verkeerskundig aangevlogen: minder voertuigbewegingen in de omgeving Gouverneursplein. Voordeel van deze 'smalle' aanvliegeroute is dat een gemeente snel stappen kan zetten. In veel steden leidt het streven naar de ideale integraliteit en verbreding vanaf het eerste moment tot vertraging in het proces. Kanttekening van deze aanpak is dat de maatregelen in fase 1 van het project enkel verkeerskundig zijn.

In september 2021 zijn de volgende wijzigingen ingevoerd om het Noordwestelijk deel van de binnenstad autoluw te maken*:

1. **Het autoluwe gebied is uitgebreid.** Het kernwinkelgebied (rood) was al autoluw. Dit gebied is uitgebreid met het gebied in het noordwestelijk deel van de binnenstad (geel).
2. **Onderborden 'enkel laden en lossen toegestaan'.** De onderborden zijn aangepast van 'bestemmingsverkeer toegestaan tijdens venstertijden' naar 'laden en lossen toegestaan tijdens venstertijden'.
3. **Venstertijden aangepast.** De venstertijden zijn aangepast naar ma-za 7:30-12:00.
4. **De entrees zijn zichtbaar(der) gemaakt.**
5. **Ontheffingenbeleid herijkt.** Het ontheffingenbeleid is opnieuw vastgesteld.
6. **Betaald parkeren Eewal en Wortelhaven opgeheven.**



Afbeelding 1: Situatieschets Leeuwarden

* Ten opzichte van het voorkeurscenario dat in najaar 2020 is gepresenteerd aan de stakeholders, zijn 2 aanpassingen gedaan: 1) camerahandhaving niet meegenomen in Fase 1 i.v.m. beschikbaar budget en forse doorlooptijd die bij invoering camerahandhaving hoort, 2) het geel gestreept gearceerde gebied is toegevoegd.

Evaluatie per thema

In de volgende slides evalueren we de maatregelen per thema:

- Monitoring voertuigbewegingen
- Parkeren
- Dienstverlening, ontheffingenbeleid en ICT
- Handhaving
- Inrichting
- Communicatie en participatie
- Ervaringen bewoners en ondernemers

1) Monitoring voertuigbewegingen (1)

- Een 0- en 1-meting op meerdere locaties hebben aangetoond dat het aantal voertuigbewegingen in het gebied met 31% is afgenomen ten opzichte van de oude situatie (niets doen scenario). Op alle locaties en alle momenten is verkeer afgenomen, maar er zijn wel significante verschillen per locatie en momenten.
- Tijdens venstertijden is het aantal voertuigbewegingen het minst afgenomen (-17%). Dat is verklaarbaar aangezien laad- en losverkeer tijdens venstertijden ook in de nieuwe situatie toegestaan is.
- De voertuigbewegingen aan de Eewal en Sint Jacobsstraat zijn het minst verminderd. Voor de Sint Jacobsstraat geldt dat deze straat ook in de oude situatie autoluw was, wat de beperkte afname deels verklaart. Verder geldt voor beide straten dat de relatief lage afname waarschijnlijk te maken heeft met het relatief grote aandeel laad- en losverkeer in deze straten. Dit verkeer is tijdens venstertijden nog altijd welkom. Bovendien maken bedrijven met ontheffingen waarschijnlijk meer gebruik van deze route dan van andere straten in het autoluwe gebied. Een derde oorzaak kan zijn dat de groep 'overtreders' hier oververtegenwoordigd is.
- Aan de Wortelhaven zien we een twee keer zo sterke afname van verkeer (-39%) dan aan het einde van de Eewal (18%). Op het eerste oog misschien opvallend, aangezien de Eewal in het verlengde ligt van de Wortelhaven. Het verschil is echter goed verklaarbaar. In de oude situatie parkeerde namelijk veel verkeer (kort parkeren) dat via de Wortelhaven het gebied inreed op de parkeerplaatsen Eewal/Wortelhaven. Dit verkeer reed niet door tot einde Eewal.
- Verkeer in de Kleine Hoogstraat (-68%) en Grote Kerkstraat/Bollemanssteeg (-50%) is relatief het meest afgenomen. Dit kan met incidentele oorzaken te maken hebben, zoals relatief veel bouwverkeer tijdens de 0-meting.
- Bewoners (zie 'Ervaringen bewoners en ondernemers') geven aan met name overlast te ervaren van voertuigbewegingen in de avonden en weekenden.

1) Monitoring voertuigbewegingen (2)

- In het optimale scenario is de afname ca. 80% (5% overtreiders, 15% ontheffingen). Ten opzichte van dit scenario is de reductie dus beperkt.
- Het verkeer dat nu nog in het gebied rijdt is onder te verdelen in, laad- en losverkeer, ontheffinghouders en overtreiders:
 1. Laad- en losverkeer (enkel tijdens venstertijden): Met venstertijden en grootte van het venstertijdengebied heb je een knop in handen om te sturen op het logistieke verkeer. De avondvensters zijn in de nieuwe situatie afgeschaft en geharmoniseerd met andere steden in Noord-Nederland. De nieuwe tijden zijn werkbaar voor vervoerders. Voor incidentele gevallen is een ontheffing mogelijk.
 2. Ontheffinghouders: Door het ontheffingenbeleid en de ontheffingverlening strikter of juist coulanter te maken, kun je sturen op deze groep voertuigen.
 3. Overtreiders: het aantal overtreiders is afhankelijk van de mate van naleving van de maatregelen. Dit heeft o.a. te maken met de inrichting van het gebied (m.n. de ingangen), de communicatie, maar ook met de mate van handhaving. Met een strikte handhaving kan het aandeel overtreiders significant verminderd worden.
- Vervolgonderzoek kan beter antwoord geven op de vraag wat het aandeel van de verschillende groepen in het totaal aantal voertuigbewegingen is (i.v.m. privacy-overwegingen is dit onderzoek in eerste instantie niet uitgevoerd). Een dergelijk onderzoek geeft beter inzicht in de knoppen waaraan je het beste kunt draaien om het aantal voertuigbewegingen verder te verminderen.

1) Monitoring voertuigbewegingen (3)

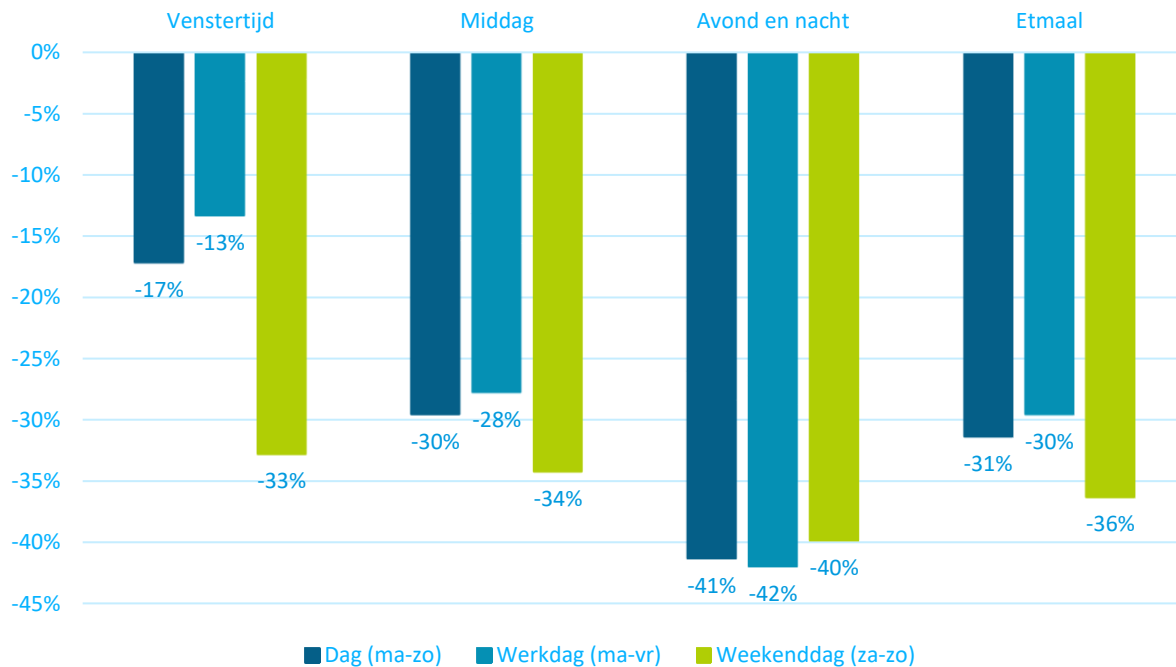
Conclusies monitoring voertuigbewegingen:

- De voertuigbewegingen zijn gemiddeld met 31% verminderd. Dit is een significante vermindering, maar ten opzichte van het optimale scenario (-80%) is deze vermindering beperkt. De afname verschilt per locatie en moment.

Aanbeveling monitoring voertuigbewegingen:

- Vervolgonderzoek om het aandeel laad- en losverkeer, ontheffinghouders en overtreders in het autoluwe gebied in beeld te brengen.

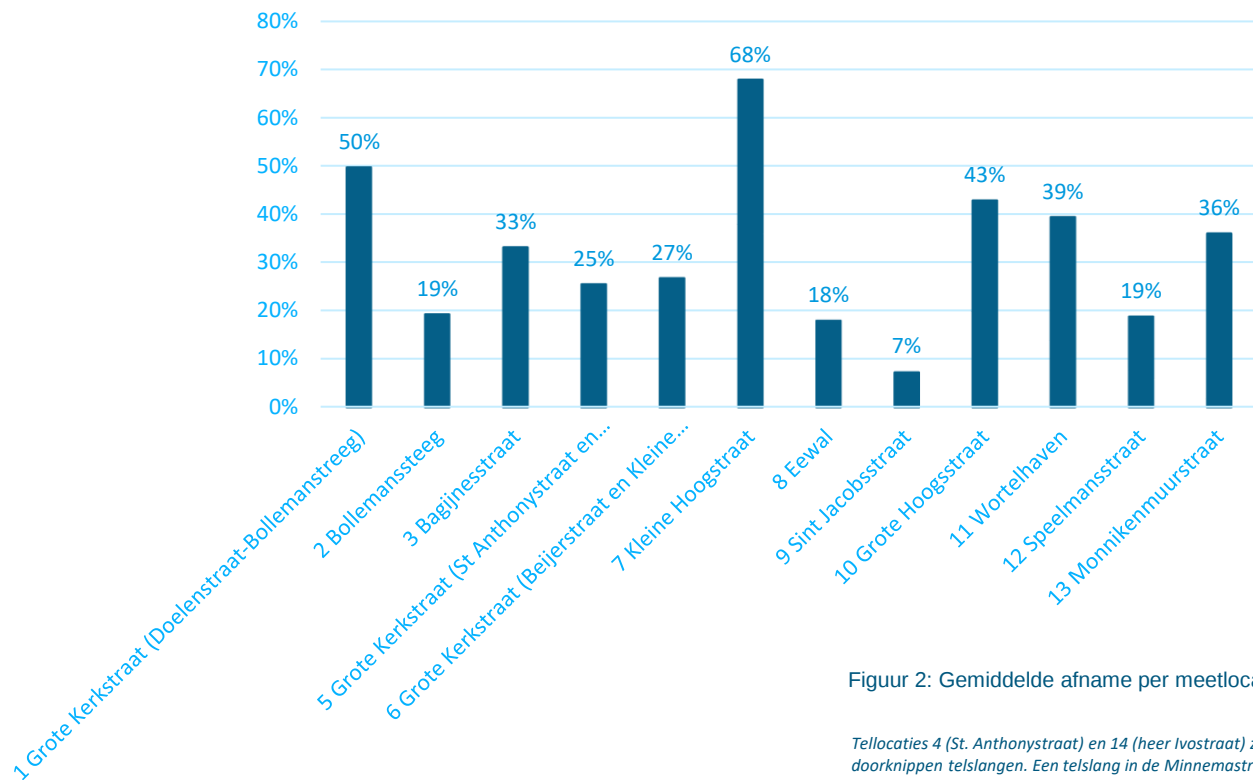
1) Monitoring voertuigbewegingen (4)



Figuur 1: Gemiddelde afname over alle meetlocaties *

* De 0-meting is uitgevoerd in juni 2021, de 1-meting in oktober/november 2021. Zowel tijdens de 0-meting 1-meting golden beperkte Covid-maatregelen. Tijdens de 0-meting waren die iets strenger, wat een licht dempend effect kan hebben gehad op de afname. Aan de andere kant kunnen andere externe factoren (bijvoorbeeld zomerse weersomstandigheden, bouwwerkzaamheden op specifieke locaties kort voor de zomer) juist een licht omgekeerd effect hebben gehad. Gemiddeld hebben deze factoren geen fors effect gehad op de resultaten van de metingen.

1) Monitoring voertuigbewegingen (5)



Figuur 2: Gemiddelde afname per meetlocatie

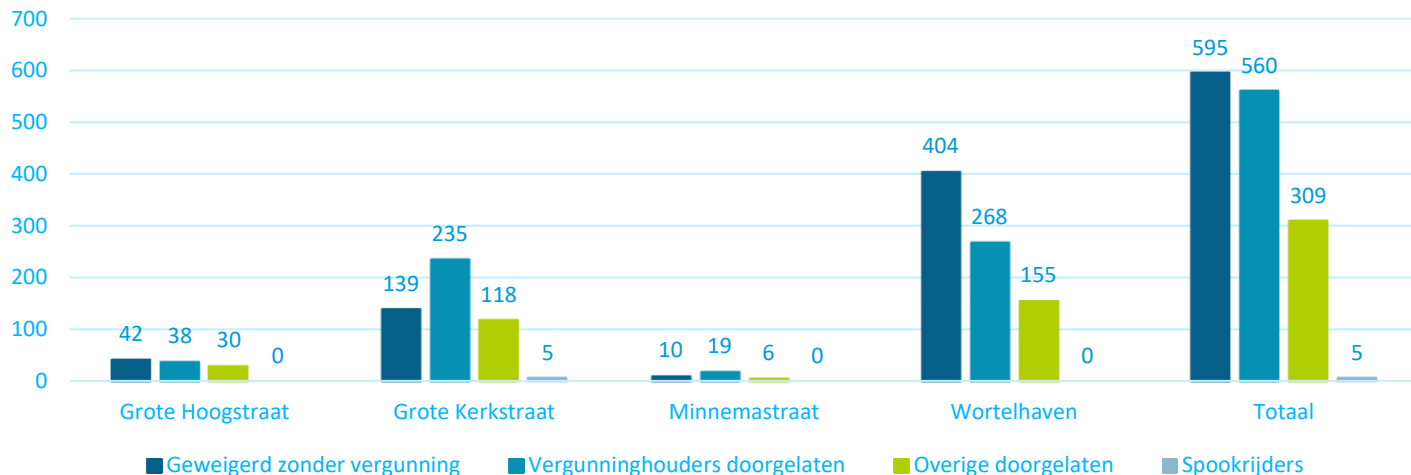
Tellocaties 4 (St. Anthonystraat) en 14 (heer Ivostraat) zijn niet meegenomen in de analyse, i.v.m. doorknippen telslangen. Een telslang in de Minnemastraat is eveneens doorgeknipt.

1) Monitoring voertuigbewegingen (6)

Tellingen Verkeersregelaars

In verband met de fors ervaren overlast in de avonden en weekenden, zijn door de gemeente tijdelijk verkeersregelaars ingezet bij 4 ingangen van het gebied (Grote Hoogstraat, Grote Kerkstraat, Minnemastraat en Wortelhaven). Onderstaande tabellen geven de geaggregeerde tellingen weer van de 1e 3 vrijdagen (14-20 uur) en zaterdag (14-20 uur) van 2022. De grafieken laten zien dat een fors aantal voertuigen geweerd is door de verkeersregelaars. De geweigerde voertuigen zonder vergunning kunnen beschouwd worden als potentiële overtreders. De cijfers laten een duidelijk onderscheid zien tussen de ingangen, waarbij het aandeel potentiële overtreders aan de Wortelhaven het grootst is en de ingang bij de Grote Kerkstraat juist veel wordt gebruikt door vergunninghouders.

Figuur 3: Getelde voertuigen verkeersregelaars per categorie bij 4 ingangen (geaggregeerd)



2) Parkeren (1)

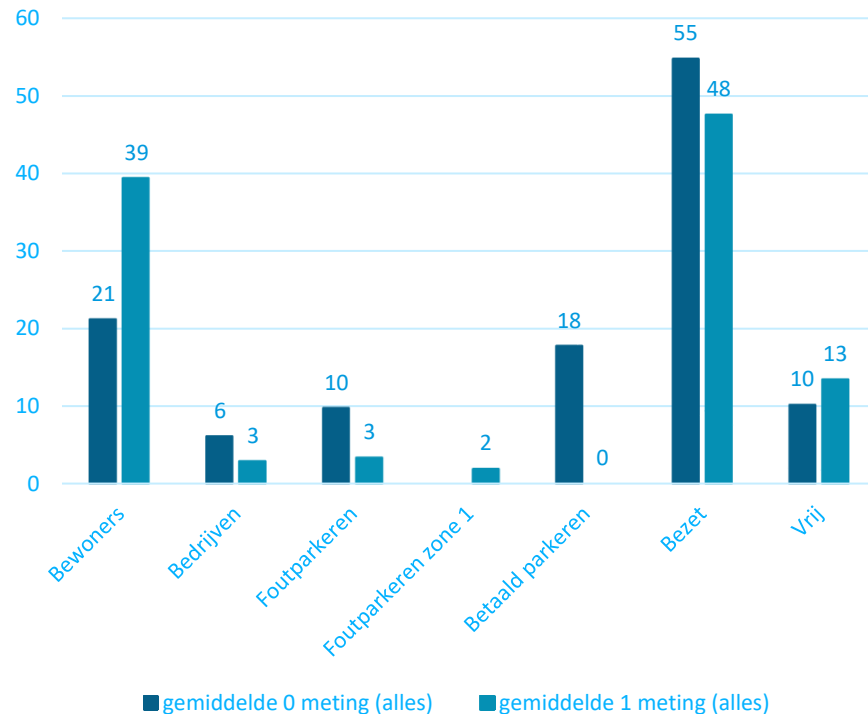
- De parkeerdruk op Eewal/Wortelhaven is hoog, zeker in de avonden. Deze verhoging van de parkeerdruk lijkt gemiddeld niet voor de andere straten in het autoluwe gebied te gelden. Gemiddeld zijn er voldoende parkeerplaatsen voor vergunninghouders in het autoluwe gebied (zone 2), namelijk 265 plekken voor 261 parkeervergunningen (98%). Volgens vigerend beleid mag maximaal 120% worden uitgegeven (=320 plekken). Desalniettemin is de parkeerdruk aan de Eewal/Wortelhaven te hoog. Dit heeft verschillende oorzaken:
 - Alle vergunninghouders van de Eewal en de Wortelhaven parkeren in de nieuwe situatie vooral op de Eewal en Wortelhaven (circa 36). In de oude situatie stonden zij ook op andere plekken (bijvoorbeeld Nieuweburen), omdat op de Eewal ook ruimte was voor betaald parkeerders. Dat is in de nieuwe situatie niet meer mogelijk.
 - Betaald parkeren aan de Eewal/Wortelhaven is opgeheven. Vergunninghouders in het gehele autoluwe gebied (zone 2, waaronder bijvoorbeeld omgeving Speelmanstraat) mogen daardoor in de nieuwe situatie ook op Eewal/Wortelhaven parkeren. Waar vergunninghouders elders in de stad vaak zo dicht mogelijk bij hun huis parkeren, is dat in dit gebied niet (altijd) het geval. Parkeerplekken aan de Eewal en Wortelhaven worden ook veel gebruikt door vergunninghouders die níet in deze straten wonen.
 - Ondernemers en bewoners in het gebied ervaren in de avonden en weekenden een groter aandeel 'overtreders' die kort parkeren in het gebied.
 - Een aantal plekken aan Eewal/Wortelhaven is tijdelijk niet beschikbaar (i.v.m. bouwwerkzaamheden). Vanaf april komen die plekken weer beschikbaar.
 - Juist de avonden en weekenden lijken de momenten te zijn waarop de parkeerplaatsen relatief veel gebruikt worden door 1) bewoners met een vergunning (in lijn der verwachting) en 2) overtreders (mogelijk door minder intensieve handhaving of ander type bezoekers).
 - Belangrijke kanttekening voor de nieuwe situatie is het corona-effect: Als gevolg van COVID-19 waren meer bewoners thuis.

2) Parkeren (2)

- Net buiten de randen van het autoluwe gebied lijkt de parkeerdruk ook toegenomen te zijn. Met name aan de Voorstreek en Nieuweburen. Dit heeft te maken met het zogenaamde waterbedeffect: voertuigen die niet meer in het gebied mogen parkeren, zoeken de dichtstbijzijnde plekken op.
- De plekken net buiten de randen van het autoluwe gebied worden opvallend veel gebruikt door busjes van bouw- en installatiebedrijven, die bezig zijn met bouwwerkzaamheden in dit gebied. Zij hebben vaak een ontheffing ontvangen. Deze busjes zijn 's ochtends vroeg aanwezig en staan vaak lang op deze plekken. Ook binnen het gebied (o.a. omgeving Hofplein, Herenwaltje) wordt veel overlast ervaren van deze busjes, die hier relatief lang staan. Vaak met een tijdelijke vergunning.

2) Parkeren (3)

Figuur 4: Parkeerders Eewal/Wortelhaven



Er is een 0- en een 1-meting uitgevoerd naar parkeerders aan de Eewal/Wortelhaven. Een groot deel van de betaald parkeerders tijdens de nulmeting is in de nieuwe situatie bezet door bewoners met een parkeervergunning. Deze vergunninghouders waren niet enkel woonachtig in de directe omgeving van Eewal/Wortelhaven.

De categorie foutparkeren (m.n. niet-betalenden) is afgenomen. Dat is vooral te verklaren, omdat er in de nieuwe situatie enkel nog vergunninghouders mogen staan.

In de nieuwe situatie zijn ook foutparkeerders waargenomen die wel een vergunning hadden, maar niet voor de juiste zone (foutparkeerders zone 1).

De totale bezetting op de telmomenten is niet toegenomen, maar in de avonden en weekenden wordt wel een forse bezettingsgraad op deze plaatsen ervaren.

2) Parkeren (4)

Conclusies Parkeren:

- De parkeerdruk aan de Eewal/Wortelhaven is door verschillende oorzaken opvallend hoog, met name in de avonden en weekenden. Ook aan de randen van het autoluwe gebied is de parkeerdruk relatief hoog.

Aanbeveling Parkeren:

- In de meest wenselijke situatie is het aantal parkeerders in het gebied beter gespreid. Om dat te bereiken kan een herindeling van de parkeerzones in het gebied wenselijk zijn. Denk aan het beperken van de mogelijkheid om te parkeren aan de Eewal/Wortelhaven tot vergunninghouders die in (de directe omgeving van) deze straten wonen. In de overige straten is gemiddeld nog voldoende plek voor andere vergunninghouders.
- De plekken die in april beschikbaar komen in verband met afronding bouwwerkzaamheden (tijdelijk) inzetten om de hoge parkeerdruk te verminderen. Voor de langere termijn -als de parkeerdruk door maatregelen verminderd is- ontstaat (letterlijk) ruimte om deze plekken te benutten voor een meer verblijfsvriendelijke inrichting.
- Monitoring van de parkeerdruk (direct) buiten het gebied.
- Herijking criteria tijdelijke parkeervergunning voor bouwwerkzaamheden (bijv. maximum per klus/bedrijf).
- Intensiveren handhaving. In het optimale handhavingsscenario (kordon camera's) zal het aantal bewuste overtreders 5% zijn. In de avonduren, wanneer de parkeerdruk het hoogst is (en het aandeel overtreders het hoogst lijkt), is het effect van een striktere handhaving op de parkeerdruk het hoogst.

3) Dienstverlening, ontheffingenbeleid en ICT (1)

- In 2021 is nieuw ontheffingenbeleid vastgesteld. Daarbij is afgesproken dat het wenselijk is dit beleid op basis van ervaringen en tellingen in 2022 waar nodig bij te schaven.
- Het vastgestelde beleid is grotendeels in lijn met andere steden. In het beleid wordt onderscheid gemaakt tussen jaarontheffingen (1 kenteken en meerdere kentekens) en incidentele ontheffingen.
- Van de jaarontheffingen zijn in de periode juli-dec. '21 de volgende aantallen ontheffingen verleend:
 - Jaarontheffingen met meerdere kentekens: 166 (1235 kentekens) (zie tabel volgende slide)
 - Jaarontheffing met 1 kenteken: 881 verleend (m.n. parkeervergunninghouders, mantelzorgers, artsen, bewoners/bedrijven met een eigen parkeerplaats)
 - Incidentele ontheffingen: 158 verleend (214 kentekens)
- Jaarontheffingen met meerdere kentekens zijn met name verleend aan de sectoren bouw-, installatie- en reparatiebedrijven en bevoorradingsverkeer.

3) Dienstverlening, ontheffingenbeleid en ICT (1)

- In de ideale situatie is de dienstverlening gedigitaliseerd en worden ontheffingen via een digitaal ontheffingenloket aangevraagd ('selfservice'). Bij invoering van de autoluwe maatregelen was dit loket nog niet gerealiseerd. De invoering van een digitaal ontheffingenloket is in de zomer van 2022 gepland.
- In de huidige, tijdelijke situatie kunnen ontheffingen per mail worden aangevraagd. Beperking van deze tijdelijke situatie is dat ontheffingen niet kort vooraf aangevraagd en beoordeeld kunnen worden. Met name als het om niet-planbare (spoed)klussen gaat, is deze situatie niet optimaal. Er zijn daarom relatief veel jaarontheffingen verleend aan bedrijven die in de ideale situatie (met digitaal loket) enkel in aanmerking zouden komen voor een incidentele ontheffing.
- De gemeente heeft ervoor gekozen de ontheffingverlening tot de invoering van het digitale ontheffingenloket te beschouwen als een tijdelijke situatie waarin men coulanter is met de verlening. Op die manier hoeft het ontbreken van een (digitale) selfservice aan burgers en ondernemers niet ten koste te gaan van het niveau van dienstverlening richting aanvrager.
- Aanvragers hebben deze coulance als prettig ervaren. Voor de meeste maatwerkverzoeken zijn oplossingen gevonden.
- In de tijdelijke situatie worden nog geen leges gerekend. Het ontbreken van een strikte ontheffingverlening zorgt er samen met het ontbreken van leges voor dat de drempel relatief laag is.

3) Dienstverlening, ontheffingenbeleid en ICT (3)

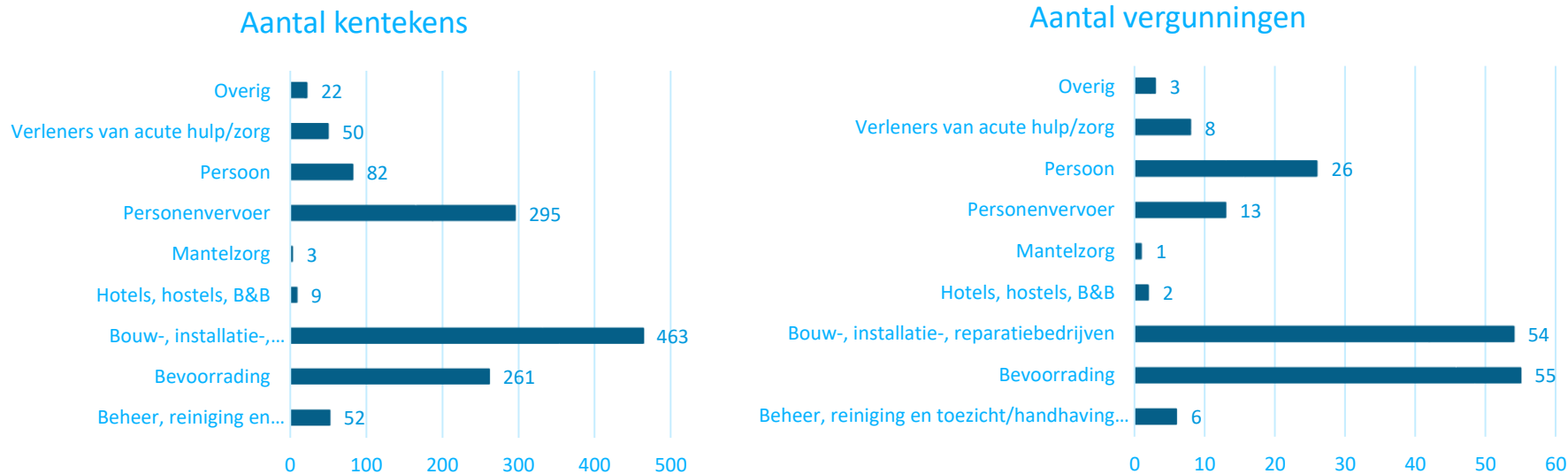
Conclusies Dienstverlening, ontheffingenbeleid en ICT

- Er zijn relatief veel jaarontheffingen verleend, aangezien het digitale loket nog niet in orde is. Omdat er 1) relatief vaak voor een jaarontheffing in plaats van een incidentele is gekozen en 2) omdat de gemeente de aanvragen coulanter toetst, is het aantal voertuigbewegingen minder afgenomen.

Aanbeveling Dienstverlening, ontheffingenbeleid en ICT:

- De keuze om in de huidige, tijdelijke situatie te kiezen voor een coulante ontheffingverlening is een begrijpelijke keuze. Wel is het wenselijk om striktere ontheffingverlening toe te passen als het digitale loket halverwege 2022 gerealiseerd is. Met name bouw-, installatie- en reparatiebedrijven én leveranciers van bedrijven zouden in die nieuwe situatie dan vaker gebruik maken van een incidentele ontheffing in plaats van de momenteel verleende jaarontheffingen. Jaarontheffingen kunnen overigens pas opnieuw beoordeeld worden als deze zijn verlopen. Dit is eind 2022 of eerder voor wat betreft de ontheffingen die eerder zijn verlopen.
- Het ontheffingenbeleid kan op enkele punten worden bijgeschaafd, zodat zowel intern als extern duidelijker is wie wel en wie niet in aanmerking komen voor een ontheffing.
- Opstellen van een workaround zodat duidelijk wordt hoe aanvragen beoordeeld (zouden moeten) worden.
- Invoeren leges voor incidentele en jaarontheffingen.
- Verdere harmonisatie van het ontheffingenbeleid met andere steden Noord-NL, onder andere door net als Assen en Groningen in het ontheffingenbeleid tegemoet te komen aan Noord-Nederlandse ambitie op zero emissie logistiek (bijv. voordelen voor zero emissie).

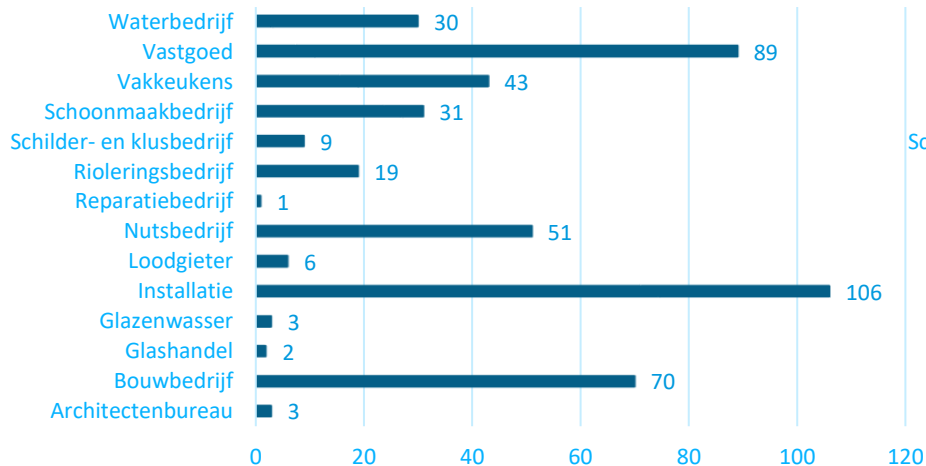
3) Jaarontheffingen met meerdere kentekens



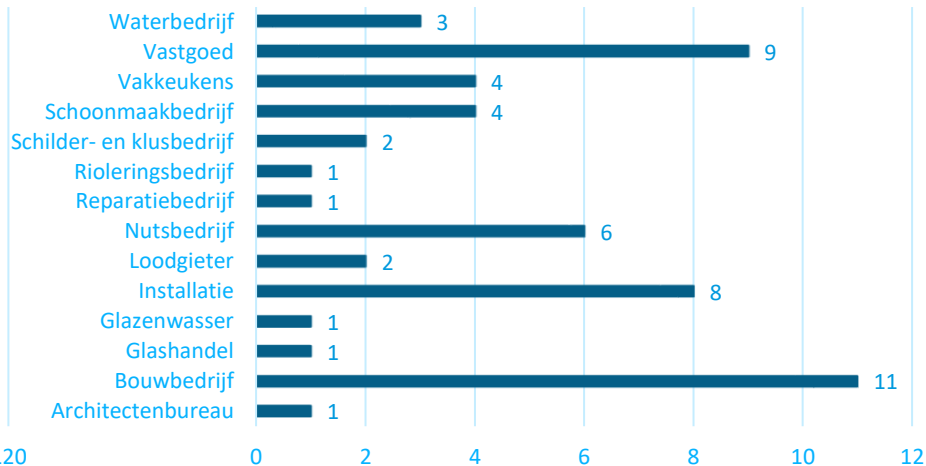
Figuur 5: Onderverdeling jaarontheffingen met meerdere kentekens

3) Bouw/installatie/reparatie met meerdere kentekens

Aantal kentekens

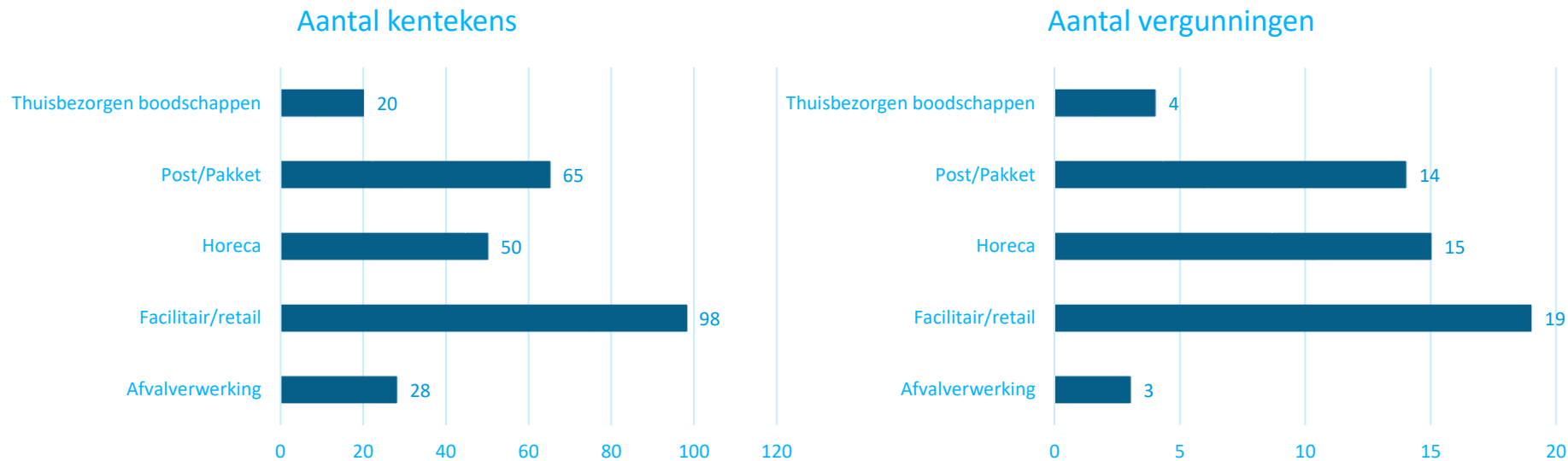


Aantal vergunningen



Figuur 6: Bouw-, installatie- en reparatiebedrijven die jaarontheffingen voor meerdere kentekens hebben

3) Bevoorrading met meerdere kentekens



Figuur 7: bedrijven in categorie 'bevoorrading' die jaarontheffingen met meerdere kentekens hebben

4) Handhaving (1)

- De periode van 20 september tot en met 3 oktober is een waarschuwingsperiode geweest. In die periode zijn 163 geregistreerde waarschuwingen genoteerd; tientallen automobilisten mondeling geïnformeerd.
- In de periode daarna is het volgende aantal bonnen uitgeschreven:
 - 4 okt - 25 jan: 156 bonnen inrijdend verkeer/venstertijden
 - 4 okt - 25 jan: 396 bonnen geen geldige vergunning.
- Een zinvolle, kwantitatieve analyse van handhaving (en naleving) blijkt te lastig uit te voeren. Dit heeft namelijk voor een groot deel te maken met hoe vaak handhavers aanwezig zijn.
- Handhaving is op dit moment georganiseerd met boa's op straat en tijdelijke inzet van verkeersregelaars in de weekenden. De verkeersregelaars houden in de weekenden gemiddeld 50% van de voertuigen tegen, omdat zij het gebied niet in mogen rijden.
- De inzet van boa's op straat is onvoldoende voor een adequate handhaving van het gebied (leert ook de ervaring in andere steden). Gebrek aan tijd en budget is hiervan de oorzaak. Maar ook met een intensievere inzet van boa's zal het effect van handhaving lang zo groot niet zijn als het effect dat met camerahandhaving kan worden gerealiseerd.
- Er is relatief weinig controle in avonden en weekenden. Het is lastig om op korte termijn meer handhavers in te zetten. Bovendien is de druk op handhaving al relatief hoog.
- Met de huidige inrichting van de systemen beschikken de BOA's nog niet over de optimale en eenduidige informatie om snel vast te kunnen stellen dat het voertuig over een ontheffing beschikt.
- Aanvankelijk is in de zomer van 2020 camerahandhaving meegenomen als onderdeel van het voorkeursscenario. In de loop van 2021 bleek het budget dat nodig was voor camerahandhaving en de doorlooptijd die dit vroeg te fors om camerahandhaving mee te nemen in de plannen.
- Een strikte handhaving heeft veel impact op verdere afname van de voertuigbewegingen, maar is niet de enige factor. Het draait om 'naleving', waarop naast handhaving onder andere ook inrichting (m.n. van de ingangen) en communicatie invloed hebben hebben. Zoals OM stelt: de argeloze weggebruiker moet, als hij onbewust rijdt, niet het gebied kunnen inrijden. Het inrijden van het gebied moet een bewuste verkeershandeling zijn.
- Boetes voor inrijden van het gebied komen niet bij de gemeente terecht, maar bij het Rijk. Er is landelijk een lobby gaande om deze inkomsten meer terug te laten vloeien naar gemeenten. Gemeente Leeuwarden ondersteunt deze lobby.

4) Handhaving (2)

Conclusies Handhaving:

- Handhaving met boa's op straat is onvoldoende om het gewenste effect te realiseren. De huidige inzet van boa's is daarvoor niet toereikend. Maar ook met het intensiever inzetten van boa's zal het aantal voertuigbewegingen niet fors meer afnemen. Met inzetten camerahandhaving wordt wel een fors effect verwacht.

Aanbevelingen Handhaving:

- Zet in op camerahandhaving.
- Bepaal vooraf het budget en de capaciteit die nodig is voor voldoende handhaving.

5) Inrichting (1)

- De inrichtingsvraag heeft zich vooral beperkt tot de ingangen van het gebied.
- De 5 ingangen zijn opnieuw ingericht. Dat houdt in dat de ingangen (in beperkte mate en niet allemaal) technisch zijn aangepast, lijnen zijn aangebracht en andere bebording is geplaatst. In de eerste maanden na invoering zijn grote aankondigingsborden geplaatst.
- De aangebrachte lijnen op de wecht slijten op verschillende plaatsen. Een deel van de bewoners wenst die lijnen niet meer opnieuw aan te laten brengen, omdat zij het niet vinden passen bij het historische karakter van de stad.
- Niet alle ingangen zijn voldoende herkenbaar. Hierin is een verbeterslag wenselijk, ook met het oog op eventuele invoering camerahandhaving. Daarin moet je aantonen waaruit blijkt dat je een ander gebied inrijdt. Met name bij de ingangen aan de Wortelhaven (drukke verkeerssituatie vraagt daar veel aandacht weggebruiker) en aan de Grote Kerkstraat lijken nog veel voertuigen onbewust te zijn van het feit dat ze een autoluw gebied inrijden.
- Onderzocht is om ook een verhoging te realiseren om de ingang beter herkenbaar te maken. Dat bleek (vooralsnog) niet mogelijk i.v.m. trillingen.
- Los van de inrichting van de ingangen is aan de inrichting van het autoluwe gebied vanuit dit project amper aandacht besteed (bijv. vergroening, verblijfsvriendelijke inrichting). Daardoor ontbreekt vooralsnog een perspectief van waar we in dit gebied naartoe werken.

5) Inrichting (2)

Conclusies Inrichting:

- De inrichting van het autoluwe gebied heeft zich beperkt tot inrichting van de ingangen van het gebied. Enkele ingangen (m.n. Wortelhaven en Grote Kerkstraat) zijn nog onvoldoende herkenbaar. Aan een meer verblijfsvriendelijke inrichting van het gebied zelf is binnen het autoluwe project geen aandacht besteed.

Aanbevelingen Inrichting:

- Realiseer duidelijker herkenbare ingangen. Daarmee optimaliseer je naleving. Een beter herkenbare ingang kan met name aan de Wortelhaven en in minder mate aan de Grote Kerkstraat het aantal voertuigbewegingen doen afnemen.
- De ontwerpende disciplines integraal aanhaken in het project.
- Geef vergroening een belangrijke rol in het vervolg van het project. Koppeling met project Bosk ligt daarbij voor de hand.
- Schets een perspectief van hoe het gebied er straks uit kan zien. Laat zien dat het gebied straks gaat veranderen in plaats van enkel 'je mag er niet in met je auto'. Dat helpt voor het draagvlak van de plannen.

6) Communicatie en participatie (1)

- In het voorbereidingstraject is intensief gecommuniceerd met de externe omgeving. Alle doelgroepen zijn relatief goed betrokken in de voorbereiding. En ook rondom invoering is veel gesproken met betrokkenen.
- Nauwe samenwerking met de binnenstadmanager heeft positief bijgedragen aan het informeren en consulteren van ondernemers en bewoners in het gebied.
- De communicatie heeft plaatsgevonden middels veel bilaterale gesprekken, vragen en antwoorden die via het projectmailadres binnenkwamen, nieuwsbrieven en een informatieavond waarin het voorkeursscenario is gecommuniceerd. In de coronaperiode waren grote plenaire bijeenkomsten niet mogelijk, maar zijn in kleinere gezelschappen (o.a. coffeeshopondernemers, vertegenwoordigers straten, wijkpanels, ondernemers) meerdere gesprekken gevoerd.
- In tegenstelling tot vergelijkbare projecten in andere steden is eerst 'naar buiten gegaan', waarna intern de schetsen van het plan zijn gemaakt.
- Communicatie is niet vanaf het eerste moment integraal meegenomen in de projectgroep. Daardoor was het een uitdaging om iedereen tijdig 'op te lijnen'.
- In het voorkeursscenario is camerahandhaving meegenomen. Dit heeft bij de buitenwereld de indruk gewekt dat dit definitief onderdeel zou zijn van het project. Het uiteindelijk weglaten van camera's in de definitieve plannen is daardoor als teleurstellend ervaren.

6) Communicatie en participatie (2)

Conclusies Communicatie en participatie

- In algemene zin zijn stakeholders positief over het stakeholdercontact. In vergelijking met vergelijkbare projecten in andere steden is dit proces intensief doorlopen. De gemeente is relatief vroeg in het proces 'naar buiten' gegaan. Het communiceren van het invoeren van camerahandhaving als onderdeel van het voorkeursscenario heeft verwachtingen gewekt die in fase 1 van het project niet zijn gerealiseerd.

Aanbevelingen Communicatie en participatie

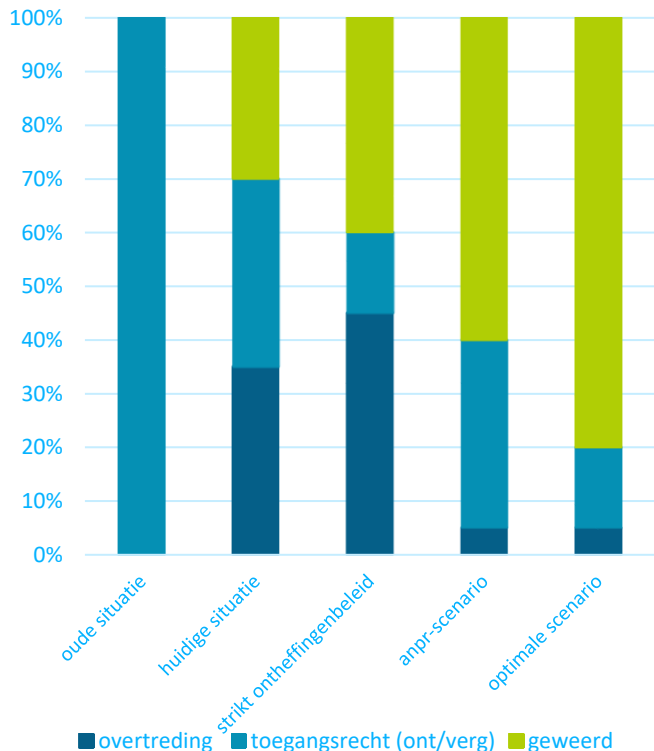
- Communicatie onderdeel maken van de integrale projectgroep. Daarbij hoort ook het opstellen van een communicatieplan voor het vervolg van het project. Daarbij qua proces en inhoud van de communicatie een nadrukkelijke link leggen met de op te stellen binnenstadsvisie
- Vervolg geven aan intensieve communicatie en participatie met de omgeving.
- Scherp communiceren wat het doel, kaders en planning van het project zijn.
- Het perspectief 'waar werken we met z'n allen naartoe' neerzetten en (lieft ook visueel) communiceren.

7) Ervaringen stakeholders

- Tijdens de evaluatie zijn 10 gesprekken gevoerd met groepen bewoners en ondernemers. Dit zijn 2 gesprekken geweest met wijkpanel binnenstad, gesprekken met vertegenwoordigers van een aantal straten (Grote Kerkstraat, Minnemastraat, Eewal/Wortelhaven, Bagijnestraat/Bollemansteeg) en enkele specifieke doelgroepen, zoals coffeeshopondernemers. Daarnaast is alle ondernemers en bewoners via een nieuwsbrief (1500 adressen) de mogelijkheid geboden om input te leveren. Hierop zijn 23 reacties binnengekomen.
- Over het algemeen ondersteunen ondernemers en bewoners de autoluwe gedachte en zijn ze blij met vermindering van onnodige voertuigbewegingen.
- Enkele ondernemers bij wie veel met de auto afgehaald werd (bijv. coffeeshops, afhalen maaltijden) geven aan significante omzetsderving te ervaren. Dit geldt vooral voor enkele ondernemers die relatief 'diep' in het autoluwe gebied gevestigd zijn.
- De reacties van de gesproken stakeholders over de gerealiseerde effecten in de eerste maanden zijn wisselend. De meeste zien dat de maatregelen significant effect hebben. Maar er worden ook absoluut verbeterpunten genoemd. De 4 belangrijkste verbeterpunten zijn:
 1. **Invoeren camerahandhaving.** Stakeholders zijn hier unaniem over. Het feit dat deze maatregel in eerste instantie wel onderdeel was van het voorkeurscenario, maar uiteindelijk niet meegenomen is in de eerste fase, heeft tot teleurstelling en scepsis gezorgd. Juist in de avonduren en weekenden (wanneer er minder boa's op straat) zijn, ervaren zij nog altijd (veel) overlast. Camerahandhaving wordt gezien als hét middel om deze overlast op te lossen
 2. **Inrichting en vergroening gebied.** Het uiteindelijke doel is niet het weren van verkeer, maar het aantrekkelijker maken van het gebied. Dat is onvoldoende meegenomen in fase 1. In de nieuwe situatie wordt aanbevolen om dit wel mee te nemen. Daarbij wordt speciale aandacht gevraagd voor de ingangen van het gebied om zo zichtbaarder te maken dat je een andere gebied inrijdt.
 3. **Verminderen parkeerdruk Eewal/Wortelhaven.** Zeker in de avonduren en weekenden is deze parkeerdruk te fors.
 4. **Eerst dít gebied optimaliseren** alvorens de autoluwe maatregelen uitbreiden naar een ander gebied* en overige verkeerssituaties in het gebied te wijzigen (bijv. 1-richtingsverkeer Bollemanssteeg). Voor het draagvlak is het belangrijk om beschikbare tijd en middelen eerst in te zetten voor het optimaliseren van het huidige gebied in plaats van veel energie te steken in andere gebieden.

* Dit is de wens van de stakeholders die in het gebied gevestigd zijn. In andere straten (bijv. Tweebaksmarkt, Korfmakersstraat) hebben stakeholders aangegeven graag ook z.s.m. autoluwe maatregelen in hun gebied te zien.

Effect strikter ontheffingenbeleid en invoering ANPR



Figuur 8: Effect aanvullende maatregelen op afname voertuigbewegingen

Effecten per scenario:

- De 2 maatregelen die het meest effect hebben op verdere afname van de voertuigbewegingen zijn: 1) strikter ontheffingenbeleid, en 2) invoering ANPR (camerahandhaving)
- De grafiek rechts laat het verwachte effect van deze aanvullende maatregelen zien op de voertuigbewegingen buiten venstertijden, waarbij we er vanuit gaan dat de ingangen beter herkenbaar worden. De verwachte verdere afname verschilt per locatie en tijdstip, de grafiek laat de gemiddelde verwachting zien.
- In elk scenario zijn er 3 groepen te onderscheiden:
 - Voertuigen met toegangsrecht:** dit zijn voertuigen met ontheffing.
 - Voertuigen die bewust of onbewust een **overtreding** maken.
 - Voertuigen die het gebied niet meer inrijden** in vergelijking met de oude situatie; dit is de verkeersafname (geweerd).
- We hanteren de volgende scenario's:
 - Oude situatie:** situatie van voor de afsluiting.
 - Huidige scenario:** huidige situatie zoals beschreven. Onderverdeling naar groepen is gebaseerd op de tellingen met telsingangen en voertuigtellingen door de verkeersregelaars: ca. 35% wordt geweerd, ca. 35% heeft een ontheffing.
 - Striktere ontheffingverlening:** scenario waarbij **geén ANPR** wordt ingezet, maar **wél strikter ontheffingen** worden verleend. Ervaring in andere steden leert dat hierbij een groot deel van de groep die in de huidige situatie wel een ontheffing heeft, maar bij strikter ontheffingenbeleid niet, verschuift naar de groep overtreders.
 - Inzet ANPR (5 ingangen):** scenario waarbij **wél ANPR** wordt ingezet (5 entreepunten), maar **niet strikter ontheffingen** worden verleend. Het aandeel overtreders zal hierdoor sterk afnemen, en een aanzienlijk deel hiervan zal een ontheffing aanvragen (die dus relatief eenvoudig worden verstrekt).
 - Optimale scenario:** waarbij striktere ontheffingverlening wordt toegepast en ANPR-handhaving wordt ingevoerd.

Conclusies

Aanpak project: Ondanks dat een verblijfsvriendelijke binnenstad altijd de kapstok is geweest, is het project vanaf het begin vooral verkeerskundig aangevlogen: minder voertuigbewegingen in de omgeving Gouverneursplein. Kanttekening bij deze verkeerskundige focus is dat niet direct alle kansen meegenomen zijn (zoals inrichting, gebied). Risico is bovendien dat je tegen beperkingen qua budget en doorlooptijd aanloopt. Daardoor kon in Leeuwarden camerahandhaving (wat wel onderdeel was van het voorkeursscenario) en digitalisering van de dienstverlening in Fase 1 uiteindelijk niet worden meegenomen. Deze suboptimale uitvoering was deels ingecalculeerd en een bewuste keuze, want het heeft ervoor gezorgd dat de eerste stap sneller gezet kon worden en het aantal voertuigbewegingen inmiddels significant is verminderd. Maar het heeft er ook toe geleid dat nog niet alle verwachtingen van stakeholders zijn waargemaakt en het optimale effect van de maatregelen dat nog niet is bereikt.

Monitoring voertuigbewegingen: De voertuigbewegingen zijn gemiddeld met 31% verminderd. Dit is een significante vermindering, maar ten opzichte van het optimale scenario (-80%) is deze vermindering beperkt. De afname verschilt per locatie en moment.

Parkeren: De parkeerdruk aan de Eewal/Wortelhaven is door verschillende oorzaken opvallend hoog, met name in de avonden en weekenden. Ook aan de randen van het autoluwe gebied is de parkeerdruk relatief hoog.

Dienstverlening, ontheffingenbeleid en ICT: Er zijn relatief veel jaarontheffingen verleend, aangezien het digitale loket nog niet in orde is. Omdat er 1) relatief vaak voor een jaarontheffing in plaats van een incidentele is gekozen en 2) omdat de gemeente de aanvragen coulanter toetst, is het aantal voertuigbewegingen minder afgenomen.

Handhaving: Handhaving met boa's op straat is onvoldoende om het gewenste effect te realiseren. De huidige inzet van boa's is daarvoor niet toereikend. Maar ook met het intensiever inzetten van boa's zal het aantal voertuigbewegingen niet fors meer afnemen. Met inzetten camerahandhaving wordt wel een significant effect verwacht. Met een combinatie van invoering camerahandhaving en een strikter ontheffingenbeleid wordt het grootste effect op afname van de voertuigbewegingen verwacht.

Inrichting: De inrichting van het autoluwe gebied heeft zich beperkt tot inrichting van de ingangen van het gebied. Enkele ingangen (m.n. Wortelhaven en Grote Kerkstraat) zijn nog onvoldoende herkenbaar. Aan een meer verblijfsvriendelijke inrichting van het gebied zelf is binnen het autoluwe project geen aandacht besteed.

Communicatie en participatie: In algemene zin zijn stakeholders positief over het stakeholdercontact. In vergelijking met vergelijkbare projecten in andere steden is het stakeholderproces intensief doorlopen. De gemeente is relatief vroeg in het proces 'naar buiten' gegaan. Het communiceren van het invoeren van camerahandhaving als onderdeel van het voorkeursscenario heeft verwachtingen gewekt die in fase 1 van het project niet zijn gerealiseerd.

Effect aanvullende maatregelen: De 2 aanvullende maatregelen die het meeste effect zullen hebben op de afname van voertuigbewegingen zijn: 1) strikter ontheffingenbeleid en 2) invoering camerahandhaving. Een combinatie van deze 2 aanvullende maatregelen kan zorgen voor een afname tot 80% van de voertuigbewegingen ten opzichte van de oude situatie.

Aanbevelingen (1)

Algemeen:

- Aan te bevelen is om in de vervolgfase te kiezen voor een integrale, gebiedsgerichte aanpak van (het noordwestelijk deel van) de binnenstad. Hierbij kan in ieder geval vergroening en inrichting van het gebied worden meegenomen. Het ligt voor de hand daarbij de link te leggen met de binnenstadsvisie. Het project Autoluwe binnenstad kan binnen die binnenstadsvisie gezien worden als een voorbeeldproject dat op de troepen vooruitloopt en (letterlijk) ruimte biedt voor een andere inrichting van de binnenstad.
- Eerst zorgen dat het huidige autoluwe gebied geoptimaliseerd wordt, alvorens prioriteit te geven aan andere straten en gebieden. Los van straten die gezien kunnen worden als 'laaghangend fruit' (=snelle invoering, veel draagvlak, weinig impact en investeringen).

Monitoring voertuigbewegingen:

- Vervolgonderzoek om het aandeel laad- en losverkeer, ontheffinghouders en overtreders in het Autoluwe gebied in beeld te brengen.

Parkeren:

- In de meest wenselijke situatie is het aantal parkeerders in het gebied beter gespreid. Om dat te bereiken kan een herindeling van de parkeerzones in het gebied wenselijk zijn. Denk aan het beperken van de mogelijkheid om te parkeren aan de Eewal/Wortelhaven tot vergunninghouders die in (de directe omgeving van) deze straten wonen.
- De plekken die in april beschikbaar komen in verband met afronding bouwwerkzaamheden (tijdelijk) inzetten om de hoge parkeerdruk te verminderen. Voor de langere termijn -als de parkeerdruk door maatregelen verminderd is- ontstaat (letterlijk) ruimte om deze plekken te benutten voor een meer verblijfsvriendelijke inrichting.
- Monitoring van de parkeerdruk (direct) buiten het gebied.
- Herijking criteria tijdelijke parkeervergunning voor bouwwerkzaamheden (bijv. maximum per klus/bedrijf).
- Intensiveren handhaving. In het optimale handhavingsscenario zal het aantal overtreders ca. 5% zijn. In de avonduren, wanneer de parkeerdruk het hoogst is (en het aandeel overtreders het hoogst lijkt), is het effect van een striktere handhaving op de parkeerdruk het hoogst.

Aanbevelingen (2)

Dienstverlening, ontheffingenbeleid en ICT:

- Maak de ontheffingverlening strikter (bij voorkeur in combinatie met invoering camerahandhaving). De keuze om in de huidige, tijdelijke situatie te kiezen voor een coulante ontheffingverlening is een begrijpelijke keuze. Wel is het wenselijk om striktere ontheffingverlening toe te passen als het digitale loket gerealiseerd is. Met name bouw-, installatie- en reparatiebedrijven én leveranciers van bedrijven zouden in die nieuwe situatie dan vaker gebruik maken van een incidentele ontheffing in plaats van de momenteel verleende jaarontheffingen. Jaarontheffingen kunnen overigens pas opnieuw beoordeeld worden als deze zijn verlopen. Dit is eind 2022 of eerder voor wat betreft de ontheffingen die eerder zijn verlopen.
- Het ontheffingenbeleid kan op enkele punten worden bijgeschaafd, zodat zowel intern als extern duidelijker is wie wel en wie niet in aanmerking komen voor een ontheffing.
- Opstellen van een workaroud zodat duidelijk wordt hoe aanvragen beoordeeld (zouden moeten) worden.
- Invoeren leges voor incidentele en jaarontheffingen.
- Verdere harmonisatie van het ontheffingenbeleid met andere steden Noord-NL, onder andere door net als Assen en Groningen in het ontheffingenbeleid tegemoet te komen aan Noord-Nederlandse ambitie op zero emissie logistiek (bijv. voordelen voor zero emissie).

Handhaving:

- Zet in op camerahandhaving (bij voorkeur in combinatie met een strikter ontheffingenbeleid).
- Bepaal vooraf het budget en de capaciteit die nodig is voor voldoende handhaving.

Inrichting:

- Realiseer duidelijker herkenbare ingangen. Daarmee optimaliseer je naleving. Een beter herkenbare ingang kan met name aan de Wortelhaven en in minder mate aan de Grote Kerkstraat het aantal voertuigbewegingen doen afnemen. De ontwerpende disciplines integraal aanhaken in het project.
- Geef vergroening een belangrijke rol in het vervolg van het project. Koppeling met project Bosk ligt daarbij voor de hand.
- Schets een perspectief van hoe het gebied er straks uit kan zien. Laat zien dat het gebied straks gaat veranderen in plaats van enkel 'je mag er niet in met je auto'. Dat helpt voor het draagvlak van de plannen.

Aanbevelingen (3)

Communicatie en participatie:

- Communicatie onderdeel maken van de integrale projectgroep. Daarbij hoort ook het opstellen van een communicatieplan voor het vervolg van het project. Daarbij qua proces en inhoud van de communicatie een nadrukkelijke link leggen met de op te stellen binnenstadsvisie
- Vervolg geven aan intensieve communicatie en participatie met de omgeving.
- Scherp communiceren wat het doel, kaders en planning van het project zijn.
- Zet het perspectief 'waar werken we met z'n allen naartoe' goed neer en communcieer dit (liefst ook visueel).