

STAPPENPLAN IMPLEMENTATIE ZERO-EMISSIEZONE | GEMEENTEN

Waar gaat dit document over?

Dit document gaat over de implementatie van een zero-emissie (ZE-)zone voor stadslogistiek door gemeenten (kortweg: ZE-zone).

Voor wie is dit document?

Gemeentemedewerkers die te maken krijgen met het invoeren van ZE-zones voor stadslogistiek.

Wat is het doel van dit document?

Het stappenplan geeft een overzicht van de verschillende stappen die gezet moeten worden bij het invoeren van een ZE-zone. Het document gaat in op de volgorde en aard van deze stappen en bevat verwijzingen naar andere relevante documenten. De inhoudsopgave verschaft een blik in de onderwerpen die behandeld worden. Het stappenplan wordt aangevuld wanneer nieuwe relevante informatie of documenten beschikbaar zijn.

Inhoudsopgave

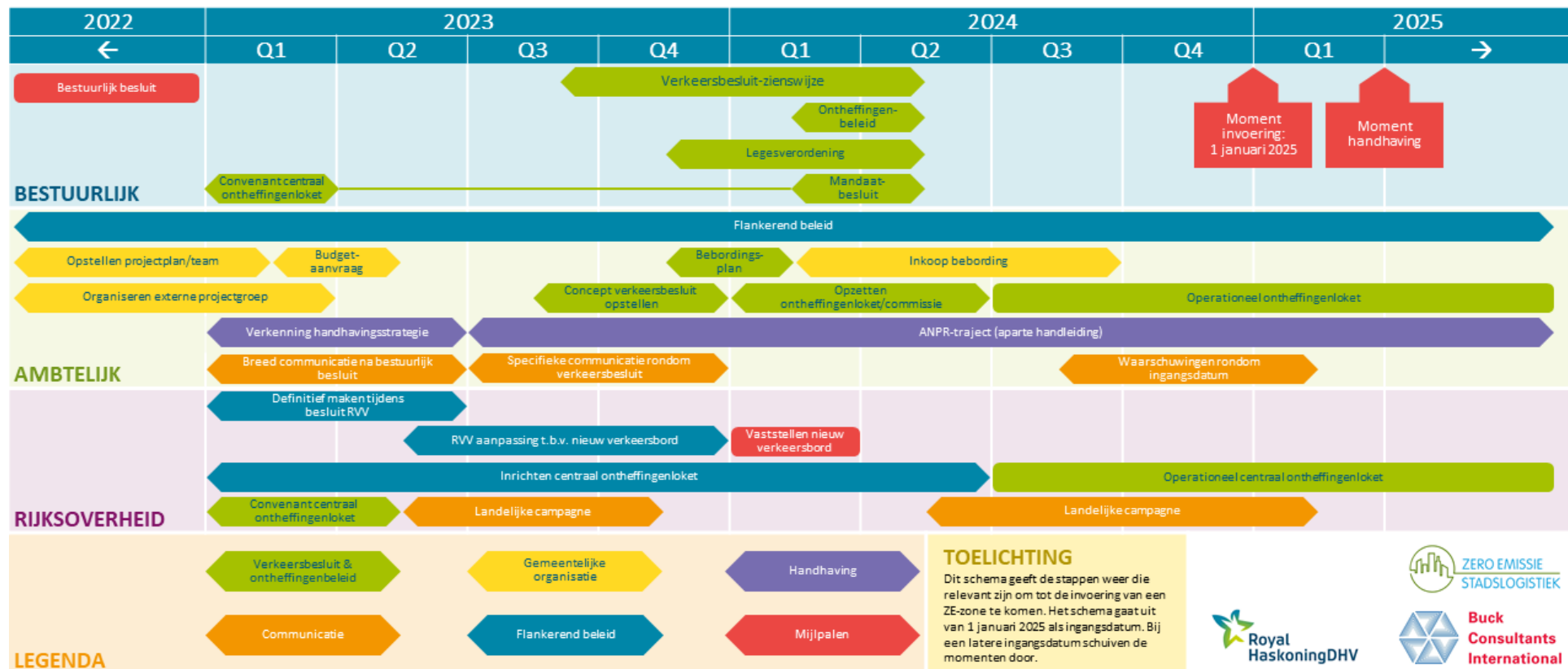
1. Tijdpad	2
2. Stappenplan	3
2.1 Bestuurlijk besluit tot invoering	3
2.2 Verkeersbesluit & ontheffingbeleid	4
2.3 Gemeentelijke organisatie	9
2.4 Handhaving	12
2.5 Communicatie	14
2.6 Flankerend beleid	16
3. Benodigde kosten en capaciteit	17
3.1 Introductie	17
3.2 Kosteninschatting	17
3.3 Conclusie en adviezen	18



Versie: 1.0

Datum: 24 februari 2023

1. Tijdpad



2. Stappenplan

Hoofdstuk 2 gaat in op de stappen die nodig zijn om tot de invoering van een ZE-zone te komen. Deze onderdelen zijn geclusterd rond de volgende thema's:

- 2.1 Bestuurlijke besluitvorming
- 2.2 Verkeersbesluit / ontheffingenbeleid
- 2.3 Gemeentelijke organisatie
- 2.4 Handhaving
- 2.5 Communicatie
- 2.6 Flankerend beleid

De samenhang en volgorde van de stappen en thema's is schematisch weergegeven in de illustratie op voorgaande pagina.



2.1 Bestuurlijk besluit tot invoering

De eerste stap die gezet moet worden om te starten met de invoering van een ZE-zone is het collegebesluit.

2.1.1 Collegebesluit

Als startsein van het invoeren van een zero-emissiezone, moet er een bestuurlijk besluit genomen worden. Dit besluit wordt in principe genomen door het college van B&W, maar kan – gezien de mogelijke impact – ook worden genomen door de raad. Bijna 30 gemeenten hebben dit besluit inmiddels genomen, zie [kaart ZE-zones](#) voor een overzicht van deze gemeenten.

Het besluit tot invoering moet ten minste de volgende onderdelen bevatten:

- Omvang zone, waarbij bij voorkeur de omvang van de zone is weergegeven op een kaart.
- Ingangsdatum, waarbij het moment van invoering is benoemd, bij voorkeur expliciet met datum.

Planning

Het is van belang dat de zone bijtijds wordt aangekondigd zodat voertuigeigenaren zich goed kunnen voorbereiden op de invoering. In de UAS (Uitvoeringsagenda Stadslogistiek) is afgesproken om ten minste vier jaar voor ingang van de zone een (expliciet) besluit te nemen. In andere woorden: bij voorkeur gaat de zone in minimaal vier jaar na het invoeringsbesluit.

Inspraak

Het is denkbaar dat het B&W-besluit ook ter inspraak wordt aangeboden. Tot dusverre is dit nog niet gebeurd in de 'ZE-zone steden'. Bij het nemen van een verkeersbesluit (zie stap 2) kan worden gekozen voor een uitgebreide variant met inspraak. Op deze manier is inspraak voor burgers op de invoering van een ZE-zone in principe voldoende geborgd. Het is echter aan de gemeente (bestuur en ambtelijke organisatie) om hier een eigen afweging in te maken.

2.2 Verkeersbesluit & ontheffingenbeleid

De ZE-zone wordt formeel ingevoerd door middel van het verkeersbesluit. In het eerste deel van deze paragraaf wordt ingegaan op het verkeersbesluit in relatie tot de aanpassing van het RVV, wordt er toelichting gegeven op de twee procedures die gevolgd kunnen worden bij het nemen van een verkeersbesluit en wordt ingegaan op de inhoud van een dergelijk verkeersbesluit.

In het tweede deel van deze paragraaf ligt de nadruk op het bijbehorend ontheffingenbeleid. Hier wordt ingegaan op landelijk afgestemde ontheffingen, het Centraal Loket, een mandaatbesluit, het Convenant Centraal Loket en het aanpassen van een legesverordening.

2.2.1 Verkeersbesluit en RVV-aanpassing

Het Rijk werkt aan een definitieve aanpassing van het RVV (Reglement verkeersregels en verkeerstekens). Naar verwachting zal deze aanpassing per 1-7-2023 voltooid zijn.

In zowel de huidige als het aangepaste reglement wordt nog gewerkt met het C22c bord (zie Figuur 1). Dit bord kan echter verwarring veroorzaken in gemeenten waar ook een milieuzone voor personen- en/of bestelverkeer is ingevoerd. Daarnaast is het verkeersbord niet toekomstbestendig omdat het geen ruimte laat voor andere voertuigcategorieën, zoals autobussen (touringcars) en taxi's. Om deze redenen zal, na de aanpassing op 1-7-2023, het RVV nogmaals worden aangepast om een nieuw zero-emissiezonebord te introduceren. Dit zal naar verwachting per 1-1-2024 voltooid zijn. In de loop van 2023 zal bekend worden hoe het nieuwe bord eruit komt te zien.

Ons advies aan gemeenten is om **na de zomer van 2023** te starten met het informele inspraaktraject voorafgaand aan het definitieve verkeersbesluit. Het definitieve verkeersbesluit kan dan genomen worden na 1-1-2024. Zo kan het nieuwe bord (C22x) in het definitieve besluit (begin 2024) worden opgenomen. Wanneer dit precies is, hangt af van de snelheid waarmee de zienswijzenprocedure doorlopen wordt.

In theorie is het ook mogelijk een verkeersbesluit te nemen voor 1-7-2023, maar dit zal dan moeten gebeuren op basis van het C22c-bord. Bij de latere aanpassing van het RVV moet het gemeentelijk verkeersbesluit dan ook aangepast worden. Dat betekent dat er opnieuw een verkeersbesluit genomen moet worden, wat veel extra inspanning kost en bovendien tot extra bezwaar en beroep kan leiden. De volgende paragraaf zal verder ingaan op de procedure rondom het nemen van een verkeersbesluit.



Figuur 1: C22c-bord (RVV, 1990).

2.2.2 Procedure verkeersbesluit

Gemeenten kunnen voor een verkeersbesluit twee procedures volgen:

- 1 De uniforme openbare voorbereidingsprocedure
- 2 De reguliere verkeersbesluitprocedure

In deze paragraaf worden de twee procedures toegelicht en wordt besproken wat de voor- en nadelen van de procedures zijn.

Procedure 1: Via een uniforme openbare voorbereidingsprocedure (UOV)

Bij een uniforme openbare voorbereidingsprocedure als bedoeld in Afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht, beslist het college van B&W om een ontwerpverkeersbesluit en de bijbehorende stukken (waaronder een concept-ontheffingenbeleid of een schets hiervan) ter inzage te leggen en zienswijzen te vragen. De ingediende zienswijzen hoeven niet tegen het besluit zijn, ze kunnen ook instemmend zijn of een aansporing zijn om 'meer' te doen dan het besluit.

De termijn voor het indienen van zienswijzen bedraagt zes weken. Na het verstrijken van de termijn verwerkt het college van B&W de ingebrachte zienswijzen door hierop te reageren in een Nota van Beantwoording van Zienswijzen. In dit document geeft het college aan of een zienswijze wel of niet tot aanpassing van het ontwerpbesluit heeft geleid. Meestal wordt samen met de Nota van Beantwoording ook het definitieve verkeersbesluit (en het definitieve ontheffingenbeleid) gepubliceerd. De doorlooptijd van een zienswijzenprocedure is – afhankelijk van de hoeveelheid en complexiteit van ingebrachte zienswijzen én van de tijd die een gemeente nodig heeft om bestuurlijke besluiten te nemen – **vier tot acht maanden**. Deze spreiding wordt veroorzaakt door de benodigde menskracht om een Nota van Beantwoording op te stellen en door de interne procedures om diverse stukken door het college te laten bekrachtigen. Met oog op voldoende respons is het van belang om de zienswijzeperiode niet in de zomervakantie te laten vallen.

Belangrijk is dat er in de UOV-procedure geen mogelijkheid tot bezwaar bestaat; wel kan men in beroep bij de rechtbank.

Procedure 2: De reguliere verkeersbesluitprocedure

De reguliere verkeersbesluitprocedure is de route die voor de meeste verkeersbesluiten wordt gevolgd. Het nemen van zo'n verkeersbesluit is doorgaans gemandateerd door B&W aan de directie van de (mobiliteits-) afdeling. Na publicatie van het verkeersbesluit hebben uitsluitend belanghebbenden de mogelijkheid om binnen zes weken bezwaar te maken tegen het besluit.

Afhankelijk van hoe een gemeente dit heeft vormgegeven, worden deze bezwaren behandeld door een bezwaarschriftencommissie. Bezwaarmakers hebben recht om te worden gehoord, in de vorm van een of meerdere hoorzittingen. Op basis van de uitgebrachte adviezen neemt het bestuursorgaan besluiten op de bezwaarschriften. De adviezen kunnen leiden tot aanpassing van het verkeersbesluit, maar als het college het er niet mee eens is, kan het daar gemotiveerd van afwijken. Uiteraard staat de mogelijkheid open voor belanghebbenden om in beroep te gaan na een genomen besluit. De doorlooptijd van de reguliere procedure, van het moment van publicatie tot definitief besluit, is circa **twee tot drie maanden**.

Voor beide procedures geldt: bij voorkeur wordt parallel aan het verkeersbesluit ook het ontheffingenbeleid gepubliceerd. Vanaf paragraaf 2.2.4 wordt het ontheffingenbeleid nader toegelicht.

Welke procedure?

De vraag welke procedure het meest gepast is hangt af van verschillende (lokale) factoren. De eerste procedure, de UOV-procedure, heeft als voordeel dat iedereen (ook niet belanghebbenden) kan meedoen. Bovendien kan de inhoud van het definitieve besluit beter aansluiten op de inzichten die naar voren komen uit de zienswijzen.

Tevens borgt de UOV-procedure een gedegen belangenafweging. De rechter let bij beroepszaken vooral op deze belangenafweging. Daarmee is het risico op afkeuring door de rechter bij een UOV-procedure kleiner dan bij een reguliere verkeersbesluitprocedure.

De tweede procedure, de reguliere verkeersbesluitprocedure, heeft als voor- en nadeel dat alleen belanghebbenden mee kunnen doen. Het voordeel is dat er hierdoor mogelijk minder zienswijzen binnenkomen, waardoor het bestuurlijke proces sneller doorlopen kan worden. Het mogelijke nadeel hiervan is dat er belangrijke zienswijzen en opinies van niet-direct belanghebbenden kunnen ontbreken.

Wat wel kan in combinatie met de reguliere verkeersbesluitprocedure, is het organiseren van inspraak op het beleidsvoornemen, voorafgaand aan het verkeersbesluit. Die inspraakperiode kan dan gebruikt worden om zicht te krijgen op alle feiten en belangen (bijvoorbeeld omdat de situatie complex is, het een omvangrijke zone met een ingewikkelde grens betreft, etc.). Na het definitieve verkeersbesluit volgt dan de bezwaarmogelijkheid, daarna kan eventueel de gang naar de rechter worden gemaakt.

2.2.3 Inhoud verkeersbesluit

Onderdelen die een plek moeten krijgen in het verkeersbesluit zijn:

- Kaart van de zone, waarin gedetailleerd is aangegeven waar de grens van de zone loopt. Eventueel – niet verplicht - wordt al aangegeven waar bebording (ingang zone, uitgang zone en vooraankondigingsborden) is voorzien.
- Effectstudie ter onderbouwing, waarin de effecten van de zone op onder andere klimaat (reductie CO₂-uitstoot), luchtkwaliteit, verkeer (duiding van eventuele omrijdeffecten, uitstralingseffecten) en – afhankelijk per gemeente – andere wenselijke aspecten zoals geluid, aantrekkelijk winkelklimaat, etc. worden omschreven. Zie [Methodologie effectstudie zero-emissiezones](#) voor meer toelichting. SPES werkt momenteel aan een document genaamd “Onderbouwing Verkeersbesluit”. Naar verwachting zal dit gereed zijn in Q2, 2023.
- Belangenafweging, waarin expliciet omschreven wordt welke Wegenverkeerswetbelangen in het geding zijn en hoe die ten opzichte van elkaar zijn afgewogen. Grofweg gaat het daarbij om het collectief belang van leefbaarheid (schone lucht, geluid, klimaat, overlast) enerzijds en het individueel belang van voertuigeigenaren anderzijds.

Relevant is om in de planning ook rekening te houden met het moment van de eerste aankondiging (zie Collegebesluit) en het verkeersbesluit. Zoals eerder benoemd, is er in de UAS hiervoor een termijn van vier jaar afgesproken. Door deze termijn te respecteren staat de wegbeheerder sterker in eventuele juridische procedures. Een kortere termijn is verdedigbaar, maar dan zal er een zeer goede onderbouwing voor moeten worden gegeven.

2.2.4 Ontheffingenbeleid

Het ontheffingenbeleid is nauw gerelateerd aan het verkeersbesluit. Het ontheffingenbeleid is een apart besluit van het college van B&W dat bij het verkeersbesluit 'hoort'. Zonder verkeersbesluit is er immers geen ontheffingenbeleid. Er zijn in het geval van ZE-zones twee typen ontheffingen:

- Landelijk afgestemde ontheffingen (overgrote deel van de ontheffingen)
- Gemeentelijke ontheffingen

Landelijk afgestemde ontheffingen zullen bij het Centraal Loket ontheffingverlening ZE-zones (hierna het Centraal Loket) via een internetportaal aangevraagd worden. Het Centraal Loket dient daarvoor een mandaat te krijgen vanuit de gemeente. In onderstaande paragrafen wordt hier uitgebreider bij stilgestaan.

Gemeentelijke ontheffingen zijn de ontheffingen die de gemeente zelf verleent. Dit zijn de ontheffingen op basis van "dreigend faillissement" en de hardheidsclausule.

Het is mogelijk om het ontheffingenbeleid apart ter inspraak voor te leggen. Het verdient echter aanbeveling om (de contouren van) het ontheffingenbeleid tezamen met het verkeersbesluit ter inspraak te leggen.

2.2.5 Landelijk afgestemde ontheffingen: Centraal Loket

Het overgrote deel van de ontheffingen zal in mandaat landelijk worden uitgegeven. Een totaaloverzicht van de landelijke ontheffingen (alsmede de wijze waarop deze worden verleend) is opgenomen in de Handleiding Ontheffingverlening. Dit bestand is te vinden op de website www.opwegnaarzes.nl/kennisbank.

2.2.6 Mandaatbesluit

De gemeente is als wegbeheerder op grond van het RVV bevoegd om ontheffingen te verlenen. Wanneer het Centraal Loket deze ontheffingen namens de gemeente wil kunnen verlenen, dient de gemeente het Centraal Loket (conform de bepalingen omtrent mandatering in de Algemene wet bestuursrecht) te mandateren.

Het Centraal Loket neemt niet alleen de ontheffingverlening namens alle gemeenten over, maar zal ook namens de gemeenten leges heffen op de ontheffingsaanvragen.

Het mandateringsbesluit is in principe qua inhoud voor alle gemeenten gelijk (los van eventuele introductie en contextbeschrijving) en is als bijlage opgenomen bij het Convenant. De link volgt op www.opwegnaarzes.nl/kennisbank (gereed Q1, 2023).

2.2.7 Convenant Centraal Loket

Het is de bedoeling om een convenant te sluiten tussen alle gemeenten met een (voorgenomen) ZE-zone en het Rijk, waarmee de gemeenten formeel bevestigen dat de ontheffingverlening centraal en uniform geregeld wordt. Met dit convenant:

- geven zij gezamenlijk opdracht voor het instellen en beheren van het Centraal Loket;
- maken zij gezamenlijke afspraken over welke ontheffingsaanvragen door het Centraal Loket behandeld worden;
- mandateren zij het Centraal Loket voor het in behandeling nemen en verlenen of afwijzen van aanvragen voor ontheffingen;
- maken zij gezamenlijk afspraken over de afhandeling van bezwaar- en beroepszaken;
- maken zij gezamenlijk afspraken over hoe de financiering wordt geregeld.

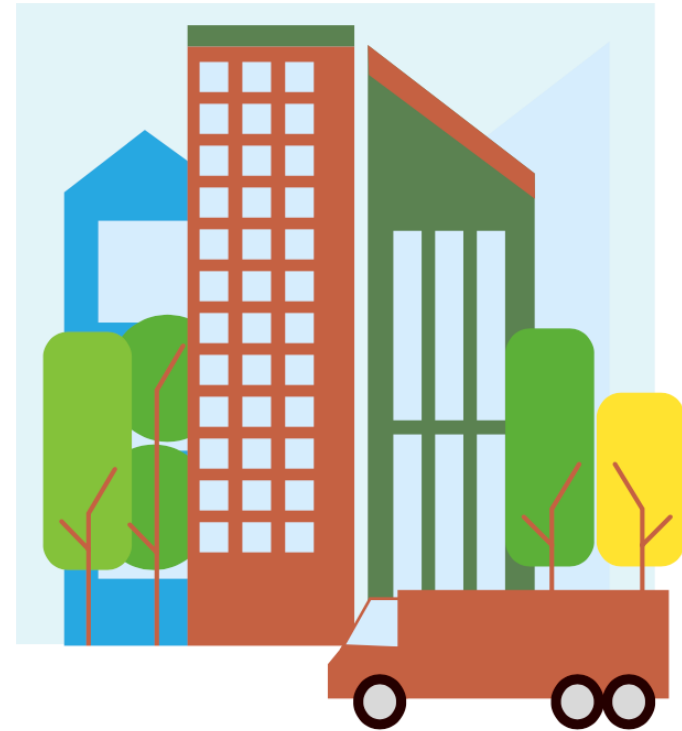
Het ondertekenen van het convenant zal in het voorjaar van 2023 gebeuren en vergt een apart B&W-besluit.

2.2.8 Aanpassen legesverordening

Voor ontheffingen worden leges geheven, er zijn immers ook kosten aan de behandeling van aanvragen verbonden (zoals een beoordeling door aparte commissies). Om die reden moeten de ontheffingen die in het ontheffingenbeleid zijn opgenomen ook worden opgenomen in de lokale legesverordening.

De legesverordening wordt meestal meer dan 1 of 2 maal per jaar aangepast. Het is daarom zaak om, wanneer het ontheffingenbeleid duidelijk wordt, zo spoedig mogelijk ook de legesverordening aan te passen en de nieuwe ontheffingen toe te voegen. De meeste ontheffingen worden echter via het Centraal Loket afgehandeld, dat hiervoor zelf leges heft.

Met het oog op het bieden van zekerheid aan voertuigeigenaren worden bij voorkeur ontheffingen zo vroeg mogelijk aangevraagd, in ieder geval ruim voor de zone in werking treedt. Dit betekent dat ook de legesverordening bijtijds moet zijn aangepast.



2.3 Gemeentelijke organisatie

Voor de realisatie van de zone dienen er veel verschillende zaken geregeld te worden, die door verschillende afdelingen binnen de gemeente moeten worden opgepakt. In dit stappenplan ligt de focus op de activiteiten die moeten worden ondernomen nádat het collegebesluit tot invoering is genomen. Wij onderscheiden de volgende trajecten:

- Samenstellen van projectplan en projectteam
- Detailleren van budgetaanvraag
- Organiseren van externe projectgroep / stakeholdergroep
- Operationele werkzaamheden

2.3.1 Opstellen projectplan en projectteam

Kort na bestuurlijke vaststelling moet worden gestart met de voorbereiding van de invoering van de zone. Ons advies is om dit uiterlijk Q1 2023 te doen om realisatie op 1-1-2025 te kunnen halen. Om dit op gestructureerde wijze te doen is het aan te raden om een projectplan op te stellen. Onderdelen van het projectplan dienen ten minste te zijn:

- Beleidscontext, waarbij de verschillende doelen worden omschreven die de zone dient. Hierbij wordt bijvoorbeeld de relatie gelegd met de gemeentelijke klimaatdoelen en doelen m.b.t. de leefbaarheid, mobiliteit etc. Er kan ook worden gewezen op regionale opgaven.
- Bestuurlijke context, waarbij de relevante wethouders en hun rol wordt benoemd.
- Projectorganisatie, waarbij het aan te raden is de expertises uit de volgende opsommingen op te nemen.
- Beschrijving van onderdelen zoals ontheffingen, handhaving, bebording. De inhoud van deze onderdelen kan worden afgeleid van de teksten in dit stappenplan.
- Planning op hoofdlijnen, inclusief de voorziene mijlpalen.
- Communicatie, bij voorkeur via een apart communicatieplan.

Het projectteam is verantwoordelijk voor de voorbereiding en realisatie van de zone. Het is aan te bevelen om ten minste de volgende expertises / personen op te nemen in het projectteam:

- Projectleider;
- Communicatie, met oog op communicatie naar stakeholders;
- Handhaving, met oog op de handhavingsopgave (ANPR, boa's);
- Jurist (bestuursrecht), met oog op de opgaven rondom het verkeersbesluit en ontheffingenbeleid;
- Beleidsadviseur, met oog op bestuurlijke en interne afstemming binnen de gemeente.

Daarnaast kan het team worden aangevuld met:

- Dienstverlening, met oog op de opgaven rondom ontheffingverlening;
- Assetmanagement, met oog op bebording, plaatsing ANPR, etc.;
- Inkoop, met oog op inkoop van ANPR, ICT, personeel en eventueel bebording;
- Projectmanager Binnenstad, met het oog op ontwikkelingen in de binnenstad.

2.3.2 Detailleren budgetaanvraag

In veel gevallen is er bij het bestuurlijk besluit tot invoering al een (grove) indicatie van de kosten opgenomen, eventueel met de dekking. Deze indicatie moet vervolgens nader worden gespecificeerd voor zowel de voorbereidingsjaren als (een deel) van de jaren na invoering. Aandachtspunten hierbij zijn:

- Onderscheid tussen eenmalige en structurele kosten; waarbij duidelijk wordt gemaakt welke kosten eenmalig zijn (bijvoorbeeld investeringen in hardware, implementatiekosten ANPR en bebording) en welke kosten structureel zijn (bijvoorbeeld boa's of de licentiekosten voor softwaresystemen).
- Borgen en verantwoorden van landelijke klimaatgelden (uitgekeerd via Economische Zaken). Het Rijk stelt uitvoeringsmiddelen beschikbaar voor gemeentelijk klimaat- en energiebeleid aan gemeenten die in 2025 of 2026 de ZE-zone invoeren. De gemeenten die zich hiervoor kwalificeren zijn opgenomen in de landelijke regeling voor de uitkering van de middelen. De middelen zijn niet geoormerkt voor de kosten die samenhangen met de ZE-zone, daarom is het van belang dat het projectteam voor de zone deze middelen nu al (Q1, 2023) intern claimt. Ook is het van belang om goed te documenteren hoe de middelen gebruikt zijn. Let op: de middelen zijn hoofdzakelijk bestemd voor personele kosten (90%).
- Financiële baten: omdat de geïnde boetes naar de rijkskas vloeien, bestaan de baten alleen uit ontvangen leges voor de lokale ontheffingen. De meeste ontheffingen worden via het Centraal Loket afgehandeld, dat hiervoor zelf leges heft.

Rijksondersteuning via Uitvoeringsmiddelen klimaat- en energiebeleid

Het Rijk heeft bekendgemaakt gemeenten te ondersteunen bij het nemen van maatregelen uit het Klimaatakkoord. De invoering van de ZE-zones is één van de maatregelen uit het Klimaatakkoord.

Via een ministeriële regeling, in de vorm van een brede doeluitkering (BDU), zal het Rijk bijdragen aan de implementatiekosten van gemeenten voor invoering van de ZE-zone.

Het jaarlijkse bedrag dat wordt uitgekeerd (in principe voor drie achtereenvolgende jaren) is €387.472. Gemeenten die de zone invoeren in 2025 of 2026 ontvangen dit bedrag al in 2023. Ook in volgende jaren is het bedrag beschikbaar.

Bron: brief medeoverheden uitvoeringsmiddelen KE-beleid. Datum 25 oktober 2022, Kenmerk DGKE-K / 22510197

2.3.3 Organiseren externe projectgroep / stakeholdergroep

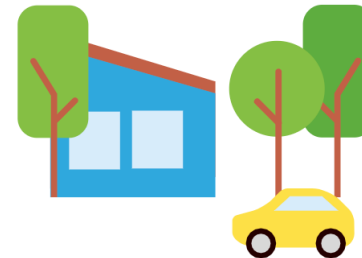
Naast een goede interne organisatie is ook externe afstemming essentieel. Veel gemeenten doen dit door het organiseren van een projectgroep waar externe stakeholders voor worden uitgenodigd, zoals ondernemers- en bewonersverenigingen, brancheorganisaties (TLN, evofenedex, MKB-Nederland, etc.) en – afhankelijk per gemeente – vertegenwoordiging van bepaalde doelgroepen (o.a. onderwijs, wijkraden, ambulante handel (CVAH), etc.).

2.3.4 Operationele werkzaamheden

Een aantal operationele onderdelen vraagt bijtijds de nodige aandacht en de nodige middelen. Het betreft de volgende zaken:

- Ontheffingen
 - Landelijk wordt een Centraal Loket voor ontheffingen van de toegangsregels tot de ZE-zone ingericht. Hier kunnen ondernemers voor de meeste soorten ontheffingen terecht¹. Voor twee soorten ontheffingen wordt elke gemeente zelf verantwoordelijk: dreigend faillissement en de hardheidsclausule. In de meeste gevallen dient hiervoor het huidige ontheffingen/vergunningen portaal te worden aangepast.
 - Opzetten van een beoordelingscommissie voor ontheffingen die worden verleend op basis van “hardheidsclausule” en “dreigend faillissement”. Deze ontheffingen worden door de gemeente getoetst, mede op basis van een landelijk advies. Het ligt voor de hand om hiervoor een apart(e) team of commissie op te stellen.

- Voorbereiden bebording
 - Bebordingsplan: een bebordingsplan geeft op gedetailleerd niveau aan (kaart en tekst) waar de grens van de zone loopt en waar bebording (ingang zone, uitgang zone en vooraankondigingsborden) is voorzien. Het bebordingsplan is noodzakelijk voor het handhavingsplan en bijzonder nuttig voor de inkoop van borden en aanverwante benodigdheden (palen, portalen, etc.).
 - Inkoop borden: bij grote aantallen borden, alsmede borden voor drukke of bijzondere locaties (bijvoorbeeld grote borden langs wegen met hoge snelheden), is het verstandig deze bijtijds te bestellen. Daarbij is het advies dit te doen nadat het verkeersbesluit definitief is. Bovendien is het hoe dan ook noodzakelijk te wachten tot na 1/1/2024 omdat dan duidelijk is hoe het bord er uit gaat zien (zie ook hoofdstuk 2.2.1 Verkeersbesluit en RVV-aanpassing).
- Inkoop ANPR en ondersteunende ICT, zie hoofdstuk 2.4 Handhaving.
- Inzet communicatiemiddelen, zie hoofdstuk 2.5 Communicatie.



1. De volgende soorten ontheffingen zullen via het Centraal Loket worden verleend: Bijzondere voertuigen zoals opgenomen in het Tijdelijk besluit nul-emissiezones; Dagontheffingen voor vrachtverkeer en bestelverkeer; Lange levertijd emissievrije vracht- en bestelauto's; Niet-beschikbaarheid van ZE-voertuigen (bij ingang van de zones); Bestel- en vrachtwagens in particulier bezit (voor particulier gebruik); Plug-in hybride vrachtwagens.

2.4 Handhaving

Handhaving vormt een essentieel onderdeel van de ZE-zone. Bij voorkeur wordt de zone gehandhaafd met ANPR (*automatic number plate recognition*), waarbij ondersteunend boa's (buitengewoon opsporingsambtenaren) worden ingezet. Voor ANPR-handhaving heeft SPES een aparte handleiding opgesteld voor gemeenten: [Leidraad ANPR-handhaving](#).

In deze handleiding worden 4 fasen onderscheiden (zie ook tabel 1):

- Fase 1: Beleid, strategie en randvoorwaarden (waarin wordt ingegaan op o.a. ambitie, kaders, inzicht in bestaande systemen/processen, en het Plan van Aanpak Handhaving).
- Fase 2: Voorbereiding van de aanbesteding (waarin de inkoop van ANPR en aanverwante IT wordt voorbereid, met aandacht voor o.a. programma van eisen, aanbestedingsleidraad, locatieplan, marktoriëntatie).
- Fase 3: Uitvoeren van de aanbesteding (waarin de aanbesteding of inkoop feitelijk plaatsvindt, resulterend in de definitieve gunning).
- Fase 4: Implementatie (waarin het ANPR-systeem wordt geïnstalleerd en in gebruik wordt genomen).

In dit stappenplan gaan wij slechts op hoofdlijnen in op de handhavingsaspecten die een directe link hebben met de overige onderdelen in dit stappenplan, te weten:

- Verkennen handhavingsstrategie
- Handhavingsplan
- Aanbesteding en implementatie

2.4.1 Verkennen handhavingsstrategie

Per gemeente zullen verschillende afwegingen worden gemaakt over ANPR-inzet. Zo zijn er gemeenten zonder huidige ANPR-inzet, zijn er gemeenten die wel ANPR inzetten maar in een ander gebied dan de ZE-zone en zijn er gemeenten waar de huidige milieuzone of voetgangerszone overeenkomt met de ZE-zone en al wordt gehandhaafd met ANPR.

Omdat de impact van handhavingskeuzes groot is (qua directe kosten, maar ook qua kosten voor opvolging van potentiële overtredingen) is het verstandig om vroeg in het proces te bepalen hoe handhaving er uit gaat zien. Dit kan worden gedaan via een korte verkenning, waarbij bijvoorbeeld in kaart wordt gebracht of er met vaste, roulerende of rijdende ANPR wordt gehandhaafd en op welke locaties dit zal plaatsvinden. De uitkomsten van deze verkenning zijn bepalend voor de budgetaanvraag (zie hoofdstuk 2.3.2 Detaillieren budgetaanvraag). Hoe dan ook is het belangrijk om al in dit stadium voldoende capaciteit (bemensing) aan te vragen bij de afdeling Handhaving; ook bij de inzet van ANPR zijn boa's noodzakelijk (voor visuele toetsing van camerabeelden, afhandelen van bezwaren en uitvoeren van bordenschouw).

Voor een goede afweging tussen handhavingsvormen verwijzen wij naar [Kosteneffectieve handhavingsmogelijkheden voor de ZE-zones | Apeldoorn en Deventer](#).

2.4.2 Handhavingsplan

De belangrijkste keuzes met betrekking tot de handhaving worden vastgelegd in het handhavingsplan; een document dat wordt afgestemd met het Openbaar Ministerie (Commissie Verkeer). Het handhavingsplan kan al worden opgesteld voordat het verkeersbesluit is vastgesteld, dit kan een positieve impact hebben op de doorlooptijd van de invoering van de ZE-zone. Eventuele wijzigingen die volgen uit het traject van het verkeersbesluit kunnen, indien nodig, dan nog worden aangepast in het handhavingsplan. Voor de inhoud van het handhavingsplan verwijzen wij naar de [Leidraad ANPR-handhaving](#) en het [Beleidskader digitale handhaving geslotenverklaringen en voetgangersgebieden](#).

2.4.3 Aanbesteding en implementatie van ANPR

Voor meer informatie over de aanbesteding en implementatie van ANPR verwijzen wij naar de aparte handleiding: [Leidraad ANPR-handhaving.pdf \(opwegnaarzes.nl\)](#).

	Fase 1: Beleid strategie en randvoorwaarden	Fase 2 Voorbereiding van aanbesteding	Fase 3: Uitvoeren van aanbesteding	Fase 4: Implementatie
Fase	Ambitie en strategie vaststellen op basis van beleidskaders Inzicht in: <ul style="list-style-type: none"> • Systemen • Processen • Organisatie Handhavingsplan <ul style="list-style-type: none"> • Opstellen van concept handhavingsplan • Afstemmen handhavingsplan met CVOM • Goedkeuring bij driehoek Juridische kaders Kosten in concept Bepalen scope	Programma van eisen Aanbestedingsleidraad Locatieplan Conceptovereenkomst Vaststellen PvA CVOM Marktoriëntatie Interne raming	Aankondiging Publicatie Vragenronde(s) – Nota van Inlichtingen Indienden inschrijvingen Voornemen tot gunning Standstill periode (Proof of concept)	Startgesprek Voorbereiding locaties Installatie hardware Inrichting Backend Acceptatietesten (FAT/SAT) Werkprocessen implementeren Voorlichting stakeholders Handhavers opleiden
Doel	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Stakeholders ‘op dezelfde pagina’ ➤ Uitgangspunten duidelijk ➤ Wensen en doelen duidelijk ➤ Onderbouwing handhaving met camera’s 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Vertalen doelen en wensen naar specifieke eisen ➤ Inzicht in kosten ➤ Systeemdefinitie ➤ Raakvlak duidelijk 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Zorgvuldig doorlopen ➤ Aanbesteding ➤ Stukken op orde ➤ Juridisch op orde 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Operationeel ANPR-systeem
Doorlooptijd	1-2 maanden	1-2 maanden	3-4 maanden	2-12 maanden
	Besluit	Go / no-go	Definitieve gunning	

Tabel 1 Overzicht van fases in de implementatie van een ANPR-systeem (bron: Leidraad ANPR-handhaving)

2.5 Communicatie

In het communicatietraject kunnen de volgende fasen worden onderscheiden:

- Eerste communicatie over de invoering van de ZE-zone na het invoeringsbesluit
- Communicatie rondom verkeersbesluit
- Waarschuwingen voor de ingangsdatum van de zone

We adviseren om zo vroeg mogelijk in het traject, liefst kort na de besluitvorming, een communicatieplan op te stellen. Dit plan kan gedurende de voorbereiding van de zone nader uitgewerkt worden. Overigens moet opgemerkt worden dat niet altijd iedereen bereikt kan worden en dat branche- en belangenorganisaties ook een rol hebben in het informeren, betrekken en activeren van hun leden. Bovendien hebben ondernemers ook een eigen verantwoordelijkheid om zich op de hoogte te stellen van de geldende regels.



2.5.1 Communicatie over invoering zone na invoeringsbesluit

Zodra het bestuurlijk besluit is genomen kan de eerste communicatie worden gestart. Dit is relevant omdat voertuiggebruikers dan al op de hoogte (kunnen) zijn en kunnen anticiperen op de zone, mochten ze een nieuw of ander voertuig gaan aanschaffen. Het is belangrijk dat in de boodschap de omvang van de zone én de ingangsdatum expliciet worden vermeld.

Wat betreft communicatiekanalen kan worden gedacht aan:

- De gemeentelijke website;
- Nieuwsbrieven en socialmedia-accounts;
- De landelijke website “Op weg naar ZES” (publiceren kan via redactie@opwegnaarzes.nl);
- De relevante branche- en ondernemersverenigingen;
- De inzet van logistiek makelaars (1-op-1 advies);
- Informatiebijeenkomsten;
- Brieven voor voertuigeigenaren waarin de zone breed wordt aangekondigd (een voorbeeld informatiebrief is te vinden op www.opwegnaarzes.nl/kennisbank);
- Middelen die worden aangeboden door de Topsector Logistiek, specifiek gericht op mkb'ers en zzp'ers (meer informatie hierover volgt op www.opwegnaarzes.nl en www.doehetzero.nl).

Tot slot dient het informatieloket (“14 0XX”) van de gemeente op de hoogte te zijn van het invoeringsbesluit, zodat vragen die binnenkomen (via mail / brief / telefoon) goed kunnen worden beantwoord. Een overzicht van veelgestelde vragen en antwoorden (Q&A) is te vinden op www.opwegnaarzes.nl/kennisbank.

Een aantal gemeenten heeft een “ZE-loket” gerealiseerd, een plek (digitaal/fysiek) waar belangstellenden geïnformeerd kunnen worden over de ZE-zone en over (boven)lokaal flankerend beleid, zoals subsidies of privileges.

2.5.2 Communicatie rondom verkeersbesluit

Voorafgaand aan het verkeersbesluit zal de communicatie worden geïntensiveerd. Een belangrijke mijlpaal is de publicatie van het concept verkeersbesluit. Het is prettig als er op dit moment (vroeg in proces) al een brede respons komt. Middelen die kunnen worden ingezet zijn dezelfde als onder 2.5.1, maar bij voorkeur met hogere intensiteit.

Na vaststelling van het definitieve verkeersbesluit is er opnieuw een belangrijk communicatiemoment: het bekendmaken van het definitieve besluit. Met dit besluit wordt duidelijk wat de zonegrenzen precies zijn, wat de exacte ingangsdatum is en welke ontheffingen worden geboden.

2.5.3 Waarschuwingen voor de ingangsdatum van de zone

Rondom de ingangsdatum van de zone doet zich een volgend belangrijk communicatiemoment voor. Communicatiemiddelen kunnen dezelfde zijn als onder 2.5.1 en 2.5.2. Daarbij ligt de inzet van specifieke middelen voor de hand, zoals:

- Tekst en matrixborden langs invalroutes;
- Socialmediacampagnes;
- Waarschuwingbrieven die worden gegenereerd op basis van ANPR-camera's. Hierbij worden brieven gestuurd aan de kentekenhouders van de in de zone binnengereden voertuigen, een zeer doeltreffend communicatiemiddel. In de brief wordt de kentekhouder gewezen op het feit dat binnenkort de zone van kracht wordt. Deze brieven worden kort voor de inwerkingtreding van de zone verstuurd. Er kan met verschillende brieven worden gewerkt; een voor voertuigen die wel voldoen aan de toegangscriteria en een voor voertuigen die niet voldoen.



2.6 Flankerend beleid

Bij het implementeren van de ZE-zone is het van belang een flankerend pakket te ontwikkelen, dat de transitie naar zero-emissie stadslogistiek stimuleert. Onder stadslogistiek worden alle goederen en diensten verstaan die worden geleverd in de stad, waarvoor bestel- en vrachtauto's worden ingezet. We zien dat alle gemeenten die de ZE-zone hebben aangekondigd, in meer of mindere mate aandacht besteden aan het flankerend beleid. Flankerende maatregelen dragen bij aan:

- Vergroten van draagvlak van de ZE-zone onder bewoners, ondernemers etc.;
- Juridische inbedding van de zone bij verkeersbesluit (mitigatie negatieve effecten van de ZE-zone);
- Versnelling van de transitie naar zero-emissie stadslogistiek;
- Vermindering van ontheffingsaanvragen door het bieden van alternatieven aan ondernemers

Het verdient aanbeveling dat gemeenten bij het ontwikkelen van het flankerend pakket samenwerken met regio's en provincies. De ZE-opgave past immers vaak bij het regionale beleid en er zijn de afgelopen twee jaar verschillende regionale en landsdelige agenda's opgesteld waar gemeenten ondersteuning uit kunnen putten.

Bij het uitwerken van het flankerend pakket is het zaak om maatregelen en acties te kiezen die de belangrijkste belemmeringen in de transitie naar zero-emissie stadslogistiek helpen wegnemen. Die gaan grofweg over de volgende vier uitdagingen:






- Tijdige beschikbaarheid van zero-emissie voertuigen
- Tijdige beschikbaarheid van laadpunten
- Stimuleren van innovatieve logistieke concepten
- Organiseren van het netwerk van ondernemers

Een voorbeeld van een regionale agenda zero-emissie stadslogistiek is in tabel 2 weergegeven.

In dit stappenplan vragen we gemeenten niet alleen aandacht te schenken aan het verschonen en verduurzamen van voertuigen, maar ook **het verminderen** van het aantal voertuigbewegingen. Dit is van belang om de leefbaarheid van stadscentra te verbeteren. Een gemeente heeft verschillende mogelijkheden om bundeling van goederenstromen te bevorderen. Eén van de oplossingsrichtingen is om de bundeling via stadshubs te stimuleren. Daarvoor moet dan wel voldoende geschikte ruimte beschikbaar zijn.

In de doorvertaling naar projecten en maatregelen kan gedacht worden aan:

- Verlenen van privileges (ruimere venstertijden voor toegang stadscentra voor ZE-voertuigen);
- Hanteren van stimulerend inkoop- en aanbestedingskader bij werken en diensten (meer dan toepassen eisen uit de [Clean Vehicle Directive](#));
- Faciliteren van private laadpunten en stimuleren van openbare laadinfrastructuur;
- Stimuleren van goederenhubs;
 - Voldoende ruimte: ruimtelijk planologisch instrumentarium toepassen
 - Stimulerend mobiliteitsbeleid voor genereren voldoende goederenstromen voor stadshubs.
- Bieden van proces- en netwerkondersteuning, bijv. via stadslogistiek makelaars.

	Doel: Regionale actieagenda gericht op het versnellen van de transitie naar emissievrije stadslogistiek in Breda, Eindhoven, 's-Hertogenbosch, Tilburg en de regio. We gaan voor schoon én slim en we doen het samen!	Structurele samenwerking
	Schoon: versnellen van infasering van emissievrije bestelauto's en vrachtauto's in het Brabantse bedrijfswagenpark	
	Realiseren van voldoende laadinfrastructuur voor emissievrije stadslogistiek in Noord-Brabant	
	Slim: stimuleren van slimme innovatieve en duurzame stadslogistieke concepten die (eventueel met behulp van digitale oplossingen) leiden tot bundeling van goederenstromen, minder ritten en kilometers, efficiëntere inzet van transportmaterieel, etc.	
	Samen: organiseren we een regionaal netwerk zero emissie stadslogistiek gericht op vergroten van bekendheid van ZE-zones onder het regionaal MKB en het delen van kennis over en ervaringen met emissievrije stadslogistiek	

Tabel 2: Voorbeeld van Regionale Agenda ZES Brabantse B4 steden Breda, Eindhoven, 's-Hertogenbosch en Tilburg

3. Benodigde kosten en capaciteit

In dit hoofdstuk worden de verwachte kosten voor het invoeren en operationaliseren van de ZE-zone toegelicht. Ook wordt ingegaan op de te verwachten jaarlijkse kosten voor het in stand houden van de ZE-zone.

3.1 Introductie

De gemeente heeft het besluit voor de ZE-zone genomen en het voorbereiden van de zone kan in gang worden gezet. Deze voorbereiding vergt naast organisatorische inrichting ook fysieke aanpassingen. Hierbij komen verschillende soorten kosten kijken. Dit zijn kosten voor ambtelijke capaciteit (bijv. projectleiding en communicatie) en kosten voor fysieke investeringen (bijv. bebording en handhavings-/camerasystemen). Een aantal van deze kosten, zoals het plaatsen van borden, zijn eenmalig in de periode voor de invoering. Andere kosten komen juist vanaf de invoering in beeld en zijn structureel (jaarlijks). Denk hierbij bijvoorbeeld aan licentiekosten voor het camerasysteem of de inzet van boa's. Wij noemen dat operationele kosten.

3.2 Kosteninschatting

Door VNG zijn de kosten geraamd die samenhangen met de ZE-zone (rapportage door Andersson Elffers Felix, Uitvoeringskosten van het Klimaatakkoord voor decentrale overheden in 2022 – 2030). Daarbij is er gekeken naar:

- Personele kosten voorbereiding ZE-zone; inschatting (per jaar):
 - G4-gemeenten: 3 – 4 fte
 - G40-gemeenten: 2,5 – 4 fte
- Personele kosten handhaving na instelling ZE-zone; inschatting (per jaar):
 - G4-gemeenten: 1 fte
 - G40-gemeenten: 1 fte

Niet geraamd zijn de verdere personele kosten en de overige kosten (investerings- en exploitatiekosten in middelen, onderzoeken, ANPR, assets, etc.). Deze zijn ingeschat op basis van verschillende effectstudies die Royal HaskoningDHV en Buck Consultants International hebben uitgevoerd tussen 2018 en 2021 in diverse gemeenten.

Relevant in de raming van de kosten is de omvang van de zone, waarbij een grote zone meer kosten met zich meebrengt. De omvang van de zone is allereerst afhankelijk van het type gebied waar de zone wordt ingevoerd. Typische kleine zones omvatten alleen het centrumgebied (of alleen het voetgangersgebied), terwijl de grotere zones ook de omliggende woonwijk(en) omvatten. Dit laatste is meer in lijn met de afspraken en doelstellingen vanuit het Klimaatakkoord. Anderzijds speelt ook de grootte van de stad een rol. Bij een grotere stad is het centrumgebied doorgaans groter en is meer interne ambtelijke afstemming tussen vakdisciplines nodig.

Wat betreft de investeringen in middelen (ANPR, bebording, ICT, onderzoek, communicatiemiddelen) geldt dat deze zeer sterk afhankelijk zijn van de huidige stand van zaken per stad. Zo is er in verschillende kleine gemeenten gekozen voor een zone ter grootte van het voetgangersgebied, waardoor het vaak al bestaande handhavingssysteem voor toegang tot het voetgangersgebied gebruikt kan worden. Er zijn hierdoor geen of slechts beperkte aanvullende investeringen nodig. In dit geval hoeft alleen de bebording bij het inrijden van de zone worden aangepast en moeten er enkele software-aanpassingen gedaan worden.

In steden waarbij de zone behalve het centrum ook omliggende woonwijken omvat, moeten meer kosten worden gemaakt voor het aanpassen van de inrichting van de openbare ruimte. Het aanschaffen van camera's, het aanpassen van de fysieke ruimte en het plaatsen van borden zijn hier grote investeringsposten.

Er kunnen kosten bespaard worden door synergie te creëren tussen huidige handhavingzones en/of -structuren. De ZE-zones kunnen samenvallen met de voetgangerszone, de autoluwe zone of de milieuzone. Door aan te sluiten op huidige handhavingstructuren hoeven er geen nieuwe camera's aangeschaft te worden, dit beperkt zowel de kosten voorafgaand aan de invoering van de zone als de jaarlijkse vaste kosten na invoering.

Ongeacht de aansluiting op bestaande zones, moeten verkeersborden wel overal nieuw worden geplaatst. Vanzelfsprekend is de kostenpost hierbij groter voor grotere zones. Deze hebben immers meer toegangswegen, meer rijbanen (hoger wegtype) en behoeven daarom meerdere aankondigingsborden.

Grofweg variëren de eenmalige investeringskosten tussen de €150.000 bij een kleine zone (omvang venstertijdengebied, ANPR aanwezig) tot het tienvoudige daarvan bij een grote zone waarbij nog geen ANPR-infrastructuur aanwezig is.

De jaarlijkse exploitatiekosten zijn een afgeleide van investeringskosten en variëren van €20.000 (kleine zone) tot €50.000 (grote zone).

De jaarlijkse personele kosten (exclusief handhaving; zie eerdere inschatting) variëren van ca. 0,5 fte (kleine zone) tot 2,5 fte (grote zone).

3.3 Conclusie en adviezen

Al met al kan gesteld worden dat voor de meeste gemeenten de investering vooraf circa €150.000 tot €500.000 euro is, met daarnaast voor 2,5 tot 4,5 fte aan jaarlijkse arbeidsinzet. In grote steden met een grote zone zijn de kosten hoger. De jaarlijkse kosten komen vooral voort uit de inzet van personeel (m.n. handhaving). Aansluiten bij een huidige zonering (bijv. milieuzone, venstertijdengebied, autoluw/autovrij) bespaart op de voorbereidingskosten, terwijl aansluiting op een bestaande handavingsstructuur ook zorgt voor minder jaarlijkse personele inzet. Gezien de grote bandbreedte in de kosteninschatting per gemeente verdient het aanbeveling om als gemeente de kosten 'bottom-up' te ramen op basis van de lokale situatie.

Colofon

Versie:

1.0

Datum:

24 februari 2023

Auteurs:

Erik Regterschot (Royal HaskoningDHV)

Erik Lubberding (Buck Consultants International)

Remco Hoogma (Dwarsverband)

Robert Motshagen (Motshagen Advies)

Klaas Yde Haarsma (Royal HaskoningDHV)

Dimitri Pouwels (Royal HaskoningDHV)

Jeska de Rooter (Royal HaskoningDHV)

Copyright:

Niets uit deze publicatie mag worden gekopieerd of op een andere wijze worden verspreid zonder bronvermelding en toestemming van de auteurs.

