

RAPPORT

Leidraad ANPR-handhaving

Rapport voor Samenwerkings Project Expertpool
Stadslogistiek (SPES)

Klant: CE Delft

Referentie: BH4312TPRP210208

Status: Definitief/V01.00

Datum: 12 februari 2021

HASKONINGDHV NEDERLAND B.V.

Laan 1914 no.35
3818 EX AMERSFOORT
Transport & Planning
Trade register number: 56515154

+31 88 348 20 00 **T**
+31 33 463 36 52 **F**
info@rhdhv.com **E**
royalhaskoningdhv.com **W**

Titel document: Leidraad ANPR-handhaving

Ondertitel: Rapport voor Samenwerkings Project Expertpool Stadslogistiek (SPES)
Referentie: BH4312TPRP210208
Status: V01.00/Definitief
Datum: 12 februari 2021
Projectnaam: SPESANPR
Projectnummer: BH4312
Auteur(s): Martijn Heufke Kantelaar, Erik Regterschot, Erik Spoelstra, Robert Motshagen

Opgesteld door: Martijn Heufke Kantelaar

Gecontroleerd door: Erik Regterschot

Datum: 08-02-2021

Goedgekeurd door: Cathelijne Hermans

Datum: 12-02-2021

Classificatie

Projectgerelateerd

Behoudens andersluidende afspraken met de Opdrachtgever, mag niets uit dit document worden verveelvoudigd of openbaar gemaakt of worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor het document is vervaardigd. HaskoningDHV Nederland B.V. aanvaardt geen enkele verantwoordelijkheid of aansprakelijkheid voor dit document, anders dan jegens de Opdrachtgever.

Let op: dit document bevat persoonsgegevens van medewerkers van HaskoningDHV Nederland B.V. en dient voor publicatie of anderszins openbaar maken te worden geanonimiseerd.

Inhoud

1	Inleiding	1
2	Notitie A: Stappenplan Implementatie ANPR-Handhaving	2
2.1	Fase 1: Beleid, strategie en doelstelling	3
2.2	Fase 2: Voorbereiding aanbesteding	5
2.3	Fase 3: Uitvoeren aanbesteding	7
2.4	Fase 4: Implementatie	8
3	Notitie B: Werking ANPR-systeem t.b.v. handhaving	9
3.1	Overzicht & Techniek ANPR-systeem	9
3.1.1	Toepassingsmogelijkheden ANPR-systeem	9
3.1.2	Technische werking van ANPR-systemen	11
3.2	Proces ANPR-handhaving voor ZE-zones	12
3.3	Onderdelen ANPR-systeem	14
3.3.1	Technisch systeemoverzicht	14
3.3.2	ANPR-camera's: fysieke locatie	15
3.3.3	ANPR-camera's: cordon of selectieve locaties	15
3.4	Organisatie binnen de gemeente/opdrachtgever	17
4	Notitie C: Plan van Aanpak Handhaving	18
4.1	Beleid en handhavingsplan	18
4.1.1	Beschrijving beleid	18
4.1.2	Verkeersbesluit en ontheffingenbeleid	19
4.1.3	Subsidiariteit en proportionaliteit	19
4.1.4	Afstemming ketenpartners	20
4.1.5	Lokale driehoek	20
4.1.6	Volgorde afstemming	21
4.2	Technische en juridische randvoorwaarden	21
4.2.1	Borden en cameraplan	21
4.2.2	C-bord op foto of schouw	22
4.2.3	Overtredingen door BOA vaststellen	22
4.2.4	No-hits	22
4.2.5	Coulanceperiode bij venstertijden	23
4.2.6	Beelden goedkeuren door parket CVOM	23
4.2.7	Handhaving stoppen bij bordproblemen	23
4.2.8	Logboek schouw	23
4.2.9	Kosten voor gemeente	23
4.2.10	Overtredingsbeelden opvragen via gemeente	23
4.2.11	Bewaartijd beelden	23
4.3	Nalevingsaspecten	24
4.3.1	Campagneaanpak	24

4.3.2	Waarschuwingperiode	25
4.3.3	Recidivetermijn	25
5	Notitie D: Financieel overzicht ANPR-handhaving	26
5.1	Verschillende kostencomponenten ANPR-handhaving	26
5.1.1	Kostencomponenten	27
5.1.2	Randvoorwaardelijke kosten	28
5.2	Investeringskosten	29
5.3	Operationele kosten	32
5.4	Opbrengsten	34
6	Notitie E: analyse aanbestedingsleidraden	35
6.1	Aanbestedingsleidraden	35
6.2	Programma van Eisen	38
6.3	Conceptovereenkomst	43
7	Notitie F: Verkenning met marktpartijen	44
7.1	Leveranciers en hun producten/diensten	44
7.1.1	Positie in de ANPR-keten	44
7.2	Ervaringen vanuit leveranciers op thema	45
7.2.1	Werkzaamheden en relatie met de opdrachtgever	45
7.2.2	ANPR-aanbod	45
7.2.3	Detectie en herkenning	46
7.2.4	Prijs en financiering	47
7.2.5	Openbare ruimte	48
7.2.6	Data en privacy	48
7.2.7	Rapportages	49
7.2.8	Aanbestedingen	49
Bijlagen		
A1	Voorbeeld Algemeen Procesverbaal	
A2	Voorbeeld tweede waarnemingstekst (Amsterdam milieuzone brom- en snorfietsen)	
A3	Geanalyseerde documenten voor Notitie E	

1 Inleiding

Voor u ligt de eindrapportage van het project 'Leidraad ANPR-handhaving' dat is geschreven voor het Samenwerkings Project Expertpool Stadslogistiek. Het Samenwerkings Project Expertpool Stadslogistiek (SPES) heeft het doel om vanaf 2025 in circa 30-40 grote gemeenten een zero-emissie zone voor de stadslogistiek operationeel te hebben.

Het SPES biedt gemeenten de mogelijkheid om experts van adviesbureaus in te zetten, naast inzet vanuit gemeenten, om deze gemeenten te ondersteunen bij de invoering van een ZE-zone. Centraal staat de kennisdeling van opgedane kennis met de andere bij het SPES aangesloten gemeenten. In de loop van 2020 is de tweede tranche van projecten van start gegaan.

In dit kader heeft Royal HaskoningDHV in samenwerking met Motshagen Advies verschillende notities geschreven op het gebied van de invoering van handhaving van zero-emissie zones met ANPR-systemen. Dit hebben we gedaan voor de gemeenten Den Haag, Leiden, Groningen en Assen. Deze gemeenten hebben meegedacht over de inhoud van de stukken, prioriteiten aangegeven, en inhoudelijk feedback gegeven op de concept notities. De losse notities zijn gebundeld in dit integrale rapport. Deze inleiding dient dan ook als oplegnotitie en leeswijzer van de notities.

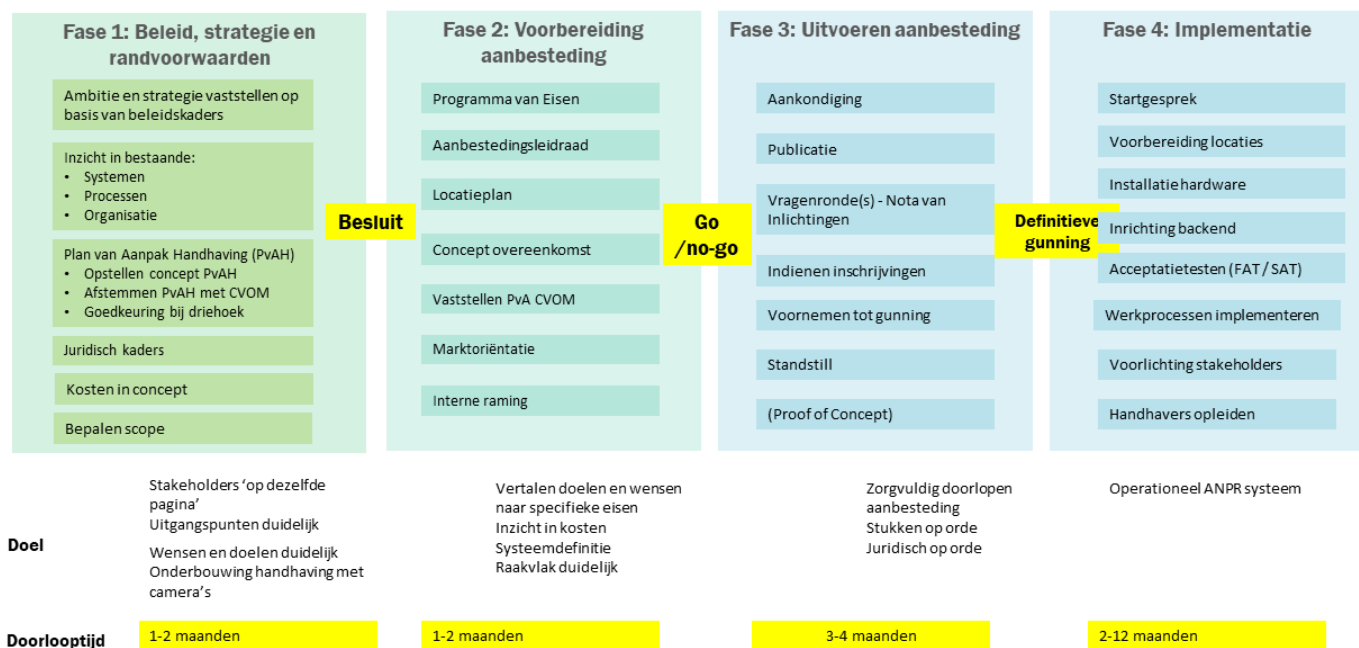
De eerste notitie, **notitie A**, geeft een integraal beeld van het implementatieproces van ANPR-handhaving. Hierin introduceren we 4 verschillende fasen, van het bepalen van het beleid tot en met een succesvolle implementatie van de ANPR-handhaving. De 4 fasen bevatten ieder verschillende stappen die gezet moeten worden. Deze 4 fasen vormen ook de kapstok voor de overige notities. Deze gaan in op verschillende facetten van het implementatieproces, en het ANPR-systeem in het algemeen:

- **Notitie B** geeft een functioneel en technisch overzicht van de werking van een ANPR-systeem.
- **Notitie C** behandelt het Plan van Aanpak dat opgesteld moet worden voor het Openbaar Ministerie.
- **In Notitie D** komen de verschillende kostenaspecten aan bod van het handhaven met een ANPR-systeem.
- **Notitie E** omvat een analyse van aanbestedingsleidraden van gemeenten die reeds werken met ANPR-systemen.
- **Notitie F** bevat lessen vanuit marktpartijen die actief zijn in de ANPR-keten.

In de notities wordt doorverwezen naar verschillende andere notities. De individuele notities zijn oorspronkelijk bedoeld om zelfstandig gelezen te kunnen worden, maar om het herhalen van informatie te voorkomen wordt veelal verwezen naar de achterliggende notitie.

2 Notitie A: Stappenplan Implementatie ANPR-Handhaving

Een succesvolle implementatie van ANPR-handhaving vereist zorgvuldigheid. De stappen die de opdrachtgever op weg naar ANPR-handhaving moet zetten, kunnen worden ondergebracht in verschillende fasen. Wij onderscheiden 4 fasen, van de verkenning van de opgave tot de implementatie en afronding van het implementatietraject. Iedere fase wordt afgesloten met een concreet resultaat, zoals een besluit. Dit is weergegeven in Figuur 1.



Figuur 1: Overzichtelijke weergave implementatie ANPR-handhaving

Deze fasen kunnen deels gelijktijdig worden uitgevoerd. Sommige stappen, zoals de implementatie en het uitvoeren van de aanbesteding, zijn logischerwijze afhankelijk van elkaar. Daarbij komt ook de personele capaciteit van de opdrachtgever kijken. Hoe groter het projectteam, des te meer deelstappen tegelijkertijd kunnen worden voorbereid. Dit is van invloed op de totale doorlooptermijn, die hieronder beknopt per fase uiteengezet is.

Fase 1: Beleid, strategie en randvoorwaarden

De gemeente moet in deze fase de zero-emissie opgave in kaart brengen en de opgave relateren aan ander toegangsbeleid (zoals voetgangersgebieden of een bestaande milieuzone). Hierbij komt ook kijken het actualiseren van doelstellingen van toegangsbeleid en het schrijven van een Plan van Aanpak Handhaving voor Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM). Tenslotte moet ook een initiële kostenraming worden gemaakt. Deze fase duurt gemiddeld 1-2 maanden. Echter met name voor gemeenten die nog helemaal het begin staan van beleidsvorming, kan deze fase een langere aanloop hebben.

Fase 2: Voorbereiding aanbesteding

In fase 2 wordt de aanbesteding voorbereid. Dit zijn deels werkzaamheden die parallel aan fase 1 kunnen worden uitgevoerd. Een voorbeeld hiervan is het uitvoeren van een eventuele marktverkenning. Voor de geschatte doorlooptijd van 1-2 maanden wordt ervan uitgegaan dat er financiële dekking voor het project geregeld is. Indien dit niet het geval is, kan de doorlooptijd vele malen langer worden en tevens afhankelijk zijn van budgetaanvragen in jaarnota's.

Fase 3: Uitvoeren aanbesteding

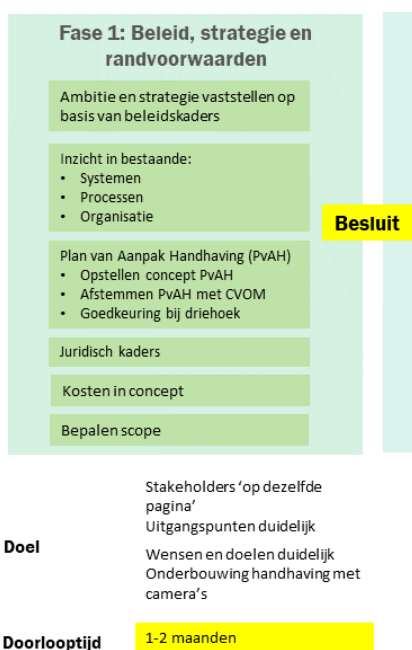
Het uitvoeren van de aanbesteding volgens de Europese procedure duurt minstens 2,5 maand, in de meeste gevallen kost het echter eerder 3-4 maanden. Mogelijke bezwaren en beroep in de aanbestedingsprocedure kan tot vertraging leiden. Een dergelijke bezwaar/beroepsprocedure is een traject dat tussen de 2 weken en 5 maanden kan duren. De ervaring tot nu toe is dat het doorgaans eerder een kwestie is van weken dan van maanden, zeker bij relatief eenvoudige aanbestedingen.

Fase 4: Implementatie ANPR-handhaving

De doorlooptijd van het implementatietraject is erg afhankelijk van de opgave. Het is daarom lastig hier een eenduidige richtlijn voor te geven. De ene opdrachtgever rondt dit traject af in 2 maanden, waar de ander er ruim een half jaar tot een jaar voor uittrekt.

De totale doorlooptijd van het ANPR-project komt hiermee op circa 9-12 maanden, in het geval van een vlotte implementatieperiode.

2.1 Fase 1: Beleid, strategie en doelstelling



Gedurende deze fase worden stukken voorbereid voor een bestuurlijk besluit dat instemt met de implementatie van ANPR-handhaving. Om te komen tot dit bestuurlijke besluit moeten verschillende notities zijn uitgewerkt, zie ook Figuur 2. Er moet sowieso duiding worden gegeven aan de volgende onderwerpen:

- Bepalen doelstelling
- Bepalen juridische basis
- Opzetten interne projectstructuur
- Opstellen kostenraming

Bepalen doelstelling

Een goed functionerend ANPR-handhavingssysteem begint met een duidelijke doelstelling. Dit vraagt om een duidelijke visie en strategie voor de (binnen)stad. De basis hiervoor ligt vaak in beleidsuitgangspunten die al in een eerder stadium door de gemeente zijn vastgesteld (bijvoorbeeld in een Binnenstadsvisie). Deze strategie werkt de gemeente vervolgens uit in concrete doelstellingen, die bijdragen aan het bovenliggend doel (bijvoorbeeld het vergroten van de leefbaarheid, door het terugdringen van het aantal vervuilende voertuigen). De doelstellingen worden vertaald naar concrete acties.

Figuur 2: Overzicht fase 1

Voorbeelden van doelstellingen kunnen zijn:

- Handhaving milieuzone
- Handhaving voetgangersgebied/geslotenverklaring – en bepalen welke verkeersgroepen (deels) geweigerd worden (bijvoorbeeld bromfietsen, taxi's, openbaar vervoer).
- Handhaving venstertijden
- Handhaving zero-emissiezone

Door de doelstellingen en benodigde acties concreet te maken, wordt de context van het ANPR-systeem voor betrokkenen duidelijk en kan besluitvorming en specificatie later in het proces soepeler verlopen.

Context: Meerdere doelstellingen met één ANPR-camerasysteem

Het handhaven van meerdere doelstellingen kan aantrekkelijk zijn. Er is immers maar 1 camera nodig voor de handhaving van meerdere feiten, wat resulteert in een beperkte impact op het straatbeeld. Softwarematig is dit voor het ANPR-systeem geen probleem, beelden kunnen worden gecommuniceerd naar achterliggende systemen in verschillende modules. Juridisch ligt het lastiger, het moet meervoudig solide onderbouwd zijn en op straat zal duidelijk moeten zijn wat de ANPR-camera controleert

Het zorgvuldig kiezen van de doelstelling is van belang en leidend voor hoe de opdrachtgever de rest van de benodigde stukken insteekt. In het vervolg zullen we uitgaan van de handhaving van een zero-emissiezone (ZE-zone).

Het verdient aanbeveling om de beleidsuitgangspunten vast te leggen in een uitgangspuntennotitie waarin duidelijk de beleidsmatige onderbouwing is opgeschreven. In deze notitie wordt omschreven in hoeverre de invoering van een ZE-zone, en de handhaving daarvan door middel van cameratoezicht, bijdraagt aan de beleidsdoelen van de opdrachtgever.

De ervaring leert dat vaak in het begin van een project onvoldoende scherp is waarop precies met ANPR gehandhaafd gaat worden en wat de precieze omvang van het gebied is. Dat kan later in het project leiden tot ongewenste scopewijzigingen en mogelijke vertraging.

Bepalen juridische basis

De juridische basis is in het geval van deze notitie de ZE-zone. Echter, soms kan deze zone samenvallen met een ander toegangsbeleid, zoals een milieuzone of een beperkte toegangszone (voetgangersgebied bijvoorbeeld). Er dient heel scherp gemaakt te worden welke ver- of geboden het ANPR-systeem gaat handhaven.

Naast de hierboven genoemde punten valt ook het uitvoeren van een Data Protection Impact Assessment (DPIA) onder de juridische basis. Een DPIA brengt de privacyrisico's vooraf in kaart.

Opstellen Handhavingsplan

Het inzetten van ANPR-handhaving vergt tevens een solide onderbouwing van de noodzaak om te handhaven met ANPR-systemen. Dit komt doordat er bij ANPR-handhaving gewerkt wordt met persoonsgegevens. Hierdoor raakt dit aan het subsidiariteitsbeginsel. In het kort komt dit beginsel neer op de vraag: "kan het ook een onse minder?" en het proportionaliteitsbeginsel: "heiligt het doel de middelen?" Het beantwoorden van deze vragen begint met het in kaart brengen van de huidige handhavingsstructuur. Vraagstukken die hierbij komen kijken zijn: "hoe gaat het op straat?", "hoe zijn ontheffingen geregeld?", "welke software gebruiken we al?" en "kan een BOA deze taken erbij hebben?".

Bovenstaande punten dragen bij aan het Plan van Aanpak Handhaving (ook wel handhavingsplan genoemd) dat de opdrachtgever moet opstellen. Belangrijke onderdelen van dit handhavingsplan zijn een beschrijving van het beleid, de omschrijving van de noodzaak om met ANPR te handhaven, het afstemmen met ketenpartners als Centraal Justieel Incasso Bureau (CJIB), CVOM, de lokale driehoek, etc., de technische en juridische randvoorwaarden en de nalevingsaspecten. Dit is uitgebreid omschreven in Notitie C: Plan van Aanpak Handhaving.

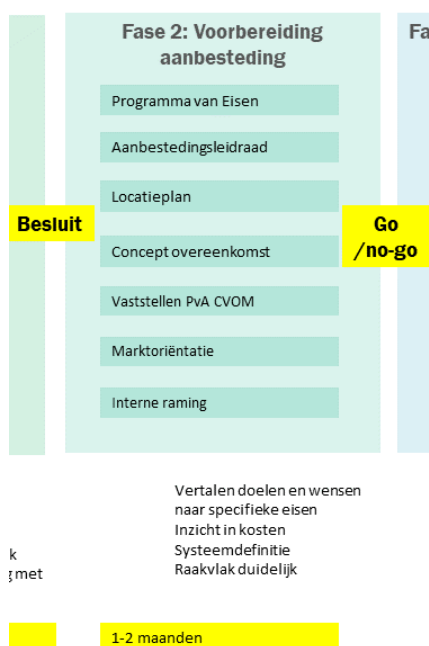
Opzetten interne projectstructuur

Om voortgang binnen het project te garanderen is een solide interne projectstructuur bij de opdrachtgever nodig. Vaak bestaat dit tenminste uit een projectleider (en assistent) vanuit het projectmanagementbureau van de opdrachtgever. Daarnaast moet er ook expertise vanuit de opdrachtgever aanwezig zijn. Dit geldt

voor verschillende vlakken, zowel inhoudelijk van ANPR, als van onderwerpen als openbare ruimte, straatbeeld, aanbestedingen en juridische basis.

Opstellen kostenraming

Uiteraard is er voor de bestuurlijke besluitvorming ook een kostenraming nodig. Voor een goede kostenraming is het nodig om reeds duidelijkheid te hebben uit voorgaande stappen over de doelstelling, functionaliteiten en locaties etc. Een kostenraming voor een gemiddelde gemeente met 10 camera's is verder uitgewerkt in Notitie D: financieel overzicht.



Figuur 3: Overzicht fase 2

ontheffingenmodule of alles bij de marktpartij leggen? Houd als opdrachtgever hierbij het 'functioneel uitvragen' in het achterhoofd, treed niet te snel in de technische details.

Uitvoeren marktverkenning

Voorafgaand aan het daadwerkelijk schrijven van de aanbestedingsstukken kan de opdrachtgever een marktverkenning uitvoeren. Dit zal de opdrachtgever helpen om te ontdekken wat voor soort inschrijvende partijen te verwachten zijn, wat ervaringen zijn van andere opdrachtgevers en welke laatste ontwikkelingen er zijn in de beschikbare producten. Overigens is het niet verplicht om deze stap te zetten, er kan ook reeds voldoende kennis intern bij de opdrachtgever aanwezig zijn. Verder kan de opdrachtgever dit deel van de fase ook bij adviesbureaus beleggen. Voor de eerste lessen die volgen uit gesprekken met marktpartijen wordt verwezen naar Notitie F.

Locatieplan vaststellen

Het locatieplan vaststellen is eveneens een belangrijke stap in de voorbereiding. Het bepaalt onder andere hoeveel ANPR-camera's er benodigd zijn en waar deze moeten komen om te voldoen aan de doelstelling. Vragen die hier moeten worden beantwoord zijn of er een totale afsluiting van de binnenstad moet komen, of juist alleen een monitoring op enkele hoofdroutes? De doelstelling is hierbij een belangrijke factor, als opdrachtgever kunt u zich inbeelden dat een totale afsluiting voor scooters/bromfietzers aanzienlijk meer inspanningen vereist dan eenzelfde afsluiting voor auto/vrachtverkeer.

2.2 Fase 2: Voorbereiding aanbesteding

Zodra het besluit tot de invoering van een ZE-zone en het handhaven daarvan met een ANPR-systeem is genomen, kan worden gestart met de voorbereiding van de aanbesteding. Figuur 3 toont de stappen die de gemeente moet zetten in deze fase. Het gaat hierbij om het opstellen van de aanbestedingsstukken, zoals de leidraad, het Programma van Eisen en de concept overeenkomst. Voordat deze kunnen worden opgesteld, moeten ook andere stukken duidelijk zijn, zoals het locatieplan en de interne raming moet nader uitgewerkt zijn. Verder behoort het uitvoeren van een marktverkenning tot de mogelijkheden. Daarnaast is het vaststellen van het opgestelde Plan van Aanpak (zie fase 1) voor het CVOM een belangrijke stap. Deze deelstappen zijn hieronder verder uitgewerkt.

Vaststellen functionaliteiten

In deze deelstap werkt de opdrachtgever uit waar het ANPR-systeem aan moet voldoen. Dit hangt sterk samen met de gekozen doelstelling. Gaat het om de handhaving van auto's en vrachtauto's of ook om voertuigen uit de categorie bromfietsen? Moet er rekening worden gehouden met venstertijden? Hoe gaan we om met ontheffingen? Wil de gemeente aansluiten op de eigen

Naast een cameraplan is een bordenplan een andere afgeleide van het locatieplan: waar komen de vooraankondigingsborden en waar de feitelijke verbodsborden?

Het is handig om in ieder geval een grove indicatie te hebben welke 'poorten' gehandhaafd moeten worden. Exacte locaties kan de gemeente voorschrijven. Indien deze expertise niet voorhanden is bij de opdrachtgever kan dit later, als onderdeel van de implementatie/uitgevraagde dienst, ook aan de marktpartijen worden gevraagd. Op basis van de doelstellingen kunnen marktpartijen dan een 'locatiescan' uitvoeren en zo de optimale locatie voor de ANPR-camera's bepalen. Zie ook Notitie E (Analyse aanbestedingsleidraden) en Notitie F (Ervaringen van Marktpartijen).

Een verdere afweging die de opdrachtgever moet overwegen is of mobiele ANPR-camera's of vaste ANPR-camera's ingezet gaan worden. Mobiele ANPR-camera's hebben het voordeel dat ze om de zoveel tijd verplaatst kunnen worden en de handhaving daarmee flexibel ingezet kan worden. Daarentegen kan het leiden tot een 'waterbedeffect', is het verplaatsen een operationele kostenpost en moeten extra installatiepunten in de openbare ruimte worden voorbereid.

Opstellen aanbestedingsdocumenten

De aanbestedingsdocumenten vormen de handleiding voor de marktpartijen om te bepalen of zij willen aanbieden en, indien ze dat doen, waar de aangeboden producten aan moeten voldoen. Het schrijven van aanbestedingsstukken is voor gemeenten een veel voorkomende taak. Er wordt om die reden hier beknopt op de benodigde stukken ingegaan. Er zijn tenminste 3 documenten nodig:

- Aanbestedingsleidraad
- Programma van Eisen
- Conceptovereenkomst

In Notitie E zijn meerdere van deze documenten van reeds uitgevoerde aanbestedingen naar ANPR-systemen geanalyseerd.

Aanbestedingsleidraad: de aanbestedingsleidraad omschrijft de algemene procedure van de aanbesteding. Het bevat informatie over de doelstelling, achtergrondcontext, de scope, de te volgen procedure, het aantal percelen en gunningscriteria. De Europese openbare aanbesteding is de procedure die, gezien de gepaard gaande bedragen, veelal gevolgd moet worden. Meestal wordt er door opdrachtgevers gekozen om de complete ANPR-opgave onder te brengen in één perceel. Voor meer analyses verwijzen we naar Notities E en F.

Programma van Eisen: dit document bevat alle eisen waar de aanbiedingen aan moeten voldoen. Vanuit de marktpartijen wordt vooral opgeroepen om dit 'functioneel' te omschrijven en niet te veel op de technische details te gaan zitten. Toch kan dit niet volledig voorkomen worden, zo zullen er wel eisen moeten worden meegegeven aan bijvoorbeeld de 'hitrate' of de verwerkingscapaciteit. Verder moet er worden nagedacht over hoe de ANPR-camera's in het straatbeeld passen. Voor een verdere uiteenzetting van wat er in vorige aanbestedingen is opgenomen in het Programma van Eisen wordt verwezen naar Notitie E.

Conceptovereenkomst: de conceptovereenkomst spreekt redelijk voor zich. Het geeft de inkoopvoorwaarden die de opdrachtgever wenst te hanteren bij de aanbesteding. Er is ruimte om ook aanvullende voorwaarden of geheel specifieke voorwaarden op te stellen voor de opdracht, al is dit afhankelijk van de opdrachtgever en omvang van de opdracht. Uit de geanalyseerde documenten blijkt dat opdrachtgevers meestal kiezen voor de standaard inkoopvoorwaarden van de opdrachtgever. Soms worden er aanvullende eisen gesteld aan bijvoorbeeld een exit-scenario en/of boeteregeling. Voor meer informatie wordt verwezen naar Notitie E.

2.3 Fase 3: Uitvoeren aanbesteding



De derde fase omvat het daadwerkelijk uitvoeren van de aanbesteding. De verschillende stappen die daarbij horen zijn weergegeven in Figuur 4. Op diverse momenten zijn acties vanuit de opdrachtgever vereist, bijvoorbeeld het beantwoorden van vragen of het nemen van de gunningsbeslissing. Een aanbesteding naar ANPR-systemen overschrijdt meestal de Europese aanbestedingsgrens. Daarom zal de opdrachtgever de procedures moeten volgen die bij de Europese openbare procedure horen.

In het kort bestaat die uit de volgende stappen:

- Publicatie aanbesteding
- Vragenronde(s)
- Gunningsbeslissing
- Standstill/alcatel termijn
- Definitieve gunning

Omdat de meeste opdrachtgevers bekend zijn met de Europese openbare procedure, wordt hier slechts beknopt ingaan op de verschillende onderdelen en de minimale doorlooptijd (op basis van de wetgeving). Zie Tabel 1.

Figuur 4: Overzicht fase 3

Tabel 1: Overzicht stappen en doorlooptijd Europese openbare aanbesteding.

Onderdeel	Doorlooptijd
Optioneel: Vooraankondiging aanbesteding	Minimaal 52 dagen voor publicatie aanbesteding verzonden naar Europese Commissie.
Publicatie aanbesteding	Minimaal 45 (normaal)/ 29 (bij gebruik vooraankondiging) dagen voor sluitingstermijn. Of 40/ 24 bij gebruik elektronische inschrijving.
Indienen vragen 1 ^{ste} ronde	Circa 1 week.
Beantwoording vragen 1 ^{ste} ronde	Minimaal 10 dagen voor indienen inschrijvingen. Circa 1 week na indienen vragen.
Optioneel: Indienen vragen extra rondes	
Optioneel: Beantwoording vragen extra rondes	
Indienen inschrijvingen	Minimaal 45 dagen na publicatie, of 29 dagen bij gebruik vooraankondiging. Beide 5 dagen korter bij elektronische inschrijven.
Voorgenomen gunningsbeslissing	Circa 1 week.
Standstill (of alcatel-termijn)	Minstens 20 dagen.
Definitieve gunningsbeslissing	Minstens 20 dagen na versturen voorgenomen gunningsbeslissing.
Totaal	Minstens circa 67 dagen, bij gebruik elektronische inschrijving, geen vooraankondiging.

Uit Tabel 1 blijkt dat een Europese aanbesteding minimaal 60 dagen (ca. 8,5 week) duurt. Dit bestaat uit 40 dagen tussen publicatie en inschrijven, en 20 dagen standstill termijn. In realiteit duurt de procedure altijd langer, zo is de voorgenomen gunningsbeslissing niet klaar op de dag van indienen. Voor deze stap wordt, blijkt uit Notitie E, ongeveer een week genomen. Daarnaast gebruiken sommige opdrachtgevers meerdere vragenronden. Een langere periode dan de minimale termijn voor het indienen van inschrijvingen kan resulteren in een betere kwaliteit van de inschrijvingen. Hierdoor blijkt uit onze analyse dat de doorlooptermijn van de aanbesteding altijd langer is de minimale wettelijke termijn, meestal komt dit neer op circa 12 weken.

Daarnaast moet de opdrachtgever rekening houden met de mogelijkheid dat een van de inschrijvende partijen een bezwaar bij de voorgenomen gunningsbeslissing aantekent. Dit leidt tot vertraging van de procedure. Dit traject is van veel omstandigheden afhankelijk en kan circa 2 weken tot wel 5 maanden duren. Het is echter de ervaring dat bij eenvoudige aanbestedingen het traject doorgaans eerder weken dan maanden duurt.

2.4 Fase 4: Implementatie



De laatste fase behelst het daadwerkelijke implementatietraject van het ANPR-systeem. Weergegeven in Figuur 5 zijn de verschillende stappen die hierbij komen kijken. Uiteraard begint dit, zoals bij elke aanbesteding, met een startgesprek tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

Daarna kunnen verschillende taken worden uitgevoerd. Deze zijn vooraf niet vast te specificeren, omdat veel afhankelijk is van het Plan van Aanpak van de inschrijvende partij, maar werkzaamheden die sowieso moeten gebeuren tijdens deze fase zijn:

- Voorbereiding fysieke locaties voor plaatsing ANPR-camera's (masten, elektra, internet, borden).
- Plaatsen ANPR-hardware (ANPR-camera's in de openbare ruimte, backoffice).
- Implementatie software en koppeling aan (bestaande) handhavingsssoftware.
- Opzetten nieuwe werkprocessen voor ANPR-handhaving.
- Opleiding handhavers (BOA's) aan de nieuwe werkwijze.
- Voorlichting betrokkenen (bijv. ondernemers/bewoners) startdatum ANPR-handhaving.
- Diverse acceptatietests voor controleren werking systeem.

Figuur 5: Overzicht fase 4

Deze fase van implementatie verschilt enorm tussen gemeenten/opdrachtgevers. Dit komt door de verschillende opgaven die elke opdrachtgever heeft. Hierdoor kan er geen eenduidige richtlijn voor de doorlooptijd worden gegeven. In de geanalyseerde aanbestedingen van Notitie E varieert de implementatieperiode tussen circa 2 maanden en 1 jaar.

3 Notitie B: Werking ANPR-systeem t.b.v. handhaving

Deze notitie draait om de werking van een ANPR-systeem wanneer deze wordt toegepast voor het handhaven van zero-emissie zones (ZE-zone). Allereerst wordt er nader toegelicht in paragraaf 3.1 wat een ANPR-systeem is. Hier komen onderwerpen aan bod als hoe het ANPR-systeem globaal werkt, vervolgens wordt ingegaan op mogelijke toepassingsgebieden en kort op de verschillende technieken. Specifiek voor het handhaven van zero-emissie zones wordt er verder op de toepassing van ANPR-systemen ingegaan in paragraaf 3.2. Tenslotte wordt in paragraaf 3.3 verder de diepte opgezocht voor zowel de techniek als praktische onderwerpen (locatiekeuze, software, proces binnen de gemeente).

3.1 Overzicht & Techniek ANPR-systeem

ANPR staat voor 'Automatic Number Plate Recognition'. Hiermee is op hoofdlijnen aangegeven wat ANPR inhoudt: het automatisch herkennen van nummerborden. Dit wordt gedaan met behulp van ANPR-camera's die gekoppeld zijn aan computers. Deze computers zijn op hun beurt weer gekoppeld aan databases, waarmee gegevens kunnen worden vergeleken.

Op hoofdlijnen ziet het proces dat doorlopen wordt met een ANPR-systeem er als volgt uit, zie Figuur 6.

1. Detectie van een voertuig
2. Herkenning van het voertuig
3. Ophalen van de gegevens van het voertuig
4. Vergelijking van gegevens van het voertuig met vooraf gedefinieerde (beleids)regels (in de systemen van de gemeente of het Rijk)



Figuur 6: Overzicht proces ANPR-handhaving

Het hierboven omschreven proces is verder uitgewerkt in paragraaf 3.2.

3.1.1 Toepassingsmogelijkheden ANPR-systeem

ANPR-systemen wordt inmiddels veel toegepast met verschillende doelstellingen, bijvoorbeeld handhaving van milieuzones/ZE-zones, reistijdenonderzoek of voor kentekenonderzoek. Hieronder wordt een korte toelichting gegeven op de toepassingsmogelijkheden van ANPR. Per toepassingsmogelijkheid wordt aangegeven welke specifieke functionele eisen benodigd zijn, het gaat hierbij om:

- Benodigde koppelingen met databronnen.
- Relevante modules of functionaliteit in de systemen van de gemeenten.
- Locatie ANPR-camera's.
- Scanzijde van het voertuig (voor/achterkant).
- Aandachtspunten.

In totaal worden er zes verschillende doelstellingen verder toegelicht. Te weten: kentekenonderzoek, toegangsverboden, wegkant-communicatiesystemen, tolsystemen, parkeersystemen en reistijdenonderzoek.

Kentekenonderzoek

De doelstelling “kentekenonderzoek” wordt vaak voorafgaand aan het proces van ANPR-handhaving gebruikt om te identificeren welk verkeer er nu door een bepaald gebied rijdt. Tijdens het onderzoek is een koppeling met een externe database niet vereist. De kentekens zelf geven voldoende informatie. Achteraf, na het verzamelen van data gedurende een periode, moeten de kentekens worden ‘verrijkt’. Dit kan door bijbehorende gegevens op te vragen bij de RDW. Het gaat dan om gegevens als het aantal zitplaatsen (bijv. voor een taxi), brandstoftype, gewicht of voertuigcategorie. De locatie van ANPR-camera’s wordt uiteraard volledig bepaald door de onderzoeksvraag.

Voor alle doelstellingen geldt dat de te kiezen scanzijde van het voertuig afhangt van de beleidsdoelstelling van de gemeente. Over het algemeen kunnen voertuigen aan de voorkant worden gescand. Bedenk hierbij dat als de wens ligt bij het handhaven van snor/bromfietsen deze alleen kentekenplaat hebben aan de achterkant. Bij een gecombineerde doelstelling van snor/bromfietzers en combinatievoertuigen zullen voor- en achterkant moeten worden vastgelegd.

Toegangsverboden, voetgangersgebied, zero emissiezone, milieuzone etc.

Voor het handhaven van een vorm van een toegangsverbod, zoals een ZE-zone, is een koppeling nodig met een centraal kentekenregister. Een voorbeeld is dat van de RDW. Daarnaast moet er een koppeling worden gerealiseerd met de ontheffingendatabase van de gemeente/opdrachtgever. Tenslotte moet er een koppeling zijn met het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) om daadwerkelijk boetes te kunnen versturen naar overtreeders. Wat betreft de ANPR-cameralocaties, de opdrachtgever kan kiezen voor het hanteren van een gesloten cordon of het werken met mobiele ANPR-camera’s die rouleren tussen locaties.

Wegkant-communicatiesystemen

Deze systemen worden ingezet om passerende chauffeurs van voertuigen te laten zien of deze voertuigen (binnenkort) nog toegang hebben tot de in te voeren zone. Veelal wordt dit toegepast in de waarschuwingsperiode, voorafgaand aan de start van de handhaving. Qua koppelingen en benodigdheden lijkt dit op wat hierboven is beschreven bij ‘Toegangsverboden’, met uitzondering van de koppeling met het CJIB.

Reistijdenonderzoek

Voor het uitvoeren van een reistijdenonderzoek is het belangrijk om te bepalen op welke relaties de reistijden moeten worden gemeten. Om te achterhalen hoe lang een bepaald voertuig zich in een gebied begeeft, op stroomwegen dus de reistijd tussen twee punten, is zowel een ingangs- als uitgangsscan van het voertuig nodig. Voor het verrijken van de verzamelde kentekens (bijvoorbeeld categorieën) is wederom een koppeling nodig met het RDW.

Parkeren

ANPR-systemen worden veelal ook gebruikt bij het parkeren. Dit kan door middel van scanauto’s langs de openbare weg of camera’s in garages. Kentekens worden bij het in- en uitrijden (via de slagboom) van garages vaak gescand. Bij parkeren langs de openbare weg kan een scanauto aan de hand van het kenteken en koppelingen met het Nationaal Parkeerregister (NPR), evenals gemeentelijke bronnen, beoordelen of een voertuig in overtreding is. Voor het beboeten kan een koppeling met het CJIB nodig zijn.

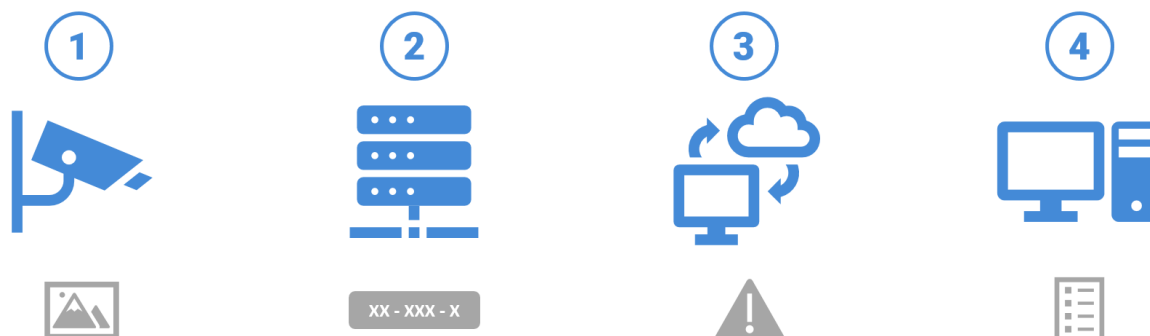
Tolsystemen

Het heffen van tol kan ook met behulp van ANPR-camera’s. Alhoewel tol op het Nederlands wegennet niet vaak wordt toegepast, komt het toch op enkele plekken voor. In de meeste gevallen wordt de voorkant van het voertuig in de tolpoort/plein gescand, eventueel met een abonnementszender. In de eigen administratie wordt vervolgens de benodigde tol afgeschreven.

Tenslotte is het belangrijk om op te merken dat de technische parameters van ANPR-camera's (zoals de resolutie, infrarood of het aantal beelden per seconde) niet het belangrijkste uitgangspunt zouden moeten zijn, maar dat er specifiek gekeken moet worden naar de eisen die voortkomen uit de beleidsdoelstellingen van de gemeenten. In het Notitie F – Ervaringen van marktpartijen wordt dit nader toegelicht.

3.1.2 Technische werking van ANPR-systemen

De techniek van een ANPR-systeem is overzichtelijk en bestaat uit de volgende onderdelen:



Figuur 7 - Onderdelen ANPR

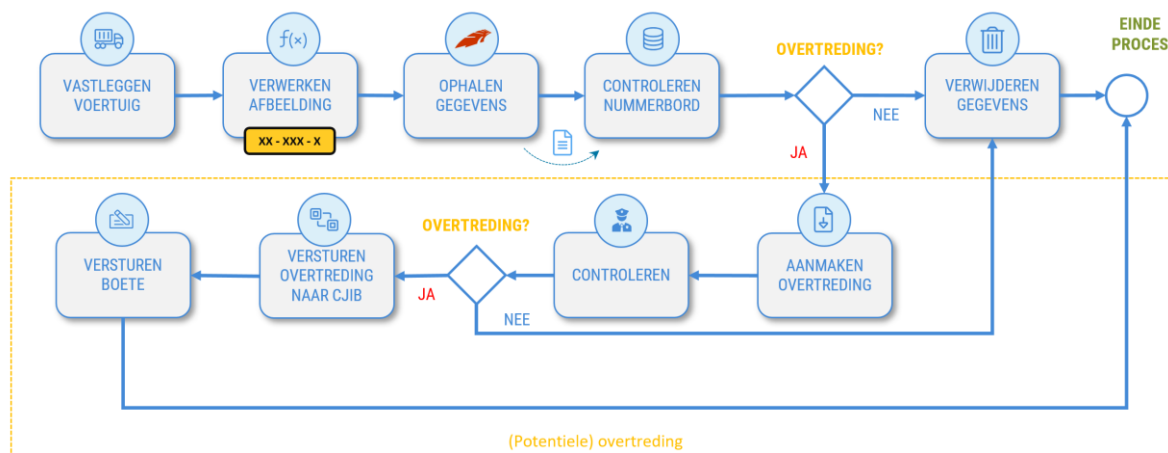
1. De ANPR-camera, die een voertuigbeweging detecteert en het beeld vastlegt.
2. Een 'processor' of computer die het beeld verwerkt tot een nummerplaat (en het overige deel van de foto al dan niet onherkenbaar maakt). Deze kan zowel op locatie staan als een cloudoplossing betreffen.
3. Een of meer databases waar het nummerbord en eventueel de afbeelding naar toe wordt gestuurd om te controleren
4. Een systeem waarmee de mogelijke overtreding wordt vastgelegd (voertuiggegevens, locatiegegevens, tijdstip, etc.) en uitgeschreven (al dan niet via het CJIB).

Daarnaast dienen randvoorwaarden te worden ingevuld, denk aan voeding op locatie, netwerkverbindingen en esthetische eisen aan plaatsing in de openbare ruimte. Voor de duidelijkheid: het is ook mogelijk om een mobiele installatie op locatie te plaatsen. Deze dient aan dezelfde voorwaarden te voldoen, maar heeft een niet-permanent karakter.

Bij het aanbesteden van ANPR ten behoeve van handhaving is het voor de gemeente van belang om vooraf te bepalen welke onderdelen van het systeem dienen te worden uitgevraagd (hardware, software, systemen). Een gedetailleerder overzicht is gegeven in paragraaf 3.3.

3.2 Proces ANPR-handhaving voor ZE-zones

Deze paragraaf beschrijft het proces van handhaving als een ANPR-systeem wordt toegepast bij ZE-zones. Op hoofdlijnen is dit proces weergegeven in Figuur 8.



Figuur 8: Proces handhaving ANPR-systeem

Vastleggen voertuig

De eerste stap is het detecteren en vastleggen van een voertuig met behulp van de ANPR-camera op het moment dat deze de ANPR-camera passeert.

Verwerken afbeelding

Vervolgens wordt de afbeelding (tijdelijk) opgeslagen. Dit kan zowel op locatie zijn als in de 'cloud', dat wil zeggen op een externe locatie. Hiervoor is het van belang dat er een goede dataverbinding op locatie is. Dit kan zowel bedraad als via een mobiel netwerk (4G/5G) zijn.

De afbeelding wordt verwerkt, waarbij de foto van het voertuig wordt omgezet naar letters en cijfers van het nummerbord. Hiervoor wordt zogenaamde 'OCR'-techniek gebruikt, dat staat voor 'optical character recognition'. Dit betekent dat er gekeken wordt welke karakters er op de afbeelding voorkomen. Hiervoor geldt ook dat dit zowel op locatie (in of bij de camera) als op een externe locatie kan worden uitgevoerd.

Ophalen gegevens

De gegevens van het voertuig worden vervolgens op basis van het kenteken opgehaald uit een externe (landelijke) database, voornamelijk bij de RDW maar in enkele gevallen ook via het NPR (Nationaal Parkeerregister). Het gaat om gegevens als het soort voertuig, de aandrijving, emissieklasse etc.

Controleren nummerbord

De voertuiggegevens worden gecontroleerd in de ontheffingen- en vergunningensystemen van de gemeente.

Aanmaken potentiële overtreding

De potentiële overtreding is gesignaleerd en wordt nu formeel vastgelegd. Dit zal in het algemeen betekenen dat de foto, het tijdstip, de locatie en het kenteken gezamenlijk worden opgeslagen, en in het systeem van de gemeente wordt 'klaargezet'.

Controleren

De volgende stap is het controleren van de overtreding door een medewerker binnen de gemeente. Dit is altijd een bijzonder opsporingsambtenaar (BOA). Indien de overtreding inderdaad juist is gesignaleerd, zal de BOA deze doorzetten naar het CJIB. De BOA heeft ook de mogelijkheid om de boete te seponeren.

Eerst waarschuwen

Het komt ook voor dat de gemeente eerst een waarschuwing stuurt, daar zal dan ook een regel voor moeten worden opgenomen bij de implementatie van het ANPR-systeem.

Vaak wordt gewaarschuwd doormiddel van het sturen van een brief. Het proces is hetzelfde als tijdens de daadwerkelijke handhaving, maar de vermeende overtreding wordt niet doorgezet naar het CJIB. Er wordt een brief verstuurd via de gemeentelijke systemen. Hiervoor moeten de kentekens via de RDW “verrijkt” worden met NAW-gegevens. Dit wordt verder uitgewerkt in Notitie C, Plan van Aanpak handhaving.

Versturen naar CJIB

De overtreding wordt doorgezet naar het CJIB, dat de overtreding verder afhandelt.

Verzenden boete

Het verzenden van de boete valt niet binnen de scope van het gemeentelijk systeem, aangezien boeteverwerking via de centrale overheid (CJIB) loopt.

Verwijderen gegevens

Een belangrijke stap in het proces is het verwijderen van de gegevens. Er zijn verschillende momenten waarop de gegevens dienen te worden verwijderd. Dit heeft ook raakvlak met Notitie C – Plan van Aanpak, waarin wordt ingegaan op de juridische aspecten binnen dit proces.

De momenten waarop de gegevens sowieso vernietigd worden zijn:

- Na controle in de centrale systemen, waaruit de conclusie volgt wat voor type het voertuig is. Indien het type voertuig niet binnen de doelgroep valt, worden de gegevens gewist.
- Na controle van het nummerbord in de (gemeentelijke) vergunning- en ontheffingsystemen, wanneer blijkt dat het voertuig uit de doelgroep een ontheffing heeft.
- Na controle door de BOA van Handhaving & Toezicht, wanneer er sprake is van een onterecht vastgestelde overtreding (‘false positive’). Dit kan voorkomen wanneer het systeem bijvoorbeeld het nummerbord verkeerd heeft gelezen of er een fout is opgetreden bij controle in de vergunning- en ontheffingsystemen.

Let wel: indien een overtreder bezwaar aantekent bij het Openbaar Ministerie (OM) zal het OM indien relevant contact opnemen met de gemeente (controleren van foto's, bebording etc.). De inzet van de gemeentelijke handhaving is dus niet beëindigd nadat de informatie is overgedragen aan het OM. De ervaring leert dat er substantieel tijd gereserveerd dient te worden voor het afhandelen van bezwaren.

3.3 Onderdelen ANPR-systeem

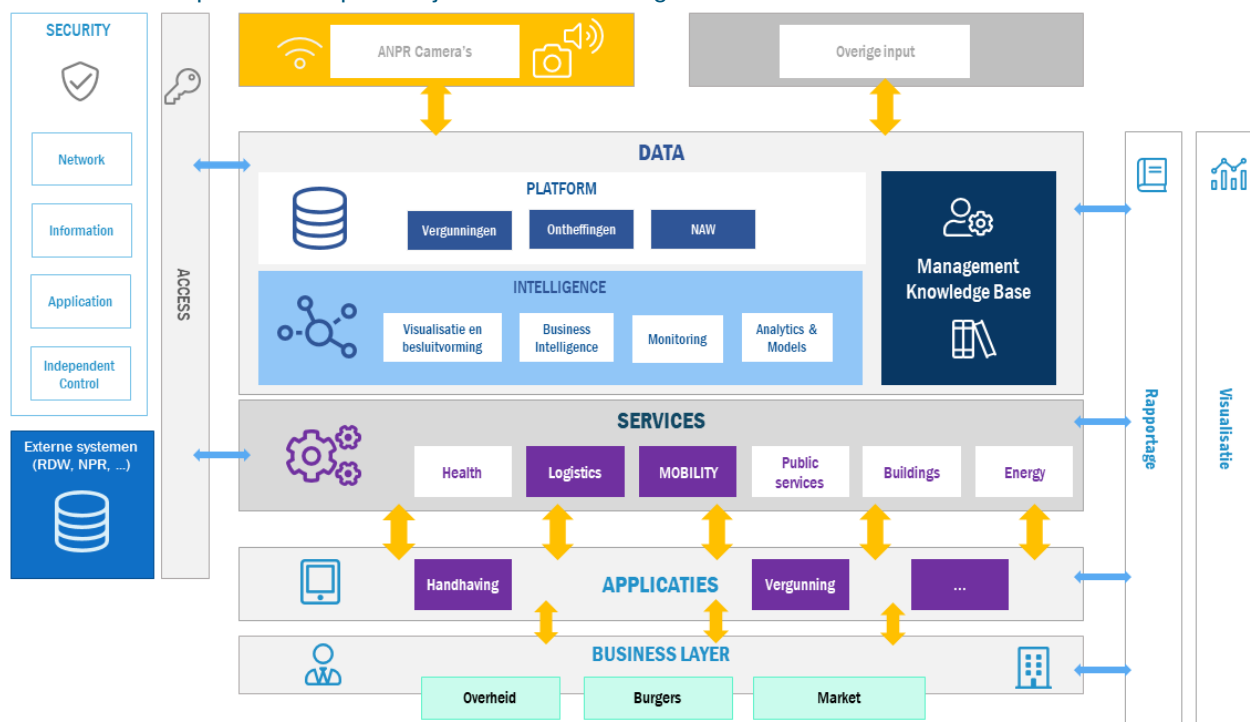
De implementatie van een ANPR-systeem bestaat, zoals beschreven, uit verschillende onderdelen. Dit kunnen zowel technische onderwerpen zijn als randvoorwaardelijke onderwerpen. In deze paragraaf zijn deze verder toegelicht.

Ook gaan wij apart in op de mogelijke manieren waarop ANPR-systemen operationeel kunnen worden ingezet bij ZE-zone handhaving, zoals:

- Cordon of selectieve locatiehandhaving: voor- en nadelen en aandachtspunten.
- Verplaatsbare (flexibele) handhaving: voor- en nadelen en aandachtspunten.
- Locatiebepaling voor ANPR: aandachtspunten (bebording, zichtbaarheid, etc.).

3.3.1 Technisch systeemoverzicht

De implementatie van een ANPR-systeem is slechts een onderdeel van de gehele bestaande systematiek binnen gemeenten. Ter indicatie is hieronder een overzicht gegeven van de verschillende onderdelen waarnaar gekeken moet worden bij het implementeren van ANPR. Dit betekent niet dat dit hét overzicht van het systeem is waarbinnen ANPR een plaats moet krijgen, maar geeft een gestructureerd beeld van de verschillende aspecten die spelen bij ANPR-handhaving.



Figuur 9 – ANPR in systeemcontext

Belangrijkste boodschap uit Figuur 9 is dat het 'ANPR-systeem' uit een groot aantal onderdelen bestaat en niet losstaand functioneert. Ter illustratie, naast de ANPR-camera's zelf is er een afhandeling van data, waarop analyses (intelligence in Figuur 9) kunnen worden toegepast. Daar komt uiteraard ook het aspect privacy bij kijken. De analyses zelf kunnen vervolgens weer als input dienen voor services etc. Het proces is reeds toegelicht in 3.2.

Software voor ontheffingen

Bij de inzet van ANPR-handhaving moet de opdrachtgever ook een keuze maken voor een ontheffingenmodule binnen het handhavingspakket. De gemeente kan ervoor kiezen om aan te sluiten bij een bestaand softwarepakket (zoals key2vergunningen) of om de ontheffingenmodule onderdeel te laten zijn van het aan te schaffen totaalpakket.

Voordeel van aansluiten bij een eigen systeem is dat de ontheffingverleners vaak al gewend zijn om met het pakket te werken. Nadeel kan zijn dat de interne ICT-afdeling toch aparte functionaliteiten moet bouwen. Voordeel van de aanschaf als onderdeel van het totaalpakket is dat de gemeente ontzorgd wordt. De leverancier levert immers het complete pakket. Nadeel is dat de prijs hoger is.

3.3.2 ANPR-camera's: fysieke locatie

De ANPR-camera's worden geplaatst in de openbare ruimte. Dit betekent dat gemeenten in veel gevallen al voorwerk hebben gedaan om de locatie op hoofdlijnen te bepalen. Soms zijn er ook voorwaarden waaraan moet worden voldaan, zoals rekening houden met monumenten of beschermde stadsgezichten.

Gemeenten dienen de strategie voor de locatiekeuze mee te nemen in het aanbestedingstraject. Wanneer een locatie wordt voorgeschreven, kan dit betekenen dat dit niet de meest optimale locatie is, maar er in elk geval wel zekerheid voor de gemeente wordt geboden. De uiteindelijke locatiebepaling kan ook onderdeel zijn van de vraag aan de markt, waarmee wellicht andere (optimale) locaties naar voren komen.

Een belangrijk aandachtspunt is de aanwezigheid van netwerk- en voedingsaansluitingen of de mogelijkheid tot de aanleg hiervan op de potentiële locaties. Dit is een belangrijk criterium bij het zoeken naar de optimale locatie. In de aanbesteding moet zijn meegenomen wie de verantwoordelijkheid heeft voor het verzorgen van deze aansluitingen. Dit kan de gemeente zelf zijn of onder regie van de markt worden gebracht. Deze kostenposten moeten ook aandacht krijgen in de raming.

Er zijn voor de stroomaansluiting 2 mogelijkheden:

1. Aansluiting op een bestaande stroomaansluiting zoals een lichtmast, waarbij dan meestal gewerkt wordt met een additioneel accupakket; of,
2. Een eigen stroomaansluiting. De camera wordt dan door de netwerkbeheerder gezien als een op zichzelf staande gebruiker met een eigen EAN-aansluiting.

Voordeel van de eerste optie is dat deze relatief goedkoop is. Nadelen zijn de benodigde afstemming met de afdeling Openbare Verlichting (niet altijd kan extra apparatuur worden aangesloten op een lichtmast, meestal zijn lichtmasten ongemeterd). Een extra accupakket vereist een extra kast die in de openbare ruimte moet worden bevestigd. De tweede optie is duurder, maar dan is wel sprake van een robuuste en toekomstbestendige oplossing.

3.3.3 ANPR-camera's: cordon of selectieve locaties

Onder paragraaf 3.1 is op hoofdlijnen het proces geschetst waarbinnen ANPR-systemen kunnen worden ingezet. Het uitgangspunt is dat er een systeem ontstaat waarmee invulling wordt gegeven aan de doelen van de gemeente. Wanneer de focus op handhaving ligt, is een zo hoog mogelijke 'pakkans' een realistische doelstelling. Dit kan betekenen dat er naast inzet van ANPR-camera's op toegangswegen, ook gebruik wordt gemaakt van toezicht op locatie. Dit kan door scanauto's, BOA's en/of (mobiele) ANPR-camera's. Wanneer er gekozen wordt voor verschillende manieren van handhaving, dan wordt gesproken over een hybride systeem. We zien dit in de praktijk regelmatig langskomen.

Dit betekent ook dat de gemeente vooraf moet nadenken over het doel van de inzet van ANPR-camera's, zoals een hoge pakkans of ontlasten van BOA's op straat. Omgekeerd wordt vaak voor BOA's gekozen als

er een duidelijk voorlichtingsdoel bestaat; BOA's voeren een gesprek met overtreders. Daardoor ontstaat meer inzicht in overtredingsmotieven en het geeft de kans om overtreders persoonlijk te informeren. Dit is van invloed op de uiteindelijke keuze voor een bepaald systeem en moet op de juiste wijze worden vertaald naar eisen in de aanbesteding. Dit moet de gemeente dus vooraf zo concreet mogelijk maken.

Bij handhaving met ANPR-camera's moet er een keuze worden gemaakt op welke manier de ANPR-handhaving wordt opgezet. Voor het inzetten van stationaire ANPR-camera's (lees: niet bevestigd op een voertuig zoals een scanauto) kan worden gekozen tussen twee principes. Aan de ene kant is er het inzetten van een 'cordon'. Hierbij wordt een groot aantal ANPR-camera's opgehangen om 'poorten' op te zetten waarop een toegangscontrole kan worden uitgevoerd. Aan de andere kant kan er worden gekozen voor een 'flexibel' systeem met mobiele ANPR-camera's. Dit houdt in dat er meerdere locaties voor handhaving worden geselecteerd, die ieder periodiek worden voorzien van een ANPR-camera. Er zijn dus minder ANPR-camera's nodig, waardoor de kosten lager uitvallen (al zijn er hogere operationele kosten voor het rouleren van de ANPR-camera's). Nadeel is dat de pakkans van een overtreding daalt, want niet alle 'poorten' worden gelijktijdig gehandhaafd. Tabel 2 geeft een nader overzicht van deze twee opties.

Tabel 2 - Overzicht cordon vs. selectieve locatie

Te gebruiken bij	Cordon	Flexibel
	Geslotenverklaringen	Geslotenverklaringen
Voordelen	• Hoge pakkans • Uiteindelijk hoge naleving • Eigen stroomaansluiting mogelijk • Groter gebied 'afsluitbaar'	• Minder camera's nodig • Vaak goedkoper (wel kosten voor rouleren) • Inzetbaar op 'hotspots'
Nadelen	• Star systeem • Veel camera's dus vaak hogere kosten • Ingrepen in openbare ruimte voor bevestiging camera en aansluitingen	• Lagere pakkans en daarmee mogelijk lagere naleving • Rouleren van camera's kost geld • Voeding en netwerkaansluiting (afstemming) • Minder hufferproof • Vergt telkens opnieuw procesaanpassingen in afhandeling overtredingen (locatie overtreding, locatie borden e.d. aanpassen), e.e.a. kan geautomatiseerd worden.

3.4 Organisatie binnen de gemeente/opdrachtgever

Om een ANPR-implementatie succesvol te laten verlopen, is het belangrijk om alle betrokken stakeholders binnen de gemeente inzichtelijk te hebben en mee te nemen in het proces. Dit is randvoorwaardelijk bij de implementatie van ANPR. Hier dient al vóór de aanbesteding oog voor te zijn en mee te worden genomen in de raming voor de looptijd van het project.

Hieronder volgt een overzicht van gemeentelijke onderdelen die betrokken moeten worden. Belangrijk hierbij is dat dit geen blauwdruk is van de taakverdeling. De handhavingsstrategie kan bijvoorbeeld ook door het interne projectbureau opgesteld worden. Dit verschilt per gemeente.

- **Beleid:** verantwoordelijk voor het opstellen van het beleid en formuleren van concrete doelen (en hoe deze gehaald worden). Ook het bewaken van de integraliteit en afweging van de verschillende belangen is een taak van deze afdeling. Primaire beleidspartij is de afdeling die het ZE-zone besluit heeft opgesteld; dat is vaak de afdeling Verkeer of Duurzaamheid. Daarnaast is het belangrijk om ook andere beleidsafdelingen te betrekken die door de ZE-zone (en de handhaving daarvan) worden beïnvloed. Te denken valt aan Openbare Ruimte (eisen ANPR-camera's en borden in openbare ruimte) en Economie (informerende ondernemers en logistieke sector).
- **ICT** is verantwoordelijk voor het beheer van de gemeentelijke systemen en/of de koppelingen met externe programmatuur. Het is belangrijk om deze afdeling intensief bij de aanbesteding te betrekken, omdat daar de specifieke kennis over te koppelen of aan te schaffen systemen zit.
- **Verkeersafdeling:** zij stelt samen met de andere afdelingen de precieze omvang van de zone vast en stelt het bordenplan en cameraplan op. Zij gaan over de exacte grenzen van de zone en daarmee de plaatsen waar borden en ANPR-camera's komen te hangen. Een alternatief dat ook voorkomt, is dat de handhavingsafdeling deze taken op zich neemt.
- **Assetmanagement / Openbare Ruimte** is verantwoordelijk voor de inrichting van de openbare ruimte en daarmee verantwoordelijk voor de uitvoering van het locatieplan en de randvoorwaarden, zoals de netwerk- en voedingsaansluitingen, en inpassing 'op straat'.
- **Dienstverlening** (ontheffingen- en vergunningsaanvraag) is de afdeling die verantwoordelijk is voor ontheffingen voor de ZE-zone. Zij is direct van belang aangezien zij moet werken met de ontheffingenmodule van het softwarepakket en kan meedenken vanuit het perspectief van de gebruiker.
- **Uitvoering:** projectmatige aanpak en begeleiding van de realisatie van het project. In veel gevallen is de projectleider van een ANPR-realisatieproject afkomstig vanuit het (interne) projectbureau. Er kan ook een projectleider vanuit een ingenieursbureau worden ingehuurd.
- **Handhaving en toezicht** levert input voor slimme handhavingsstrategie, het Plan van Aanpak handhaving, bordenplan, cameraplan en daadwerkelijke handhaving.
- **Juridisch:** Opstellen van het privacyprotocol (inclusief DPIA), zorgen voor het verkeersbesluit, beleidsregel ontheffingverlening.
- **Communicatie:** verantwoordelijk voor het tijdig informeren van stakeholders zoals inwoners, bezoekers, logistieke sector, detailhandel, etc.
- **Inkoop en aanbesteding:** Zorgdragen voor een rechtsgeldige aanbesteding.

4 Notitie C: Plan van Aanpak Handhaving

In deze notitie wordt het Plan van Aanpak handhaving (hierna: handhavingsplan) besproken. Het parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (Parket CVOM)¹ is het expertisecentrum verkeer en vervoer van het Openbaar Ministerie (OM) en heeft in 2018 het Beleidskader digitale handhaving geslotenverklaringen en voetgangersgebieden (hierna: Beleidskader digitale handhaving 2018) uitgegeven. Dit beleidskader geeft de uitgangspunten en randvoorwaarden voor een gemeente die met ANPR wil handhaven. Dit beleidskader is een doorontwikkeling op het Beleidskader Flitspalen uit 2015.

Het Beleidskader digitale handhaving 2018 is een goed startpunt voor de opzet van een handhavingsplan en is hier te vinden: <https://tinyurl.com/yxryvwbu> (pdf-document).

In deze notitie wordt per onderdeel uit een handhavingsplan uitleg en toelichting gegeven en wordt zo nodig ter illustratie per onderdeel een voorbeeld van een gemeente gegeven.

4.1 Beleid en handhavingsplan

Het handhavingsplan bevat in ieder geval een beschrijving van het beleid, het verkeersbesluit en ontheffingenbeleid.

4.1.1 Beschrijving beleid

Ter inleiding van een handhavingsplan wordt een korte beschrijving van het achterliggende beleid en het handhavingsgebied gegeven.

Een voorbeeld uit Den Haag:

De ambitie van de gemeente Den Haag is om schone lucht te realiseren voor iedereen. Een schone en gezonde stad waar het prettig wonen, werken en recreëren is. Daarom werkt Den Haag aan een permanente verbetering van de luchtkwaliteit. De Randstad is één van de meest vervuilde gebieden van Europa. Mensen leven jaren in een ongezonde leefomgeving doordat zij worden blootgesteld aan te hoge concentraties stikstof, fijnstof en omgevingslawaai. Dit geldt ook voor Den Haag. Met de verwachte groei van de stad van circa 100.000 inwoners in de periode tot 2040 neemt het aantal voertuigen alleen maar toe. Dit brengt de vraag met zich mee hoe wij de stad leefbaar en gezond kunnen houden voor inwoners en bezoekers.

Uit onderzoek van Royal HaskoningDHV (2019) blijkt dat een milieuzone leidt tot minder uitstoot en lagere concentraties, vooral van roet. Met een milieuzone voor alle categorieën wegvoertuigen (personen, bestel, vracht, autobussen, brom- en snorfietsen) is op basis van in dit onderzoek beschouwde varianten in 2022 een totale vermindering van verkeersuitstoot mogelijk van maximaal 40% roet, 10% NOx, 12% PM2,5 en 4% PM10. Dit zijn effecten binnen de milieuzone ten opzichte van de autonome ontwikkeling en de verschoning van het wagenpark die zonder milieuzones voorzien wordt. Uit de effectenstudie komt naar voren dat elke milieuzone voor individuele voertuigcategorieën de luchtkwaliteit verbetert, maar dat een milieuzone die voor alle dieselauto's geldt pas echt een substantieel effect heeft op de luchtkwaliteit en het verbeteren van de gezondheid. Vandaar dat er naast de reeds ingevoerde milieuzones voor vrachtauto's (die per juli 2022 wordt uitgebreid met autobussen) en brom- en snorfietsen een milieuzone wordt ingevoerd voor personen- en bestelauto's (inclusief taxi's).

In het kader van de harmonisatie van de milieuzones kan gekozen worden voor het weren van dieselauto's tot en met emissieklasse 2 of emissieklasse 3. Indien er gekozen wordt voor het weren van dieselauto's tot en met emissieklasse 2 dan levert de milieuzone in 2022 nog maar beperkte effecten op. Daarom wordt gekozen voor de strengere variant waarbij tot en met emissieklasse 3 diesel geweerd wordt. Dit levert 2 tot 3 keer zoveel effect op, vooral voor roet (zie Aanpak schoon vervoer, d.d. 10 oktober 2019, RIS303606).

¹ Het Parket CVOM is het landelijke onderdeel van het OM dat zich richt op verkeerszaken en handhaving van de openbare orde. Parket CVOM behandelt bijvoorbeeld alle beroepen tegen verkeersboetes (Mulderbeschikkingen).

Personenauto's vormen het grootste aantal gemotoriseerde voertuigen in Den Haag. Verreweg de meeste uitstoot van vervuilende stoffen van het verkeer komt van personenauto's. De meeste personenauto's rijden op benzine. Een kleiner deel rijdt op diesel, maar die stoten relatief veel verontreinigende stoffen uit. In Den Haag zijn 201.285 personenauto's geregistreerd (RDW, januari 2020). Daarvan is ongeveer 15% diesel. Van het totaal aantal personenauto's dat in Den Haag geregistreerd staat mogen er straks 3.515 (2%) niet meer in de milieuzone rijden. Hiervan zijn er 399 geregistreerd in de milieuzone. Daarnaast zijn er 832 taxi's in Den Haag geregistreerd, waarvan er straks 40 niet meer in de milieuzone mogen rijden. Naast het weren van deze auto's worden vanzelfsprekend ook alle auto's die niet in Den Haag geregistreerd staan en niet aan de toegangseisen voldoen geweerd.

In het coalitieakkoord 2019-2022: "Samen voor de stad" (RIS 304121) is afgesproken om de meest vervuilende personen en bestelauto's uit het centrum te weren. Het doel van dit verbod is om de luchtkwaliteit te verbeteren door de meest vervuilende dieselauto's te weren uit het centrum. Dit draagt bij aan een betere luchtkwaliteit en dat is goed voor de gezondheid van alle inwoners van Den Haag.

Om uitvoering te geven aan het coalitieakkoord wordt een verkeersbesluit genomen op basis waarvan per 1 juli 2021 diesel personen- en bestelauto's (inclusief taxi's) met een euroklasse van 0 t/m 3 niet meer in de aangegeven milieuzone mogen rijden. Den Haag kiest voor het weren van de meest vervuilende dieselpersonenauto's, alleen dieselauto's vanaf emissieklasse 4 worden nog toegelaten. De geweerde voertuigen zijn in 2021 circa 16 of ouder.

4.1.2 Verkeersbesluit en ontheffingenbeleid

Naast een beschrijving van het achterliggende beleid, moet ook een – korte - beschrijving van en verwijzing naar het verkeersbesluit en ontheffingenbeleid opgenomen worden.

Maatregelen die leiden tot een beperking van het aantal categorieën weggebruikers dat van een weg of weggedeelte gebruik kan maken, worden ingevolge artikel 15 Wegenverkeerswet 1994 ingesteld door een verkeersbesluit. Daarbij worden ook de borden vastgesteld die op straat komen te staan. Een gemeente kan hiervoor gebruik maken van de in de bijlage van het RVV 1990 vastgestelde verkeersborden, zoals bijvoorbeeld verkeersbord C22a (geslotenverklaring vanwege milieuzone) of verkeersbord C13 (gesloten voor bromfietsen, snorfietsen en gehandicaptenvoertuigen, met in werking zijnde motor). In het verkeersbesluit komt ook tot uitdrukking het doel en welke belangen, genoemd in artikel 2, eerste en tweede lid, van de Wegenverkeerswet 1994, aan het besluit ten grondslag liggen.

4.1.3 Subsidiariteit en proportionaliteit

Een besluit om digitaal te handhaven hangt samen met een besluit dat met het oog op de openbare orde/leefbaarheid wordt genomen. Denk aan besluiten die worden genomen met het oog op de leefbaarheid en strekken tot instelling van inrijdverboden, venstertijden, milieuzones of zero-emissiezones.

Een besluit tot handhaving met camera's in de openbare ruimte met het oog op leefbaarheid en openbare orde dient - gezien de impact op de persoonlijke levenssfeer van individuen in die openbare ruimte² - te voldoen aan eisen die volgen uit het subsidiariteitsbeginsel en proportionaliteitsbeginsel. Er is bij camerahandhaving immers snel sprake van verwerking van persoonsgegevens.

Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat het doel waarvoor de persoonsgegevens van betrokkene worden verwerkt niet op een andere, voor de betrokkenen minder nadelige, wijze kunnen worden verwekelijkt. Ofwel: zijn er minder verstreckende middelen denkbaar waarmee handhaving van de geslotenverklaring ook kan worden aangepakt? Die vraag laat zich lastig in het algemeen beantwoorden en dient bij de besluitvorming rondom digitale handhaving per casus te worden beantwoord.

Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat de inbreuken op de belangen van de betrokkenen (degenen die geflitst worden) niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel. Ofwel: heiligt het doel de middelen, gezien de gevolgen voor betrokkenen? Het Beleidskader digitale handhaving

² Bij de inzet van camera's voor handhaving dient te allen tijde acht te worden geslagen op de van toepassing zijnde privacyregulering. Denk aan onder meer en niet uitsluitend aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming, de Uitvoeringswet Algemene Verordening Gegevensbescherming. Bij het opstellen van een handavingsplan dient vroegtijdig een privacyjurist te worden betrokken.

2018 biedt kaders waarmee bij het respecteren daarvan kan worden voldaan aan het proportionaliteitsbeginsel.

Een voorbeeld uit Dordrecht:

In de huidige situatie is toegang tot het autoluwe gebied en de voetgangerszone door pollers fysiek onmogelijk voor niet-ontheffinghouders, waardoor de leefbaarheid voor bewoners in deze gebieden gegarandeerd wordt. De fysieke knips zorgen ervoor dat de binnenstad niet kan worden gebruikt als doorgaande route voor het verkeer van oost naar west en v.v., waardoor langs deze route de leefbaarheid voor bewoners niet in het gedrang is. Het buiten bedrijf stellen van de fysieke pollers zou betekenen dat 24/7 handhaving ingezet zou moeten worden in de vorm van BOA's. Gegeven het reeds uitgebreide takenpakket van de gemeentelijke BOA's is dit een niet-realistisch scenario. Om overlast voor bewoners te voorkomen wil de gemeente Dordrecht ook na het buiten bedrijf stellen van de pollers handhaven op de geslotenverklaringen en het aangewezen voetgangersgebied.

De Gemeente Dordrecht heeft de mogelijkheden voor een slimme(re) organisatie van de handhaving onderzocht, waarbij de leefbaarheid voor de bewoners als primaire doelstelling geldt. Gegeven de inmiddels beschikbare technieken, wenst de Gemeente Dordrecht camerahandhaving gebaseerd op kentekenherkenning in te zetten voor de handhaving van de geslotenverklaringen en het voetgangersgebied. Als uitgangspunt hierbij geldt dat de camera's uitsluitend worden gebruikt voor het handhaven van onrechtmatige passages van voertuigen (zowel motorvoertuigen als andere voertuigen voorzien van een kenteken- of bromfietsplaat). Dit plan van aanpak wordt, inclusief impressietekeningen van alle handavingslocaties, ter instemming voorgelegd aan de lokale driehoek en het CVOM.

4.1.4 Afstemming ketenpartners

Alvorens een gemeente over kan gaan tot inzet van ANPR-camera's ten behoeve van digitale handhaving, dienen ketenpartners als politie, Centraal Justitieel Incassobureau (hierna: CJIB)³ en Parket CVOM akkoord te gaan met de wijze waarop de ANPR-handhaving is opgezet.

Het CJIB is de partij waarnaar gemeenten de overtredingsinformatie sturen. Het CJIB zorgt vervolgens voor inning van de boete door een boetebeschikking op te stellen en te versturen. Het CJIB zal geen blokkade opwerpen tegen digitale handhaving, maar wil wel graag weten wanneer de handhaving start, in verband met de te verwachten werkhoeveelheid.

Het parket CVOM geeft als expertisecentrum van het OM adviezen over wet- en regelgeving op verkeersgebied aan andere onderdelen binnen het OM, justitie en de politie. Daarnaast beoordeelt het parket CVOM de beroepen die zijn ingediend tegen verkeersboetes (de Mulderbeschikkingen). Het parket CVOM geeft toestemming voor de digitale handhaving. Zonder hun toestemming mag de digitale handhaving niet starten. Instemming van het CVOM is dan ook de noodzakelijke eerste stap, alvorens het plan door de lokale driehoek kan worden vastgesteld.

De lokale driehoek (politie, lokaal OM en gemeente) geeft toestemming voor de handhaving op de geslotenverklaring in algemene zin en het instellen van de geslotenverklaring. De lokale driehoek geeft dus toestemming voor de inzet van politie, BOA's én digitale handhaving.

4.1.5 Lokale driehoek

De Burgemeester en de officier van justitie overleggen regelmatig samen met het hoofd van het territoriale onderdeel van het regionale politiekorps binnen welk grondgebied de gemeente geheel of ten dele valt, en zo nodig met de korpschef, over de taakuitvoering van de politie. Nu is handhaving van de geslotenverklaring ook een taak van de (gemeentelijke) BOA's, maar de politie moet in het driehoeksoverleg in ieder geval ook akkoord gaan. De procedure om het handavingsplan in de driehoek te agenderen is per gemeente verschillend. Over het algemeen is de beleidsmedewerker van de handavingsafdeling hiervoor het eerste aanspreekpunt.

³ Het CJIB is een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Justitie en Veiligheid en verzorgt de inning voor veel overheden.

4.1.6 Volgorde afstemming

Het is verstandig om het concept handhavingsplan eerst met het parket CVOM af te stemmen en het daarna in de (lokale) driehoek te behandelen. De ervaring leert dat als het parket CVOM akkoord is en de handhavingsafdeling van de gemeente akkoord is, de vaststelling van het handhavingsplan in de driehoek een hamerstuk is.

Een voorbeeld uit Dordrecht:

De gemeentelijke BOA's kunnen vanuit Domein I handhaven op het negeren van geslotenverklaringen en het rijden in voetgangersgebieden. Door de groeiende omvang van de handhavingstaken binnen de gemeente, heeft Gemeente Dordrecht gezocht naar andere, efficiëntere, manieren van handhaving door middel van camera's is hiervan een voorbeeld.

Het parket CVOM heeft vanwege zijn verantwoordelijkheid voor het landelijk handhavingsbeleid randvoorwaarden en kaders ontwikkeld voor de handhaving van geslotenverklaringen en voetgangersgebieden, ingegeven vanuit het leefbaarheids criterium. Het Beleidskader 2018 geeft de uitgangspunten en randvoorwaarden aan wanneer een gemeente voor eigen rekening en risico geautomatiseerd wil gaan handhaven met kentekenherkenning. In het Beleidskader 2018 zijn de uitgangspunten opgenomen voor de inzet van kentekencamera's t.b.v. handhaving van C- en G-borden. Dit beleidskader is een doorontwikkeling op het Beleidskader Flitspalen uit 2015. Het Beleidskader 2018 is per 1 juli 2018 in werking getreden en voor het laatst in augustus 2018 geactualiseerd.

In het kort ziet het traject van een verzoek van de gemeente Dordrecht om te mogen handhaven met een camera er dan als volgt uit:

- De gemeente Dordrecht stelt een plan van aanpak op naar aanleiding van problematiek inzake de Leefbaarheid of openbare orde waarin de uitgangspunten uit het Beleidskader 2018 zijn verwerkt.
- De gemeente Dordrecht zorgt voor afstemming met het arrondissementsparket (officier van justitie) en met het CVOM.
- Het plan van aanpak wordt vastgesteld in de lokale driehoek.
- Naast het plan van aanpak wordt ook een zgn. algemeen proces verbaal opgemaakt en voorgelegd aan het CVOM.
- Daarnaast worden diverse digitale opnamen en het brondocument ter beoordeling voorgelegd aan het CVOM.
- Na akkoord van het CVOM op het plan van aanpak, het algemeen proces-verbaal, de digitale opnamen en het brondocument kan de handhaving starten.

4.2 Technische en juridische randvoorwaarden

Aanvullend op de beleidsbesluiten en het te volgen besluitvormingstraject geldt nog een aantal belangrijke technische en juridische randvoorwaarden die in acht moeten worden genomen. Onderstaande deelonderwerpen worden ook genoemd in het Beleidskader 2018. Bij ieder deelonderwerp wordt een toelichting gegeven. Voor het handhavingsplan dat de gemeente gaat opstellen, kan meestal volstaan worden met de opmerking "gemeente *** zal hieraan voldoen".

4.2.1 Borden en cameraplan

Het parket CVOM stelt de eis dat de locaties van de borden en camera's waarmee gehandhaafd wordt, op een plattegrond van het gesloten gebied helder en eenduidig worden weergegeven. Deze weergave dient als bijlage bij het handhavingsplan en als bijlage bij het algemeen proces-verbaal te worden gevoegd. Een voorbeeld van een algemeen proces-verbaal is opgenomen als bijlage A1. Bij dit algemeen proces-verbaal hoort een aantal belangrijke bijlagen:

- een overzicht van de gebruikte (vooraankondigings)borden,
- een overzicht/plattegrond van de geslotenverklaring (kaart met duidelijk het gebied, de ingangen en rijrichtingen), en
- omgevingsfoto's (geen overtredingsfoto's) van alle camerolocaties van de geslotenverklaring.

4.2.2 C-bord op foto of schouw

Op de foto moeten de volgende aspecten bij dag en nacht goed zichtbaar zijn:

- het kenteken van het voertuig
- de contouren van het voertuig
- de indicatieve snelheid (alleen bij brom- en snorfietsen)
- de datum en het tijdstip, en
- het C-bord.

Verder moet uit de foto blijken dat het voertuig het bord is gepasseerd. De foto's moeten onder alle omstandigheden (slecht weer, sneeuw, regen en in het donker), te allen tijden aan de eisen van het CVOM voldoen.

Indien er camerasystemen in werking zijn waarmee het C-bord niet zichtbaar is, dan zal minstens maandelijks een schouw moeten plaatsvinden door een opsporingsambtenaar (BOA). Dat het C-bord niet goed zichtbaar is, kan veroorzaakt worden omdat de camera ná het bord staat, óf omdat door de flits van de camera in het donker het bord niet meer leesbaar is. In beiden gevallen moet dus een maandelijkse schouw worden gedaan.

De BOA legt na constatering dat de borden juist zijn geplaatst in een proces-verbaal vast dat de borden juist zijn geplaatst. Dit proces-verbaal moet maandelijks naar het CVOM gestuurd worden. Als blijkt dat bepaalde borden niet meer op de juiste plaats staan, moet zo snel mogelijk contact met het parket CVOM en het CJIB worden opgenomen; de gehele handhaving dient te worden opgeschort totdat de borden weer correct zijn geplaatst (zie ook 4.2.7).

4.2.3 Overtredingen door BOA vaststellen

Alle overtredingen oftewel de hits moeten in de zogenaamde 'handbak' komen. Een buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) moet vervolgens alle foto's in de handbak handmatig beoordelen/controleren. Deze ambtenaar doet zelf de waarneming van de strafbare gedraging en stuurt deze door naar het CJIB. Bij iedere boete die wordt doorgestuurd naar het CJIB wordt een aan een specifieke camera gekoppelde 'tweede waarnemingstekst' meegestuurd. Uit deze tekst blijkt de positie van de camera ten opzichte van de rijrichting van de gefotografeerde voertuigen. Daarmee is altijd duidelijk uit welke richting het voertuig kwam en in welke richting het voertuig reed op het moment dat de overtreding is begaan. In bijlage A2 is een voorbeeld tweede waarnemingstekst opgenomen.

In Beleidskader digitale handhaving 2018 is sprake van volledig geautomatiseerde handhaving, waarbij BOA's geen beoordelingen meer hoeven te doen. Hierbij worden strikte eisen gesteld aan de kwaliteit van de opnamen en is slechts een zeer gering foutpercentage toegestaan. Dit is echter met de huidige stand der techniek niet mogelijk; de meeste camera's leveren een foutpercentage op van maximaal 0,02 %. Dat zijn bij 100.000 gecontroleerde voertuigen nog altijd 20 onterecht doorgestuurde overtredingen.

4.2.4 No-hits

De 'no-hits' zijn vastleggingen van voertuigen die niet als overtreding kunnen worden beschouwd en daarom zo spoedig mogelijk (bij voorkeur binnen 72 uur) moet worden verwijderd uit het systeem. Voorbeelden hiervan zijn wettelijk vrijgestelde voertuigen zoals die van hulpdiensten⁴, voertuigen van bewoners of (andere) ontheffingshouders. Indien een voertuig zich legaal in een bepaald gebied bevindt, wordt deze (technisch) uitgezonderd van de werking van de handhaving. De gemeente draagt zorg voor een juist en volledig overzicht van dit soort uitzonderingsgevallen en houdt dit overzicht actueel.

Het parket CVOM geeft dus aan dat de beelden van niet overtredders binnen 72 uur verwijderd moeten worden uit het systeem. Geadviseerd wordt om deze no-hit-termijn te zetten op nul uur. Het bewaren van gegevens van niet-overtreders is niet noodzakelijk en ongegrond. Daarmee is de verwerking (vastlegging

⁴ Wanneer een motorvoertuig optische en geluidssignalen gebruikt, wordt het automatisch een voorrangsvoertuig. Bestuurders van voorrangsvoertuigen, zoals gedefinieerd in artikel 1 van het RVV 1990 hebben op basis van artikel 91 van het RVV de bevoegdheid af te wijken van alle voorschriften van het RVV 1990 voor zover de uitoefening van hun taak dit vereist. Dat geldt dus ook voor de besluiten die op grond van die voorschriften zijn genomen en waarmee geslotenverklaringen en voetgangersgebieden zijn ingesteld.

en bewaring) ervan – ook al is het “maar” voor 72 uur - in strijd met de Algemene Verordening Gegevensbescherming.

4.2.5 Coulaceperiode bij venstertijden

Er wordt een zogenoemde “coulaceperiode” ingesteld als op bepaalde venstertijden wordt gehandhaafd. Hiermee wordt bedoeld dat pas na 5 minuten na ingaan van het tijdstip dat de geslotenverklaring van toepassing is, wordt gehandhaafd. Dit om discussies over de exacte tijd te voorkomen. Omgekeerd geldt hetzelfde, 5 minuten voor het einde van het tijdvak waarin het verbod geldt, stopt de handhaving.

4.2.6 Beelden goedkeuren door parket CVOM

Alvorens de handhaving kan starten moeten de foto's door het parket CVOM (afdeling B&S) worden goedgekeurd. Zodoende is van meet af aan duidelijk dat de foto's ook voor het CVOM een adequaat bewijs vormen voor de strafbare gedraging. Hiermee wordt tevens uitval en overbelasting in de keten voorkomen.

4.2.7 Handhaving stoppen bij bordproblemen

Als blijkt dat borden niet (meer) juist geplaatst of verwijderd zijn, moet zo snel mogelijk contact met het parket CVOM worden opgenomen. De handhaving dient te stoppen tot de borden weer zijn teruggeplaatst. De gemeente trekt de opgelegde beschikkingen, binnen de periode waarbij twijfel over de juistheid bestaat, in bij het CJIB door middel van een correctieverzoek. Hierbij wordt het parket CVOM geïnformeerd, zodat nader kan worden afgestemd wat de werkwijze wordt met betrekking tot reeds ingediende beroepen tegen deze beschikkingen.

4.2.8 Logboek schouw

De gemeente houdt een logboek bij waarin de schouwmomenten zijn opgenomen. Dit logboek moet samen met het proces-verbaal van de schouw (zie paragraaf 4.2.2) naar het CVOM worden gestuurd.

4.2.9 Kosten voor gemeente

Het parket CVOM hanteert als randvoorwaarde dat de kosten voor aanschaf en beheer van de camera's en bijbehorende software volledig door de gemeente worden gedragen.

4.2.10 Overtredingsbeelden opvragen via gemeente

Omdat overtredders vaak de overtredingsbeelden willen zien, moet de gemeente er zelf voor zorgen dat een overtredder de overtredingsfoto bij de gemeente kan opvragen. De gemeente dient hier een aparte voorziening voor te treffen.

Sommige gemeenten voorzien hierin door in een klantenportal (zoals mijn gemeente.nl) de mogelijkheid te bieden om de overtredingsfoto's in te zien. Een andere meer bewerkelijke manier is om een emailadres (bijvoorbeeld overtredingsbeeld@[naam gemeente].nl op de website te zetten, waarbij de overtredingsfoto via de BOA kan worden opgevraagd.

4.2.11 Bewaartijd beelden

Het CVOM stelt als eis in het Beleidskader digitale handhaving 2018 dat de gemeente de digitale opnames gedurende een periode van 5 jaar bewaart. Het is zaak dit goed op te nemen in de verwerkersovereenkomst met de partij die de handhaving verzorgt en het op te nemen in het privacyplan.

4.3 Nalevingsaspecten

Het opleggen van boetes is geen doel op zich; naleving is dat wel. De dreiging van een boete kan invloed hebben op het gedrag van mensen. Potentiële overtreders zien af van een overtreding als zij weten dat een boete volgt. Communicatie naar potentiële overtreders is dan ook essentieel in het kader van nalevingsgedrag. Dit kan via een campagneaanpak, maar ook door het instellen van een waarschuwingsperiode.

4.3.1 Campagneaanpak

Om een grote hoeveelheid aan bezwaarschriften te voorkomen is het voor zowel de gemeente als het CVOM van belang dat potentiële overtreders ervan op de hoogte zijn dat de nieuwe verkeersregels ingaan of in zijn gegaan. De campagneaanpak die de gemeente uitvoert, wordt ook in het algemeen Proces-Verbaal opgenomen. Daarmee wordt de kans op een beroep op onbekendheid met de regels reeds op voorhand verkleind.

Hieronder een voorbeeld van een campagneaanpak van de gemeente Amsterdam over de milieuzone voor brom- en snorfietsen. Zie ook het algemeen Proces-Verbaal, bijlage 1, waarin de campagneaanpak deels terugkomt.

Na het uitvoeren van een variantenonderzoek voor de geslotenverklaring van de milieuzone voor brom- en snorfietsen heeft de gemeenteraad van Amsterdam op 22 juni 2016 het 'Maatregelenpakket schone lucht' vastgesteld. Dit leidt in juni 2016 tot grote media-aandacht in de lokale, regionale en landelijke pers en op verschillende sites met het thema brommers en scooters.

Vervolgens is de publiciteit gezocht om de geslotenverklaring onder de aandacht te brengen van het grote publiek. De belangrijkste activiteiten staan hieronder opgesomd:

- Van 8 februari tot 21 maart 2016 kunnen belangstellenden en belanghebbenden een inspraakreactie geven op het voorgenomen besluit van de gemeenteraad. Dit leidt tot zo'n 2500 reacties.
- Op 28 juni 2016 is een brief gestuurd naar alle bij de RDW geregistreerde brom- en snorfietseigenaren wiens voertuig niet voldoet aan de normen die per 1 januari 2018 gelden.
- Op 28 juni 2016 zijn ook de scooterdealers in de regio op de hoogte gesteld van de aanstaande maatregel. Dealers hebben daarna nog twee keer een pakket met informatie gehad. Een deel is in februari 2018 op locatie bezocht voor nadere toelichting over de uitvoering van de regeling.
- Vanaf eind 2016 is een website in de lucht met een eigen URL (www.amsterdam.nl/scooter) en actuele informatie over de regeling. De site biedt onder meer de mogelijkheid te controleren of het kenteken van de brom- of snorfiets voldoet aan de milieuzone en waar de grenzen van de zone liggen.
- Vanaf eind 2016 waarschuwt de gemeente Marktplaats-bezoekers uit de regio Amsterdam als die een brommer of snorfiets zoeken. Dit leidt van december 2017 tot 24 januari 2018 bijvoorbeeld tot 163.000 vertoningen.
- In 2017 zijn twee en in 2018 is er nog één nieuwsbrief verstuurd aan geïnteresseerde brommer- en scooterbezitters. Het bestand is opgelopen tot meer dan 1000 ontvangers.
- In mei 2017 is aan alle gemeentebesturen van de aanliggende gemeenten een brief gestuurd waarin de milieuzone is toegelicht.
- Op 16 juni 2017 is het verkeersbesluit in de Staatscourant gepubliceerd. Daarna zijn er vier hoorzittingen geweest waarin zo'n 300 bezwaren zijn behandeld.
- Na het verkeersbesluit zijn er hoorzittingen georganiseerd. Op 7 september en 5 oktober 2017 vindt een gevoegde behandeling plaats en op 18 september zijn nog drie bezwaarden afzonderlijk gehoord.
- In juni 2017 heeft de lokale omroep AT5 een filmpje over de milieuzone vertoond (herhaald begin 2018).
- In september 2017 is weer een brief uitgegaan aan alle geregistreerde eigenaren.
- In oktober 2017 zijn aan de grenzen van de milieuzone borden geplaatst waarin brom- en snorfietsen worden geïnformeerd over de toegangsregels.
- Met zes kentekenpalen (LED-borden) konden voorbijrijdende brom- en snorfietsers vanaf december 2017 zien of ze de milieuzone in mogen.
- Twee weken in december 2017 en twee weken in februari 2018 waren er in 177 abri's posters in de stad zichtbaar waarin gewezen werd op de milieuzone.
- In februari zijn daarnaast 15.000 posters in de horeca verspreid en 336 posters bij openbare toiletten, tankstations e.d.
- In hetzelfde tijdvak zijn er acties gehouden op social media. In december werden mensen opgeroepen hun kenteken te checken, in februari werden (echte) eigenaren getoond die een alternatief hadden gekozen. De Facebook-advertenties van december 2017 hadden een bereik van 194.000 accounthouders, Instagram bereikte 159.000 accounthouders. Deze hebben ook weer tot meer traffic richting de website geleid. Die kreeg in de week voor en na 1 januari 2018 zo'n 13.600 bezoekers te verwerken.

- In de maanden februari en maart 2018 liep er tien keer op dinsdag en donderdag een informatieteam door de stad. Deze sprak eigenaren aan en checkte desgewenst of ze de milieuzone in mochten (zie foto infoteam in bijlage 6).
- Vanaf eind februari ontvingen eigenaren van voertuigen die in overtreding zijn door in de milieuzone te rijden, een waarschuwingsbrief. Deze werden elke twee weken verstuurd tot 1 mei. Eigenaren van voertuigen die in overtreding waren, hebben dus maximaal 5 keer een waarschuwingsbrief gehad.
- Dit leidde bijvoorbeeld in de eerste twee weken van maart tot 427 waarschuwingsbrieven.
- Vanaf 1 mei 2018 volgden echte bekeuringen.

Het resultaat

Uit onderzoek van de gemeente blijkt dat meer dan 90% van de eigenaren van ondervraagde brommers en scooters op de hoogte is van de regeling. In februari 2018 (vóór de daadwerkelijke handhaving) werden 109.000 passerende scooters gecontroleerd. Daarvan bleek 7,3% in overtreding.

4.3.2 Waarschuwingsperiode

In de eerste periode (na inwerkingtreding van het verkeersbesluit) wordt volstaan met het versturen van waarschuwingsbrieven naar overtreders. Meestal wordt een waarschuwingsperiode van 1 tot 4 maanden aangehouden. In deze periode krijgen overtreders maximaal één keer per 2 tot 4 weken een waarschuwingsbrief. Met deze gedoogperiode krijgt iedereen in de praktijk de kans om te wennen aan de nieuwe regels en het gedrag af te stemmen op de nieuwe realiteit op straat.

De kentekens van overtreders kunnen uit het overtredingenbestand van de softwareleverancier gehaald worden. De handhavingsoftware slaat de vermeende overtreders op en de kentekens betrokken bij deze vermeende overtredingen worden niet doorgegeven aan het CJIB. In plaats daarvan legt de gemeente de lijst met kentekens voor aan de RDW (iv@rdw.nl) met het verzoek deze te “verrijken” (samen te voegen) met naam-, adres- en woonplaatsgegevens (NAW-gegevens) van de kentekenhouders.

Als dit proces van tevoren wordt afgestemd met de RDW, krijgt de gemeente deze NAW-gegevens na enkele werkdagen. Vervolgens kan de gemeente de waarschuwingsbrieven versturen. Omdat bij dit proces van verrijken en versturen persoonsgegevens worden verwerkt moet nauw acht worden geslagen op de eisen die volgen uit de verschillende bronnen van privacyregelgeving.

4.3.3 Recidivetermijn

Daarnaast geeft het parket CVOM aan dat een ‘recidivetermijn’ aangehouden moet worden. De recidivetermijn is een vooraf door de gemeente te bepalen periode waarbinnen een overtreding weliswaar wordt herhaald, maar waarbij die herhaalde overtreding(en) binnen die periode niet wordt/worden beboet. Zo wordt bijvoorbeeld voorkomen dat bestuurders die 7 overtredingen in een week hebben begaan, zeven boetes opgelegd krijgen, terwijl de eerste daarvan nog door het CJIB naar de bestuurder toegestuurd moet worden en op de deurmat gaat vallen. Deze recidivetermijn is – net als de gedoogperiode – opnieuw bedoeld om bestuurders de kans te geven het gedrag aan te passen. Over het algemeen wordt een recidivetermijn (ook wel gebeurtenistermijn genoemd) van 1-4 weken aangehouden. Dat betekent in de praktijk dat een overtreder maximaal 1 tot 4 keer per maand een boete van het CJIB ontvangt.

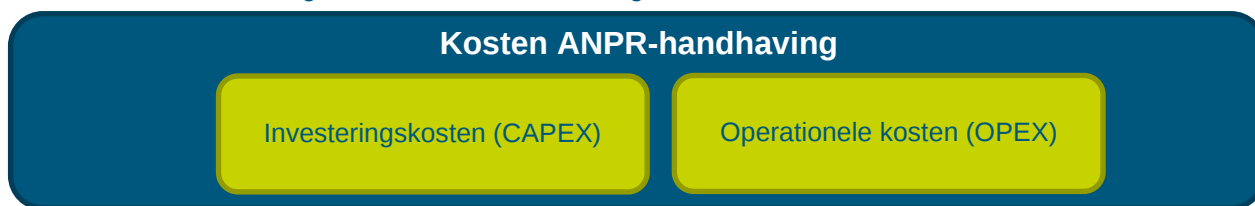
Veel gemeenten gebruiken in de eerste maanden na de start van de handhaving een langere recidivetermijn van bijvoorbeeld 4 weken. Na enkele maanden wordt deze dan verkort naar 1-2 weken. Belangrijk aandachtspunt hierbij is dat het over het algemeen 10 dagen duurt voordat een overtreder een boete op de deurmat krijgt.

5 Notitie D: Financieel overzicht ANPR-handhaving

Deze notitie geeft een inleiding op de financiële kant van handhaven door middel van ANPR-systemen. Allereerst komt in paragraaf 4.1 een overzicht van de verschillende kostencomponenten aan bod. Vervolgens worden deze kostenonderdelen in paragraaf 4.2 en 4.3 uitgewerkt in respectievelijk investerings- en operationele kosten. Tenslotte wordt in paragraaf 4.4 beknopt aandacht gegeven aan de opbrengsten van ANPR-handhaving.

5.1 Verschillende kostencomponenten ANPR-handhaving

Bij het handhaven van milieu- of zero emissiezones (ZE-zones) met ANPR-systemen komen verschillende kosten kijken. De kosten van de handhaving met ANPR-systemen zijn onder te brengen in twee delen. De investeringskosten (ook wel CAPEX genoemd, afkomstig uit het Engels, afkorting voor Capital Expenditures) en de operationele kosten (ook wel OPEX, afkomstig uit het Engels, afkorting voor Operational Expenditures). De investeringskosten zijn de eenmalige kosten, bedoeld om het systeem werkend te krijgen; voorbeelden van kosten die hieronder vallen zijn de aanschaf van ANPR-camera's, de bebording op straat en de software. Operationele kosten zijn jaarlijks terugkerende kosten van ANPR-handhaving; voorbeelden zijn de kosten van inzet van personeel (o.a. BOA's), licenties en beheer en onderhoud. In het vervolg wordt dit onderscheid aangehouden om de kosten verder uit te werken.



Bij het opstellen van een begroting voor het ZE-zoneproject worden de kosten voor de ANPR-handhaving vaak in het geheel toegedeeld aan het ZE-project. In de praktijk kan het ANPR-systeem voor meerdere doeleinden worden ingezet. Hierdoor kunnen meerdere projecten binnen de gemeente fungeren als kostendrager. Een voorbeeld hierbij is het afhandelen van bezwaren, deze kunnen ook zijn opgenomen als vaste kosten voor de opdrachtgever.

Voor de toedeling van de totale kosten binnen de organisatie is geen voorbeeldmodel beschikbaar, maar het is aan te raden om bij de definitie van het project stil te staan bij de verdeling en de kosten op de juiste manier in de begroting te verwerken. Dit voorkomt een scheef beeld, waardoor de implementatie van een ANPR-systeem voor de handhaving van ZE-zones al snel als duur wordt gezien. Wellicht kunnen de kosten relatief simpel verdeeld worden over verschillende projecten. Hoe dan ook is het zaak om in een zo vroeg mogelijk stadium te verkennen welke opgaven (en bijbehorende afdelingen) binnen de gemeente baat hebben bij ANPR-invoering.

De kosten die zijn uitgewerkt in het vervolg van dit deelproduct zijn een inschatting gebaseerd op kentallen en ervaringscijfers van gemeenten met ANPR-milieuzone-toepassingen (o.a. de gemeenten Amsterdam, Utrecht, Den Haag, Leiden, Nijmegen en Haarlem). Met deze gemeenten zijn destijds de bedragen getoetst en aangescherpt. Daarnaast geldt dat ook de gemeenten in de kerngroep (Den Haag, Leiden, Groningen, Assen) bij het opstellen van de producten zijn betrokken.

Wij gaan in het vervolg van deze notitie voor een kostenindicatie uit van een gemiddelde zone, omvang centrumgebied ("binnen de singels" in historische steden), met gemiddeld 10 ANPR-camera's.

5.1.1 Kostencomponenten

We onderscheiden de volgende kosten voor het handhaven door middel van een ANPR-systeem:

ANPR-systeem

Dit betreft de hardware en software die nodig is voor een werkend ANPR-systeem. Hieronder vallen:

- ANPR-camera's
- Kosten in openbare ruimte (plekken van de ANPR-camera's)
- Software (om beelden en data te verwerken)
- Koppelingen (bijvoorbeeld naar ontheffingendatabase en kentekenregistratie van RDW)
- Beheer en onderhoud
- In deze notitie rekenen wij ook de uren die worden gemaakt door werknemers die de hardware en software realiseren en beheren tot de bovengenoemde kosten.

Algemeen projectmanagement

Het projectmanagement (personele inzet) dat noodzakelijk is om het ANPR-systeem operationeel te krijgen. Doorgaans bestaan deze kosten uit een opsomming van uren die gemaakt worden door de algeheel projectmanager, een assistent projectmanager en diverse experts die betrokken zijn.

Handhavingskosten

Dit zijn de kosten die samenhangen met handhaving en bestaan uit personele kosten; de kosten voor het afhandelen van de camerabeelden (mogelijke overtredingen die getoetst worden door een BOA) en ook de afhandeling van eventuele bezwaren vanuit het CJIB (informatieverzoeken vanuit het CVOM). Ook vallen kosten gemaakt voor het maandelijks schouwen van de borden (dit in verband met eisen van het CVOM) onder deze post. De kosten voor eventuele koppelingen tussen de handhavingssoftware en de ANPR-camera's worden onder het kopje "ANPR" behandeld.

Ontheffingverleningkosten

Dit zijn de kosten die samenhangen met de ontheffing- of vergunningverlening. Het beoordelen, toekennen en afwijzen van aanvragen kost immers personele inzet.

Juridische kosten

Hier toe rekenen wij de volgende kostenposten:

- Aanbestedingskosten
- Kosten m.b.t. privacyrichtlijnen
- Juridische kosten voor de afhandeling van beroepen op verleende boetes; dit betreft de manuren die nodig zijn bij rechtszaken over boetes, andere kosten vallen onder handhavingskosten.

Communicatie

Dit zijn de kosten die samenhangen met het in gebruik nemen en hebben van een ANPR-systeem. Hierbij onderscheiden wij middelen (borden en stickers die attenderen op de cameracontrole), een informatiepagina op internet over (de invoering van) ANPR-handhaving en personele kosten (medewerker communicatie).

5.1.2 Randvoorwaardelijke kosten

Een aantal kostenposten die wel onder de invoeringskosten van een ZE-zone vallen hangen niet noodzakelijkerwijze samen met de ANPR-handhaving, maar zijn daar wel nauw aan gerelateerd of zijn randvoorwaardelijk voor de invoering van de zone. Daarbij valt te denken aan de volgende posten:

Juridische voorbereiding

Het betreft met name de juridische voorbereiding van het verkeersbesluit, bordenplan en eventueel ontheffingenbeleid. Deze zaken moeten op orde zijn voordat wordt gestart met het ANPR-traject. In deze notitie blijven deze kosten buiten beschouwing omdat ze weliswaar randvoorwaardelijk zijn voor ANPR-implementatie, maar daar geen onderdeel van zijn.

Bebording

Voor bebording (zoneborden, vooraankondigingsborden) geldt hetzelfde als voor de juridische kosten; ze zijn randvoorwaardelijk voor een operationeel ANPR-systeem, maar maken daar als zodanig geen onderdeel van uit. Derhalve blijven deze hier buiten beschouwing.

Communicatie

Deels is dit direct gerelateerd aan ANPR (bijvoorbeeld waarschuwingsbrieven, kenbaar maken van cameraopnamen, zie onder) maar deels ook niet. Communicatiekosten die samenhangen met vooraankondiging van de ZE-zone in bredere zin laten we hier buiten beschouwing. Te denken valt aan het inrichten van een website, communicatie op straat (borden, flyers), een informatieloket, etc. Dit zijn veelal kosten van een door de opdrachtgever ingehuurd extern bureau. Kosten die hiermee gemoeid zijn, zijn maatwerk en variëren met de wensen vanuit de gemeente.

Ontheffingen

De kosten voor het ontheffingenbeleid vallen buiten de scope. Hierbij gaan wij ervan uit dat het ontheffingenbestand is gedigitaliseerd; kentekens zijn via een digitale database te raadplegen. Dat betreft ook de ontheffingen die niet automatisch zijn gegenereerd, zoals ontheffingen op basis van de hardheidsclausule. Belangrijk is om kentekens waaraan ontheffing is verleend in een digitale database beschikbaar te hebben. De kosten in relatie tot het ANPR-systeem bestaan dan uit het maken van digitale koppelingen; deze vallen wel binnen de scope. Niet binnen de scope vallen de kosten die samenhangen met beoordeling van ontheffingen (zoals bijvoorbeeld toetsing o.b.v. hardheidsclausules; een activiteit waar veel werk in kan zitten).

Projectmanagement

In deze notitie beperken wij ons tot het projectmanagement dat noodzakelijk is voor een operationeel ANPR-systeem. Projectmanagement in brede zin – om de ZE-zone in te voeren – valt buiten de scope van deze notitie.

5.2 Investeringskosten

In Tabel 3 zijn de investeringskosten samengevat, nader toegelicht in deze paragraaf.

Tabel 3: Overzicht investeringskosten ANPR-camera's.

Categorie	Kostenpost	Investeringskosten
ANPR-systeem ⁵	Camera's:	€3.500,- / camera
	Openbare ruimte (implementatie)	P.M.
	Software (bij aankoop) ⁶	€20.000,- - €50.000,-
	Koppelingen ⁷	€10.000,- / koppeling
Projectmanagement	Projectleider	€60.000,-
	Expertise	€50.000,-
Juridisch	Aanbestedingskosten	€25.000,-
	Plan van Aanpak OM	€10.000,-
	Privacyrichtlijn ⁸	€25.000,-
Communicatie	Waarschuwingbrieven	€500,- - €2.500,-
	Personeel	€10.000,-

ANPR-systeem Camera's

Voor de investeringskosten van ANPR-camera's kan grosso modo worden gerekend met een bedrag van €3.500,- per camera. De ANPR-camera zelf is dus slechts een kleine kostenpost op de begroting.

Gemeenten kiezen steeds vaker voor een licentiemodel (of SAAS-oplossing; "software as a service"), waarbij de ANPR-camera's niet aangeschaft worden, maar in de vorm van een leasecontract worden afgenomen van de leverancier. Hierbij wordt de technische implementatie geheel uit handen genomen (camera en software, oplossing in de cloud). Een richtbedrag hiervoor is €20.000,- - €30.000,- per jaar/licentie en vallen onder operationele kosten.

Kosten openbare ruimte

Dit betreft kosten die samenhangen met het plaatsen (ophangen) van ANPR-camera's in de openbare ruimte. Het gaat dan over kosten voor de bevestiging van ANPR-camera's en eventuele palen of hangconstructies. Daarnaast zijn de aansluitkosten op voorzieningen (mogelijk elektra en eventueel internetkabels) een bepalende kostenpost. De kosten in de openbare ruimte zijn sterk afhankelijk van de specifieke locaties en wensen van de opdrachtgever. Bij voorkeur worden ANPR-camera's aangesloten op een bestaande straatkast. Echter straatkasten staan vaak niet op de ideale plek, waardoor deze moeten worden aangelegd. Het gebruik van stroom van lichtmasten kan niet in iedere gemeente, meestal zijn deze namelijk niet bemeterd. Ga dit na met de afdeling Openbare Verlichting. Kan dit wel, dan bespaart dit werkzaamheden, maar is een extra accupakket nodig (lichtmasten zijn overdag spanningsloos).

⁵ De weergegeven bedragen zijn een indicatie. Bedragen zijn afhankelijk van de opties die gemeenten kiezen. Belangrijkste keuzen zijn: *aanschaf of lease camera's, licentie of koop software, dataverwerking bij gemeente of bij leverancier en op locatie of "in the cloud"*.

⁶ Dit is een indicatie, afhankelijk van de wensen die de opdrachtgever heeft. In het geval voor SAAS-oplossing wordt gekozen, wordt er gewerkt met licenties en is een investering niet nodig.

⁷ Als de benodigde software bij de gemeente al in gebruik is, dan zijn alleen extra koppelingen nodig. Dit vergt een investering per koppeling. Bij een SAAS oplossing zit dit al in de licentiekosten verwerkt.

⁸ Van toepassing indien de organisatie nog moet beginnen met het privacyvraagstuk. Is er reeds een Privacy Impact Assessment uitgevoerd voor soortgelijke handhaving, dan valt deze post lager uit.

Software

Wat betreft de kosten voor software onderscheiden wij de volgende deelcomponenten:

- Software voor backoffice ANPR-camera's
- Software voor afhandeling overtredingen
- Front-end (dashboarding)
- Rapportagefunctionaliteit

De prijzen van de softwarepakketten bestaan veelal uit aanschafkosten voor de programmatuur en licentiekosten; deze laatste vallen onder de operationele kosten. Slechts enkele gemeenten ontwikkelen de software zelf (Amsterdam, Rotterdam). Dit kost echter veel tijd en inzet, waarbij de kosten dus ook navenant hoog zijn. Voor kleinere tot middelgrote gemeenten is dit geen haalbare kaart en wordt vaak een softwarepakket uit de markt aangeschaft. Ook hier geldt dat er een grote diversiteit aan functionaliteit wordt geboden en de prijs afhankelijk is van hetgeen wat door de gemeente gewenst is.

Het afnemen van een pakket op basis van licentie(s) is daarom in veel gevallen de beste optie. Hiervoor kan de gemeente een bedrag van €20.000,- tot €30.000,- per jaar voor gebruik van het pakket budgetteren. De begeleiding (door consultants) van de implementatie van de software is een aparte kostenpost en is per situatie verschillend. Hiervoor kan geen eenduidig bedrag worden genoemd.

Koppelingen met (externe) systemen

Aangezien de handhaving met ANPR plaatsvindt op basis van informatie in externe systemen, dienen diverse koppelingen gerealiseerd te worden. Hierbij kan gedacht worden aan:

- Rijksdienst voor het wegverkeer: voor het opvragen van de kentekengegevens
- Centraal Justitieel Incassobureau
- Nationaal Parkeerregister

Afhankelijk van de doelstellingen die vooraf zijn geformuleerd, dienen deze koppelingen te worden gespecificeerd in de aanbestedingen.

Er vindt ook informatie uitwisseling plaats met bestaande systemen binnen de gemeente, waarvoor een koppeling nodig is:

- Ontheffingen en vergunningensysteem
- Handhaving: controle van potentiële overtredingen
- Managementrapportage en dashboarding

Daarnaast dient in de aanbesteding rekening gehouden te worden met mogelijke toekomstige koppelingen. De kosten voor de koppelingen met andere systemen zitten verwerkt in de kosten van het softwarepakket dat gekocht wordt of geleased in het geval van een SAAS-oplossing. Is er bij de opdrachtgever reeds een softwarepakket gekocht en in gebruik, dan kunnen er in de meeste gevallen koppelingen aan worden toegevoegd. In dat geval is het aan te raden hiervoor een bedrag van €10.000,- per koppeling te reserveren.

Algemeen projectmanagement

De invoering van ANPR-handhaving is niet alleen een technisch vraagstuk maar vereist ook diverse personele inzet vanuit de opdrachtgever. Deze personele uren worden doorgaans gemaakt door interne medewerkers van de gemeente. De implementatie van het ANPR-systeem wordt vaak op projectbasis uitgevoerd. Voor het leiden van het project wordt hiervoor in de meeste gevallen een projectleider vanuit het gemeentelijk projectmanagementbureau ingehuurd.

De ervaring leert dat in een gemiddelde gemeente (omvang zone: gebied "binnen de singels") gemiddeld 0,5 fte gedurende 1 jaar benodigd is voor algehele projectleiding, al dan niet onderverdeeld in een senior en assistent-projectleider. Wij gaan uit van €120.000,- per jaar voor een voltijd inzet; bij 0,5 fte bedragen de kosten dan €60.000,- per jaar.

Naast een projectleider is ook inzet van diverse (gemeentelijke) experts gewenst. Dat betreft bijvoorbeeld de systeembeheerder, medewerkers van informatievoorziening, handhaving, openbare ruimte en ontheffingen. Afhankelijk van hoe een gemeente georganiseerd is, verschilt de inzet van deze personen en de kosten daarvan. Veelal worden de uren van interne experts ook gedragen door de afdeling waar zij werkzaam zijn. Om deze kosten niet over het hoofd te zien, wordt geadviseerd een stelpost op te nemen van ca. €50.000,-, maar alleen als de betreffende afdeling hiervoor intern declareert. Dit bedrag is van toepassing op de gemiddelde gemeente.

Juridische inzet

Bij de implementatie van ANPR zijn twee belangrijke juridische kostencomponenten te onderscheiden; beiden hoofdzakelijk personele kosten:

- Aanbestedingskosten: dit zijn personele kosten die gemaakt worden bij de begeleiding van de aanbesteding. De inzet is uiteraard sterk afhankelijk van hoe een aanbesteding verloopt. In geval van bezwaar en eventuele rechtszaken kunnen de kosten oplopen. Bij een gunning zonder bezwaren is de werklast aanzienlijk minder. Wij veronderstellen een gemiddelde post van 0,2 fte gedurende 1 jaar, resulterend in ca. €25.000,-.
- Kosten voor Plan van Aanpak en juridische afstemming met externen (CVOM, politie). De ervaring leert dat deze werkzaamheden grosso modo uitgevoerd worden door 0,1 fte, dit komt neer op een bedrag van ca. €10.000,-.
- Kosten voor toepassing privacyregelgeving: dit zijn kosten die samenhangen met een Verkorte Risico Analyse en een Privacy Impact Assessment. Deze werkzaamheden worden soms uitbesteed en soms zelf uitgevoerd door de interne juristen. Wij veronderstellen dat hiervoor een financiële post van ca. €25.000,- voldoet. Dit bedrag is van toepassing indien een gemeente nog moet beginnen met het privacyvraagstuk. Is er reeds een Privacy Impact Assessment voor een soortgelijke gegevensverwerking uitgevoerd dan vallen deze kosten een stuk lager uit.

Communicatie

Vanwege privacyregelgeving is het gewenst en vaak vereist om het gebruik van een ANPR-systeem in de openbare ruimte kenbaar te maken. Dit kan bijvoorbeeld via borden. Tevens is het wenselijk om op de ANPR-locaties via aanvullende borden/stickers aan te geven hoe je nadere informatie kan opvragen (website/telefoon). Veelal wordt een aparte website aangemaakt voor vragen over ANPR-handhaving. Kosten voor dergelijke middelen zijn doorgaans beperkt, maar mogen niet worden vergeten.

Het versturen van waarschuwingsbrieven scharen wij gezien de link met de initiële investering onder investeringskosten. In veel gevallen wordt er, voordat er daadwerkelijk wordt beboet, een waarschuwingsperiode ingelast. Gedurende deze periode is het gebruikelijk om overtreders in plaats van een boete een brief te sturen (met als inhoud: "let op, u was in overtreding"). De frequentie van deze brieven is nader te bepalen, maar kan bijvoorbeeld worden gemaximeerd op de eerste overtreding, eenmaal per week of per maand. Het opstellen van de brieven kan grotendeels automatisch. Kosten bestaan dan vooral uit reprokosten en (met name) verzendkosten. De kosten hiervoor verschillen per situatie (gemeente, aantal brieven/grootte zone, dubbel/enkelzijdig etc.). Wij veronderstellen dat hiervoor een post van €500,- tot €2.500,- volstaat.

Nota bene: de communicatiekosten met betrekking tot de invoering van de ZE-zone (en attendering daarop) vallen buiten de scope van deze raming. Dit zijn kosten die in principe los staan van de wijze van handhaving en worden met name gedaan in de jaren voorafgaand aan de invoering van de ZE-zones.

Ook zijn er personele kosten (medewerker communicatie). De personele inzet kan verschillen en is afhankelijk van de wenselijkheid om duidelijk te communiceren over ANPR-inzet. Wij veronderstellen een gemiddelde post van 0,1 fte, resulterend in een bedrag van circa €10.000,-.

5.3 Operationele kosten

De operationele kosten zijn overzichtelijk samengevat in onderstaande tabel. Een nadere toelichting wordt gegeven in het vervolg van deze paragraaf.

Tabel 4: Overzicht operationele kosten ANPR-handhaving.

Categorie	Kostenpost	Operationele kosten/jaar	Constant/Teruglopend
Beheer en onderhoud	Camera's	€2.000,- / camera	Constant
Software	Licenties	€20.000,- - €30.000,- / licentie	Constant
Handhaving	Inzet BOA's	€12.000,-	Teruglopend
Juridisch	Inzet jurist t.g.v. beroepszaken	P.M. / €150,-/uur	-
Communicatie	Algemeen	P.M.	-
Projectmanagement	Algemene kosten	€10.000,-	Constant

Beheer en onderhoud camera's

Dit betreft de beheer- en onderhoudskosten van de ANPR-camera's; noodzakelijk met oog op defecten en vandalisme. Dit is geraamd op €2.000,- per jaar/camera. Voor een middelgrote zone, met het gehanteerde uitgangspunt van 10 ANPR-camera's, bedragen de kosten dan circa €20.000,-.

Mobiele ANPR-camera's geven flexibiliteit. Handhaving kan periodiek op verschillende locaties, met in totaal minder ANPR-camera's. Echter gaan hiermee hogere operationele kosten gepaard. De opdrachtgever moet rekening houden met kosten voor de fysieke verplaatsing en softwarematige kosten die daarmee samenhangen (bijv. het aanpassen van de locatiecode), reken hierbij op een bedrag van circa €500,- tot €1.500,- per ANPR-camera per roulatie.

Software (licenties)

Vaak wordt de software die nodig is om het ANPR-systeem werkend te houden niet zelf ontwikkeld. Het gaat hierbij om de beheermodule (waarin de ANPR-camera's worden beheerd) en de handhavingmodule (waarin de geconstateerde overtredingen worden beoordeeld), zie ook de andere notities (B/E/F). Indien de gemeente al een handhavingspakket in gebruik heeft, kan het gaan om een aanvullende licentie of het in stand houden van een koppeling naar bestaande software.

Naast beheer- en handhavingfunctionaliteit kan ook gedacht worden aan rapportage- en dashboardmogelijkheden. Zeker bij een ANPR-project kan het wenselijk zijn om ook andere indicatoren te benoemen, zodat er meer uit de data wordt gehaald dan slechts overtredingen. Voorbeelden hiervan zijn voertuigcategorieën, emissieklassen etc. Dit dient in de aanbesteding duidelijk gedefinieerd te zijn (KPI's).

Ieder pakket dat op de markt te verkrijgen is, bevat standaard de genoemde modules. De licentiekosten komen ieder jaar terug en nemen niet geleidelijk af. Budgetteer hiervoor jaarlijks circa €20.000,- - €30.000,-

Handhaving

Het is per definitie niet zo dat ANPR-handhaving de BOA's op straat vervangt. Een ANPR-systeem kan wel een aanzienlijke verlichting van het aantal taken voor BOA's betekenen. BOA's zijn en blijven nog steeds nodig bij de handhaving met ANPR-systemen. Zij moeten immers in de handhavingsoftware beoordelen of een geconstateerde overtreding juist is. Hierdoor wordt de bestede tijd per overtreding (veel) efficiënter gebruikt vergeleken met de situatie waarin nog op straat werd gehandhaafd. Daarom wordt aangeraden en

is het verdedigbaar om niet puur naar de handhavingskosten te kijken, maar dit in breder perspectief te zien. De BOA's op straat hebben meer tijd voor controle op andere zaken of er is daar minder inzet nodig. Hierdoor nemen de personeelskosten af. Met andere woorden: de handhavingskosten met ANPR-systemen kunnen (gedeeltelijk) worden weggestreept tegen de handhavingskosten op straat. Dit geldt uiteraard alleen als er reeds een zone met handhaving op straat actief is. Bij een nieuwe zone zal ook de inzet van BOA's moeten meegroeien.

De operationele kosten hangen sterk samen met het aantal geconstateerde overtredingen. Het aantal geconstateerde overtredingen neemt toe met het aantal ANPR-camera's. Daarmee neemt ook het aantal beroepszaken toe. De uren die medewerkers van de gemeente als gevolg daarvan spenderen aan het afhandelen van informatieverzoeken vanuit het CVOM en het ondersteunen van de ontheffingsverlening vallen tevens onder de handhavingskosten.

De ervaring leert dat het afhandelen van overtredingen en bezwaren doorgaans goed geclusterd kan worden gedaan in een of meerdere momenten per week. Voor een middelgrote zone (10 ANPR-camera's) wordt uitgegaan van 0,2 fte per jaar, dit komt neer op circa €12.000,- in het eerste jaar. Het is de verwachting dat het aantal overtredingen met de tijd zal afnemen (door autonome elektrificatie van het wagenpark, bekendheid met de zone etc.). Hierdoor zal ook de benodigde inzet over de jaren teruglopen.

Juridische kosten

Operationele juridische kosten voor ANPR-handhaving komt neer op de kosten die een jurist desgevraagd maakt om het standpunt van de gemeente te verwoorden in een beroepszaak bij het CVOM over een door de gemeente opgelegde boete. De kosten van de juridische inzet zijn in dat geval voor de gemeente. Het is lastig om hier een richtbedrag voor op te voeren. Een gangbaar uurtarief voor de inzet van een jurist is circa €150,-/uur. Wees er als opdrachtgever van bewust dat de handhaving van ZE-zones met BOA's i.p.v. ANPR-handhaving ook beroepszaken en dus juridische inzet met zich meebrengt. Deze kosten zijn dus niet hoger dan bij andere manieren van handhaving.

Andere kosten, zoals uren voor de ondersteuning van de informatievoorziening vanuit het CVOM en het ondersteunen van de ontheffingsverlening, vallen onder het kopje 'handhaving' en zijn hierboven toegelicht.

Communicatie

Als het ANPR-systeem eenmaal operationeel is en hier bovendien vooraf goed en zorgvuldig over is gecommuniceerd (zie "investeringskosten"), is er geen communicatie-inspanning meer nodig. Eventuele communicatie-inspanningen (bijvoorbeeld noodzakelijk bij de uitval van ANPR-camera's) hebben wij geschaard onder "algemeen projectmanagement" (zie hieronder).

Algemeen projectmanagement

Het verdient aanbeveling om een reservering op te nemen voor jaarlijkse projectmanagementkosten. Hierbij valt te denken aan een grote diversiteit aan taken, zoals:

- Delen van voortgangsrapportages (aantal, aandeel overtredingen) met het bestuur;
- Afhandelen van eventuele vragen van belanghebbenden of politiek;
- Contractmanagement: jaarlijkse evaluatie van prestaties van ANPR-camera's / software;
- Calamiteiten: bijvoorbeeld het uitschakelen van de ANPR bij calamiteiten en communicatie die hieromtrent noodzakelijk is.

Deze taken worden doorgaans uitgevoerd door de afdeling Assetmanagement of een projectleider binnen Beleid of Handhaving. Budgetteer als gemeente voor een middelgrote zone 0,1 fte per jaar, dit komt neer op ca. €10.000,-.

5.4 Opbrengsten

De kosten zijn in beeld gebracht. Dat brengt ons bij de vraag hoe het zit met de 'opbrengsten' van handhaven met een ANPR-systeem. Zodra het ANPR-systeem een overtreding constateert, en een BOA deze als 'correcte overtreding' heeft vastgesteld kan er een boete worden opgelegd. De opbrengsten van de boete vloeien volledig naar het Ministerie van Justitie en Veiligheid/de Rijksoverheid, in tegenstelling tot bijvoorbeeld een parkeerboete die wordt gezien als een uitgestelde (gemeentelijk) belasting. Dit is het gevolg van het feit dat het overtreden van een ZE-zone als een lichte verkeersovertreding geldt die valt onder de Wet Mulder, ook wel een Mulderfeit genoemd. Mulderfeiten worden behandeld als een Bestuurlijke Strafbeschikking Overlast en worden dus doorgestuurd en verder afgehandeld door het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB).

Bijkomend feit is dat er voor deze Bestuurlijke Strafbeschikking Overlast sinds 2015 geen vergoeding vanuit de Rijksoverheid wordt gegeven voor het correct aanleveren van een proces-verbaal (PV-vergoeding). De oorspronkelijke PV-vergoeding voor Mulderfeiten bedroeg €25,- per correct aangeleverde overtreding. Deze is volledig weggefallen.

Context: Bestuurlijke Boete Overlast

Gemeenten beschikken voor de meeste overtredingen in de openbare ruimte ook over een ander instrument. Dit is de zogenaamde Bestuurlijke Boete Overlast (BBO). Bij de BBO vloeien alle inkomsten wel naar de gemeente. Daartegenover staat dat zij de hele administratieve afhandeling en evt. bezwaarprocedures ook voor eigen rekening moet nemen. Voor Mulderfeiten kan de BBO tot op heden, ondanks jarenlange inzet door gemeenten, niet worden ingezet.

Al met al liggen vrijwel alle kosten voor de handhaving van milieuzones bij de gemeente, terwijl daar geen financiële vergoeding tegenover staat. Overigens loopt hierover wel een lobby, waarbij de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) de primaire partij is, om hier verandering in te brengen. Omdat er geen financiële vergoeding tegenover staat, zullen gemeenten baten moeten bekijken in andere vormen, zoals een autoluwe binnenstad, minder emissies en een betere leefomgeving. Hoe deze 'opbrengsten' binnen elke gemeente worden gewaardeerd en de effecten daarvan is situatie-afhankelijk en verdient maatwerk.

6 Notitie E: analyse aanbestedingsleidraden

Deze notitie bevat een analyse van documenten van verschillende reeds uitgevoerde aanbestedingen van ANPR-systemen. Van verschillende gemeenten is bij Royal HaskoningDHV bekend dat zij een vorm van ANPR/camerahandhaving hebben. In totaal hebben we aanbestedingsstukken kunnen analyseren van 9 opdrachtgevers, waarmee 10 aanbestedingen (2x Amsterdam) voor ANPR-systemen zijn geanalyseerd. Het gaat hierbij om de aanbestedingsleidraad, het Programma van Eisen en de conceptovereenkomst. Een overzicht van de geanalyseerde documenten is te vinden in bijlage A3.

Deze notitie gebruikt dezelfde verdeling in 3 onderdelen. Paragraaf 6.1 geeft de analyse van de aanbestedingsleidraden. Technische lessen uit de Programma's van Eisen staan in paragraaf 6.2. De conceptovereenkomsten worden behandeld in paragraaf 6.3.

6.1 Aanbestedingsleidraden

De aanbestedingsleidraad is het hoofddocument van de aanbesteding. Het document beschrijft het doel van de aanbestedende partij, extra context, onderliggende doelstellingen en de scope van de opdracht. Daarnaast bevat het de informatie voor de uitvoering van de aanbesteding zoals de aanbestedingswijze, het aanbestedingsproces en de gunningscriteria.

Doelstelling & context

Een ANPR-systeem wordt veelal uitgevraagd om milieuzones en toegang tot aangewezen gebieden te kunnen handhaven. In enkele gemeenten is dit ter vervanging van de 'pollers' en gaat door nieuwe digitale middelen de voorkeur inmiddels uit naar camerahandhaving. Enkele aanbestedende partijen kiezen voor verkeersonderzoek of verkeersmanagement. De Belastingdienst geeft als context dat de systemen worden gebruikt voor de opsporing van verschillende soorten fraude.

Let wel, in de basis zijn er geen verschillen tussen de systemen bij bovenstaande toepassingen en deze hebben dus ook weinig invloed op de uitgevraagde functionaliteit: kentekenregistratie die in de backoffice aan externe databases en/of (bestaande) applicaties wordt gekoppeld om overtredingen of waarnemingen van verschillende aard vast te stellen en desgewenst hierop te kunnen handhaven.

Scope: van camera tot backoffice

Een volledig functioneel digitaal handhavingssysteem bestaat uit de onderdelen in onderstaande lijst. Voor een volledig technisch en functioneel overzicht verwijzen we naar Notitie B.

- ANPR-camera's
- Backoffice (software voor beheer/handhaving)
- Implementatie
- Beheer en onderhoud van het ANPR-systeem.

De aanbestedende partij kan bij elk van deze punten ervoor kiezen deze zelf uit te voeren of (in combinatie) aan de markt uit te vragen. De meeste aanbestedende partijen formuleren in de geanalyseerde stukken als doelstelling de 'levering, installatie/plaatsing en onderhoud' van een ANPR-systeem of digitaal handhavingssysteem. Een zogenaamde dienstverleningsovereenkomst.

Een belangrijke richtinggevende keuze voor de aanbestedingsleidraad is of de aanbestedende partij ook de bijbehorende software in eigen beheer wil nemen of houden.

- Meestal kiezen opdrachtgevers ervoor om een dienst/platform uit te vragen waarmee het ANPR-systeem kan worden beheerd en overtredingen kunnen worden beoordeeld en/of een koppeling naar een eigen handhavingssysteem wordt gelegd. Soms wordt de optie aangeboden door de uitvragende gemeente om de software in dat laatste geval te hosten bij de gemeente.

- Een enkele aanbestedende partij kiest voor een constructie waarbij de hele backoffice van de camerahandhaving in eigen beheer komt. Dit biedt als voordeel dat men het hele systeem (camera's én software) zelf kan onderhouden en kan aanpassen. Daar staat tegenover dat er veel kennis bij de opdrachtgever moet zijn om dit te kunnen doen. Het gaat in deze gevallen dan ook om aanbestedingen waarbij de opdrachtgever tientallen ANPR-camera's uitvraagt.

Er is geen minimumaantal af te nemen ANPR-camera's om te kunnen beginnen met ANPR-handhaving. Aanbestedingen variëren van enkele stuks tot vele tientallen ANPR-camera's. Iedere gemeente kan hiermee dus aan de slag.

Aanbestedingswijze

Door de benodigde investeringen die nodig zijn om een ANPR-systeem in te voeren wordt vrijwel altijd de Europese aanbestedingsgrens (van € 214.000,- excl. BTW voor decentrale overheden⁹) overschreden. De meest uitgevoerde aanbestedingswijze is dan ook de Europese openbare procedure.

Prijsindicatie

Er is geen eenduidige prijsindicatie te geven aan de hand van de geanalyseerde documenten, aangezien de aanbestedingen te veel uiteen lopen. Zo variëren de prijsindicaties of bovengrenzen in de aanbestedingsleidraden van circa €300.000,- tot ruim €2,5 miljoen. Een indicatie van kosten op basis van eenheidsprijzen is uitgewerkt in Notitie D.

Gunningscriteria

Het criterium 'Economisch Meest Voordelige Inschrijving' (EMVI), ook wel Beste Prijs Kwaliteit Verhouding, is het meest gebruikte gunningscriterium. Hiermee is een zorgvuldige afweging mogelijk op basis van prijs én kwaliteit. Kwaliteit weegt in de geanalyseerde documenten meestal het zwaarst mee, voor circa 60 tot 70%, al komen varianten waar zowel prijs als kwaliteit even zwaar wegen ook voor. In de meeste leidraden worden punten toegekend om vervolgens deze punten te verrekenen met de prijs tot een eindscore. Een enkele aanbestedende partij kiest ervoor om aan de verschillende kwaliteitsaspecten een 'fictieve meerwaarde' toe te kennen om vervolgens van dit bedrag de inschrijfprijs af te trekken.

Het onderdeel 'kwaliteit' uit de gunningscriteria is een belangrijk, zwaarwegend onderdeel het Plan van Aanpak. Elementen die hierin vaak terugkomen zijn de mate van ontzorgen, het uitwerken van een duidelijk implementatieplan, het inrichten van de organisatie en het leveren van een beheer en onderhoudsplan. Voorbeelden van onderwerpen die aan bod komen zijn: planning van implementatie, de voeding/plaatsing van ANPR-camera's, de inrichting van de backoffice, het beheer en onderhoud van het ANPR-systeem, organisatie- en overlegstructuur, en risico's en beheersmaatregelen. Ook kan de aanbestedende partij in de kwaliteitscriteria accenten leggen op de voor haar belangrijke punten zoals 'duurzaamheid', 'social return', 'privacy en dataveiligheid', en 'beleidsdoelen'.

Naast de beoordeling op de kwaliteit, dient de inschrijving te voldoen aan de technische eisen. Deze staan in het Programma van Eisen (PvE). Een enkele aanbestedende partij kiest ervoor om in het PvE ook een weging op te nemen voor de gestelde eisen. Denk hierbij aan het herkenningpercentage of de verwerkingssnelheid en mogelijkheden van de webportal. Dit dient dan duidelijk te worden beschreven

Doorlooptermijn

De doorlooptermijn van de aanbesteding ligt bij de geanalyseerde aanbestedingen tussen de 6 en 13 weken van publicatie tot gunningsbeslissing. Dit is dus exclusief de periode die de aanbestedende partij nodig heeft om de procedure voor te bereiden. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat voor een Europese Aanbesteding (het merendeel van de geanalyseerde aanbestedingen) eerder uitgegaan dient te worden

⁹ Deze grens geldt van 1 januari 2021 tot en met 31 december 2021.

van een doorlooptijd van circa 13 weken. Voor de stappen die nodig zijn om tot de aanbesteding te komen, verwijzen we naar Notitie A.

Een belangrijke factor voor de doorlooptermijn is het aantal vragenrondes. In circa de helft van de geanalyseerde stukken zijn 2 of meer vragenrondes opgenomen. Hiermee is de doorlooptijd weliswaar langer dan bij één vragenronde, maar dit biedt inschrijvers de mogelijkheid om na de eerste Nota van Inlichtingen extra verduidelijkende vragen te stellen.

Het opnemen van een 'proof of concept' (PoC) heeft een belangrijke invloed op de doorlooptermijn. Een PoC is een verificatietest voor inschrijvers om aan opdrachtgevers te laten zien dat het systeem volgens de aangeboden specificaties werkt. Als onderdeel van het gunningscriterium betekent dit dat als de PoC niet slaagt, de opdrachtgever kan kiezen om de opdracht aan een andere partij te kunnen. In de praktijk blijkt dit laatste nauwelijks voor te komen. Marktpartijen geven aan dat een PoC veel tijd en inzet vergt, en dat opdrachtgevers duidelijk aan dienen te geven wat deze test dient op te leveren.

Een mogelijke extra stap is een demo van de backoffice. Hiermee worden functionaliteiten getoond aan gebruikers. In de geanalyseerde stukken is dit enkele keren toegepast door het geven van een presentatie. Het is te overwegen ook een demo van de backoffice voor eindgebruikers, bijvoorbeeld BOA's, op te nemen in de beoordelingsprocedure. De opdrachtnemers zijn veelal softwareontwikkelaars en kunnen zich met gebruikersinterfaces onderscheiden.

In het kort:

- Een aanbesteding voor een ANPR-systeem heeft meestal als doel om een milieuzone of stadstoegang te handhaven. Een focus op verkeerswaarnemingen komt ook voor.
- Het overgrote deel van de opdrachtgevers kiest voor een aanschaf, plaatsing, onderhoud en beheerscontract. Een dienstverleningscontract. Hiermee komt de achterliggende software niet in beheer van de opdrachtgever.
- Vanwege de investering (meer dan €214.000,-) die is gemoeid met deze systemen gaan aanbestedingen vrijwel altijd via de Europese openbare procedure. De doorlooptijd van de feitelijke aanbesteding volgens Europese openbare procedure is vanaf publicatie circa 3 maanden.
- De meeste uitgevoerde aanbestedingen hanteren het gunningscriterium EMVI, en beoordelen de kwaliteit op het Plan van Aanpak (eventueel met een implementatie-/beheersplan). Daarnaast kan de opdrachtgever een uitwerking vragen op verschillende beleidspunten, bijv. duurzaamheid.
- Neem als opdrachtgever in overweging of tijdens de beoordeling van de inschrijvingen extra waarde gehecht wordt aan bepaalde technische eisen of dat alle inschrijvingen aan een bepaald minimum moeten voldoen (of een combinatie van beide).

6.2 Programma van Eisen

Het Programma van Eisen (PvE) beschrijft waaraan de aangeboden producten minimaal moeten voldoen. Voldoet de inschrijving niet (volledig) aan het Programma van Eisen, dan wordt deze terzijde gelegd. Het PvE is een bijlage bij de aanbestedingsleidraad. De volgende aandachtspunten komen naar voren.

Capaciteit van het ANPR-systeem

De benodigde capaciteit van het ANPR-systeem verschilt en is uiteraard afhankelijk van de situatie bij de opdrachtgever. Een systeem met meer ANPR-camera's (= een grotere ZE-zone) zal meer registraties moeten verwerken, de backoffice moet hier dan ook toe in staat zijn. Als aanbestedende partij moet je vooraf uitzoeken hoeveel voertuigpassages er worden verwacht langs het te handhaven gebied. Dit bepaalt de benodigde capaciteit van het ANPR-systeem en hoeveel data er opgeslagen moet worden.

Twee uiterste voorbeelden hiervan zijn enerzijds de handhaving van een voetgangersgebied, waar een systeem kan volstaan dat maximaal 200 kentekens per uur kan verwerken en anderzijds ANPR-camera's die langs doorgaande wegen liggen (milieuzones etc.) waar elke individuele ANPR-camera circa 2.500 voertuigen per rijstrook per uur moet verwerken, of ook wel 30.000 passages per dag. Hieruit volgt in grote gemeenten een eis om circa 1 miljoen passagerecords per dag te kunnen verwerken in het systeem.

Schaalbaarheid van het ANPR-systeem

De opdrachtgever moet nagaan of er in de toekomst een fysieke uitbreiding van de te handhaven zone wordt verwacht. Een uitbreiding van de te handhaven zone resulteert meestal in een wens om meer ANPR-camera's aan het ANPR-systeem toe te voegen. Het is dan verstandig om vooraf al een eis te stellen dat het ANPR-systeem uitgebreid kan worden en de backoffice de extra data kan verwerken.

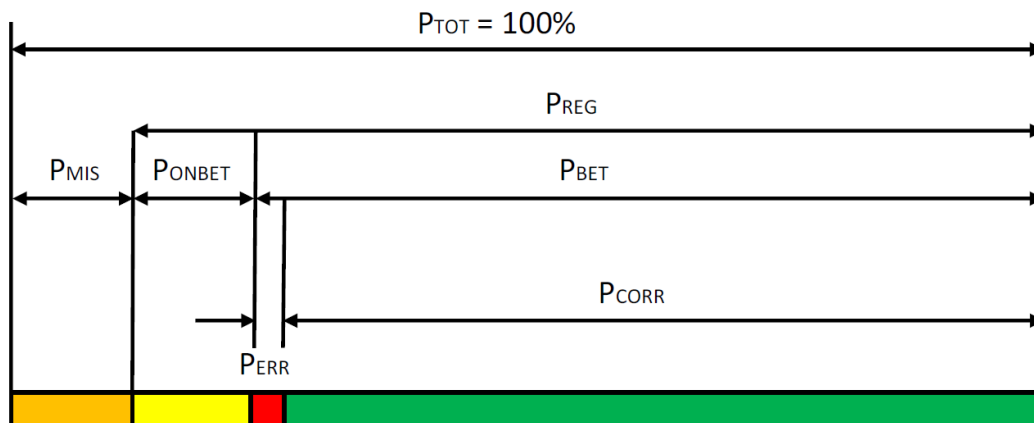
Uitbreidbaarheid van het ANPR-systeem

Daarnaast dient de opdrachtgever na te gaan of een uitbreiding van de functionaliteiten van het ANPR-systeem in de toekomst gewenst is. Hierbij valt te denken aan een systeem dat nu wordt gebruikt voor de handhaving van vrachtverkeer/personenauto's, maar mogelijk ook later ingezet moet worden voor de handhaving van brom- en snorfietsen. De opdrachtgever moet in dat geval een kosten/baten analyse uitvoeren en bepalen of er tijdens de aanbesteding een systeem wordt gekocht/geleased dat kan voldoen aan de toekomstige wensen, dus alle functionaliteit al aan boord heeft, of dat er op een later moment een nieuwe aanbesteding komt voor de uitbreiding/vervanging van (delen van) het ANPR-systeem.

Prestaties van het herkenningssysteem

Bij het aanbesteden van het ANPR-systeem zijn de herkenningsprestaties waaraan het ANPR-systeem moet voldoen belangrijk. Dit zijn de belangrijke percentages om de prestaties van de aangeboden systemen te beoordelen. Hierbij zijn verschillende begrippen van toepassing. Het eenduidig gebruiken van begrippen zorgt voor een duidelijke uitvraag aan de markt. Dit is ook gevisualiseerd in Figuur 10.

- Percentage Totaal (Ptot) = volledige aantal voertuigen dat langs een ANPR-camera rijdt. Dit is altijd 100%.
- Percentage Geregistreerd (Preg) = het aandeel voertuigen waarvan het ANPR-systeem registreert dat het een voertuig is en geregistreerd moet worden.
- Percentage Gemist (Pmis) = het aandeel voertuigen dat niet gezien wordt door het ANPR-systeem. Dit kan het ANPR-systeem niet meten, evenmin als Ptot.
- Percentage Betrouwbaar (Pbet) = het aandeel geregistreerde voertuigen waarvan het ANPR-systeem acht dat het gelezen kenteken voldoende betrouwbaar is.
- Percentage Onbetrouwbaar (Ponbet) = het aandeel geregistreerde voertuigen waarvan het ANPR-systeem de gelezen kentekens niet voldoende betrouwbaar acht.
- Percentage Correct (Pcorr) = het aandeel correct gelezen kentekens.
- Percentage Incorrect (Perr) = het aandeel incorrect gelezen kentekens.



Figuur 10: Visualisatie prestaties ANPR-systeem (Gemeente Amsterdam, 2017)

In de geanalyseerde aanbestedingen komen vaak de volgende begrippen voor:

- **Hitrate:** dit is P_{REG}/P_{TOT} . Uit de analyse blijkt dat hiervoor meestal 98% wordt aangenomen. Een enkele keer wordt een hogere eis gesteld. Een hoger percentage is mogelijk, maar geeft meer kosten (door betere kwaliteit op technisch vlak). Voor voertuigcategorie L (bromfiets/motorfiets) geldt doorgaans een lagere eis van 95%. De hitrate kan het ANPR-systeem niet meten, deze moet ter plekke met waarnemingen worden geverifieerd, bijvoorbeeld bij oplevering van het ANPR-systeem in verschillende acceptatietesten.
- **Betrouwbaarheidspercentage:** P_{BET}/P_{REG} . Voor de eis aan het betrouwbaarheidspercentage is het belangrijk dat de opdrachtgever de doelstelling duidelijk heeft. Moeten er alleen vracht en/of personenauto's worden gecontroleerd, of ook andere voertuigen? En is herkenning van buitenlandse kentekens ook nodig? Voor Nederlandse kentekens wordt meestal een eis aangehouden tussen de 90 en 95%. Een hoger percentage, zoals 98%, is mogelijk met meer/betere technologie, daarmee zullen de kosten stijgen. Het betrouwbaar lezen van buitenlandse kentekens mag over het algemeen geen probleem zijn, vaak wordt hiervoor een betrouwbaarheidspercentage tussen de 70 en 80% gehanteerd.

De opdrachtgever moet rekening houden met extreme weeromstandigheden. In de geanalyseerde documenten wordt meestal een eis van tussen de 75-85% gebruikt bij extreme weersomstandigheden, met uitzondering van extreme sneeuwval (wanneer het zicht van de ANPR-camera fysiek geblokkeerd kan worden).

- **Foutpercentage:** P_{ERR}/P_{BET} . Uit de geanalyseerde documenten blijkt dat er de laatste jaren sprongen zijn gemaakt in de technologie en dat eisen aan het foutpercentage omhoog zijn gegaan. Recente aanbestedingen bevatten eisen voor het aantal foutief gelezen kentekens als $<0,02\%$ voor Nederlandse kentekens. Voor categorie bromfiets/motorfietsen ligt dit iets hoger: $<0,1\%$. Voor buitenlandse kentekens wordt vaak een tussenwaarde van $<0,05\%$ aangehouden.

Een aandachtspunt bij de eisen aan de prestaties van het systeem zijn de eisen aan voertuigcategorie L (bromfiets/motorfiets). In de onderzochte aanbestedingen wordt voor het betrouwbaarheidspercentage een eis van circa 75% gehanteerd. Marktpartijen geven aan (zie Notitie F) dat dit wel hoger kan, maar dat dit afhankelijk is van de focus van de aanbesteding. De opdrachtgever dient zich daarom af te vragen wat het doel is van de aanbesteding. Is het handhaven van categorie L voertuigen het hoofddoel of een bijvangst in de handhaving van de andere categorieën?

- In het eerste geval kan het betrouwbaarheidspercentage hoger liggen, de aanbieders van de systemen zullen dan een systeem met een hogere kwaliteit camera aanbieden. Deze camera's en de backoffice staan dan ingesteld, bijvoorbeeld ingezoomd, op het herkennen van het formaat

kentekenplaat van brom-/motorfietsen. De andere categorieën worden dan vrijwel altijd herkend, doordat die kentekenplaten simpelweg groter zijn.

- Bij de tweede situatie, categorie L is 'bijvangst', is het hoofddoel anders. In dat geval optimaliseren aanbieders het systeem voor de andere voertuigcategorieën en zijn de kentekens van categorie L minder goed leesbaar, wat resulteert in een lager betrouwbaarheidspercentage.

Details van passagerecords

De geanalyseerde documenten bevatten onderling vrijwel geen verschillen in gestelde eisen aan passagerecords (de data die van elk voertuig wordt opgeslagen). Een standaardlijst is als volgt:

- Unieke ID.
- Datum en tijd, eventueel daarnaast de standaardtijd (UTC/GMT).
- Locatie/straat, vaak volgt de eis dat dit volgens het Basisprocessensysteem (BPS) van de Politie geregistreerd moet worden. Het BPS is een standaard waarmee hulpdiensten o.a. locaties van incidenten kunnen bepalen. Uiteraard kan hier ook een andere eis worden gehanteerd als dit voor de opdrachtgever beter werkt.
- Rijstrook, rijstrooknummer en rijrichting volgens BPS.
- GPS-coördinaten.
- Gelezen kenteken (in hoofdletters en cijfers).
- Een gehashed (anoniem) kenteken dat de backoffice gebruikt om de data op te slaan.
- Voertuigcategorie.
- Betrouwbaarheidsgetal (voor gehele kenteken, alsmede per letter/cijfer en de landcode).
- Of het betrouwbaarheidsgetal de gestelde drempel haalt (dit kan een ja/nee/binaire code zijn 1/0).
- Landcode
- Verwijzingen naar de foto's.

De opdrachtgever kan hier nog specifieke punten aan toevoegen waarin hij/zij geïnteresseerd is. Een veel voorkomende eis is een inschatting van de gereden snelheid. Dit zal dan extra moeten worden opgeslagen in het passagerecord. Andere opties kunnen zijn de lengte van het voertuig, de volgtijd en de tussenafstand. Elk van deze eisen heeft gevolgen op technisch gebied voor het ANPR-systeem en de instelling van de backoffice.

Het monitoren van vervoer van gevaarlijke goederen is ook een mogelijkheid met ANPR-systemen. Uit de geanalyseerde documenten blijkt dat dit een enkele keer aan de markt is uitgevraagd. Vrachtverkeer dat gevaarlijke goederen vervoert is verplicht dit aan de buitenzijde van het voertuig kenbaar te maken met visuele tekens. Dit zijn de ADR-borden welke bestaan uit een oranjebord met gevarencode en stofidentificatienummer, plus de ruitborden welke de gevarenklasse aangeven. De backoffice kan de beelden van de ANPR-camera's scannen op deze borden. De opdrachtgever moet zich wel realiseren dat dit extra mogelijkheden vergt van de backoffice en mogelijk extra hardware (bijv. een kleurencamera).

Software van de backoffice

De opdrachtgever kan een handhavingmodule uitvragen. Hierin beoordelen BOA's of de geconstateerde overtredingen correct zijn. Er kan ook worden gekozen om een datastroom aan te leveren welke wordt ingelezen door een bestaand handhavingssysteem bij de opdrachtgever.

De aanbieders van ANPR-systemen zijn, zoals eerder vermeld, vaak softwareontwikkelaars. De onderscheidende kracht ligt dan ook in de gebruikersvriendelijkheid van het systeem. Alhoewel er onderling nauwelijks verschillen zullen zijn in functionaliteit, kan dit wel het geval zijn in het dagelijks gebruik door BOA's. Denk hierbij aan de verwerkingstijd en responsetijd van de software. Eisen uit de geanalyseerde documenten lopen uiteen, maar een voorbeeld is een verwerkingstijd van beelden en passagerecords van/naar de backoffice van maximaal 5 seconden.

Beheer van het ANPR-systeem

Daarnaast is een beheermodule nodig. Hierin kan de gemeente de werking van het ANPR-systeem aanpassen en monitoren. Als opdrachtgever is het daarbij nodig om na te gaan welke prestaties (real-time) inzichtelijk moeten zijn en welke functionaliteiten moeten kunnen worden aangepast.

Veel voorkomende eisen zijn dat het systeem volledig op afstand beheerd en de werking aangepast kan worden. Voorbeelden hiervan zijn het aan/uitzetten van individuele ANPR-camera's, het aanpassen van instellingen voor foto-opslag, het instellen van handhavingstijden, het invoeren van ontheffingen voor bepaalde kenteken(reeksen), etc. Ook hier geldt dat de aanbieders van de ANPR-systemen zich onderscheiden op basis van deze software en het gebruikersgemak daarvan. Dat kan een reden zijn om als opdrachtgever om een demo van de software te vragen.

Daarnaast moet de beheermodule informatie verstrekken over de werking van het systeem. Veel voorkomend is de eis van een overzichtelijk overzicht met de status van het ANPR-systeem en individuele camera's (eventueel op een kaart). Een andere voorkomende eis is een weergave van het aantal voertuigpassages in de afgelopen 10min/uur/24 uur. Indien gewenst kan deze data nog worden verrijkt met RDW-data, zodat inzicht ontstaat in passerende voertuigcategorieën. Gegevens met betrekking tot storingen/onderhoud en prestaties van het ANPR-systeem én individuele ANPR-camera's moeten ook zichtbaar zijn in de beheermodule. Dit kan bijvoorbeeld worden toegepast om te detecteren wanneer onderhoud aan een specifieke ANPR-camera nodig is.

Het aanleveren van deze en andere managementinformatie is over het algemeen geen probleem. De opdrachtgever moet wel nadenken over hoe hij/zij deze informatie aangeleverd wil krijgen. Enkele voorbeelden: levert het ANPR-systeem ruwe data die bij de opdrachtgever wordt ingelezen en bewerkt? Of moet het ANPR-systeem kant-en-klare managementrapportages met informatie over de prestaties opleveren? Of is een digitaal overzicht via de beheermodule voldoende?

Koppelingen met andere systemen

Regelmatig vragen opdrachtgevers dat het ANPR-systeem moet werken met bestaande bij de opdrachtgever in gebruik zijnde software (zoals de handhavingmodule, ontheffingdatabases). Hiervoor moet dan een koppeling tussen deze systemen tot stand worden gebracht. Breng als opdrachtgever vooraf in kaart of dergelijke koppelingen nodig zijn.

Een recente ontwikkeling is de eis dat de backoffice van het ANPR-systeem werkt met open standaarden. Het eisen van open standaarden voor de communicatie van het ANPR-systeem met andere achterliggende systemen voorkomt een 'vendor-lockin', en houdt de mogelijkheden voor de gemeente in de toekomst open om over te stappen op software van een andere leverancier.

Onderhoud

Voor het onderhoud van de ANPR-systemen komen uit de reeds uitgevoerde aanbestedingen de volgende punten naar voren:

- Systemen en camera's kunnen op afstand worden voorzien van een update. Dit voorkomt dat de ANPR-camera's fysiek moeten worden bezocht om bijgewerkte software te installeren.
- De ANPR-systemen moeten minstens 7 jaar meegaan. Het is dus belangrijk om, zoals eerder beschreven, na te gaan hoe om te gaan met toekomstige functionaliteiten.
- Verder zijn algemene eisen dat het ANPR-systeem bestand moet zijn tegen Nederlandse weersinvloeden, vandalisme en dat na (stroom)uitval het systeem zichzelf moet testen, en binnen 2 minuten weer werkend moet zijn.
- Recentere aanbestedingen eisen een functionele beschikbaarheid van 99% van de ANPR-camera's en 99,8% van de achterliggende server/software. Wees hierbij als opdrachtgever bewust dat een hoger percentage meer eisen stelt op het gebied van backups en de kosten dus toenemen.

Het is aan te raden vooraf na te denken over de wijze van serviceverlening door de inschrijvende partij, al dan niet vastgelegd in een 'Service Level Agreement' (SLA).

Openbare ruimte en esthetische eisen

ANPR-systemen, voornamelijk de ANPR-camera's, staan/hangen in de openbare ruimte. De opdrachtgever moet dan ook stilstaan bij de inpassing in het straatbeeld. Hieruit kunnen specifieke eisen komen die al meegegeven moeten worden tijdens de aanbesteding. Vragen die van belang zijn: moet alles functioneren in 1 compacte behuizing, of mag er een straatkast worden geplaatst? Mogen er extra masten worden geplaatst of moeten de ANPR-camera's in bestaande (licht)masten worden gehangen? Zijn er vanuit de visie op het straatbeeld eisen aan de kleur van het materiaal van het ANPR-systeem?

Daarnaast zijn er ook randvoorwaarden van belang, zoals de aanwezigheid van voeding en/of netwerkaansluitingen op de gewenste locaties. Dit kan van invloed zijn op de aanbesteding en doorlooptijd en keuzes die vooraf gemaakt dienen te worden (zoals 220V of batterij, 5G of bedraad netwerk, zelf aanleggen of marktpartij laten doen, etc.)

In het kort:

- Ga als opdrachtgever na hoe je om wilt gaan met toekomstige functionaliteiten van het ANPR-handhavingssysteem. Mogen ANPR-camera's op dat moment vervangen worden, of investeer je op dit moment in duurdere systemen die functionaliteiten al aan boord hebben?
- Zorg voor eenduidige begrippen. Dit voorkomt dat een product niet voldoet aan de verwachtingen.
- Aandachtspunt is de handhaving van motorfietsen/snorfietsen (categorie L). Is dit het hoofddoel of een 'bijvangst' bij de andere categorieën. Dit stelt bepaalde eisen aan de ANPR-systemen.
- De data die is opgeslagen in een passagerecord is vrij standaard. Er kan op verzoek worden gekozen voor extra modules, zoals die voor volgtijd en ADR-handhaving. Hierop dient dan wel extra functionaliteit in het ANPR-systeem te worden ingebouwd.
- Het aanleveren van de gegevens over de prestaties van het ANPR-systeem vormt niet de uitdaging voor de marktpartijen. De onderscheidende factor zit in het gebruiksgemak van de backoffice.
- Het kan wenselijk zijn om open standaarden te vereisen voor data-uitwisseling. Dit voorkomt dat de opdrachtgever afhankelijk wordt van 1 partij bij toekomstige aanbestedingen.
- Wees als opdrachtgever ervan bewust dat de ANPR-systemen in de fysieke ruimte worden geplaatst. Neem eventuele eisen die hieruit voortvloeien op in de aanbesteding.

6.3 Conceptovereenkomst

De meeste geanalyseerde documenten bevatten een standaardovereenkomst met de Algemene Inkoopvoorwaarden van de organisatie. Slechts in enkele gevallen kiezen opdrachtgevers ervoor om afwijkende voorwaarden op te nemen.

Exit-scenario

Eerder werd aangehaald dat de meeste aanbestedende organisaties kiezen voor een uitvraag met 1 perceel, resultaat is dan ook 1 contract. Een enkele uitvraag eist het opstellen van een exit-scenario, zodat er bij het aflopen (of het tussentijds openbreken) van het contract afspraken liggen over de verdere samenwerking. Het voordeel hiervan is dat bij een opvolging door een andere dienstverlener, deze opvolging soepel verloopt. Immers kan men beter afspraken maken in goede tijden, dan in gespannen tijden te discussiëren over bijvoorbeeld de ondersteuning of beantwoording van vragen aan de nieuwe dienstverlener door de voormalige dienstverlener.

Boetebeding

Een punt dat nog aandacht vereist is een eventueel boetebeding. De meeste overeenkomsten hebben deze niet separaat opgenomen. In de meeste Algemene Inkoopvoorwaarden zit immers al een aansprakelijkheidsclausule. Indien er volledig afwijkende voorwaarden worden opgesteld, dan kan er gedacht worden aan boeteclausules op zowel criteria uit de implementatie als de prestaties van het ANPR-systeem. Voorbeelden hiervan zijn boetebepaling op de implementatiedeadline, de betrouwbaarheid, en prestaties zoals de hitrate en foutpercentage.

In het kort:

- Consequent aan de aanbestedingen met 1 perceel, gaan de meeste uitvragen uit van 1 contract met 1 aanbieder.
- De meeste geanalyseerde uitgevoerde aanbestedingen hanteren de Algemene Inkoopvoorwaarden bijbehorende aan de organisatie.
- Voor grote opdrachten is het te overwegen, losse voorwaarden op te stellen. Dit biedt het voordeel dat deze volledig toegespitst kunnen worden op de betreffende opdracht.
- Een apart boetebeding is in de meeste gevallen niet nodig. De Algemene Inkoopvoorwaarden bevatten vrijwel altijd een aansprakelijkheidsclausule. Bij los opgestelde voorwaarden kan worden gedacht aan boetes voor zowel implementatie als prestaties van het ANPR-systeem.

7 Notitie F: Verkenning met marktpartijen

Notitie F is een marktverkenning met leveranciers van ANPR-systemen. We hebben in gesprekken met leveranciers geconstateerd dat meerwaarde vooral zit in het goed formuleren van functionaliteit (wat kan het systeem?), niet in de technische details zoals het aantal megapixels van ANPR-camera's. Om de functionaliteit goed te voorzien is enige technische kennis van het hele systeem noodzakelijk. Dit is te vinden in Notitie B.

Deze notitie is als volgt opgezet: paragraaf 7.1 behandelt welke partijen zijn gesproken en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Vervolgens worden vanuit een functioneel oogpunt verschillende aandachtspunten en lessen opgetekend in paragraaf 7.2.

7.1 Leveranciers en hun producten/diensten

Leveranciers/inschrijvende partijen op ANPR-uitvragen zijn veelal partijen die zich bezighouden met de ontwikkeling van software en het verwerken van data. De benodigde hardware voor de ANPR-handhaving (zoals de ANPR-camera's) kopen zij vaak in bij andere partijen. Wij hebben circa 15 leveranciers benaderd voor een gesprek om mee te werken aan deze notitie, 8 van hen waren bereid het gesprek voor deze gemeentelijke leidraad aan te gaan.

De gesproken partijen variëren van specialistische bedrijven tot bedrijven die zich opwerpen als 'implementatiepartner' voor de gehele keten en wereldwijd actief zijn. In Tabel 4 is beschreven hoe de verschillende leveranciers zich verhouden tot de ANPR-keten. In donkergroen is weergegeven welk facet van de ANPR-keten deze partijen volledig in huis hebben, de corebusiness. Lichtgroen geeft weer dat ze dit op verzoek wel kunnen leveren. Alle partijen geven aan samen te kunnen en willen werken met andere ketenpartners, bij een aanbesteding wordt vaak de mogelijkheid gebruikt om onderaannemers of medeleveranciers in te zetten om aan de uitvraag te voldoen.

Tabel 5: Overzicht leveranciers en positie in ANPR-keten.

Leverancier	Hardware ANPR-systeem	Beheermodule	Handhavingmodule	Implementatie
Siemens Mobility				
ARS				
Connection Systems				
HIG Traffic Systems				
BrickYard				
Sensys/Gatso				
Parkam				
iHandhaving				

7.1.1 Positie in de ANPR-keten

Hardware van het ANPR-systeem

ANPR-handhaving begint met het registreren van kentekens door middel van ANPR-camera's. Het leveren van de ANPR-camera's is voor de leveranciers geen probleem. Eventueel worden delen van ANPR-systemen elders, bij een beperkte groep toeleveranciers, inkocht. Wat de leveranciers wel doen is de software van de ANPR-camera's aanpassen of zelf optimaliseren. Hierdoor is er op hardware geen doorslaggevende keuze te maken, maar kunnen leveranciers zich onderscheiden op prestaties van kentekenherkenning en het verwerken van de data.

Beheermodule

Dit betreft de backoffice software om de ANPR-camera's te beheren. Alle geïnterviewde partijen kunnen deze dienst aanbieden. Wel kunnen hier verschillen zitten in het gebruikersgemak van de softwarepakketten. Hierop kunnen de leveranciers zich dan ook onderscheiden.

Handhavingmodule

De handhavingmodule waarin BOA's beslissen of de geconstateerde overtreding rechtmatig is, en de koppeling hiervan met andere bestaande systemen (bij zowel gemeenten zelf als externe, zoals bij RDW en NPR) is veelal het onderscheidende product van de leveranciers. Veelal bevatten de meeste producten in de basis dezelfde functionaliteiten, zoals het controleren van de overtreding, een module waar in ontheffingen worden geregistreerd, etc. Onderscheid tussen de producten zit vooral in het gebruiksgemak voor de eindgebruiker en extra opties als rapportages etc. Niet alle leveranciers hebben een eigen softwareoplossing, in dat geval werken ze samen met een softwareleverancier en/of bieden koppelingen ('interfaces') waarmee ze de data leveren bij de in gebruik zijnde systemen.

Implementatie

Implementatie omvat de gehele keten van specificeren, aanleggen, in gebruik nemen, ondersteunen van de gemeentelijke organisatie, en onderhouden en monitoren. Sommige leveranciers richten zich enkel op de uitvoering en het onderhoud, andere leveranciers kunnen de hele keten leveren. Hierbij ondersteunen ze ook de gemeentelijke organisatie bij het werken met de (nieuwe) systemen en processen. Sommige partijen hebben hiertoe een volledig eigen bedrijfsonderdeel die het buitenwerk (bijv. graafwerkzaamheden) kan verzorgen, anderen zullen hiervoor indien uitgevraagd door de opdrachtgever, een onderaannemer moeten zoeken.

7.2 Ervaringen vanuit leveranciers op thema

Leveranciers hebben op verschillende thema's hun ervaringen gedeeld. In deze paragraaf zijn de ervaringen per thema uitgewerkt, de thema's zijn: werkzaamheden en relatie met de opdrachtgever, ANPR-aanbod, detectie en herkenning, financiering, openbare ruimte, dataverwerking, rapportages, ervaringen met aanbestedingen en kansen/uitdagingen.

7.2.1 Werkzaamheden en relatie met de opdrachtgever

Interne kennis bij gemeentelijke opdrachtgevers wenselijk

Leveranciers geven aan dat de opdrachtgevende overheid vaak niet voldoende kennis in huis heeft om het ANPR-traject goed te doorlopen. Leveranciers zelf zien zich veelal als implementatiepartner, niet als adviesbureau voor de opdrachtgever. De leveranciers geven aan dat ze bij de opdrachtgever vaak de advies- en ingenieursbureaus tegenkomen, die door de opdrachtgever zijn ingehuurd om het traject te begeleiden. Dit borgt de gewenste interne kennis bij de opdrachtgever, en kan tevens procesbegeleiding verzorgen.

7.2.2 ANPR-aanbod

Vraag functioneel uit

Centraal komt uit de gesprekken met de leveranciers naar voren om vooral 'functioneel' uit te vragen en niet te veel in te gaan op de specifieke technische eisen van het ANPR-systeem. Als opdrachtgever is het beter om na te gaan wat het doel is van de handhaving en daarvoor een systeem uit te vragen. Het is belangrijk hoe de opdrachtgever dit doel opschrijft in de uitvraag. Het verschil tussen "een geslotenverklaring voor de binnenstad, met enkele uitzonderingen" versus "binnen de venstertijden mogen emissievrije bevoorradingsvoertuigen zich in het gebied bevinden" is aanzienlijk. In het eerste geval is dit makkelijk te handhaven met een lijst van ontheffingen. In het tweede geval moet het tijdstip van inrijden (en soms

uitrijden) worden gemonitord en er moet worden vastgesteld of het wel om een bevoorradingsvoertuig gaat. Vooral dit laatste is niet eenvoudig te bepalen op camerabeelden.

Te specifieke uitvraag op technische eisen kan leveranciers doen afhaken

Wees er als opdrachtgever van bewust dat het stellen en formuleren van specifieke technische eisen mogelijk leveranciers kan weerhouden van een inschrijving. Leveranciers geven aan dat het mogelijk is om extra eisen te stellen aan de handhavingmodule/beheermodule, bijvoorbeeld aan het gebruiksgemak voor de eindgebruiker (BOA's).

Ontwikkeling systemen gaat snel

Leveranciers geven aan dat ontwikkelingen van ANPR-systemen snel gaat. Het is mogelijk om rekening te houden met toekomstige functionaliteiten, en deze al in te bouwen in het aangeboden systeem. Echter, wanneer je als opdrachtgever niet zeker weet of je deze in de toekomst wilt gebruiken, dan wordt dit afgeraden. Het levert sowieso een duurder product op, en is mogelijk achterhaald bij gebruikname.

Vaste internetverbinding niet altijd noodzakelijk

Een vaste internetverbinding is mogelijk betrouwbaarder dan een mobiele verbinding. Toch verschilt dit in Nederland niet veel met de mobiele dekking. 5G in de toekomst vergroot capaciteit aanzienlijk. Leveranciers geven mee dat het aanleggen van een vaste internetverbinding naar de ANPR-camera's alleen interessant is indien er een lange looptijd wordt voorzien om de extra kosten terug te verdienen.

Locatie gegevensverwerking niet onderscheidend voor opdrachtgever

Er bestaan twee opties voor het verwerken van de beelden van ANPR-camera's. Dit kan zowel op locatie gebeuren ('edge computing'), al dan niet geïntegreerd in de ANPR-camera, als op een centrale, externe locatie, al dan niet via een cloudoplossing. Leveranciers hanteren hiervoor verschillende argumenten. Belangrijkste les is dat dit voor de opdrachtgever niet onderscheidend is. De prestatie/functionele eisen aan de voorkant geven de opdrachtgever voldoende zekerheid dat het aangeboden systeem voldoet. De wijze waarop dit waarop gedaan is dan minder relevant.

7.2.3 Detectie en herkenning

Hoge hitrate van belang voor rechtsgelijkheid

Leveranciers geven aan dat het duidelijk moet zijn wat de opdrachtgever wil bereiken met ANPR-handhaving. De uitgangspunten moeten duidelijk zijn. Het concept van rechtsgelijkheid speelt in Nederland een belangrijke rol. In het kort houdt dit in dat er geen willekeur moet zijn wie beboet wordt en wie niet bij het begaan van een overtreding. Dit resulteert in een eis van een hoge 'hitrate' van vaak boven de 90%. Voor een handhavingsdoelstelling, samen met het principe van rechtsgelijkheid, geven leveranciers aan dat hitrates van 90-95% volstaan. Hitrates van 95-99% zijn ook haalbaar en resulteren in een hoger niveau van rechtsgelijkheid, maar vereisen meer van het ANPR-systeem (hardware en software) en brengen dus hogere kosten. Het is aan de opdrachtgever om te bepalen waar voor zijn doelstelling het evenwicht tussen hitrate/rechtsgelijkheid en benodigde investeringen zit.

Brom- snorfietsen lastiger correct te detecteren

Voor brom- en snorfietsen ligt de hitrate sowieso lager (zie ook Notitie E, hoofdstuk 6), dit heeft niet alleen te maken met een kleinere nummerplaat, maar ook met het feit dat een scooter/bromfiets meer slingert en tevens kantelt in vergelijking met een voertuig op 4 wielen, waardoor de herkenning van de letters en cijfers lastiger wordt met een hogere foutmarge tot gevolg.

Handhaving op hoofdtoegangsroutes voldoende voor gedragsverandering

Het doel van handhaving zou volgens leveranciers gedragsverandering moeten zijn. Bestuuders moeten een bewust maken om door te rijden bij een camerapoort. Een volledig waterdicht ANPR-systeem is volgens de leveranciers niet nodig om deze gedragsverandering te bereiken. Dit kan ook een combinatie zijn van vaste ANPR-camera's op de hoofdtoegangsroutes aangevuld met een scanvoertuig, dat tevens ingezet kan worden voor de handhaving van venstertijden.

Herkenning buitenlandse voertuigen geen probleem, beboeten wel

De herkenning van buitenlandse voertuigen en bijbehorende kentekens is volgens de leveranciers steeds minder een probleem, maar de opvolging van een overtreding zorgt wel voor problemen doordat de koppeling met buitenlandse databases (en daarin de gegevens over voertuig en eigenaar) nog niet te realiseren is. Dit is een dossier waarop overheden in Europa al langere tijd naar een oplossing werken. Met België is inmiddels een conceptovereenkomst bereikt en technisch getest. Voor de inwerkingstelling wordt alleen nog gewacht op goedkeuring van de Belgische overheid.

7.2.4 Prijs en financiering***Laat prijs niet de doorslaggevende factor zijn in de beoordeling van de aanbesteding***

Nieuwe marktbetreders, die zich volgens geïnterviewde leveranciers richten op goedkopere ANPR-hardware, drukken de prijs. Deze marktwerking lijkt gunstig, maar het is belangrijk om als opdrachtgever ook te beseffen dat er meer bij komt kijken dan alleen de ANPR-camera's. Er moet ook aandacht zijn voor de kwaliteit van de data, kennis van de organisatie en werkprocessen, privacy, levering van software en koppelingen met andere systemen en service en onderhoud. Partijen die zich alleen richten op de levering van de ANPR-hardware ontberen soms dit overzicht, waardoor dit uiteindelijk kan resulteren in een ANPR-systeem dat niet aansluit bij de verwachtingen (maar wel invulling geeft aan de eisen in de aanbestedingsstukken). Dit kan voorkomen worden door ook de aanvullende randvoorwaardelijke eisen concreet en specifiek te maken en prijs niet als doorslaggevende factor in de beoordeling van de aanbesteding te laten wegen.

Contractvorm niet beperkend voor leveranciers

De meeste opdrachtgevers kiezen volgens de leveranciers voor een dienstverleningscontract, met een all-in-prijs. Alle vormen (koop, lease of betalen naar gebruik) zijn ook mogelijkheden voor marktpartijen. Met het oog op risicobeheersing kunnen de juridische afdeling en afdeling inkoop van de opdrachtgever meedenken bij het uitwerken van de aanbesteding om een bepaalde wijze van financiering kritisch tegen het licht te houden.

Voorkom gedeeltelijke verantwoordelijkheid voor functioneren ANPR-systeem

Het is van belang om de ongewenste situatie van gedeelde verantwoordelijkheid voor het functioneren van het ANPR-systeem te voorkomen. Een dergelijke situatie kan ontstaan wanneer een deel van het onderhoud door de opdrachtgever wordt uitgevoerd. Leveranciers geven bij dit onderhoud aan dat er onderscheid te maken is in preventief en correctief onderhoud. De ANPR-camera's zijn vaak onderhoudsarm. Leveranciers geven dan ook aan dat het vooral gaat om correctief onderhoud. Preventief onderhoud (preventief schoonmaken etc.) zien zij niet als doelmatige investering en noemen dit als taak die ook de buitendienst van de opdrachtgever kan uitvoeren. Gevolg hiervan is dat de gemeente wel betrokken raakt bij het functioneren van ANPR-systeem. Denk hierbij aan het (licht) verdraaien van de ANPR-camera tijdens het preventief onderhouden. Hierdoor kunnen prestaties worden beïnvloed, waardoor correctief onderhoud nodig is. Dit roept vervolgens de vraag op wie verantwoordelijk is voor het veroorzaken van de verstoring.

Zorg voor een serviceovereenkomst bij de backoffice van het ANPR-systeem

Het is de aanbeveling om voor de backoffice van het ANPR-systeem een servicecontract af te sluiten. Er worden veel (gevoelige) data verwerkt door het ANPR-systeem dat informatie uitwisselt met achterliggende systemen. Het is dus van belang dat dit goed onderhouden wordt. Voor het up-to-date houden, het doorvoeren van aanpassingen, en het monitoren van de prestaties van de gehele keten is het aan te raden om een serviceovereenkomst onderdeel te laten zijn van het contract. Monitoring geeft inzicht in de prestatie van het ANPR-systeem, mocht er onverwacht gedrag optreden (bijvoorbeeld veel minder detectie of herkenning) dan kan snel worden gehandeld om de verstoring te verhelpen.

Aandachtspunt: stroomvoorziening

Marktpartijen geven aan dat de stroomvoorziening altijd een aandachtspunt van de ANPR-camera's is. Idealiter zien zij hiervoor een gedeeld risico in de vorm van een stelpost. Het gebruik van lichtmasten voor stroomvoorziening is mogelijk, maar deze zijn overdag spanningsloos. Daarnaast is het gebruik van lichtmasten niet altijd toegestaan, omdat deze vaak ongemeterd zijn. Het verbruik van de ANPR-camera's kan dan niet worden gemeten. Het wel of niet kunnen gebruiken van de stroomvoorziening van lichtmasten vereist afstemming met de afdeling Openbare Verlichting. Het feit dat lichtmasten overdag spanningsloos zijn, vereist sowieso een extra accupakket. Dit brengt extra kosten met zich mee. Een eigen vaste stroomvoorziening biedt zekerheid, maar is, indien gebruik van de lichtmast mogelijk is, niet noodzakelijk goedkoper. Afhankelijk van omstandigheden kan dit duurder uitpakken dan werken met accu's.

7.2.5 Openbare ruimte***ANPR-systemen in de openbare ruimte, let op het straatbeeld***

Een groot deel van het ANPR-systeem, in ieder geval de camera's (soms ook extra componenten als een straatkast) staan of hangen in de openbare ruimte. De opdrachtgever moet nadenken over hoe deze onderdelen in het straatbeeld passen, denk hierbij aan de kleur van de apparatuur. Afstemming met de afdeling Openbare Verlichting is nodig voor toestemming om ANPR-camera's in lichtmasten te bevestigen.

Leveranciers kunnen helpen in bepalen optimale locatie ANPR-camera's

Marktpartijen kunnen assisteren bij het bepalen van de optimale posities van ANPR-camera's. Het is als opdrachtgever belangrijk een idee te hebben welke 'poorten' afgedekt moeten worden. Leveranciers kunnen met behulp van locatiescans en 3D-modellen ideale locaties bepalen en suggesties verifiëren. Boodschap is dat opdrachtgevers kunnen vragen om hulp bij het bepalen van de optimale locatie.

7.2.6 Data en privacy***Waarborgen privacy ligt bij opdrachtgever én opdrachtnemer***

Het verwerken en opslaan van privacygevoelige data is strikt gereguleerd en vastgelegd in wetgeving. Hierdoor is er op dat vlak weinig onderscheid tussen de verschillende leveranciers. Alle marktpartijen zorgen voor een veilige opslag en versturen gegevens via een beveiligde verbinding (VPN). Over welke certificaten leveranciers beschikken kan wel verschillen. Er wordt benadrukt dat de privacy bij twee partijen ligt, zowel de leverancier als de opdrachtgever. Hierover moeten dan ook afspraken worden gemaakt bijvoorbeeld over de bewaartermijn van de beelden. Dit gebeurt meestal in de verwerkersovereenkomst en in de DPIA.

7.2.7 Rapportages

Neem in de aanbesteding op hoe en welke informatie rapportages men moet leveren

De opdrachtgever moet vooraf nadenken over de vorm van de managementrapportage van het ANPR-systeem. Marktpartijen kunnen grove metadata aanleveren, waaruit de gemeente zelf rapportages opmaakt voor intern gebruik. Dit vereist kennis bij de opdrachtgever om ruwe data te verwerken in bruikbare rapportages. Leveranciers kunnen opdrachtgevers ook ontzorgen door periodieke rapportages en/of dashboards te maken. In de aanbesteding moet de opdrachtgever aangeven welke (management)informatie gewenst is. Veelal zit een standaardrapportage inbegrepen in de aanbidding/leasekosten. Maatwerkrapportages gaan uiteraard gepaard met extra kosten. Leveranciers geven mee dat de behoefte voor rapportages na invoering vaak groter blijkt. Het kan verstandig zijn om als opdrachtgever hiervoor extra budget op te nemen.

Een nulmeting geeft inzicht in effecten t.o.v. oorspronkelijke situatie

Een belangrijke doelstelling van de rapportages is om te constateren wat het effect is van de ANPR-handhaving van de ZE-zones. Naast de cijfers die het ANPR-systeem oplevert, is kennis over de oorspronkelijke situatie hiervoor vereist. Indien deze nog niet bekend is bij de opdrachtgever, verdient het de aanbeveling om deze wel te verkrijgen. Het uitvragen van een 'nulmeting' kan deze cijfers bieden om later, na invoeren van het systeem, de effecten naast de oorspronkelijke situatie te kunnen leggen.

7.2.8 Aanbestedingen

Rode draad: vraag functioneel uit

Het is in de vorige paragrafen meerdere keren aangehaald: de opdrachtgever moet zich ervan bewust zijn wat het doel is van de ANPR-handhaving en op welke manier dit wordt opgeschreven. Het vooraf 'te technisch' uiteenzetten van de eisen kan partijen ervan weerhouden om zich in te schrijven.

Specifieke eisen aan de doelgroep is mogelijk

Als het doel van de handhaving duidelijk is geformuleerd, kunnen hier ook specifieke eisen voor worden opgenomen in de uitvraag. Leveranciers geven aan dat als het doel is om een zero emissie bevoorradingszone te realiseren, het de voorkeur verdient om de uitvraag dusdanig specifiek te maken dat eisen betrekking hebben op bevoorradingsvoertuigen. Een ander voorbeeld is een onderscheid naar voertuigtype.

Opknippen aanbesteding in meerdere percelen geeft risico's

Aanbestedingen van ANPR-systemen zijn meestal opgezet als 1 perceel (zie Notitie E) voor zowel hardware, software, beheer/onderhoud en installatie van het ANPR-systeem. Marktpartijen geven aan dat dit sommige specialistische partijen ervan kan weerhouden om zich in te schrijven. Nu moeten deze partijen vaak een combinatie vormen. Opknippen in meerdere percelen kan resulteren, volgens leveranciers, in minder opslagmarges en een mogelijk beter eindresultaat voor de opdrachtgever. Hier zit echter één groot risico aan: de verantwoordelijkheid voor het functioneren van het ANPR-systeem wordt ook opgeknipt. Bij problemen of het disfunctioneren van het ANPR-systeem heeft ieder betrokken bedrijf er baat bij om de 'schuld' ergens anders neer te leggen. Hierdoor wordt het voor de opdrachtgever ingewikkeld om de verantwoordelijke partij te vinden.

Geef BOA's een stem in het selectieproces

Leveranciers pleiten ervoor om de mensen die uiteindelijk met het systeem moeten werken, de BOA's, een stem te geven in welk systeem wordt geselecteerd door de opdrachtgever. Zij moeten immers werken met de handhavingmodule. Zoals eerder beschreven is het onderscheid tussen de leveranciers vaak te vinden in de werking van softwarefuncties.

Herhaling acceptatietests alleen bij aanleiding

Sommige opdrachtgevers vereisen dat periodiek moet worden aangetoond dat het ANPR-systeem voldoende presteert. Dit wordt gedaan met de Fabrieksacceptatietest (FAT) en de Systeemacceptatietest (SAT) (zie kader). Leveranciers geven aan dat dit een behoorlijke opgave is, omdat dit een controlesysteem vereist. Na de initiële FAT en SAT bij oplevering, is de aanbeveling dit alleen te herhalen als daar aanleiding toe is (bijvoorbeeld een upgrade of verandering van de doelstelling).

FAT: test bij de leverancier om na te gaan of het systeem zoals gewenst functioneert.

SAT: controletest op correcte werking ANPR-systeem, na installatie bij de opdrachtgever.

PoC: proefdemonstratie op locatie van de opdrachtgever om werking ANPR-systeem te demonstreren.

Wees spaarzaam met eisen Proof of Concept voor de gunningsbeslissing

Een Proof of Concept voor de gunningsbeslissing vergt een grote investering van de inschrijvende partij. Daarbij zijn resultaten afhankelijk van veel verschillende factoren. Marktpartijen vragen dan ook aan opdrachtgevers om in de aanbesteding duidelijkheid te geven over wat een PoC aan informatie moet opleveren.

Trend: verplaatsbare ANPR-camera's. Wees duidelijk in de eisen van de aanbesteding.

Leveranciers zien een ontwikkeling in de uitvraag van mobiele/verplaatsbare ANPR-camera's. Hierbij wordt een beperkt aantal ANPR-camera's gerouleerd tussen meerdere opstelpunten. Er wordt bij deze toepassing aan opdrachtgevers gevraagd om duidelijk te zijn wat er wordt verwacht van de leveranciers: moeten al deze mobiele opstelpunten gebruiksklaar worden opgeleverd of volstaat dat deze binnen een termijn (na aankondiging van wens tot roulatie van ANPR-camera's) operationeel zijn?

A1 Voorbeeld Algemeen Procesverbaal

Ik, stamnummer handhaver openbare ruimte, werkzaam bij de gemeente Amsterdam te Amsterdam, tevens buitengewoon opsporingsambtenaar met BOA-aktenummer standplaats, ingevolge categoriale beschikking 'Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar bij de gemeente 2015, domein 1', van 3 december 2015, nummer, welke geldt voor de opsporing van feiten, zoals genoemd in hoofdstuk 6.4 van Domein 1 Openbare Ruimte van de Beleidsregels Buitengewoon opsporingsambtenaar, verklaar het navolgende.

De volgende zaken zijn mij ambtshalve bekend:

De milieuzone gemeente Amsterdam vracht-, en bestelauto's met ingang van 1 januari 2017 en de bebording

- Vanaf 1 oktober 2008 tot 1 januari 2017 is er een milieuzone vrachtverkeer ingesteld geweest binnen de Ring A10 in Amsterdam. Hierbij is gebruik gemaakt van RVV bord C22a. Deze milieuzone is met ingang van 1 januari 2017 ingetrokken;
- Vanaf 1 januari 2017 is er een milieuzone ingesteld voor bestel- en vrachtauto's. Het Verkeersbesluit Milieuzone Amsterdam LKW/UIT/20161020, is gepubliceerd op 28 oktober 2016 in de Staatscourant 2016 nr. 56970;
- Het is vrachtauto's op diesel in Euroklasse Euro-0 t/m Euro-III niet toegestaan zich in de milieuzone te begeven;
- Het is bestelauto's op diesel, waarvan de datum eerste toelating uit 1999 en ouder is, niet toegestaan zich in de milieuzone te begeven;
- De milieuzone van de gemeente Amsterdam wordt aangeduid door middel van het RVV verkeersbord C6z en C6ez met onderbord met daarop de tekst 'vrachtauto (voertuigsymbool) euro 0-III, bestelauto (voertuigsymbool) diesel 1999 en ouder', zie bijlage 1 voor afbeelding van het RVV 1990 verkeersbord met onderbord;
- Op iedere toegangsweg van de milieuzone wordt de grens aangegeven door een dergelijk C6 verkeersbord met onderbord. Iedere bestuurder die de milieuzone inrijdt, passeert het C6 verkeersbord. Zie bijlage 2 voor de kaart met het gebied, de ingangen, rijrichtingen en locatie van de bebording en vooraankondigingsborden.
- Op alle wegen die de milieuzone ingaan zijn vooraankondigingsborden geplaatst (bord L10). Deze vooraankondigingsborden geven aan dat de bestuurder een gesloten verklaring met bord C6 nadert. De vooraankondigingsborden zijn geplaatst om bezoekers tijdig op de gesloten verklaring met bord C6 te wijzen. De vooraankondigingsborden zijn vóór de zonegrens geplaatst, zodat bestuurders tijdig een alternatieve route kunnen kiezen. Een voorbeeld van de vooraankondigingsborden is te vinden in bijlage 1;
- Alle vooraankondigingsborden zijn vóór 1 januari 2017 geplaatst.

Wijze van vaststelling van overtreding

- Overtredingen van de milieuzone (negeren geslotenverklaring bord C6) worden geautomatiseerd geconstateerd en op een digitale foto vastgelegd door een vaste camera of een scanauto;
- De vaste camera's zijn op een tiental meters na de borden C6 geplaatst. Zie bijlage 3 voor alle locatiefoto's van de camerolocaties.
- De scanauto rijdt door de milieuzone om te controleren of voertuigen die zich in de milieuzone bevinden aan de toegangseisen van de milieuzone voldoen;
- Alle vaste camera's staan binnen de gemeentegrenzen van de gemeente Amsterdam;
- De vaste camera's controleren alle voertuigen vlak na het moment dat het voertuig de milieuzone inrijdt;
- De vaste camera's zijn zo gericht dat zij te allen tijde binnen de grens van de milieuzone kijken. Op deze wijze staat vast dat het voertuig op de foto zich binnen de milieuzone bevindt;
- De voertuigen worden aan de voorzijde van het voertuig gefotografeerd door de vaste camera's;

- Op de foto's genomen door de vaste camera's is het voertuig zelf, het kenteken van het voertuig, de datum en het tijdstip van de foto-opname, de straatnaam en het cameranummer te zien;
- Alle kentekens worden gecontroleerd bij de RDW op 'datum eerste toelating' (DET) en brandstofsoort;
- Dagelijks worden de diverse systemen gecontroleerd op een juiste werking en om te controleren of een overtreder niet meer dan één boete voor het overtreden van de milieuzone op dezelfde dag ontvangt (gelijktijdige vaststelling overtreding door vaste camera én scanauto);
- Alle kentekens worden real-time gecontroleerd in het digitale ontheffingssysteem van de gemeente Amsterdam om na te gaan of er ten aanzien van het betreffende kenteken een ontheffing is verleend;
- Volgens de Domeinlijst I Openbare Ruimte onderdeel van de Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar mogen Buitengewoon opsporingsambtenaren uit domein I digitaal handhaven op negatie van C-borden voor zover deze relatie hebben met de openbare orde. Het doel van het instellen van de milieuzone in Amsterdam is het verbeteren van de luchtkwaliteit en daarmee de leefbaarheid in de stad. Volgens de brief van het College van Procureurs-Generaal van 12 april 2012 dient onder het criterium openbare orde te worden verstaan het verbeteren van de leefbaarheid zoals bijvoorbeeld het afsluiten van bepaalde gebieden voor categorieën voertuigen. De milieuzone wordt hierbij als voorbeeld genoemd.

Communicatie Milieuzone door de gemeente Amsterdam

- Vanaf oktober 2016 heeft de gemeente een uitgebreide publiciteitscampagne gehouden om de milieuzone voor bestelauto's (en vrachtauto's) onder de aandacht te brengen van het publiek. Onderdeel van deze campagne is onder meer een internetpagina over de milieuzone waaronder ook een Kentekenchecker op www.amsterdam.nl/milieuzone;
- Op 28 oktober 2016 is het Verkeersbesluit milieuzone Amsterdam gepubliceerd in de Staatscourant 2016 onder nr. 56970; In dit besluit is kenbaar gemaakt dat een zonaal uitgevoerde geslotenverklaring voor motorvoertuigen op meer dan twee wielen door het plaatsen van de borden C6 per 1 januari 2017 zou worden ingesteld (vrachtauto en bestelauto);
- Op 1 januari 2017 waren alle C6 borden met onderbord geplaatst langs alle toegangswegen de milieuzone in;
- Op 1 januari 2017 waren alle vooraankondigingsborden (L10) geplaatst langs alle toegangswegen de milieuzone in;
- Van november 2016 t/m februari 2017 zijn er langs een aantal hoofdwegen die de milieuzone ingaan zogenaamde 'kentekencheckers' geplaatst. Deze digitale signaleringsborden gaven 'real-time' informatie over of met het passerende voertuig per 1 januari 2017 in de milieuzone gereden mocht worden.
- Vanaf 1 januari 2017 t/m 30 april 2017 zijn aan alle kentekenhouders van de voertuigen die in deze periode de kentekencheckers en vaste camera's passeerden, op naam gestelde waarschuwingsbrieven verstuurd. In deze brief was opgenomen dat met het betreffende voertuig de toegangseisen van de milieuzone waren overtreden en dat de gemeente Amsterdam hiervoor vanaf 1 mei 2017 gaat beboeten. In totaal zijn er ongeveer 16.000 waarschuwingsbrieven verstuurd;
- In oktober 2016 is aan alle inwoners van de gemeente Amsterdam die in het bezit waren van een voertuig dat niet voldeed aan de toegangseisen van de milieuzone een op naam gestelde brief gestuurd. In deze brief werd aangegeven dat per 1 januari 2017 de milieuzone van kracht zou worden en dat hun voertuig vanaf deze datum niet meer was toegestaan in de milieuzone. In totaal zijn 15.000 inwoners van Amsterdam aangeschreven;
- In 2016 heeft de gemeente Amsterdam een subsidieregeling ingesteld. Met de subsidieregeling worden 100% elektrische bedrijfsvoertuigen gesubsidieerd die dagelijks veel kilometers maken in de stad. Voor plug-in hybride vrachtwagens en bussen met een minimaal elektrisch bereik van 30 kilometer kan ook subsidie worden aangevraagd;

- De invoering van de milieuzone heeft de aandacht gekregen van zowel de lokale als de landelijke media.

Ondertekening:

Dit proces-verbaal is door mij op ☐ **ambtseed** ☒ **ambtsbelofte**
opgemaakt te Amsterdam op <datum van ondertekening>

De verbalisant, @@@ <handtekening >

Bijlage 1

Verkeersborden milieuzone Amsterdam 2017

Bijlage 2

Kaart van het gebied, de ingangen en rijrichtingen en de locatie van de bebordingen en vooraankondigingen

Bijlage 3

Locatiefoto's van alle cameralocaties van de geslotenverklaring.

A2 Voorbeeld tweede waarnemingstekst (Amsterdam milieuzone brom- en snorfietsen)

Tweede waarnemingsteksten

Tweede waarnemingstekst geslotenverklaring brom- en snorfietsen

Per vaste of verplaatsbare camera wordt een aparte unieke tweede waarnemingstekst opgesteld. Bij iedere verplaatsing van de mobiele ANPR camera's wordt de tweede waarnemingstekst per camera aangepast aan de andere locatie, straat en rijrichting.

Modeltekst per cameralocatie:

De overtreding is geautomatiseerd geconstateerd en op een digitale foto vastgelegd door een camera die binnen de met borden C13 aangegeven milieuzone is geplaatst. De borden C13 zijn voorzien van het woord 'zone' en hebben derhalve zonale werking. Onder het bord of bij het bord (of borden) is een onderbord geplaatst met de tekst: '2010 en ouder, milieuzone' en het symbool van een camera.

De datum van eerste toelating van dit voertuig was volgens de gegevens uit het RDW kentekenregister gelegen vóór de geldende vermelde datum en ook was voor dit voertuig ten tijde van de overtreding geen ontheffing afgegeven. De camera heeft vastgelegd dat het voornoemde voertuig kwam uit de {automatisch zuidelijke ingevuld} richting van de {automatisch ingevuld} straat en reed in {automatisch noordelijke ingevuld} richting naar {automatisch ingevuld} straat.

De overtreding is vastgelegd met een camera, die zich binnen de milieuzone bevond. Daarom is het bord niet zichtbaar op de foto. De foto is genomen terwijl het voertuig zich binnen de milieuzone bevond. De juiste plaatsing van de verkeersborden wordt maandelijks geschouwd. De wegbeheerder heeft geen melding van enige wijziging of bijzonderheid gedaan inzake de bebording waardoor deze deugdelijk aanwezig was op het moment van overtreding.

De omschreven gedraging is door mij verbalisant waargenomen aan de hand van fotografische opnamen, vastgelegd door een camera installatie die ten tijde van de overtreding was geplaatst op de {automatisch invullen "weg"} te Amsterdam. Derhalve is betrokkene niet staande gehouden.

Cautie is niet genoteerd.

Modeltekst op ANPR foto:

Passagenummer: <uniek nummer op iedere foto (overtreding)>

Datum tijd: DD-MM-2018 HH:MM:SS datum en lokale tijdnotatie

Locatie: <straatnaam> , richting <andere straat>.

Kenteken: <kenteken> (hier het kenteken zonder liggende strepen)

Overtreding: Feitcode R 560 c

A3 Geanalyseerde documenten voor Notitie E

Leidraad	Opdrachtgever	Jaar uitgevoerd
Levering, plaatsing, beheer en onderhoud van ANPR-Camera-systeem (opnieuw uitgeschreven)	Gemeente Amsterdam	2018
Levering, plaatsing, beheer en onderhoud van ANPR-Camera-systeem	Gemeente Amsterdam	2017
Aanbestedingsdocument voor de Europese openbare aanbesteding van een overeenkomst voor een handhaafstelsel stadsafsluiting met als gunningcriterium de beste prijs-kwaliteitsverhouding	Gemeente Alkmaar	2016
Openbare Europese Aanbesteding ANPR (Automatic Number Plate Recognition)	Belastingdienst	2014
Dynamische verkeersmanagement en verkeershandhavingssystemen	Vlaanderen	2017
Aanbestedingsleidraad Digitale handhaving milieuzones	Gemeente Den Haag	2020
Raamovereenkomst voor het bedrijfsklaar opleveren en onderhouden van een ANPR-systeem voor selectieve toegang in de gemeente Maastricht	Gemeente Maastricht	2015
Raamovereenkomst inwinnen verkeersgegevens t.b.v. mobiliteitsgedragscampagnes	Provincie Utrecht	2020
Europese Openbare aanbesteding Parkeervergunningen- en Handhavingstelsel	Gemeente Zaanstad	2019
Uitvraag Lease-overeenkomst 4 ANPR-camera's t.b.v. milieuzone handhaving in Rijswijk	Gemeente Rijswijk	2016