

Selectieve toegang Binnenstad Nijkerk



Verkenning werking en mogelijkheden tot toepassen
kentekenherkenning

December 2016

1 Inleiding

Door het platform Binnenstad is in vervolg op de visie 'Aantrekkelijk Nijkerk' een verkeersplan opgesteld voor de binnenstad van Nijkerk. In dit verkeersplan is een vergroting van het voetgangersgebied opgenomen. De Nijkerkse binnenstad is dit moment al reeds voor een groot gedeelte autoluw, echter worden de geslotenverklaringen massaal genegeerd. Het Platform Binnenstad Nijkerk adviseert in haar verkeersplan in te zetten op camerahandhaving. In deze notitie worden de mogelijkheden van kentekenherkenning ten behoeve van selectieve toegang binnenstad (camerahandhaving) nader uiteengezet.

2 Beschrijving huidige situatie

2.1 Waarom selectieve toegang binnenstad?

Sinds 2015 zet het Platform Binnenstad Nijkerk samen met de gemeente Nijkerk actief in op een kwaliteitsverbetering van de Nijkerkse binnenstad.

Met deze kwaliteitsverbetering van de binnenstad werden onder andere de volgende doelen nagestreefd:

- Het behouden en versterken van de historische kwaliteit;
- Het verbeteren van het woon-, leef- en verblijfsklimaat;
- Het versterken van het economisch functioneren;

Als onderdeel van deze kwaliteitsverbetering is ervoor gekozen de binnenstad van Nijkerk autoluw te maken. In het autoluwgebied wordt uitsluitend toegang verleend indien het rijden door het gebied noodzakelijk is om een privéparkeerplaats te bereiken of om bijzondere redenen (calamiteiten, trouwstoet, markt, evenementen, uitvoering werkzaamheden, et cetera). Bij het betreden van de autoluwe binnenstad is de auto te gast. In het autoluwgebied is het nergens toegestaan te parkeren.

2.2.1 Actualisatie ontheffingenbeleid

Actualisatie/herziening van het huidige beleid omtrent toegang van de binnenstad is nodig om meer eenduidigheid in het beleid te creëren. Uitgangspunt is dat het toekomstige toegangscontrolesysteem het ontheffingenbeleid ondersteunt en vice versa. De actualisatie van het ontheffingenbeleid is een traject dat in de loop van 2016 separaat is opgestart. Bij deze actualisatie wordt rekening gehouden met het toekomstig selectieve toegangssysteem.

2.2.2 Vaste ontheffingen

Vaste 'gebruikers' van het autoluwgebied kunnen ontheffing aanvragen om het autoluwgebied in te rijden. Deze zogeheten vaste ontheffingen voor het autoluwgebied worden verstrekt aan:

- Bewoners en ondernemers in het gebied met eigen parkeren;
- Eigenaren of huurders van een privéparkeervoorziening in het gebied;
- Bewoners in het gebied die een motor, scooter of brommer hebben;
- Overige bijzondere doelgroepen (uitvoerige lijst met uitzonderingsgevallen)

Voor alle doelgroepen in het gebied kost de ontheffing €34,70 per twee jaar.

2.2.3 Incidentele ontheffingen

Het beleid gaat ruimhartig om met het verstrekken van toegang aan incidentele bezoekers. Een dagontheffing kost op dit moment € 7,-

3 Selectieve toegang in de toekomst

3.1 Is selectieve toegang noodzakelijk?

Op 30 maart 2016 heeft de gemeenteraad besloten de visie “Aantrekkelijke Nijkerk” als leidend principe en richtinggevend kader voor toekomst van het centrum vast te stellen. De visie heeft ten doel de historische kwaliteit en het kleinschalig karakter van de binnenstad te behouden en te versterken; het woon - en leefklimaat te verbeteren; het bieden van een gastvrije omgeving voor een breed scala aan functies; het realiseren van een aangenaam verblijfsklimaat; en het versterken van het totale economisch functioneren. Het in de visie geformuleerde beleid is gericht op het in de binnenstad terugdringen van het autoverkeer en is geformuleerd op basis van drie uitgangspunten:

- de gehele binnenstad is voetgangersgebied (autoluw)
- bezoekers van de binnenstad parkeren in goed bereikbare parkeergarages aan de rand van de binnenstad;

De in deze visie gestelde uitgangspunten zijn anno nu nog steeds van toepassing en nader uitgewerkt in het Verkeersplan Binnenstad. Een alternatief is niets doen. Dat wil zeggen: ontheffinghouders hebben toegang tot de binnenstad, maar er is geen toegangscontrole bij het betreden van de binnenstad en de controle vindt plaats door gemeentelijke toezichthouders. Uit observaties en ervaringen uit de binnenstad blijkt dat als er dus geen toegangscontrole is, er een forse toename van verkeer in de binnenstad is. De route door de binnenstad (Oosterstraat/Frieswijkstraat) vormt tevens een aantrekkelijk alternatief als sluiproute van Putten richting Nijkerkerveen en vice versa en kent in de huidige situatie een hoog overtredingspercentage met onveilige situaties tot gevolg.

3.2 Trends en ontwikkelingen digitalisering

De afgelopen jaren is door overheidsinstanties hard gewerkt aan digitale dienstverlening. Het brengt de overheid eveneens kostenbesparing (minder fysieke handelingen) en een betere dienstverlening. Bovendien sluit het aan bij de maatschappelijke ontwikkelingen waarbij steeds meer mensen hun zaken vanuit de ‘luie stoel’ kunnen regelen zonder gebonden te zijn aan de openingstijden. En waar men dat bij de bank en de reisorganisatie kan, verwacht men dit ook van de overheid.

Ook in Nijkerk is het digitaliseren van de parkeerketen een belangrijke ontwikkeling waarbij de raad heeft besloten dat in 2020 het parkeren volledig gedigitaliseerd moet zijn.

Het verstrekken van digitale parkeer- of verblijfsrechten (ontheffingen) is een ontwikkeling die momenteel binnen veel gemeenten speelt. Het identificatiemiddel is daarbij het (unieke) kenteken van het voertuig. Het verstrekken van toegangsrechten voor de binnenstad op basis van het kenteken van het voertuig past in deze trend. De toezichthouders openbare ruimte toezicht en handhaving van de gemeente Nijkerk en/of camera’s met kentekenherkenning kunnen deze rechten verifiëren. Gezien de beleidsuitgangspunten is het inzetten op een autoluwe binnenstad, waarbij wordt ingezet op nieuwe digitale technologieën op basis van kentekenherkenning, een logische (vervolg)stap.

4 Kentekenherkenning voor toegangscontrole

4.1 Inleiding

Kentekenherkenning is een techniek waarmee kentekens met behulp van camera’s automatisch worden gelezen. De kentekens worden vervolgens vergeleken met één of meer referentiebestanden. In het geval van selectieve toegang is het referentiebestand de lijst met ontheffinghouders. Het systeem van kentekenherkenning is al jaren actief op de Nederlandse snelwegen, maar wordt meer recent ook ingezet voor andere toepassingsmogelijkheden. In diverse steden wordt

kentekenherkenning ingezet voor uiteenlopende doeleinden, zoals het weren van sluipverkeer of zwaar vrachtverkeer, toezien op milieuzonering en selectieve binnenstadsafsluiting.

4.2 Kentekenherkenning versus pollers

Op het moment dat kentekenherkenning als selectief toegangscontrolesysteem wordt geïmplementeerd, wordt er geen fysieke barrière opgeworpen zoals bij een pollersysteem. Juist deze fysieke barrière komt tot uiting in de zwaktes van huidige pollersystemen. Door de bewegende delen van een fysieke barrière zijn de exploitatiekosten hoog en blijken aanrijdschades onontkoombaar. Aanrijdschades resulteren per definitie in een slecht imago en opwerpen van een fysieke barrière is ook niet nodig om het gewenste gedrag te bereiken.

Een systeem met kentekenherkenning kent geen fysieke barrière. De voordelen ten opzichte van fysieke afsluiting zijn:

- Lagere investerings- en onderhoudskosten;
- Geringe kans op aanrijdschades en hieruit voortvloeiende kostbare juridische procedures;
- Minder belasting van de beheerders;
- Minder stagnatie op de weg (door installatie, storingen, onderhoud of aanrijdingen);
- Milieuvriendelijker (minder optrekkend en stilstaan verkeer);
- Gegarandeerde toegang voor bevoegde kentekens en hulpdiensten;
- Een fraaier straatbeeld bij de entrees van de binnenstad;
- Maatwerk (uitzonderingsgevallen kunnen zelf bezoekers aanmelden);
- Flexibel in verplaatsen bij aanpassing van begrenzing autoluw gebied.

4.3 Hoe werkt toegangscontrole met kentekenherkenning?

Vaste en incidentele bestuurders die de autoluwe binnenstad inrijden worden op basis van het kenteken geïdentificeerd. Ingeval er geen ontheffing is afgegeven zal bij het rijden langs het toegangscontrolesysteem het kenteken tijdelijk op een 'blacklist' worden opgeslagen. Als later alsnog een ontheffing voor het betreffende kenteken wordt aangevraagd, wordt het kenteken van deze lijst afgehaald. De kentekens waarvoor geen ontheffing is aangevraagd komen in aanmerking voor een boete.

Hoe werkt een systeem met kentekenherkenning?

1. De camera's fotograferen de kentekens van alle voertuigen die de autoluwe binnenstad inrijden.
2. Een database vergelijkt deze kentekens met de kentekens van de ontheffinghouders. Zodra een voertuig zonder ontheffing wordt geregistreerd, slaat het systeem het kenteken (versleuteld) op. Deze gegevens worden verstuurd naar het centrale managementsysteem (CMS). Vanuit het CMS stuurt het systeem het kenteken van dat voertuig met foto naar de handhavingsafdeling.
3. De gemeentelijke handhavers controleren de foto's van overtreders.
4. Als er sprake is van een overtreding kan de keuze worden gemaakt de overtreder een informatiebrief te sturen hoe hij in het vervolg in aanmerking kan komen voor een ontheffing. Een andere mogelijkheid is het doorsturen van de overtreding naar het CJIB voor verdere afhandeling.
5. De overtreder krijgt deze informatiebrief van de gemeente of een boete van het CJIB thuisgestuurd.

4.4 Werking en functionaliteit

Op basis van vastgestelde uitgiftecriteria (beleidsregels) kunnen ondernemers/bewoners op het moment dat zij hiervoor in aanmerking komen in een webshop (E-loket) de juiste producten aanschaffen. Toegangsrechten worden gekoppeld aan het kenteken van het voertuig. Deze toegangsrechten worden automatisch via een koppeling doorgezet naar het centrale managementsysteem (CMS) van het toegangscontrolesysteem. In de digitale keten wordt een

koppeling gelegd tussen het ontheffingssysteem en de handhavingsmodule. Vanuit deze handhavingsmodule worden overtredingen eventueel doorgestuurd naar de verwerkende instanties, zoals het Centraal Justitieel Incassobureau.

Functionaliteit

Hoofddoel van de selectieve toegangscontrole is en blijft het verbeteren van het verblijfsklimaat door het reguleren van het verkeer in de binnenstad. Een gastvrije toegang tot de binnenstad van Nijkerk en gebruiksgemak van bewoners en ondernemers staat hierbij centraal. Dit betekent dat vaste (en incidentele) toegangsrechten voor de binnenstad eenvoudig kunnen worden aangevraagd/gewijzigd. In deze paragraaf volgt een beknopte weergave wat het systeem van selectieve toegang met kentekenherkenning functioneel moet kunnen ten aanzien van toegangsrechten en managementinformatie.

Toegangsrechten vaste gebruikers: Vaste ontheffingen worden net als in de huidige situatie op kenteken van het voertuig verstrekt. Op het moment dat iemand zijn toegangsrecht verkregen heeft kan hij hiervan direct gebruik maken. Tevens ontstaat de mogelijkheid om meerdere kentekens te koppelen aan een account. De ontheffinghouder kan zelf zijn gegevens (waaronder kenteken) wijzigingen via een persoonlijk pagina (e-loket). Bijzondere doelgroepen, waaronder de hulpdiensten worden op basis van kenteken in het vergunningensysteem met vaste ontheffinghouders geplaatst.

Toegangsrechten incidentele bezoekers: In een aantal gevallen is een uitzondering gemaakt, Deze uitzonderingen zijn opgenomen in een beleidsregels 'ontheffingen voetgangersgebied binnenstad'. Voor het verstrekken van toegangsrechten aan incidentele bezoekers is de ontvangende partij primair verantwoordelijk. Het bedrijf of de persoon zal zijn leverancier of bezoek moeten aanmelden. Aanmelden van bezoek kan vooraf via de persoonlijk pagina (e-loket). Een kenteken bevat daarnaast informatie over het type voertuig. Bv taxi's kunnen op basis van hun kenteken worden geïdentificeerd en automatisch een ontheffing krijgen voor het inrijden van de binnenstad naar de taxistandplaats

Managementgegevens: Managementinformatie moet door de beheerders eenvoudig op te vragen zijn in tabellen en grafieken. Per locatie dient minimaal inzicht te ontstaan in:

- Aantal en tijdstip passages vaste ontheffinghouders;
- Aantal en tijdstip passage incidentele ontheffinghouders;
- Aantal en tijdstip overtredingen;
- Aantal en tijdstip passage bijzondere doelgroepen (hulpdiensten,taxi's);
- Verblijfsduur ontheffinghouders in de binnenstad;
- Werking systeem (down-time, storings, conditierapportage, klachten, camera hitrate, et cetera);

Sancties bij overtreding: Het toegangscontrolesysteem maakt het mogelijk in plaats van een bekeuring, een waarschuwingen te versturen naar de overtreder. Gekozen kan worden voor een constructie waarbij men ingeval van een overtreding thuis informatie ontvangt over de venstertijden en de momenten waarop het wel is toegestaan de binnenstad te berijden.

Bij voorkeur ontvangen bezoekers in de introductie- en gewenningsperiode bij een overtreding een waarschuwings- en informatiebrief. Het is denkbaar en mogelijk dat als 'standaard' werkwijze een eerste overtreding niet direct resulteert in een boete, maar altijd als waarschuwing wordt afgedaan.

4.5 Handhaving en privacy

Handhaving

Een camera met kentekenherkenning kan worden aangemerkt als handhavingsinstrument. In plaats

dat een parkeercontroleur actief controleert, worden kentekens van auto's gescand bij het langsrijden. Het uitgangspunt is dat een selectieve toegangscontrole met kentekenherkenning geen zwaardere handhavingstaak op straat met zich meebrengt.

Voordat een boete wordt doorgestuurd naar het CJIB voor verdere afhandeling zal een bevoegd gemeentelijke handhaver (BOA) hier een controle op moeten uitvoeren. Toezicht en Handhaving zal capaciteit moeten leveren voor het fiatteren van overtredingen die door kentekenherkenning worden gedetecteerd. Daarnaast zal er rekening mee moeten worden gehouden dat ingeval de boete resulteert in een bezwaar, door het CJIB een nadere toelichting (tijdsinspanning) van de BOA wordt gevraagd. Inkomsten uit boetes vloeien weg naar het rijk.

4.5.2 Privacy-aspect

Het uitgangspunt is dat de gemeente volledig voldoet aan alle geldende privacy wet- en regelgeving. De kern: Persoonsgegevens mogen niet herleidbaar zijn op basis van kenteken. Bij een systeem met kentekenherkenning is geen sprake van live videobeelden. Het betreft uitsluitend kentekeninformatie (fotomateriaal). Uitsluitend overtreders komen voor beperkte tijdsduur op een 'overtrederslijst'. Andere kentekeninformatie wordt niet opgeslagen

De gemeente legt specifieke eisen bij de leveranciers van de diverse aan te schaffen applicaties voor wat betreft werkwijze en beheer. Het betreft bijvoorbeeld de versleuteling van gegevens en het niet langer bewaren van kentekengegevens dan noodzakelijk. Leveranciers en beheerders zullen een geheimhoudingsverklaring moeten tekenen als organisatie.

4.6 Aandachtspunten kentekenherkenning

Een systeem met kentekenherkenning heeft enkele aandachtspunten. Omdat met het toepassen van kentekenherkenning geen fysieke belemmering op straat is, is het risico dat bezoekers onbedoeld de binnenstad inrijden.

Een aandachtspunt betreft vooral hoe te voorkomen dat onbekende gebruikers de binnenstad zullen inrijden, zonder dat ze zich realiseren dat ze een overtreding begaan. De ervaring leert dat bezoekers verkeersborden weleens over het hoofd zien. Vooral onbekende en (buitenlandse) toeristen zijn 'zoekende' in het gebied. Naast de (juridisch) noodzakelijke bebording, worden de volgende maatregelen voorgesteld:

- Communicatie op website over autoluwe binnenstad en toegangsrechten;
- Informatievoorziening richting vaste ontheffinghouders (bewoners, vaste leveranciers, etc.);
- Invoegen in navigatiesystemen/apps, zodat automobilisten worden gewaarschuwd en niet de binnenstad inrijden (pop-up melding);

5 Kostenraming

Kostenraming kentekenherkenning

Camera's en systeem kentekenherkenning

Een systeem met kentekenherkenning (camera's, software, (web)interfaces, e.d.) zal bij een leverancier/dienstverlener worden aangeschaft. De kosten voor eenmalige aanschaf van het kentekenherkenningssysteem en implementatie worden geraamd op maximaal € 150.000,-. De voorkeur gaat uit naar een constructie waarbij vervolgens de kosten voor installatie, software-updates, onderhoud, et cetera in een onderhoudsovereenkomst worden vastgelegd. Hierdoor ontstaat voor de gemeente zekerheid over de kosten voor selectieve toegang in de toekomst. De kosten van een onderhoudsovereenkomst het kentekenherkenningssysteem worden geraamd op maximaal € 30.000,- per jaar.

6 Conclusie

Een autoluwe binnenstad is een belangrijke ondersteuning aan het economisch klimaat en de leefbaarheid in de binnenstad. Het inzetten op een autoluwe binnenstad is in lijn met Visie aantrekkelijk Nijkerk en het Verkeersplan Binnenstad. De afwezigheid van een toegangscontrolesysteem bij de entrees van de binnenstad zal, ondanks een mogelijke extra handhavingsinspanning op straat, leiden tot veel verkeer in de binnenstad. De ervaringen in de Oosterpoort laten dit beeld zien, dit is een ongewenste situatie.

Het toepassen van kentekenherkenning is een meer modernere manier van het organiseren van de selectieve toegang binnenstad, dat past bij de ambities van Nijkerk als het gaat om digitaliseren. Een systeem met kentekenherkenning kent geen fysieke barrière. De voordelen ten opzichte van fysieke afsluiting zijn:

- Lagere investerings- en onderhoudskosten;
- Geringe kans op aanrijdschades en hieruit voortvloeiende kostbare juridische procedures;
- Minder belasting van de beheerders;
- Minder stagnatie op de weg (door installatie, storingen, onderhoud of aanrijdingen) - - -
- Milieuvriendelijker (minder optrekkend en stilstaan verkeer);
- Gegarandeerde toegang voor bevoegde kentekens en hulpdiensten;
- Een fraaier straatbeeld bij de entrees van de binnenstad;
- Maatwerk (uitzonderingsgevallen kunnen zelf bezoekers aanmelden);
- Flexibel in verplaatsen bij aanpassing van begrenzing autoluwe gebied.

Met het toepassen van kentekenherkenning wordt de economische vitaliteit en leefbaarheid in de binnenstad gewaarborgd en wordt ongewenst gebruik vastgelegd, beboet en voorkomen. Met het toepassen van kentekenherkenning, in combinatie met duidelijke bebording en overige informatievoorziening, wordt voorkomen dat automobilisten onbedoeld de binnenstad inrijden

7 Vervolgstappen

In de vervolgende fase wordt het systeem van kentekenherkenning functioneel en technische uitgewerkt en vindt nadere afstemming plaats met de interne/externe stakeholders.