

**Plan van Aanpak
handhaving middels ANPR
camera's**

**Ter vaststelling
basisteamdriehoek**

Datum

15 mei 2018

Inhoudsopgave

1.	Inleiding en doel	3
1.1	Vaststellen Plan van Aanpak driehoek	3
2.	Strategische en technische/juridische randvoorwaarden	4
2.1	Kader inzetbeleid flitspalen/camera's handhaving geslotenverklaring	4
2.2	Technische en juridische randvoorwaarden	4
2.3	Handhaving C-bord versus G-bord voetgangersgebied	5
3.	Camerahandhaving, technische en juridisch randvoorwaarden	6
3.1	Waarom camerahandhaving op snor- en bromfietsen?	6
3.2	Handhavingsaspecten	8
3.3	Bebording, inrichting en communicatie	111
	Bijlage 1: Voorstel bordenportaal voetgangersgebied binnenstad	13
	Bijlage 2: Planning	14

1. Inleiding en doel

In augustus 2018 heeft het Openbaar Ministerie (OM) een beleidskader voor digitale handhaving geslotenverklaringen en voetgangersgebieden vastgesteld. In dit beleidskader is ook een hoofdstuk gewijd aan camera's van gemeenten die ingezet worden om een geslotenverklaring (C-borden) te handhaven.

In het beleidskader zijn randvoorwaarden vastgesteld waaraan wegbeheerders moeten voldoen voordat camera's mogen worden ingezet voor de handhaving. Eén van de randvoorwaarden is dat de gemeente een Plan van Aanpak opstelt, dat in de lokale gezagsdriehoek wordt vastgesteld. In dit plan dienen de problemen ten aanzien van de leefbaarheid te worden onderbouwd. Ook wordt in het Plan van Aanpak aandacht besteed aan een toets op proportionaliteit.

Gemeente Alphen aan den Rijn heeft in 2002 het huidige voetgangersgebied in centrum Hoge Zijde ingesteld. In centrum Lage Zijde geldt al veel langer een gesloten verklaring. Beide regiems worden ondersteund door fysieke afsluitingen (pollers). De pollers moeten voorkomen dat (vracht)auto's zonder ontheffing toegang krijgen tot het voetgangersgebied. De pollers leiden al vele jaren tot problemen.



In diverse kernen in de gemeente Alphen aan den Rijn zijn geslotenverklaringen geplaatst voor o.a. vrachtverkeer. Met name rondom Boskoop waar zeer veel vrachtverkeer rijdt in het uitgestrekte tuindersgebied. Niet alle wegen zijn geschikt voor vrachtverkeer. De geslotenverklaringen worden veelvuldig overtreden.

Onderliggend Plan van Aanpak voorziet in de door het OM gestelde randvoorwaarden ten aanzien van de handhaving met camera's voor geslotenverklaringen en voetgangersgebieden. Het plan betreft niet de snelheid- en roodlichtcamera's.

1.1 Vaststellen Plan van Aanpak driehoek

In het Beleidskader is opgenomen dat een gemeente die met behulp van een flitspaal/HGV (Handhaving Gesloten Verklaring) wil handhaven een Plan van Aanpak opstelt waarin wordt aangegeven hoe voldaan wordt aan de strategische uitgangspunten en technisch/juridische randvoorwaarden uit het beleidskader. Met dit Plan van Aanpak wordt aan die voorwaarden voldaan.

Te besluiten:

Akkoord te gaan met het Plan van Aanpak voor het nader uitwerken en invoeren van handhaving met behulp van ANPR camera's in de gemeente Alphen aan den Rijn op de toegang tot het voetgangersgebied in het centrum en op diverse geslotenverklaringen elders in de gemeente.

2. Strategische en technische/juridische randvoorwaarden

Uit het verkeersbesluit dat op grond van de Wegenverkeerswet 1994 wordt opgemaakt waarin de verkeersmaatregelen worden ingesteld moet blijken dat de verkeersmaatregelen (mede) voor het waarborgen van de leefbaarheid worden genomen. In dat geval is de BOA bevoegd te handhaven. Hieronder volgen een aantal uitgangspunten waaraan voldaan moet worden door de gemeente indien zij digitaal wil handhaven.

2.1 Kader inzetbeleid flitspalen/camera's handhaving geslotenverklaring

- Flitspalen/camera's dienen te worden geplaatst vanuit leefbaarheidsproblematiek;
- De gemeente stelt een Plan van Aanpak op ter vaststelling in de lokale driehoek. In dit plan worden de problemen t.a.v. leefbaarheid onderbouwd;
- Ten aanzien van de verwerving zorgt de gemeente voor afstemming met Parket CVOM. Afspraken hierover worden opgenomen in het Plan van Aanpak;
- In het Plan van Aanpak dient ook aandacht te zijn van voor een toets op proportionaliteit (zijn er andere minder ingrijpende wijzen zoals aanpassing van bebording). Een camera is een ultimum remedium en geen eerste keus;
- Handhaving door BOA's vanuit verkeersveiligheid is niet toegestaan.

2.2 Technische en juridische randvoorwaarden

- De bedoelde camera's mogen alleen voor handhaving C-borden (geslotenverklaringen) gebruikt worden en niet voor andere doeleinden (zie paragraaf 2.3);
- Op de foto moeten het kenteken van het voertuig, de contouren van het voertuig, datum en tijdstip en het bord goed zichtbaar zijn, zowel bij dag als bij nacht;
- Op de foto moet zichtbaar zijn dat het voertuig het bord is gepasseerd;
- Alle overtredingen, oftewel de hits, moeten de zgn. handbak komen. Dit houdt in dat een BOA alle foto's handmatig moet beoordelen/controleren. Deze BOA doet zelf de waarneming van de strafbare gedraging en stuurt deze door naar het CJIB;
- Indien er camerasystemen in werking zijn, waarop de bebording niet zichtbaar is, dan zal een (minimaal) maandelijkse schouw moeten plaatsvinden door een opsporingsambtenaar. Deze legt in een proces-verbaal vast dat de borden juist zijn geplaatst. Als blijkt dat er borden niet meer juist zijn geplaatst, dan moet zo snel mogelijk contact met het Parket CVOM worden opgenomen. De handhaving dient te worden gestopt tot de bebording weer op orde is;

- De kentekens van zgn. ‘no hits’ (voertuigen die geen overtreding hebben begaan) moeten zo spoedig mogelijk (binnen 72 uur) verwijderd worden uit het systeem;
- Om discussies over de exacte tijd te voorkomen moet er in geval van venstertijden een zgn. *pardontijd* ingesteld worden. Hiermee wordt bedoeld, dat niet eerder dan 5 minuten na ingaan van het tijdstip dat de geslotenverklaring van toepassing is, wordt gehandhaafd. Omgekeerd geldt hetzelfde: tenminste 5 minuten voor het einde van het tijdvak waarin het verbod geldt, stopt de handhaving;
- Om uitval en overbelasting in de keten te voorkomen moeten de foto’s die het systeem maakt vooraf door het Parket CVOM (afdeling B&S) worden goedgekeurd. Eerder kan niet met handhaving worden gestart;
- De verwerking van de overtredingen vindt bij het CJIB plaats. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente om te toetsen onder welke voorwaarden de verwerking kan plaatsvinden. Daartoe dient de gemeente zelf contact op te nemen met het CJIB m.b.t. de eventueel door hen gestelde eisen aan het systeem. Denk daarbij, bijvoorbeeld, aan de interfaces, het datatransport en de databeveiliging;
- Alle kosten voor aanschaf en beheer worden volledig door de gemeente gedragen;
- De gemeente dient er zelf voor zorg te dragen dat een overtreder de overtredingsfoto bij de gemeente kan opvragen. De gemeente dient hier een aparte voorziening voor te treffen;
- De opsporingsinstantie moet de digitale opnames gedurende een periode van 5 jaar bewaren.

2.3 Handhaving C-bord versus G-bord voetgangersgebied

BOA’s openbare ruimte hebben een breed pakket aan bevoegdheden om overlast en kleine ergernissen binnen de openbare ruimte aan te pakken. Binnen de opsporingsbevoegdheid domein I Openbare Ruimte kan een gemeente handhaven in het voetgangersgebied¹.

In het kader van gemeentelijke handhaving van de WVV is camerahandhaving op de negatie van C-borden (RVV 1990) in relatie tot de openbare orde toegestaan. Door het CVOM is in augustus 2018 een wijziging van de beleidsregel vastgesteld die het mogelijk maakt om ook met camera’s te handhaven in een voetgangersgebied (bord G7). Voor handhaving in het voetgangersgebied is het een voorwaarde dat de wegindeling er uit ziet als een voetgangersgebied. Dit betekent onder andere:

- De rijloper mag niet doorlopen in het voetgangersgebied (ingeval sprake is van een rijbaan dan heeft de plaatsing van een C-bord de voorkeur);
- Het voetgangersgebied heeft een wezenlijk andere uitstraling en inrichting. Het voetgangersgebied heeft de uitstraling met een ‘shared space’-karakter, waarbij de bestrating van gevel tot gevel op één niveau is.

¹ De BOA’s zijn bevoegd om te bekeuren voor overtreding van artikel 10 RVV 1990

Als het gebied is ingericht als voetgangersgebied dan kan daar met camera's worden gehandhaafd, mits aan de inrichtingsmaatregelen wordt voldaan.

Het voetgangersgebied in het centrum van Alphen aan den Rijn voldoet aan de gestelde eisen. De bestrating is op één niveau aangebracht, waarbij geen sprake is van een rijbaan/-profiel voor gemotoriseerd verkeer. Het betreft een 'shared space'-omgeving, waar fietsers, voetgangers en –tijdens venstertijden– gemotoriseerd verkeer hun weg vinden. Voetgangers zijn daarbij de hoofdgebruikers. Sinds oktober 2016 wordt er al daadwerkelijk met een camera gehandhaafd op het bord G7 in de Castellumstraat.



3. Camerahandhaving, technische en juridisch randvoorwaarden

3.1 Waarom camerahandhaving?

In het centrum van Alphen aan den Rijn werken gemeente, vastgoedeigenaren, winkeliers en bewoners samen om de binnenstad beter, mooier en aantrekkelijker te maken. Alphen aan den Rijn heeft flink geïnvesteerd in het voetgangersgebied. Gewerkt is aan een aantrekkelijk en groen centrum. Rondom het Thorbeckeplein wordt de laatste hand gelegd aan de nieuwbouw en het openbaar gebied wordt ingericht als voetgangersgebied. De gesloten verklaring in centrum Lage Zijde zal worden gewijzigd naar voetgangerszone zodat er een eenduidige maatregel in het gehele centrumgebied van kracht is. Dit vergroot de herkenbaarheid voor de weggebruiker.

Pollers:

Bij een aantrekkelijke en leefbare binnenstad hoort zo min mogelijk gemotoriseerd verkeer. Jaren geleden zijn elektronische en handmatig bedienbare pollers rondom het afgesloten gebied geplaatst om ongewenste verkeersbewegingen van motorvoertuigen buiten de venstertijden tegen te gaan. De pollers zijn vaak stuk, komen op het verkeerde moment omhoog (elektronisch), of staan vaak omlaag (handmatig) omdat er vele illegaal verkregen sleutels in omloop zijn. Zodra een nieuw palensysteem is geplaatst bestelt de Alphense Sleutelhandel de sleutels bij de leverancier en verkoopt ze. Alleen op de rood/witte klappalen zijn sloten met gecertificeerde sleutels toe te passen. De klappalen zijn echter gevaarlijk voor fietsers en struikelblokken voor voetgangers omdat ze neerklappen in een gleuf of óp het wegdek en daarom niet toepasbaar in het centrumgebied. De twee elektronische pollers aan de Van Boetzelaerstraat en Castellumstraat zijn buiten werking gesteld omdat deze storingsgevoelig zijn en er veel aanrijdingen met de pollers

plaatsvonden. Op deze locaties wordt sinds 2016 met succes met de camera's gehandhaafd.

Brom- en snorfietsen:

Onderliggend Plan van Aanpak voorziet in de door het OM gestelde randvoorwaarden ten aanzien van de handhaving met camera's. Pollers zijn op zich effectief voor motorvoertuigen, maar bieden geen oplossing voor het weren van snor- en bromfietsen in het gebied. Brom- en snorfietsen zijn welkom op de centrale as (Castellumstraat, Pieter Doelmanstraat, Alphense brug, Van Boetzelaerstraat), maar in de aansluitende straten niet, omdat de breedte beperkt is en de combinatie met winkelend publiek en fietsers tot teveel overlast leidt.

Inzet BOA's:

De inzet van BOA's op straat heeft de afgelopen jaren niet tot een gedragsverandering geleid. Motorvoertuigen rijden het gebied in buiten de venstertijden en ook brom- en snorfietsen rijden op plekken waar dat niet mag. Inwoners en bezoekers ervaren hinder en overlast van de aanwezigheid van gemotoriseerd verkeer in het gebied. De voertuigen doen afbreuk aan de leefbaarheid en het winkelklimaat en veroorzaken geluids- en stankoverlast.

Buitengebied:

In het buitengebied zijn diverse geslotenverklaringen aanwezig om zwaar verkeer te geleiden naar wegen waar hun aanwezigheid tot minder overlast leidt. Met name rondom Boskoop rijdt zeer veel vrachtverkeer naar de diverse kwekers. Ondanks de aanwezigheid van goede alternatieve infrastructuur en dus goede alternatieve bewegwijzerde routes negeert veel vrachtverkeer de verkeersmaatregelen. Dit leidt op diverse smalle en ongeschikte buitenwegen tot overlast voor omwonenden (stank, trillingen en geluid) en overige weggebruikers (fietsers, schoolgaande jeugd).

Door in te zetten op technologische hulpmiddelen zoals handhavingcamera's, wordt de inzet van gemeentelijke BOA's op een efficiënte manier ondersteund. Hierdoor kan Alphen aan den Rijn zijn beginselplicht tot handhaving effectief uitvoeren.



3.2 Handhavingsaspecten

Voor het handhaven gaat het om constatering van overtredingen. Verbalisering is een bevoegdheid van de Buitengewoon Opsporingsambtenaar, domein I (BOA), waarbij de handhaving is ingestoken vanuit de leefbaarheidsproblematiek door het tegengaan van ongewenst (sluip)verkeer en het verbeteren van de leefbaarheid. Om de handhaving adequaat te kunnen uitvoeren zijn een duidelijke inrichting op straat en heldere procesafspraken voor ontheffingverlening en de handhaving belangrijk.

Om het aantal beroepsprocedures te minimaliseren is het van belang dat er afspraken worden gemaakt dat er in de opstartfase en bij enige twijfel niet beboet wordt:

Coulancemaatregelen. Deze coulancemaatregelen zijn zowel van toepassing vooraf (bij de controle van de overtrekkersbeelden), als achteraf (als de overtrekking begaan is). Daarnaast worden in de opstartfase extra coulance-maatregelen getroffen. De hoofdlijn van de nader uit te werken coulance afspraken is als volgt.

Eenmalige coulance in opstartfase:

- In de eerste maand (de gewenningsperiode) ontvangen overtrekkers een waarschuwingsbrief van de gemeente. In deze brief is naast de informatie over de overtrekking, ook informatie opgenomen hoe in het vervolg een beschikking te voorkomen (alternatieve routes, aanvraag ontheffing, etc.).
- In de tweede maand worden ook waarschuwingsbrieven verstuurd, maar ontvangen recidive overtrekkers wel een beschikking.

Standaard coulance vooraf:

- Er wordt coulance betracht rondom het moment dat de venstertijd in gaat dan wel afloopt. Hierdoor ontstaat geen discussie over het tijdstip van de overtrekking in relatie tot het moment waarop de venstertijd voor het voetgangersgebied geldt. Deze coulancetijd bedraagt 10 minuten.
- Om vergissingen door onduidelijkheid en daardoor beroepsprocedures te voorkomen wordt er niet gesanctioneerd als er enige twijfel bij de BOA aanwezig is. Dit is bijvoorbeeld het geval als het kenteken van het voertuig niet goed leesbaar is.
- Bij de eerste overtrekking wordt een waarschuwing verstuurd. Bij herhaling volgt een beschikking.
- Met de snor- of bromfiets lopend het voetgangersgebied betreden is toegestaan. In de handhaving gaat extra aandacht uit dat men zich rijdend in het gebied begeeft door:
 - Op de foto zijn de contouren van het voertuig inclusief de persoon goed zichtbaar, ook in het donker. De BOA kan waarnemen of rijdend of lopend het voetgangersgebied kan worden betreden;
 - De weergave van een indicatieve snelheid van het voertuig is voor de BOA in de beoordeling een extra hulpmiddel of er sprake is van lopen of rijden.

Bij de handhaving zal gebruik gemaakt worden van een zogenaamde ‘gebeurtenistijd’. Dit houdt in dat een overtreder binnen een bepaalde periode bij herhaald overtreden maar 1 beschikking in deze periode ontvangt. De overtreder moet immers de gelegenheid krijgen om zijn gedrag aan te passen. Er zit namelijk enige tijd tussen het constateren van de overtreding en het ontvangen van de beschikking van het CJIB. Op deze wijze wordt voorkomen dat er een stapeling van beschikkingen ontstaat. Gedacht wordt aan gebeurtenistijd van 21 dagen. Overtreders ontvangen, ongeacht het aantal overtredingen in deze periode van 14 dagen, dan maximaal 1 beschikking. Afhankelijk van de mate van naleving kan de gemeente besluiten deze gebeurtenistijd terug te brengen naar een kortere periode dan deze 14 dagen. De volgende beschikking mag pas worden opgelegd, als de vorige is verzonden. De gebeurtenistijd zal daarom nooit verder worden teruggebracht dan 7 dagen.

Onderzocht wordt of het wenselijk en juridisch mogelijk is overtredders alsnog achteraf ontheffing te verlenen en hiervoor te laten betalen. In dat geval wordt de overtreding niet doorgezet naar het CJIB. Als de overtreder dit niet doet/wil, dan wordt de overtreding als nog doorgezet naar het CJIB. Gemeenten ontvangen op dit moment geen PV-vergoeding per opgelegde beschikking. Voordeel van achteraf alsnog ontheffing verlenen is dat er inkomsten worden gegenereerd door de gemeente.

Standaard coullance achteraf:

Na ontvangen van een beschikking kan men contact opnemen met de gemeente met vragen over de beschikking. Ingeval sprake blijkt van een grond voor seponering zal de gemeente een seponering doorvoeren via de transactie module van het CJIB.

Een seponeringverzoek wordt ingewilligd indien er een gegronde reden voor de overtreding wordt aangedragen, zoals;

- Noodsituatie: Een spoedeisend karakter waardoor de overtreding begaan is, zulks ter beoordeling aan de BOA;
- Menselijke vergissing: Betreffende persoon heeft een ontheffing, echter deze stond niet als ‘actief’ in het systeem.

De coullance afspraken worden onderdeel van een intern handhavingsprotocol. Door dergelijke coullanceregels toe te passen verwachten we dat de instroom in de strafrechtketen en het aantal beroepsprocedures tot een minimum beperkt blijft.

Plaatsing camera's:

Ten aanzien van de plek van de vaste camera's wordt in Alphen aan den Rijn gekozen de camera's ná de RVV-borden te plaatsen, het gebied “uit kijkend”. De camera's lezen op deze wijze de kentekens van de achterzijde van de snor- en bromfietsen die het voetgangersgebied uitrijden en van andere motorvoertuigen die het gebied inrijden (en daarmee het trekkende voertuig in geval van aanhangwagens). Om deze reden zullen de

RVV-borden (G7- voetgangersgebied) niet zichtbaar zijn op de foto's die van de overtreeders worden gemaakt. Omdat de foto's mede in infrarood worden gemaakt, zeker 's nachts, heeft het in beeld hebben van de borden ook geen toegevoegde waarde daar het bord op de infrarood foto wit oplicht. Gemeente Alphen aan den Rijn zal derhalve maandelijks een bordenschouw uitvoeren waarbij de plaatsing en aanwezigheid van de borden door een BOA zal worden gecontroleerd. De bevindingen zal de BOA maandelijks vastleggen in een zogenaamd 'schouw proces-verbaal'.

Op locaties in het buitengebied zal de camera altijd "achter" het bord handhaven. Het voertuig wordt vastgelegd als deze het bord al volledig is gepasseerd. Ook hierbij zal gewerkt worden met een schouw, daar het in beeld hebben van het bord gezien de infrarood beelden niet werkt.

ANPR-foto's:

De overtredingsfoto's zullen de volgende informatie bevatten en daarmee voldoen deze aan de eisen van het parket CVOM.

- uniek fotonummer;
- kenteken van voertuig;
- contouren van voertuig;
- datum en tijdstip;
- straat, plaats, rijstrook, rijrichting en cameranummer (volgens BPS);
- feitcode overtreding.

De ANPR-camera's hebben een zeer hoog betrouwbaarheidsniveau en worden getest voordat deze in gebruik worden genomen. Er zal gebruikt gemaakt worden van camera's met infraroodtechniek om zichtbaarheid ook in nachtelijke uren te kunnen garanderen. De foto's van voertuigen die geen overtreding hebben begaan worden, zoals voorgeschreven, binnen 72 uur verwijderd uit de systemen.



De overtredingsfoto's met overige zaakgegevens zullen voor een periode van minimaal 5 jaar worden bewaard in het handhavingssysteem van de gemeente. Overtreders krijgen de mogelijkheid om op aanvraag een kopie van de overtredingsfoto te ontvangen. Dit kan zowel telefonisch als per e-mail worden opgevraagd. Het CJIB werkt aan de mogelijkheid de foto's up te loaden naar hun systeem zodat de automobilist de foto's digitaal via DigiD kan opvragen.

Algemeen proces-verbaal:

Voor start handhaving zal een algemeen proces-verbaal opstellen worden opgesteld en worden toegestuurd aan het Parket CVOM. Dit proces-verbaal zal onder meer achtergrondinformatie bevatten over de locatie. Een overzichtskaart met de locaties van borden en camera's zal onderdeel uitmaken van dit proces-verbaal.

3.3 Bebording, inrichting en communicatie

Een belangrijk aandachtspunt bij de invoering van camerahandhaving is dat moet worden voorkomen dat motorvoertuigen onbewust de overtreding maken en daarmee 'onbedoeld' een beschikking ontvangen. Naast dat de bebording duidelijk moet zijn, moet de maatregel in het verwachtingspatroon van de bestuurder liggen. Om een mogelijke (onbedoelde) druk op de strafrechtketen te voorkomen, zal naast de coulantie in de handhavingstrategie, ook aandacht zijn voor bebording en inrichting.

De volgende richtinggevende oplossingen worden verder uitgewerkt in de vervolgfase van het project:

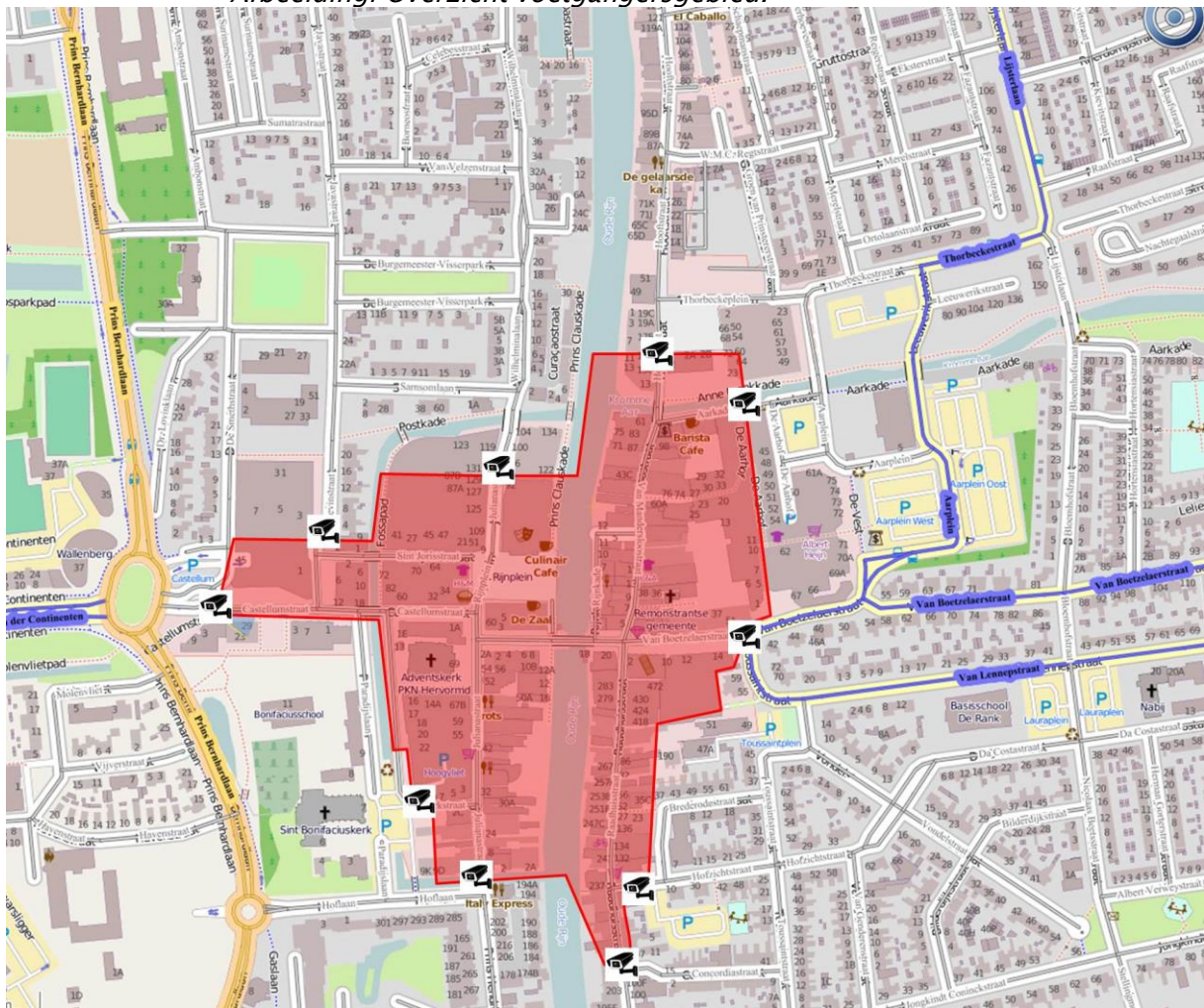
- De entrees tot de binnenstad wordt voorzien van duidelijk zichtbare borden (zie bijlage 1).
- Op de borden worden de venstertijden aangegeven en wordt aangegeven dat de controle plaatsvindt met behulp van camera's;
- Waar nodig worden (tijdelijk) vooraankondigingen geplaatst om bestuurders te attenderen op het voetgangersgebied;
- Een half jaar na plaatsing en inbedrijfstelling zal op de locaties waar het aantal overtredingen relatief hoog is een nader onderzoek plaatsvinden naar de inrichting en herkenbaarheid van de locatie.

Overige communicatie:

Naast deze infrastructurele maatregelen ligt de focus op het geven van bekendheid aan de camerahandhaving. Daarvoor wordt een communicatiestrategie uitgewerkt, waarin de volgende onderdelen worden uitgewerkt:

- Online-communicatie op website en social media;
- Gerichte communicatie naar bestuurders die door het centrum rijden (waaronder het verzenden van waarschuwingsbrieven);
- Informatievoorziening richting vaste ontheffinghouders (bewoners en ondernemers).

Afbeelding: Overzicht voetgangersgebied.



Bijlage 1: Voorstel bordenportaal voetgangersgebied binnenstad



Bijlage 2: Planning

Mei 2018	Portefeuilleoverleg Veiligheid
Mei 2018	Gezagsdriehoek
Juni 2018	Beschikbaar stellen budget voorjaarsnota
Juni/juli 2018	Opdracht levering
december 2018–januari 2019	Plaatsing camera's
februari–maart 2019	Inregelen systeem
1 maart 2019	Start waarschuwen/handhaven