

Functionele beschrijving

Binnenstadsafsluiting (selectieve toegang)
Gemeente Alkmaar

Definitieve versie
Versie 2.0 (2 mei 2016)



Auteurs: [REDACTED]
Empaction BV

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Doel	3
1.3	Leeswijzer	3
2	Ervaringen pilotproject	4
2.1	Inleiding	4
2.2	Conclusies en aanbevelingen	4
3	Uitgangspunten en functionele beschrijving	6
3.1	Algemene uitgangspunten	6
3.2	Toegang regime binnenstad	6
3.3	Ontheffingverlening	7
3.4	Privacy	12
3.5	Inrichting entrees	13
3.6	Communicatie	15
3.7	Handhaving	15
3.8	Systemen	17
3.9	Aanvullende taken	18
3.10	Inkooptraject	18
3.11	Risico analyse	19
3.12	Planning implementatie	20
	Bijlage 1: Locaties stadsafsluiting Alkmaar	21
	Bijlage 2: Samenvatting consultatie stakeholders	22
	WijkBreedOverleg (WBO), d.d. 12 april 2016	22
	Overleg Convenant Centrum Alkmaar (CCA), d.d. 18 april 2016	23

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Een groot gedeelte van de binnenstad van Alkmaar is al enige jaren afgesloten voor motorvoertuigen met behulp van een fysiek systeem met beweegbare palen (zogenaamde bollards). Hierdoor ontstaat een prettig verblijfsgebied en winkelklimaat, wat een impuls geeft aan de economische vitaliteit en leefbaarheid van de Alkmaarse binnenstad. Alkmaar is tevreden over de effecten van een autoluwe binnenstad, echter in de praktijk kent een fysieke afsluiting met bollards een aantal belangrijke nadelen. Met name gaat het dan om de hoge investerings-/exploitatiekosten en situaties waarbij de mogelijke schade (door aanrijdingen) niet in verhouding is met de overtreding. Dit maakt dat de stadsafsluiting door velen als niet-klantvriendelijk ervaren wordt.

De wereld en technieken om ons heen veranderen in snel tempo. Vandaag de dag is het mogelijk de selectieve toegang tot de binnenstad te organiseren met behulp van camera's met het vermogen om kentekens te herkennen, waarmee bollards vanuit toegangscontrole oogpunt overbodig worden. Deze techniek kent een aanzienlijke opmars binnen Nederlandse gemeenten. Eén van de toepassingen is het inzetten van kentekenherkenning voor het creëren of in standhouden van een autoluwe binnenstad. Het college van Alkmaar heeft medio 2012 besloten de huidige fysieke afsluiting van de binnenstad te vervangen door deze camera's. Vooruitlopend op de introductie van kentekenherkenning is in de binnenstad met een pilot op het Luttik Oudorp ervaring opgedaan met deze wijze van digitale handhaving (pilot aanpak spookrijders). Inmiddels is over de pilot een evaluatie gehouden. De leerpunten uit die evaluatie worden meegenomen in dit plan van aanpak.

Het Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM) heeft, vanwege haar verantwoordelijkheid voor het landelijk handhavingsbeleid, randvoorwaarden en kaders ontwikkeld voor de handhaving van geslotenverklaringen, ingegeven vanuit leefbaarheid (Beleidskader Flitspalen 2015, OM, parket CVOM, 4 juni 2015). Dit Beleidskader Flitspalen bevat strategische uitgangspunten en technisch/juridische randvoorwaarden waar met het opstellen van deze Functionele beschrijving rekening mee is gehouden.

1.2 Doel

Het doel van deze Functionele beschrijving is om vertrekpunten en algemene uitgangspunten te definiëren, die als basis dienen voor de verdere uitwerking in het Programma van Eisen voor het inkooptraject en de organisatie van het *kentekenherkenningssysteem* met het bijbehorende *controle-systeem*, waarmee vastgesteld kan worden of er sprake is van een onrechtmatige gebiedstoetreding.

1.3 Leeswijzer

In deze Functionele omschrijving worden allereerst de belangrijkste ervaringen uit de uitgevoerde pilotprojecten voor de binnenstad gedeeld in hoofdstuk 2. Vervolgens komen in hoofdstuk 3 de uitgangspunten en functionele omschrijving aan de orde op de aspecten ontheffingenbeleid, systemen, privacy, inrichting openbare ruimte en handhaving. In bijlage 1 wordt beschreven waar we kiezen voor een aanpassing.

2 Ervaringen pilotproject

2.1 Inleiding

Het college van Alkmaar heeft op het Luttik Oudorp een proef met camerahandhaving uitgevoerd. Het doel van deze pilot was het continu handhaven van het éénrichtingsverkeer, om zo proefondervindelijk ervaring op te doen met het handhaven op een toegang met behulp van kentekenherkenning. Deze pilot heeft de gemeente Alkmaar informatie opgeleverd voor de introductie van kentekenherkenning in de binnenstad, bijvoorbeeld ten aanzien van de acceptatie door de gebruikers (onthefinghouders) en van de processen die zowel voor handhaver als gebruikers gaan gelden. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de inrichtingsvereisten, het verkrijgen van een ontheffing en de wijze waarop de back-office van handhaving functioneert.

In deze paragraaf worden de belangrijkste uitkomsten van de pilot en de aanbevelingen voor de introductie van kentekenherkenning in de binnenstad beschreven op basis van de uitgevoerde evaluatie. Naast de ervaringen uit de pilot in Alkmaar, zijn ook de ervaringen van een pilotproject in Delft benut (autoluwe binnenstad).

2.2 Conclusies en aanbevelingen

Conclusie pilot Alkmaar:

- De samenwerking met de leverancier van het kentekenherkenningssysteem verliep moeizaam.
- Handhaven met kentekenherkenning heeft het aantal overtredingen aanmerkelijk verminderd.
- Bewoners zijn tevreden met het systeem en met de behaalde resultaten.

Algemene conclusies naar aanleiding van pilots elders in het land:

- De hedendaagse systemen met kentekenherkenning werken technisch goed. Er is sprake van een nagenoeg 100% correcte check van de passerende voertuigen;
- De communicatie over en de bekendheid met deze methode van handhaving is belangrijk. De vormgeving van de geslotenverklaring op straat speelt hierbij een belangrijke rol. Bij een geslotenverklaring die permanent geldt kan de inrichting van de weg worden afgestemd op het regime. Voor de binnenstad van Alkmaar gelden zogeheten venstertijden waarop de geslotenverklaring niet geldt. Desondanks is het aan te bevelen de beslotenheid van het gebied op straat ook fysiek zichtbaar te laten zijn.
- De processen die gehanteerd worden zijn belangrijker dan de techniek.

Aanbevelingen:

Op basis van de ervaringen uit bovengenoemde pilots worden voor de invoering van kentekenherkenning voor selectieve toegang in de binnenstad van Alkmaar de volgende aanbevelingen gedaan:

- Het aanvragen van een incidentele ontheffing gebeurt in principe door de bezoeker zelf. Daarvoor zal het huidige E-loket voor parkeervergunningen (Permit van de leverancier Desyde) worden gebruikt.

- Gebleken is dat bepaalde doelgroepen moeite hebben met digitale aanvraagprocedures. Daarom moet het proces van aanvragen van een (dag)onthefing extreem eenvoudig zijn. Daarnaast is het altijd mogelijk dat een ontheffing geregeld kan worden bij de balie van ParkeerService.
- Een goede en duidelijke inrichting van de geslotenverklaring op straat is wezenlijk voor het minimaliseren van het aantal vergissingen en daarmee het aantal onbewuste overtredingen en eventuele seponeringsverzoeken.
- Vooral in de opstartfase (gewenningsperiode) moeten ontheffinghouders wennen aan de gewijzigde manier van toegangverlening op basis van het kenteken en is het aan te raden een ruime coulance toe te passen.
- Heldere afspraken en processtappen ten aanzien van (coulance in) handhaving zijn belangrijk. Bij voorkeur worden deze in de systemen ingebakken en niet overgelaten aan de interpretatie van de BOA.
- In het kader van coulance worden bij een eerste overtreding waarschuwingsbrieven gestuurd (in plaats van direct het CJIB in te schakelen). Het uitsturen van deze waarschuwingsbrieven moet een geautomatiseerd proces zijn.
- Maak maximaal gebruik van bestaande (software)systemen. Zo kunnen ontheffingen (toegangsrechten) op dezelfde wijze en met hetzelfde gereedschap (Desyde) worden aangeschaft als parkeerrechten bij parkeren. En toegekende toegangsrechten worden in dezelfde database opgeslagen als parkeerrechten (het NPR van de RDW).
- Het is een absolute voorwaarde dat de ontheffingen op kenteken goed in het vergunningensysteem staan. Dit voorkomt nodeloos werk met het doorvoeren van correcties, maar voorkomt vooral irritatie bij de gebruikers.
- Maak het verifiëren van een aanvraag voor een ontheffing zoveel mogelijk uitvoerbaar door een software-module.

3 Uitgangspunten en functionele beschrijving

3.1 Algemene uitgangspunten

Ten behoeve van de introductie van kentekenherkenning in de binnenstad zijn vooraf een aantal uitgangspunten geformuleerd. Het betreft uitgangspunten op het gebied van handhaving, privacy, herkenbaarheid van de binnenstad en ontheffingverlening.

De volgende uitgangspunten worden gehanteerd:

- De beleving van de bezoeker staat centraal;
- De entrees van de afgesloten binnenstad zijn voor iedereen herkenbaar, zodat voorkomen wordt dat bezoekers onnodig en onbewust gemotoriseerd de binnenstad inrijden;
- De bezoeker is primair zelf verantwoordelijk voor het aanvragen van een ontheffing;
- Het aanvragen van een (incidentele) ontheffing is een simpele procedure;
- Voor handhaving geldt, zeker in het begin, een zekere mate van coulance;
- Bestaande systemen (software) binnen de gemeente worden maximaal benut;
- De camera's worden geplaatst bij de toegangen en uitgangen van de binnenstad (t.b.v. de stadsafsluiting).
- Het systeem voldoet aan de wet- en regelgeving (Beleidsregels OM en privacywetgeving).

Opmerking: Deze functionele beschrijving beperkt zich tot de generieke werkwijze van de processen en de gedetailleerde invulling van de systemen op straat. De exacte specificatie van het E-loket maakt hier geen onderdeel van uit.

3.2 Toegang regime binnenstad

Uitgangspunt voor de introductie van de digitale stadsafsluiting is het huidige regime in de binnenstad:

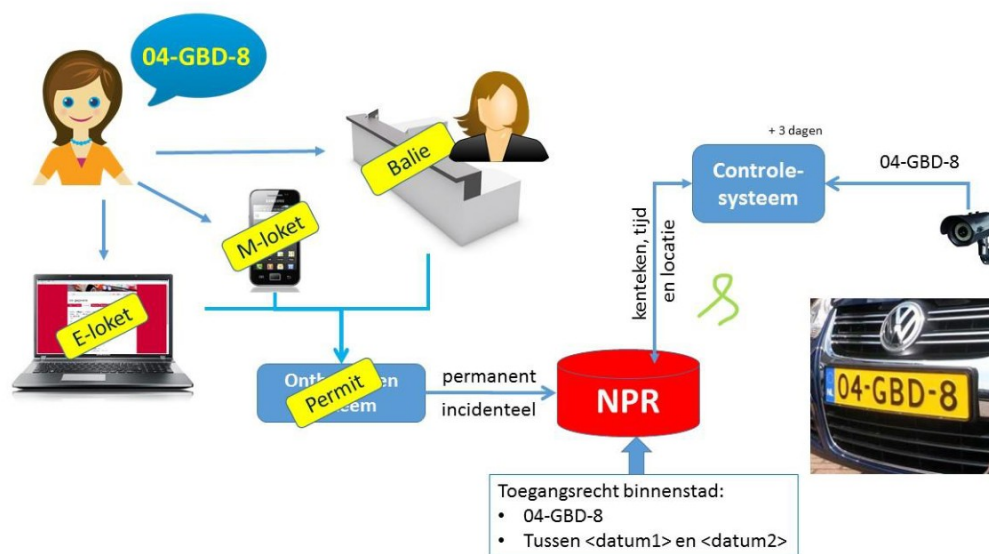
- Er is sprake van een volledige afsluiting voor gemotoriseerd verkeer, met uitzondering van specifieke laad- en lostijden (venstertijden):

- Maandag tot en met zaterdag: 07.00 tot 11.00 uur* en 17.00 tot 19.30 uur;
- Donderdagavond (koopavond): 17.00 - 18.00 uur;
- Vrijdag tijdens kaasmarktseizoen** (4 april tot en met 5 september): 07.00 tot 10.00 uur en 17.00 tot 19.30 uur.

- Tijdens deze laad- en lostijden is in- en uitrijden vrij.
- Uitsluitend voertuigen met een ontheffing hebben buiten de venstertijden toegang tot de afgesloten binnenstad. Een ontheffing is om het gebied binnen te rijden ten behoeve van laden en lossen.
- De nieuwe stadsafsluiting volgt de contouren van het huidige afgesloten autoluwe gebied:
 - De huidige in- en uitgangen voor ontheffing houders blijven gehandhaafd.
 - De opstellocaties van vaste palen blijven ongewijzigd.

3.3 Ontheffingverlening

Uitgangspunt is dat het eenvoudig moet zijn om een ontheffing te verkrijgen. Het proces wordt in onderstaand schema gevisualiseerd:



Toelichting:

De persoon die in het gebied moet zijn en in aanmerking komt voor een ontheffing geeft zijn/haar kenteken op (04-GBD-8). Daarvoor is er een E-loket beschikbaar (voorkeur), al dan niet via de mobiele telefoon, of aan de balie van ParkeerService. De ontheffing wordt via het vergunningensysteem Permit weggeschreven in het Nationaal Parkeer Register (NPR) van de RDW. Als vervolgens de persoon in de opgegeven auto bij de afsluiting komt, dan registreert een camera het bewuste kenteken. Het controlesysteem checkt in de NPR of op dat kenteken en op dat tijdstip voor de specifieke locatie een toegangsrecht aanwezig is. Zo ja, dan volgen geen acties.

Beleidsregels

Onder welke voorwaarden men in aanmerking komt voor een ontheffing voor toegang tot de binnenstad is opgenomen in de 'Beleidsregels ontheffing-verlening binnenstad'. Voor de binnenstad worden momenteel de volgende ontheffingen verstrekt:

Bij het afgeven van een ontheffing kan gekozen worden uit de onderstaande soorten ontheffingen. Bij elke soort is aangegeven welke beleidsregel hiermee correspondeert. Voor aanwijzingsbesluiten zijn alle ontheffingssoorten mogelijk en hangt af van de situatie.

Beschrijving ontheffingssoorten

Naam product	nr.	Beschrijving mogelijkheden ontheffing	
Ontheffing afgesloten binnenstad	1.	Toegang tot kernwinkelgebied	Toegang tijdens kernwinkeltijden
	2.	en vergunningengebied in de afgesloten binnenstad.	Toegang buiten kernwinkeltijdwinkeltijden
	3.	Alleen toegang tot vergunningengebied in de afgesloten binnenstad	Altijd toegang
Ontheffing afgesloten binnenstad en parkeren**	4.	Parkeren in binnenstad uitsluitend op aangewezen plaatsen (zie kaart 2), inclusief	Toegang tijdens kernwinkeltijden (regiemgebieden altijd geldig)
	5.	parkeren in regiemgebieden	Altijd toegang en regiemgebieden altijd geldig
	6.	Uitsluitend parkeren op de Breedstraat	Altijd toegang
Ontheffing parkeerregimegebieden	7.	Uitsluiten parkeren op vergunninghoudersplaatsen en betaald parkeerplaatsen in parkeerregimegebieden	Altijd geldig
Ontheffing inrijdverbod (fysieke) afsluitingen	8.	Ontheffing voor het passeren van een fysieke afsluiting*	Altijd toegang

NB: Bij een jaarontheffing voor parkeren kan er een keuze worden gemaakt tussen maximaal 2 uur parkeren of onbeperkt parkeren. Bij een jaarontheffing voor laden en lossen kan ook gekozen worden voor laden en lossen met maximaal 15 minuten parkeren indien de wettelijke term 'laden en lossen' niet volstaat. Tijdelijke ontheffingen (dag, week of maand) zijn te verkrijgen voor onbeperkt parkeren of laden en lossen.

* Te kiezen locaties: afsluiting Luttik Oudorp/ Sliksteeg, afsluiting Herenweg, afsluiting Drechterwaard, afsluiting Olympiaweg, afsluiting Wilhelminalaan, afsluiting Frieseweg. Meerdere keuzes onder voorwaarden mogelijk.

** Indien er een ontheffing is verstrekt voor parkeren in de afgesloten binnenstad, betekent dit niet dat de ontheffinghouder overal mag parkeren. In sommige straten kan of mag niet geparkeerd worden. De onderstaande kaart geeft nadere toelichting voor ontheffinghouders.

Figuur 1: Ontheffingensoorten Alkmaar 2016

Toelichting: Met 'buiten kernwinkeltijden' wordt bedoeld:

- Maandag t/m woensdag, zaterdag en koopzondag tussen 17.00 en 11.00
- Donderdag en overige afgekondigde koopavonden tussen 21.00 en 11.00
- Op kaasmarkt vrijdag tot 10.00 uur. Op overige vrijdag tot 11.00
- Op zon- en feestdagen die geen koopzondag zijn de hele dag

Opmerkingen:

- Ontheffingen voor parkeerregimegebieden staan los van de ontheffingen voor de afgesloten binnenstad en zullen in dit document niet worden meegenomen.
- De punten 4 t/m 8 betreffen parkeerbeleid en zullen daarin worden opgenomen.

Digitaliseringsprojecten vereisen een versimpeling van het beleid (minder diversiteit in producten). Eenvoud van vergunningaanvraag verkleint de kans op fouten en verhoogt en helpt de efficiency in de procedure structureel te verbeteren. Bij de digitalisering van de toegangsrechten voor de afgesloten binnenstad worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De beleidsregels worden vereenvoudigd. Niet noodzakelijke producten worden geschrapt, zonder dat dit een wezenlijk effect heeft op wie er de binnenstad in mag (C01-gebied). Planning is dat in september nieuw ontheffingenbeleid is vastgesteld. Daarin zal ook aandacht zijn voor ontheffingen voor het voetgangersgebied (G7-gebied).
- Een ontheffing wordt uitsluitend verstrekt op basis van het kenteken en is daarmee gebonden aan het voertuig. Uit het oogpunt van klantvriendelijkheid en gebruiksgemak wordt het mogelijk om aan bepaalde ontheffingen meerdere voertuigen te koppelen (kentekens te registreren), waarbij er telkens slechts 1 kenteken actief kan zijn.
- Het huidige ontheffingenbeleid voor de afgesloten binnenstad kent nog twee gebiedstypen en twee tijdsblokken. Er zal straks voor toegang geen differentiatie worden aangebracht in tijdsblokken en geen onderscheid gemaakt worden tussen verschillende gebieden (één afgesloten gebied).
- Parkeren in het afgesloten gebied kan straks alleen op parkeerplaatsen en er zal gewoon voor betaald moeten worden. Details hiervan worden niet geregeld in het ontheffingenbeleid, maar in het parkeerbeleid.
- Gebruikers die tijdens venstertijden naar binnen rijden en gaan parkeren moeten zo goed mogelijk geïnformeerd worden over het feit dat de venstertijden geldig blijven, ook al betaalt men parkeergeld.
- Er is op dit moment weinig geregeld voor (auto)bezoek van bewoners in het afgesloten gebied. Met een digitale bezoekersregeling wordt het straks mogelijk een automatische koppeling te leggen met de noodzakelijke ontheffingen voor toegang.
- Bij het verkrijgen van de ontheffing gaat men akkoord met de algemene gebruiksvoorwaarden (langzaam rijden, zo snel mogelijk de binnenstad verlaten, transportprotocol voor leveranciers, et cetera).
- Het aanvragen van een (dag)ontheffing is een eenvoudige procedure, gelijk aan de systematiek bij het aanvragen van een parkeervergunningproduct.
- Een ontheffing is geldig bij iedere toegang tot het afgesloten gebied.
- Alle gegevens worden gebruikt, vastgelegd en verwijderd conform het de landelijke richtlijnen en wetgeving omtrent privacy (zie paragraaf 3.4). Uit privacy overweging wordt niet geregistreerd hoe vaak voor een kenteken een incidentele (dag)ontheffing wordt aangevraagd.

Aanvraag vaste ontheffing (alleen jaar?)

Vaste ontheffingen zijn primair bedoeld voor bewoners en bedrijven die gehuisvest zijn in het afgesloten gebied, hulpverleners en leveranciers. Voor hen gelden onder andere de volgende algemene regels:

- Inloggen gaat via DigiD (bewoners) of E-Herkenning (bedrijven). Indien men daarover niet beschikt, dan kan men bij de balie van ParkeerService terecht.
- Ontheffinghouders hebben de mogelijkheid om meerdere kentekens aan een

ontheffing te koppelen.

- Bij het aanvragen van de ontheffing ontvangt de ontheffinghouder per email (verplicht veld) de gebruiksvoorwaarden. Daarin wordt nadrukkelijk vermeld onder welke condities men toegang heeft tot de binnenstad.
- De looptijd van vaste ontheffingen in de binnenstad is van 1 februari t/m 31 januari van het daarop volgende jaar. Zodra de tarieven voor het volgende jaar door de raad zijn vastgesteld kan een ontheffinghouder verlenging van zijn ontheffing aanschaffen. Er komt een communicatie-protocol waarin de precieze procedure is vastgelegd.
- Als voor een ontheffing betaald moet worden, dan is dat via pin aan de balie of Ideal. Facturatie (alleen voor bedrijven) kan aangevraagd worden.
- Het ontheffingssysteem moet op basis van de DigiD/E-Herkenning gegevens kunnen nagaan, bijvoorbeeld of een persoon binnen het afgesloten gebied woont. Bij voorkeur kan ook automatisch via de RDW gecheckt worden of het kenteken aan de persoon toebehoort.
- Mogelijk dat niet alle restricties automatisch gecheckt kunnen worden (bijv. bij leaseauto). Dan wordt toch de procedure afgerond en de ontheffing onder voorwaarden verstrekt. Als later bij controle blijkt dat niet aan de voorwaarden is voldaan, dan wordt de ontheffing niet verleend.

Aanvraag incidentele ontheffingen

De afgesloten binnenstad is ook (incidenteel) toegankelijk voor bezoekers voor het laden en lossen van goederen en/of het ophalen van personen. Het aanvragen van een incidentele ontheffing doet men via het e-loket, zoals hieronder beschreven.

Beschrijven nieuwe wijze aanmelden

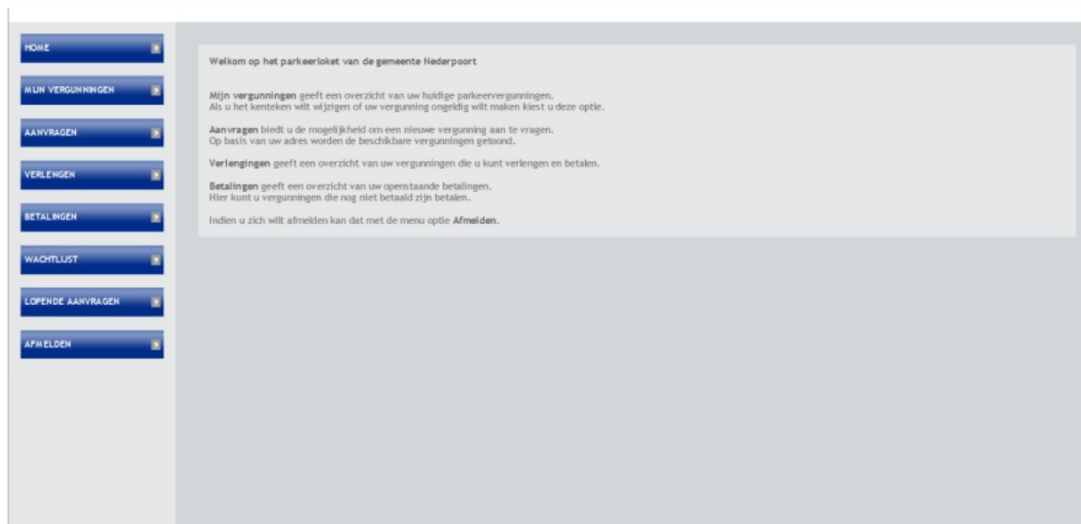
Bezoekers vragen via het e-loket of aan de parkeerbalie een incidentele ontheffing aan voor toegang tot de binnenstad¹. De aanvrager vult voor de toegang tot de binnenstad een specifieke dag², het kenteken van het voertuig en het emailadres in. De mogelijkheid bestaat om de bezoeker te vragen naar de reden van de ontheffing, om zodoende inzicht te krijgen in het bezoekmotief. Bijvoorbeeld:

- Ophalen goederen alleen per auto mogelijk;
- Afleveren goederen alleen per auto mogelijk;
- Personen die alleen per auto gebracht kunnen worden;
- Personen die alleen per auto gehaald kunnen worden.

De aanvrager ontvangt op het opgegeven emailadres een digitale bevestiging van de dag van ontheffing en de voorwaarden van de ontheffing. De precieze uitwerking hiervan maakt onderdeel uit van het E-Loket.

¹ Gelijk aan de wijze waarop men nu een dagvergunning voor parkeren aanvraagt. NB: door het product een responsive design mee te geven is het e-loket benaderbaar via verschillende mediatypes.

² Daarbij is het mogelijk de ingangsdatum in het verleden te kiezen, bijvoorbeeld max. 24 uur.



Afbeelding: voorbeeld webportal

Aanvragers die geen internetverbinding hebben worden verwezen naar de parkeerbalie. Ervaring leert dat een bepaalde doelgroep gemak ervaart van een fysieke balie. De balie dient uitsluitend als vangnet voor bezoekers die geen toegang hebben tot internet, om te voorkomen dat het e-loket niet optimaal wordt benut.

Overige aandachtspunten ontheffingverlening:

- ‘Grootverbruikers’ gaan hun kentekens zelf beheren. Voorbeelden zijn: gemeente Alkmaar, hulpdiensten brandweer/ambulance/politie en de Milieudienst.³
- Een incidentele ontheffing kan eventueel ook anoniem worden aangevraagd.
- Zeker in de beginperiode kunnen mensen zich vergissen, bijvoorbeeld een vaste gebruiker die met een leenauto het gebied binnenrijdt zonder vooraf het nieuwe kenteken door te hebben geven.
- Los van de standaard coullance-regels zal er een centrale plek worden ingericht waar mensen digitaal een vraag kunnen stellen of hun situatie kunnen uitleggen.
- Ten behoeve van de op- en afbouw van de kaasmarkt worden afspraken gemaakt over de tijden waarop men de binnenstad mag inrijden. Onderzocht zal worden hoe binnen de afgesproken spelregels deze doelgroep maximaal gefaciliteerd kan worden.
- Voordat een bedrijf een ontheffing kan aanvragen moet er eerst een akkoord gekregen worden dat zij in aanmerking komen voor het aanvragen van ontheffingen. Dat bedrijf komt dan op een whitelist te staan. Pas daarna kan het bedrijf via e-Herkenning een of meerdere ontheffingen aanvragen, kentekens toevoegen en betalen. De ontheffing is pas geldig na betaling. Dit geldt zowel voor vaste als voor incidentele ontheffingen. Consequentie: de eerste melding is nooit real-time en aanvragen ter plaatse wordt niet ondersteund. Komt een bedrijf niet voor op de whitelist, dan kan dit bedrijf rekening houdend met de coullance-tijden alleen in de venstertijden naar binnen en weer naar buiten.

3.4 Privacy

De gemeente Alkmaar geeft voor het passeren van het C01 bord digitale toegangsontheffingen uit. Voor de uitgifte van dergelijke ontheffingen geldt dat naast het kenteken ook aanvullende persoonsgegevens moeten worden opgegeven. Deze gegevens worden opgeslagen in een database. De gemeente Alkmaar gaat op een zorgvuldige en transparante wijze om met deze persoonsgegevens. Voor parkeerrechten en handhaving daarop zijn afspraken gemaakt, ook met derde partijen. Deze afspraken zullen ook van toepassing worden verklaard op de toekomstige digitale stadsafsluiting.

Het cameratoezicht op genoemde openbare plaatsen vindt, in het kader van de openbare orde, plaats in het belang van de leefbaarheid.

De grondslag voor deze verwerking is artikel 62 Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (hierna: RVV 1990). Omdat er sprake is van persoonsgegevens is de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp) van toepassing. Deze wet regelt hoe er met persoonsgegevens moet worden omgegaan en welke voorwaarden daaraan verbonden zijn.

Het college van burgemeester en wethouders is de verantwoordelijke⁴ in de zin van de Wbp. ParkeerService is aangesteld om als bewerker⁵ ten behoeve van de verantwoordelijke de persoonsgegevens te verwerken. Hiertoe zullen partijen een bewerkersovereenkomst⁶ afsluiten voordat bewerker aanvangt met zijn werkzaamheden en dus toegang krijgt tot de camerabeelden.

In paragraaf 3.8 staat uitgewerkt wat er met de camerabeelden gebeurt en welke handelingen en acties er worden ondernomen. Randvoorwaarden, die in deze paragraaf zijn meegenomen, zijn de wettelijke eisen aangaande kentekengegevens. Kort samengevat:

- Kentekens behorende bij zogeheten 'no hits' (=rechtmatige toegang) worden zo spoedig mogelijk, en in ieder geval binnen 72 uur, uit het systeem verwijderd;
- Kentekens behorende bij zogenoemde 'hits' (=onrechtmatige toegang) worden na 24 uur nogmaals gecheckt;
- Toegangsrechten worden voor een periode van maximaal 13 weken na beëindiging bewaard, hetgeen overeenkomt met de termijn voor bezwaar;
- Digitale opnames van overtreeders worden voor de duur van tenminste 5 jaar bewaard.

De melding, zoals bedoeld in artikel 27 Wbp, dat er door middel en naar aanleiding van cameratoezicht persoonsgegevens verwerkt gaan worden zal, voordat de verwerking daadwerkelijk plaats gaat vinden, worden gedaan bij de Autoriteit persoonsgegevens (voorheen Cbp).

Daarnaast wordt er eveneens aangesloten bij de privacyregels zoals die gehanteerd worden door het Nationaal Parkeer Register (NPR) van de RDW (zie kader)

De totale keten van gegevensverwerking voor digitaal kentekensparkeren en kentekentoezicht zal ter beoordeling voorgelegd worden aan de Autoriteit persoonsgegevens.

⁴ Artikel 1 sub d Wbp

⁵ Artikel 1 sub e Wbp

⁶ Artikel 14 lid 2 Wbp

Servicehuis Parkeer- en Verblijfsrechten (SHPV) beheert NPR

Het SHPV beheert het Nationaal Parkeer Register (NPR), een landelijke database waarin de parkeerrechten van aangesloten gemeenten op kenteken geregistreerd staan. Het NPR biedt de noodzakelijke basisinfrastructuur waarmee gemeenten stap voor stap parkeerdiensten kunnen digitaliseren.

Alle financiële transactiegegevens, zoals onder meer bedoeld in de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen (AWR, art 52 en 53) worden bewaard conform de wettelijke termijnen en daarna vernietigd.

Het kenteken wordt sinds september 2013 uiterlijk na 13 weken uit deze transactiegegevens verwijderd, zodat het niet langer wordt bewaard dan nodig voor de behandeling van een bezwaar.

Het SHPV staat geen gegevens af aan derde private partijen.

Op het NPR is de Wet Bescherming Persoonsgegevens van 1 september 2001 van toepassing. Het SHPV wil en moet aan alle wettelijke verplichtingen voldoen. Bij tegenstrijdige vereisten zal het SHPV het CPB actief informeren.

Bron: website SHPV

3.5 Inrichting entrees

Een toegangssysteem met kentekenherkenning kent diverse aandachtspunten. Een belangrijk aandachtspunt is dat moet worden voorkomen dat automobilisten onbedoeld de autoluwe binnenstad inrijden en daarmee 'zich van geen kwaad bewust' toch een boete ontvangen. Ter voorkoming hiervan zijn voor de herkenbaarheid/inrichting van de entrees de volgende uitgangspunten geformuleerd:

- In afstemming met de stedelijk vormgevers krijgen de entrees een zodanige uitstraling dat automobilisten buiten de goed-zichtbaar vermelde venstertijden niet per ongeluk de binnenstad inrijden, tenzij men over een ontheffing beschikt. Tevens zal worden gekeken of het historische karakter van de binnenstad niet onnodig wordt aangetast.
- De inrichting van de omgeving van de afsluiting wordt zo gemaakt dat een automobilist tijdig een andere keuze kan maken, zodat doorrijden tot de afsluiting zoveel mogelijk wordt voorkomen.
- De minimale eisen met betrekking tot het plaatsen van de juridisch noodzakelijke bebording blijkt in de praktijk niet voldoende. Om de bezoekers erop te attenderen dat het gebied niet vrijelijk toegankelijk is voor auto's en brommers worden de volgende maatregelen getroffen:

- Er wordt een duidelijk zichtbare markering op het wegdek aangebracht die ervoor zorgt dat het 'natuurlijk verloop' van de weg niet de binnenstad in gaat en aandacht vestigt op het ingaan van de autoluwe binnenstad.
- De inrichting van de weg wordt aangepast, zodat door het 'natuurlijk verloop' van de weg automobilisten *als vanzelf* niet zomaar de binnenstad in zullen rijden;
- De focus van automobilisten bevindt zich in de regel niet op het wegdek. De inrichting wordt ondersteund met een verticaal element, bij voorkeur middels bordenportalen.
- Inrijverbodsbord (C01) met onderborden voor de venstertijden
- Vanwege de complexiteit van de venstertijden in Alkmaar is er een voorkeur voor een goed zichtbaar informatiebord, waarbij per dag de venstertijden worden aangegeven.
- Tijdens kaasmarktseizoen bezoekers informeren met andere onderborden (met juiste venstertijden).
- De geslotenverklaring is ook in het donker goed zichtbaar;
- Om te voorkomen dat de 'uitgangen' gebruikt worden om de binnenstad in te rijden worden ook hier duidelijke inrichtingsmaatregelen getroffen en bijbehorende bebording (C02) geplaatst en gehandhaafd.



Bebording

Bij de entrees is met zoneborden aangegeven dat men een gesloten gebied binnenrijdt.



Zone C01

Ingang binnenstad



Einde C01

Uitgang binnenstad
(bij verlaten afgesloten gebied)



CO2

Alle uitgangen
(om duidelijk aan te geven dat niemand door mag rijden)

Opmerking: Binnen het gesloten gebied bevindt zich ook het voetgangersgebied. Dit is een separate zone die met eigen bebording is aangegeven. Het systeem voor selectieve toegang op kenteken checkt alleen het toegangsrecht voor het autoluwe gebied en doet niets met het voetgangersgebied.

3.6 Communicatie

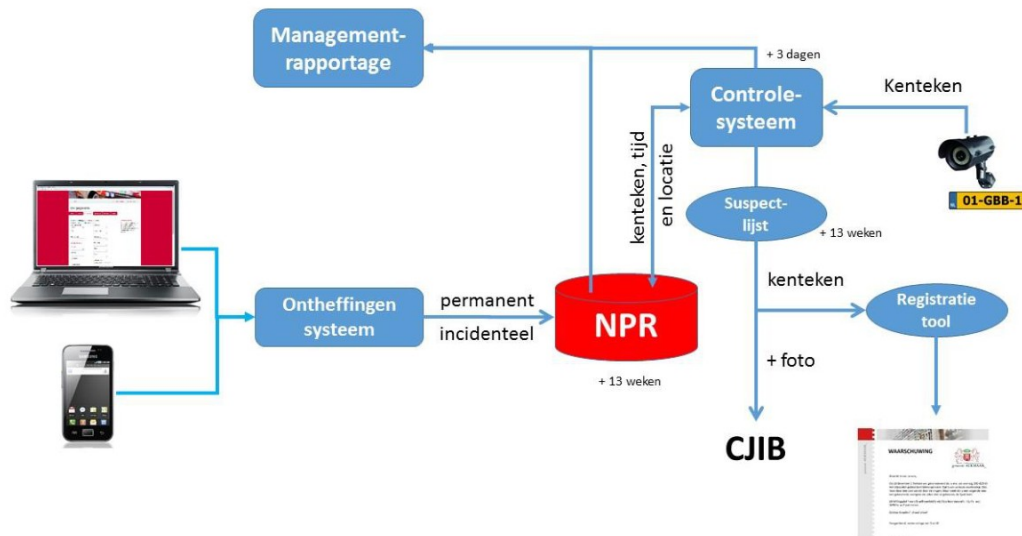
Naast de bovengenoemde infrastructurele maatregelen ligt de focus van communicatie op het geven van bekendheid aan de andere wijze van toegangscontrole en het betrekken van stakeholders bij het proces. Daarvoor is separaat een strategisch communicatieplan uitgewerkt.

3.7 Handhaving

Voor het handhaven op niet-toegestane betredingen van het afgesloten gebied gaat het om constatering van overtredingen van C-borden. Verbalisering hiervan is een bevoegdheid van de Bevoegd Opsporingsambtenaar (BOA), waarbij de handhaving is ingestoken vanuit de openbare orde/leefbaarheidsproblematiek door het tegengaan van ongewenst (sluip)verkeer en het verbeteren van de leefbaarheid in het gebied. De volgende uitgangspunten zijn voor handhaving op toegangsrecht van belang dat:

- De camera's worden geplaatst bij de huidige in- én uitgangen van de binnenstad. Bij de ingangen vindt handhaving plaats op bord C01 (zone geslotenverklaring). Bij de uitgangen wordt ook gehandhaafd op automobilisten die tegen de richting in de binnenstad inrijden.
- Voldaan wordt aan de eisen en randvoorwaarden die het openbaar ministerie stelt met betrekking tot:
 - Toepassen bebording;
 - Eisen aan fotomateriaal voor verwerking;
 - Eisen ten aanzien van coullance (instellen pardontijd);
- Camera's worden zoveel mogelijk gericht op de voorzijde van het voertuig, zodat het voertuig waarvoor ontheffing is aangevraagd op de camera voorkomt, het kenteken leesbaar is en geen discussie ontstaat over aanhangwagens;
- Fysieke handhaving op straat in de binnenstad (o.a. op parkeren in het voetgangersgebied) ongewijzigd blijft;
- Vooral in de opstartfase zal coullant worden omgegaan met handhaving. Tenminste gedurende de eerste twee maanden worden er waarschuwingsbrieven verstuurd aan automobilisten die de eerste keer in de fout gaan. Recidive overtredders ontvangen wel een bekeuring, maar pas als er enige zekerheid bestaat dat zij eerder de waarschuwingsbrief ook daadwerkelijk ontvangen hebben (enkele dagen respijt tussen versturen en gaan bekeuren);
- Voor het indienen van evt. seponeringsverzoeken en klachten/opmerkingen wordt een reactieformulier op de website geplaatst;
- De handhaving op toegangsrecht uitgebreid beschreven zal worden in een nog op te stellen 'Handhavingsprotocol';
- Op momenten dat uit het oogpunt van veiligheid geen verkeer in (delen van) de binnenstad is toegestaan, bijvoorbeeld bij evenementen, de entrees worden afgezet met dranghekken of anderszins;
- De BOA maakt de keuze om een waarschuwingsbrief of bekeuring op te leggen. Waarschuwingsbrieven worden automatisch verstuurd aan de betrokkene. Bekeuringen worden conform de het Plan van Aanpak doorgestuurd via de transactiemodule van het CJIB.

3.8 Systemen



Het overall plaatje van de benodigde systemen is als volgt:

- Alle ontheffingrechten worden aangevraagd via en vastgelegd in het vergunningensysteem Permit (Leverancier: Desyde) . Dit kan via een website of via de mobiele telefoon.
- Ten behoeve van handhaving worden de toegangsrechten, zowel vast als incidenteel, doorgegeven aan het NPR van de RDW.
- Er komen camera's bij alle huidige in- en uitgangen. De camera's registreren het kenteken en geven dit samen met de locatie, het tijdstip en het beeldmateriaal van de passage door aan een nieuw aan te schaffen controle-systeem.
- Binnen de couloance-tijd voorafgaande aan de aanvang van de Laad- en lostijden (10 minuten) en de couloance-tijd na afloop (30 minuten) wordt het controlebeeld wel opgeslagen, maar niet gecheckt.
- Daarbuiten wordt door het controlesysteem in het NPR een kenteken gecheckt bij iedere passage, zowel bij binnenkomst als bij verlaten van het gebied, of er sprake is van een geldig toegangsrecht. Passages die geen toegangsrecht hebben komen op een *suspect-lijst*.
- De suspect-lijst wordt door een bevoegde ambtenaar (BOA) gecheckt, bijvoorbeeld op een onjuist of ontbrekend kenteken. De BOA heeft de bevoegdheid om een kenteken toe te voegen aan de ontheffing-lijst of aan te passen indien verkeerd gelezen.
- Na iedere aanpassing checkt het controlesysteem opnieuw of er sprake is van een toegangsrecht.
- De BOA heeft ook de bevoegdheid om een passage direct de status OK te geven.
- Van passages die niet op de suspect-lijst staan wordt na 72 uur het kenteken en al het fotomateriaal verwijderd.
- Van passages op de suspect-lijst wordt na 24 uur een tweede, bij voorkeur geautomatiseerde, check gedaan of er niet alsnog een bijbehorend toegangsrecht is gevonden. Zo ja, dan wordt de passage verwijderd uit de suspect-lijst.
- Van een passage die dan nog op de suspect-lijst staat wordt het kenteken

opgeslagen in een apart *registratietool*, waarin bijgehouden wordt of er sprake is van recidive.

- Als het kenteken nog niet eerder was geregistreerd, dan wordt een waarschuwingsbrief verstuurd naar de eigenaar. De datum waarop de brief verstuurd is, wordt ook vastgelegd in het registratietool.
- Als het kenteken al geregistreerd is, maar de waarschuwingsbrief nog geen drie werkdagen uit is, dan volgt geen actie.
- In alle andere gevallen wordt op de met het OM afgesproken wijze de informatie doorgezet naar het CJIB. Die handelt verder af.
- Na 13 weken wordt van een passage op de suspect-lijst in het controlesysteem het kenteken en het fotomateriaal verwijderd.

Opmerkingen:

- Er volgt een uitvraag van een systeem met camera's voor kentekenherkenning, het controle-systeem met de bijbehorende functionaliteit van een suspect-lijst en een registratietool dat dit hele proces optimaal ondersteunt.
- Iemand die binnen de venstertijden naar binnen rijdt, maar met inachtneming van de coullance-tijd (30 min.), te laat naar buiten rijdt zal na een eenmalige waarschuwing via het CJIB een bekeuring ontvangen.
- Van overtredingen moet wettelijk de relevante informatie voor een periode van 5 jaar worden bewaard. Met het OM moet nog een afspraak worden gemaakt wie de informatie bewaard: CJIB of het controle-systeem.

3.9 Aanvullende taken

Met de nieuwe wijze van toegang dienen er naast de inrichting op straat en de inrichting van de systemen nog diverse zaken geregeld te worden, zoals:

- Binnen de afspraken met het OM is opgenomen dat er een maandelijkse schouw moet plaatsvinden van de bebording. Hiervan dient dan een proces verbaal te worden opgemaakt.
- Samen met het OM zal er een procedure-afspraken moeten komen over hoe om te gaan met bezwaarschriften.
- Er zal een procedure worden geschreven over de wijze waarop de apparatuur geregeld wordt gecheckt op de correcte werking.
- Binnen het gemeentelijk apparaat zal iemand verantwoordelijk moeten worden gemaakt voor het doorgeven aan de applicatiebeheerder(s) van belangrijke data, zoals de begin- en einddatum van het kaasmarktseizoen.
- Los van degene die verantwoordelijk wordt voor handhaving zullen de procedures met betrekking tot de BOA-checks in detail beschreven moeten worden.

3.10 Inkooptraject

Er volgt een uitvraag van een systeem met camera's voor kentekenherkenning, het controle-systeem met de bijbehorende functionaliteit van een suspect-lijst en een registratietool dat dit hele proces optimaal ondersteunt. Het systeem kan ook flexibel management informatie genereren, zoals bijvoorbeeld het aantal passeringen per toerit in een op te geven periode.

Op basis van ervaringen bij andere gemeenten houden we rekening met het volgende kostenplaatje (op basis van een periode van vier jaar):

Camera's met kentekenherkenning	13 stuks	
Installatie		€ 15.000
Lease	€ 300 /mnd	€ 187.200
Software		
Initiële inrichting		€ 15.000
Licentiekosten	€ 3.000 /jaar	€ 12.000
		€ 229.200

De aanbesteding zal meervoudig onderhands zijn en in twee fasen plaatsvinden.

Fase I: Leasecontract en installatie.

Fase II: De licentie en inrichting.

De verwachting is dat slechts een beperkt aantal partijen (minder dan 5) zullen inschrijven.

3.11 Risico analyse

Binnenstadsafsluiting met camera's is een redelijk nieuwe toepassing van bestaande techniek. Dat impliceert bij voorbaat een aantal risico's. Sommige van de risico's zijn voor een deel al getackeld in het programma Digitaliseren Parkeren. Onderstaand een inventarisatie.

Risico's inkooptraject:

- Nieuwe toepassingen van bestaande technologie betekent in de regel dat het moeilijk is om in het inkooptraject te vragen naar ervaring.
- De toepassing is een groeiemarkt, waardoor nieuwe toetreders zich zullen melden.
- Technieken zijn nog niet gestandaardiseerd, wat in het inkooptraject zal leiden tot meer strategische en tactische vragen.

Aanpak: zorgvuldig inkooptraject, waarbij ervaring en kennis van de markt belangrijke ingrediënten zijn

Risico beleid:

- De huidige werkwijze kent veel flexibiliteit door het persoonlijke contact met de meldkamer. Handhaving met camera's is een digitaliseringsslag, waarbij processen geautomatiseerd worden. Dit vraagt om (beleids)keuzes, die ook op weerstand kunnen stuiten. Bijvoorbeeld zal niet iedereen het moeten doorgeven van kentekens zien als een stap voorwaarts in gebruiksgemak.
- Rondom kentekenparkeren vindt een discussie plaats over privacy. Met dezelfde argumenten zal ook voor de stadsafsluiting een vergelijkbare discussie worden gevoerd.

Aanpak:

- Couance in handhaving, zeker gedurende de eerste periode
- Veel afstemming vooraf met bewoners en ondernemers
- Werken met een heldere afspraken omtrent privacy, zowel intern als met derde partijen

Implementatie:

- Bij de implementatie moeten nieuwe deelsystemen gekoppeld worden met de

huidige infrastructuur voor parkeerhandhaving. Dit is een veel gevallen al eerder gebeurd, maar vereist toch altijd extra aandacht.

- Bij de implementatie zijn verschillende afdelingen binnen de gemeente betrokken evenals een aantal externe partijen. Afstemming is een cruciaal onderwerp.

Aanpak:

- Zoveel mogelijk aansluiten op bestaande systemen en processen
- In de aanbesteding vragen naar elders bewezen werkende koppelingen
- Veel afstemming vooraf met alle betrokken interne afdelingen

Uitvoering:

- Bij de gebruikers verandert er veel, wat tot onduidelijkheid in het gebruik zal leiden.

Aanpak: Veel afstemming vooraf met bewoners en ondernemers en hen direct betrekken bij het testen van de applicatie.

3.12 Planning implementatie

De planning is erop gericht om per januari 2017 kentekenhandhaving voor de toegangscontrole in de Alkmaarse binnenstad operationeel te hebben. Op dit moment wordt de voorbereidingsfase aan het afronden. De planning ziet er op hoofdlijnen als volgt uit:

Voorbereiding (jan-mei 2016):

- Uitwerking Functioneel Ontwerp binnenstadsafsluiting met kentekenherkenning;
- Plan van Aanpak ten behoeve van het driehoeksoverleg;
- Interne en externe afstemming;
- Uitwerken communicatiestrategie;
- Collegebesluit uitgangspunten en functionele omschrijving, inclusief vervolgaanpak en -planning.

Inkooptraject, incl. opstellen benodigde documenten (mei-sep 2016):

Het aanbestedingstraject kan voor de zomer van 2016 worden opgestart. Parallel hieraan zal het ontwerp ten behoeve van de infrastructurele aanpassingen van de entrees van de binnenstad verder worden uitgewerkt.

Gezien specialistische techniek en het begrote bedrag van de binnenstadsafsluiting met diverse locaties en de SLA zal het een meervoudig onderhands aanbestedingstraject worden, onder andere bestaande uit:

- Uitdetaileren van systeemarchitectuur (o.a. koppelingen met bestaande pakketten);
- Opstellen Programma van Eisen;
- Opstellen aanbestedingsdocumenten, zoals het opstellen van de beoordelingsmatrix (voorstel: opnemen POC/SAT) en de concept SLA (SAAS-oplossing).

Implementatietraject (okt 2016 – jan 2017):

Het implementatietraject start op het moment van de definitieve gunning aan de leverancier. Rekening dient te worden gehouden met de levertijd van de hardware, inrichten van de software, de fysieke aanpassingen op straat, het testtraject (TAP) en de SAT.

Gemeente Alkmaar

18 april 2016

Bijlage 1: Locaties stadsafsluiting Alkmaar

Inventarisatie fysieke afsluitingen Alkmaar											
Locatie benaming											
	besluit stuurgroep Digitaliseren Parkeren	ingang binnenstad	uitgang binnenstad	parkeren Oudegracht e.o.	Voorkoming overlast	(alleen) verkeersmaatregel	verbijftijd meting	plaatsen camera "In"	Plaatsen camera "Uit"	koppeling NPR	
<i>Centrum winkelgebied</i>											
Ritsevoort	X	X		X		X		1		->	
Koorstraat	X	X		X				1		->	
Heul	X	X	X			X		1	1	->	
Canadaplein	X	X						1		->	
v/d Boschstraat	X		X			X			1		
Achterstraat	X		X			X			1		
Waagplein	X	X	X			X		1	1	->	
Huigbrouwerstraat	X		X			X			1		
Laat	X		X	X		X			1		
Zilverstraat	X		X	X		X			1		
Sint Laurensstraat	X		X			X			1		
								5	8		
								Totaal:	13		
<i>Overige palen Centrumgebied</i>											

Bijlage 2: Samenvatting consultatie stakeholders

WijkBreedOverleg (WBO), d.d. 12 april 2016

Opmerking	Reactie
Er is duidelijk zorg over het per ongeluk naar binnen rijden. Men onderschrijft de noodzaak van duidelijke bebording en markering op het wegdek.	In de nadere uitwerking wordt gekeken naar een zo duidelijk mogelijke toegang. Hierbij worden ook voorbeelden van andere steden bekeken.
Ook het belang van coulance bij handhaving wordt onderschreven.	De eerste twee maanden is coulance tijd. Overtreders krijgen een waarschuwingsbrief.
Uitdrukkelijke wens is om het systeem van de wegzinkbare palen pas te verwijderen als het nieuwe systeem bewezen heeft goed te functioneren.	In de fasering is opgenomen dat de wegzinkbare palen pas worden verwijderd als het camerasysteem goed functioneert.
Niet alle buitenlandse kentekens kunnen worden beboet. Wordt dat voor deze categorie auto's dan een vrijbrief om de afsluiting te negeren?	Het CJIB heeft een aantal 'verdragslanden' waarnaar de boetes worden opgestuurd. Dit zijn Frankrijk, Duitsland, België, Zwitserland en Polen (per december 2015). Het streven van het ministerie is alle kentekens van EU landen zo snel mogelijk automatisch te verwerken.
Men is beducht voor ongewenst autoverkeer in de nachtelijke uren ("wild west festijn"). Kunnen de wegzinkbare palen niet blijven en 's nachts omhoog worden gezet?	Het is helaas ondoenlijk om twee geschieden systemen gelijktijdig in de lucht te houden. Dit geeft verwarring bij de ontheffing aanvragers en vanwege storingen is de bescherming van het huidige systeem van wegzinkbare palen ook niet altijd waterdicht.
Er wordt een verzoek gedaan om bij de invoering goed te communiceren, bij voorkeur met een persoonlijk schrijven.	In het communicatieplan is opgenomen dat diverse doelgroepen tijdig worden geïnformeerd. Hierbij is gepland dat elke bewoner en bedrijf/winkelier in de binnenstad een informatiebrief/folder ontvangt.
Logisch dat een koppeling gelegd wordt met de digitale parkeerketen, maar zorg a.u.b. dat de tekortkomingen niet worden gekopieerd. Specifiek wordt daarbij genoemd dat een belanghebbende niet ook via een bezoekersregeling kan worden aangemeld omdat deze al met een parkeerrecht in de database aanwezig is.	In het voortraject is gecheckt en dubbel gecheckt bij de RDW dat hier van een dergelijke tekortkoming geen sprake zal zijn.

Overleg Convenant Centrum Alkmaar (CCA), d.d. 18 april 2016

Opmerking	Reactie
We zien een groei in het gebruik van '40 km karretjes'. Wat houden we die buiten het gebied?	Dit soort voertuigen zijn juridisch gelijkgeschakeld met brommers en mogen dus het gebied niet in. Voor handhaving vallen we terug op de handhavers in het gebied.
Wat gebeurt er met taxi's?	Taxi's moeten zelf een permanente of incidentele ontheffing regelen. Eigenlijk niet anders dan nu het geval is.
Wat als een gehandicapte die in het afgesloten gebied woont moet worden opgehaald?	Ook dan zal er een kenteken moeten worden opgegeven, bij voorkeur vooraf.
Is het E-loket straks wel snel genoeg te vinden, bijvoorbeeld via alkmaar.nl ?	Belangrijk aandachtspunt. Zal worden meegenomen in het projectplan.
Hoe coulant zijn we als iemand zich vergist en direct weer achteruit terugrijdt?	Indien gefotografeerd, dan zal de bestuurder handhaving hierover moeten informeren.
De techniek geloven we wel, maar hoe zit het met de communicatie naar bezoekers en toeleveranciers?	Afgesproken is dat het communicatieplan afgestemd zal worden met het CCA voordat het tot uitvoering komt.