

RAPPORT

Parkeerduurbeperking van vrachtverkeer op verzorgingsplaatsen

Variantenstudie

Klant: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Referentie: BG8566TPRP2002241108

Status: Finale versie/P04.04

Datum: 24-2-2020

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: Parkeerduurbepanking van vrachtverkeer op verzorgingsplaatsen

Ondertitel:
Referentie: BG8566TPRP2002241108
Status: P04.04/Finale versie
Datum: 24-2-2020
Projectnaam:
Projectnummer: BG8566-101-100
Auteur(s):

Opgesteld door:

Gecontroleerd door:

Datum/Initialen: 24-2-2020 / WF

Goedgekeurd door:

Datum/Initialen: 24-2-2020 / WF

Classificatie

Projectgerelateerd



Disclaimer

No part of these specifications/printed matter may be reproduced and/or published by print, photocopy, microfilm or by any other means, without the prior written permission of HaskoningDHV Nederland B.V.; nor may they be used, without such permission, for any purposes other than that for which they were produced. HaskoningDHV Nederland B.V. accepts no responsibility or liability for these specifications/printed matter to any party other than the persons by whom it was commissioned and as concluded under that Appointment. The integrated QHSE management system of HaskoningDHV Nederland B.V. has been certified in accordance with ISO 9001:2015, ISO 14001:2015 and ISO 45001:2018.

Inhoud

Samenvatting	1
1 Inleiding	2
1.1 Aanleiding en doel parkeerdurbeperking	2
1.2 Vraagstelling en doel van het onderzoek	4
1.3 Aanpak en werkwijze	4
1.4 Projectafbakening	4
1.5 Opbouw van deze rapportage	5
2 Varianten	6
2.1 Inleiding	6
2.2 Uitgangspunten	6
2.3 Variant 1: Controle en handhaving door BOA	8
2.4 Variant 2: Controle door systeem en handhaving door BOA	11
2.5 Variant 3: Controle en handhaving met systeem	14
2.6 Generieke aspecten	17
3 Afweging varianten	20
3.1 Kostenindicaties	20
3.1.1 Eenmalige investeringskosten	21
3.1.2 Jaarlijkse exploitatiekosten	22
3.1.3 Kostenoverzicht	24
3.2 Kwalitatieve beschouwing van de baten	24
3.2.1 Beoordeling per aspect	24
3.2.2 Overzicht	27
3.3 Beoordeling	28
4 Conclusies en aanbevelingen	29
4.1 Conclusies	29
4.2 Aanbevelingen	30
Bijlagen	
A1 Bijlage 1 – Lijst van geraadpleegde documenten	
A2 Bijlage 2 – Ruimtelijke visualisatie varianten	
A3 Bijlage 3 – Verslagen	

Samenvatting

In deze studie zijn drie uitgewerkte opties voor de invoering van parkeerduurbeperking op verzorgingsplaatsen langs snelwegen gevraagd. In gezamenlijk overleg met betrokken sleutelpersonen zijn drie varianten voor parkeerduurbeperking op verzorgingsplaatsen vastgesteld:

- Variant 1: Controle en handhaving door een bijzonder opsporingsambtenaar (BOA),
- Variant 2: Controle met een ANPR-systeem (camera's die kentekens van ingaande en uitgaande voertuigen registreren), in combinatie met handhaving (staande houden) door BOA,
- Variant 3: Controle met een ANPR-systeem (camera's die kentekens van ingaande en uitgaande voertuigen registreren), in combinatie met automatische handhaving.

Op basis van de nadere uitwerking van deze drie varianten (hoofdstuk 2) kan geconcludeerd worden dat alle drie de varianten in principe realiseerbaar zijn. Wel wordt benadrukt worden dat deze maatregelen alleen haalbaar zijn als er voldoende langparkeervoorzieningen in de directe omgeving op het onderliggend wegennet beschikbaar zijn. Dat is op dit moment nog niet overal het geval.

Kosten en voor- en nadelen per variant in beeld

De drie onderzochte varianten zijn nader afgewogen op basis van kosten en een kwalitatieve beoordeling van mogelijke baten (zie hoofdstuk 3). Aan de kostenzijde zijn indicaties afgegeven van de investeringskosten voor het realiseren van de benodigde voorzieningen, de extra kosten voor instandhouding (beheer- en onderhoudskosten) en de exploitatiekosten voor invulling van de varianten gedurende langere tijd (15 jaar). Aan de batenzijde geldt dat alle drie te beschouwen varianten in principe hetzelfde maatschappelijk gewenste effect nastreven, en alleen verschillen op het onderdeel handhaving in de mate waarin ze in staat zijn overtredingen van de parkeerduur te constateren en te verbaliseren. Ook is een kwalitatieve beoordeling gegeven op aspecten die aangeven in welke mate de varianten voldoen aan het bereiken van het maatschappelijk gewenste effect.

Actuele informatie over beschikbaarheid als randvoorwaarde

Voor alle drie de varianten geldt dat het goed is vrachtwagenchauffeurs met een toegespitste informatievoorziening te 'verleiden' voor lang parkeren gebruik te laten maken van de private truckparkings op het onderliggend wegennet. Het gaat dan om een real time en actuele informatievoorziening over de beschikbaarheid van parkeervoorzieningen, die aansluit bij ontwikkelingen die er gaande zijn op het gebied van 'Smart Parking'. Geconcludeerd is dat dit ondersteunend een basisonderdeel van elke variant voor parkeerduurbeperking moet zijn. Het belang van informeren voor het goed functioneren van parkeerduurbeperking is daarmee benadrukt.

Eindoordeel hangt af van gewicht dat gegeven wordt aan kwalitatieve aspecten en risico's

Uit de totaalafweging komt variant 3 naar voren als variant die het maatschappelijk gewenste effect weet te bereiken tegen veruit de laagste kosten, en met de meest positieve score op de kwalitatieve aspecten. Aan de andere kant, geldt bij de varianten 1 en 2 dat het persoonlijke contact (aanspreken van de overtreder) mogelijk kan bijdragen aan een gedragsverandering bij vrachtwagenchauffeurs. In een bestuurlijke afweging zal bepaald moeten worden of het voordeel van persoonlijk contact, zoals in variant 2, opweegt tegen de veel lagere kosten van variant 3. Daarnaast moeten de risico's die zijn geïdentificeerd niet uit het oog worden verloren. Het is zaak om bij de nadere uitwerking, van welke variant dan ook, maatregelen te treffen om deze risico's te beheersen.

Een nadere definitie van de maximale parkeerduur is in deze studie niet gemaakt. Uitgangspunt is geweest dat de maximale verblijftijd op een verzorgingsplaats gekoppeld wordt aan de verblijfsfunctie van de verzorgingsplaats. Bij nadere uitwerking van de juridische grondslag zal de relatie met de wettelijk voorgeschreven rusttijden in het beroepsvervoer verder aan de orde moeten komen.

1 Inleiding

In 2012 is door Royal HaskoningDHV in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) een onderzoek 'maximaliseren parkeerduur op verzorgingsplaatsen' uitgevoerd. Dit betrof een onderzoek naar de mogelijkheden en implicaties van parkeerduurbeperving voor vrachtwagens op verzorgingsplaatsen van Rijkswaterstaat. Destijds kwam de optie parkeerduurbeperving in combinatie met handhaving als de meest geschikte optie naar voren. Ook werd geconcludeerd dat het niet het juiste moment was om tot invoering over te gaan. Invoering zou pas zinvol zijn als het ingebed is in een ketengerichte aanpak gericht op creëren van (beveiligde) truckparkings op het onderliggend wegennet (OWN) dichtbij aansluitingen met het hoofdwegennet (HWN) én als deze langparkeervoorzieningen in voldoende mate aanwezig zouden zijn.

Nu op de goederenvervoercorridors de afgelopen jaren enkele nieuwe (beveiligde) langparkeerfaciliteiten zijn aangelegd en er hard gewerkt wordt om het becijferde tekort van ongeveer 2.400 beveiligde lang parkeerplekken versneld omlaag te brengen, heeft de Werkgroep Goederenvervoercorridors (GVC), Beveiligd Truckparkeren¹ het initiatief genomen om het onderwerp parkeerduurbeperving op verzorgingsplaatsen van Rijkswaterstaat (RWS) opnieuw op de agenda te zetten en om vervolgonderzoek te laten uitvoeren. Dit vervolgonderzoek ligt thans voor, en zoomt specifiek in op de mogelijkheden voor verdere invulling van het onderdeel parkeerduurbeperving op verzorgingsplaatsen. De werkgroep ziet dit als een instrument dat kan bijdragen aan een blijvend goed netwerk van beveiligde langparkeervoorzieningen aan de Oostelijke en Zuidoostelijke goederenvervoercorridors (en in de rest van Nederland).

1.1 Aanleiding en doel parkeerduurbeperving

Rijkswaterstaat (RWS) geeft in haar visie op verzorgingsplaatsen aan dat problematiek in samenwerking met de regionale partners/wegbeheerders aanpak moet worden. In grote lijnen:

- Het beleid van RWS is erop gericht om alleen de dagelijkse korte rust (van minimaal 3 uur) te faciliteren op verzorgingsplaatsen. Het tijdig kunnen rusten wordt gezien als belangrijke randvoorwaarde om veilig te kunnen reizen². Maar ook de onveiligheid van chauffeur en lading (beroving, diefstal, inklimmers) op verzorgingsplaatsen neemt toe. En deze onveiligheid wordt dan een probleem voor alle gebruikers van een verzorgingsplaats. Daarom dient een langer verblijf zoveel mogelijk op private truckparkings plaats te vinden met meer en betere faciliteiten voor een goede nachtrust. Dit kunnen truckparkings zijn aan het onderliggend wegennet, maar ook truckparkings aan het hoofdwegennet. In dat laatste geval

Transportbedrijven en chauffeurs van vrachtwagens, bussen en touringcars moeten zich houden aan Europese regels voor rij- en rusttijden (Verordening 561/2006). In Nederland zijn de Europese regels overgenomen in het Arbeidstijdenbesluit Vervoer. De verordening maakt onderscheid in dagelijkse en wekelijkse rust. Dagelijkse rust bestaat normaal uit een periode van 11 uur aaneengesloten. Echter, deze mag gesplitst worden in 2 periodes: een eerste periode van minimaal 3 ononderbroken uren en een tweede periode van minimaal 9 ononderbroken uren. Daarnaast mag maximaal driemaal per week een verkorte dagelijkse rust van minimaal 9 uur genoten worden. Wekelijkse rust beslaat normaal gesproken een periode van 45 uur aaneengesloten.

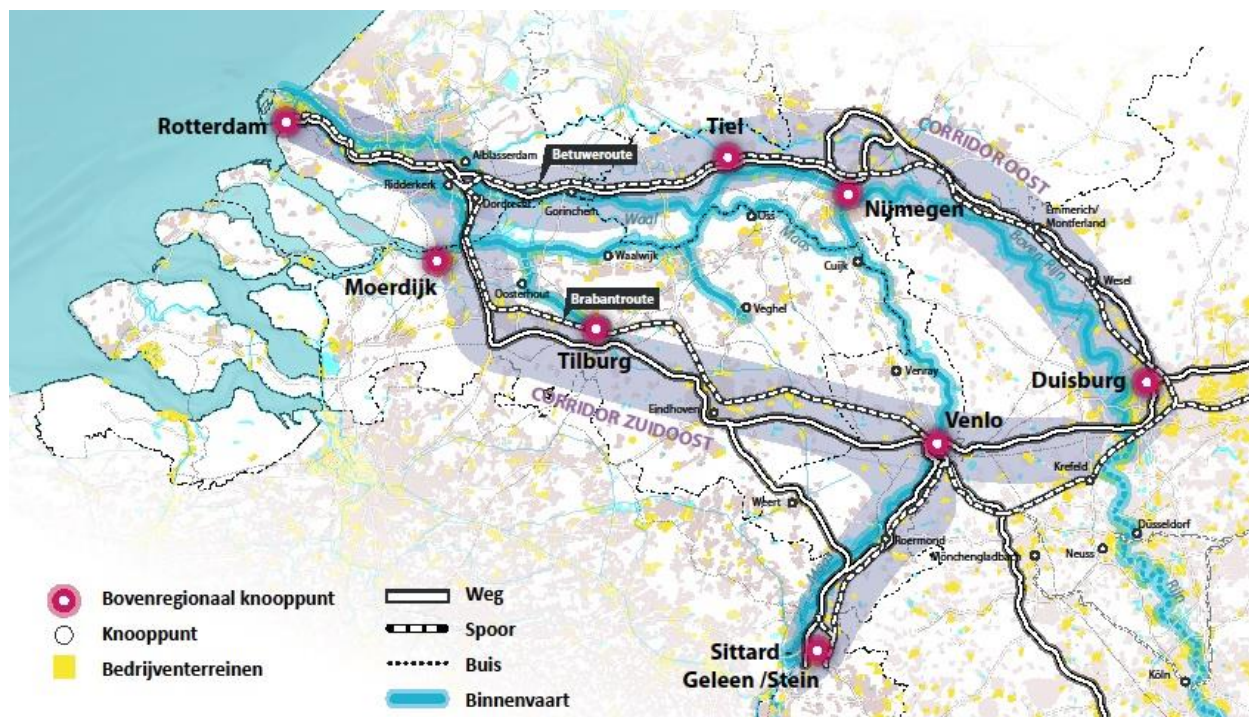
¹ De Werkgroep Goederenvervoercorridors (GVC), Beveiligd Truckparkeren bestaat uit vertegenwoordigers van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), de provincies Zuid-Holland, Limburg, Noord-Brabant en Gelderland, Rijkswaterstaat, EVO-Fenedex, Transport en Logistiek Nederland (TLN) en Havenbedrijf Rotterdam.

² In 10 tot 25% van de ongevallen waar vrachtverkeer bij betrokken is, speelt vermoeidheid en slaperigheid een aantoonbare rol. Op basis van deze statistiek wordt het tijdig kunnen rusten als een belangrijke bijdrage aan de verkeersveiligheid gezien.

gaat het om voorzieningen op private grond, direct grenzend aan een publiek toegankelijke verzorgingsplaats, maar daarvan afgescheiden met een slagboom of hek en waar voor het gebruik van die truckparking betaald moet worden.

- Om lang verblijf op verzorgingsplaatsen tegen te gaan, wil Rijkswaterstaat samen met de regionale wegbeheerders en exploitanten van private truckparkings:
 - Alle partijen in de logistieke keten (verladers, transportbedrijven, verzekeraars, expediteurs, planners en chauffeurs) verleiden en stimuleren om voor een langer verblijf en/of overnachting niet te kiezen voor een verzorgingsplaats, maar voor een alternatieve locatie (met meer faciliteiten en meer veiligheid), waarbij voor de transportbedrijven en chauffeurs de meerwaarde van deze terreinen op moet wegen tegen de kosten;
 - Chauffeurs goed te informeren en te verwijzen naar alternatieve locaties;
 - Een parkeerduurbepaling op verzorgingsplaatsen in te voeren, en daarop ook adequaat te handhaven en dit af te stemmen op de locaties waar voldoende alternatieve parkeerplaatsen beschikbaar zijn.

Het nu voorliggende rapport geeft invulling aan dit laatste punt, parkeerduurbepaling op verzorgingsplaatsen langs de twee grote goederenvervoercorridors: de oostelijke corridor Rotterdam – A15 – Duitsland en de zuidoostelijke corridor Rotterdam – A16 – A58 – A67 – Duitsland. Maar het is noodzakelijk om daarbij rekening te houden met de bredere context waarbinnen deze maatregel moet passen. Een verplaatsing van het probleem naar het onderliggend wegennet (waterbed-effect) is in ieder geval niet wenselijk. Op de twee grote goederenvervoercorridors is vorig jaar een tekort van 2400 langparkeerplaatsen becijferd. Belangrijk uitgangspunt is dan ook dat dit tekort aan langparkeerplaatsen wordt opgelost.



Figuur 1: Corridor oost en corridor zuidoost (Bron: www.topcorridors.com)

1.2 Vraagstelling en doel van het onderzoek

Als eindresultaat worden drie uitgewerkte opties voor invoering van parkeerduurbeperking op verzorgingsplaatsen gevraagd, met voor- en nadelen en een onderlinge vergelijking op kostenindicaties en kwalitatieve aspecten. Eén van de opties moet bestaan uit een variant zonder fysieke in- en uitgangscntrole, waarbij gedacht wordt aan de inzet van bijzondere opsporingsambtenaren (BOA's).

1.3 Aanpak en werkwijze

De aanpak voor deze studie bestond uit 3 fasen: inventariseren, uitwerken, concluderen en rapporteren. Belangrijke onderdelen van deze aanpak waren een tweetal interactieve werksessies met de begeleidingsgroep. In een eerste werksessie zijn de drie uit te werken varianten vastgesteld. En nadat de drie varianten zijn uitgewerkt, is tijdens een tweede werksessie gezamenlijk de basis voor een onderlinge vergelijking gelegd. De inhoudelijke aspecten die tijdens deze werksessies aan de orde zijn geweest, volgen in de volgende hoofdstukken.

1.4 Projectafbakening

De studie betreft dus een variantenstudie voor invoering van parkeerduurbeperking op verzorgingsplaatsen, waarbij een drietal varianten worden uitgewerkt en vervolgens een voorkeursvariant wordt benoemd. Deze varianten voor parkeerduurbeperking moeten in principe generiek toepasbaar zijn op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen in Nederland. De voor te stellen maatregelen moeten 'binnen afzienbare tijd' (denk aan een periode van 2 tot 3 jaar) te realiseren zijn. En in alle gevallen is het de bedoeling dat verzorgingsplaatsen voor kort parkeren altijd openbaar en onbetaald toegankelijk blijven.

Waarom parkeerduurbeperking?

Parkeerduurbeperking op verzorgingsplaatsen langs autosnelwegen is niet alleen gewenst omdat het beleid erop gericht is dat verzorgingsplaatsen zijn bedoeld voor kort parkeren. Het voorzieningenniveau is erop ingericht dat bezoekers, en dus ook vrachtwagenchauffeurs, maar kort op een verzorgingsplaats blijven. Maar ook leidt te veel lang parkeren op bepaalde verzorgingsplaatsen tot overbelasting, waarbij door parkeren op verkeerde plekken (in de berm of op de vluchtstrook van de toe- en uitgang) de verkeersveiligheid afneemt en hinder ontstaat. Lang parkeren zal zoveel mogelijk moeten plaatsvinden op beveiligde langparkeervoorzieningen (private Truck Parkings) langs het onderliggend wegennet (OWN), waar ook de voorzieningen zijn afgestemd op een langer verblijf. Een parkeerduurbeperking op verzorgingsplaatsen langs het hoofdwegennet wordt daarbij gezien als een instrument dat kan bijdragen aan een blijvend goed netwerk van beveiligde langparkeervoorzieningen aan de Oostelijke en Zuidoostelijke goederenvervoercorridors (en in de rest van Nederland).

Definitie parkeerduurbeperking

Onder parkeerduurbeperking wordt in dit rapport verstaan het beperken van de aaneengesloten periode dat een chauffeur met vrachtwagen mag verblijven op een verzorgingsplaats (verbieden) of wenst te verblijven op een verzorgingsplaats (ontmoedigen of verleiden).



Figuur 2 Aanpak / werkwijze voor deze studie

Verbieden, ontmoedigen of verleiden?

Er zijn verschillende principes waarmee parkeerduurbeperving bereikt kan worden. Onderscheid kan worden gemaakt in verbieden, ontmoedigen of verleiden. Bij het principe van 'verbieden' wordt een maximum gesteld aan de tijd dat er op een verzorgingsplaats geparkeerd mag worden. De overtreding van een maximale parkeerduur moet worden vastgesteld waarbij vervolgens verbaliserend moet worden opgetreden. Het principe 'ontmoedigen' gaat om het onaantrekkelijk maken van ongewenst gebruik van een verzorgingsplaats (te lang parkeren), zonder het direct te verbieden. Varianten gebaseerd op het principe van betaald parkeren, zoals ook in binnensteden wordt toegepast, vallen hieronder. Pas als een maximale parkeertijd wordt overschreden, wordt verbaliserend opgetreden. Het principe 'verleiden' gaat om het inzetten maatregelen die de aanwezigheid en de aantrekkingskracht van locaties om lang te parkeren (beveiligde truckparkings) aangeven en benadrukken. Door bijvoorbeeld actuele informatie over de beschikbaarheid van parkeerlocaties kunnen chauffeurs geattendeerd worden op de mogelijkheden die beveiligde truckparkings bieden.

Tijdens de eerste werksessie met de begeleidingsgroep zijn deze principes besproken. Uiteindelijk is gezamenlijk geconcludeerd dat varianten gebaseerd op principes van 'verleiden' te weinig oplossend vermogen bieden als zelfstandige maatregel voor parkeerduurbeperving. Wel wordt dit principe als een belangrijke randvoorwaarde gezien voor het succes van parkeerduurbeperving in het algemeen. Vooral het bieden van actuele informatie over de beschikbaarheid van parkeerlocaties voor kort parkeren (langs de snelweg) en dagparkeren (op truckparkings) wordt gezien als belangrijke ondersteunende maatregel bij elke variant voor parkeerduurbeperving. In paragraaf 2.6 wordt hier nog nader op ingegaan.

Verder is tijdens dezelfde werksessie geconcludeerd dat een eventuele invoering van betaald parkeren op te veel juridische en organisatorische bezwaren stuit. Op basis daarvan is besloten om betaald parkeren, en daarmee ook het principe van 'ontmoedigen' als variant in deze studie af te laten vallen.

Blijft over dat in deze studie wordt uitgegaan van het principe 'verbieden'. De parkeerduurbeperving wordt zodanig ingevuld dat het voor vrachtwagenchauffeurs onmogelijk wordt gemaakt de dagelijkse lange rust conform het rijtijdenbesluit op een verzorgingsplaats langs de snelweg te houden. Dit betekent het verbieden van een parkeerduur van 9 uur en langer, die conform het rijtijdenbesluit moeten worden gerust als dagelijkse lange rust. De dagelijkse korte rust, van minimaal 3 uur, mag wel op een verzorgingsplaats gehouden worden. Gebaseerd op dit principe zijn uiteindelijk een drietal varianten onderscheiden en uitgewerkt. Deze varianten komen in het volgende hoofdstuk aan de orde. Omdat het gaat om het principe 'verbieden', zullen de varianten vooral zullen bestaan uit verschillende mogelijkheden voor controle en handhaving.

Voldoende langparkeervoorzieningen beschikbaar

Zoals al eerder aangegeven, kan parkeerduurbeperving op verzorgingsplaatsen alleen (succesvol) worden ingevoerd als er voldoende lang parkeervoorzieningen in de directe omgeving op het onderliggend wegennet beschikbaar zijn. Het realiseren van deze langparkeervoorzieningen als alternatief is geen onderdeel van de varianten en wordt als randvoorwaarde voor alle varianten aangenomen.

1.5 Opbouw van deze rapportage

In het volgende hoofdstuk (2) worden de drie onderzochte varianten nader beschreven en uitgewerkt. Daarbij komen per variant alle beschouwde inhoudelijke aspecten aan de orde. Vervolgens bevat hoofdstuk 3 een onderbouwing van de nadere afweging tussen de varianten. Het rapport eindigt met een hoofdstuk (4) waarin de conclusies en aanbevelingen zijn beschreven.

2 Varianten

2.1 Inleiding

In deze studie zijn drie varianten van parkeerduurbepering onderzocht. Deze varianten richten zich alle drie op het instellen van een verbod op lang parkeren op verzorgingsplaatsen (zie paragraaf 1.4), en geven alle drie invulling aan het principe van ‘verbieden’. Daarmee gaat de uitwerking van de varianten vooral in op de verschillende mogelijkheden voor controle en handhaving. De drie onderscheiden varianten zijn met de begeleidingsgroep vastgesteld, en staan weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 1 Overzicht varianten

Variant	Omschrijving	Controle	Handhaving
1	Controle en handhaving op de verzorgingsplaats door BOA's	BOA	BOA
2	In- en uitgangscontrole door systeem en gerichte handhaving op de verzorgingsplaats door BOA's	Systeem	BOA
3	In- en uitgangscontrole en handhaving met behulp van systeem, BOA stelt op afstand overtreding vast	Systeem	Systeem / BOA

Allereerst zijn in paragraaf 2.2 enkele algemene uitgangspunten beschreven die bij de uitwerking van de varianten zijn gehanteerd. In de paragrafen 2.3 t/m 2.5 staat de uitwerking van de drie varianten beschreven. Er is ook een aantal aspecten dat generiek is voor alle drie varianten. Deze aspecten staan beschreven in paragraaf 2.6.

2.2 Uitgangspunten

Lengte parkeerduurbepering

Vanuit de problematiek op verzorgingsplaatsen, zoals geschetst in paragraaf 1.4, moet een parkeerduurbepering gericht zijn op het tegengaan van een ander gebruik dan waarvoor de verzorgingsplaats (verblijfs-functie) is bedoeld. Rijkswaterstaat heeft in eerdere beleidsstukken geschreven dat ze onder een kort oponthoud verstaan een maximale verblijftijd van 4 uur³. Na 4 uur kan niet meer van een kortstondige verblijfsfunctie van de verzorgingsplaats worden gesproken. Een langere rusttijd dan 4 uur op een verzorgingsplaats is met name bij vrachtwagens problematisch. Zij houden de verzorgingsplaats onnodig lang bezet, waardoor de verblijfsfunctie voor andere weggebruikers niet / onvoldoende beschikbaar is. Uit cijfermatige onderbouwing blijkt dat de behoefte aan een kort verblijf groot is⁴. En voor langere rust zijn of worden voorzieningen (private truckparkings) in de omgeving gerealiseerd.

De verzorgingsplaats heeft een publieke functie en stelt alle weggebruikers in staat om, zonder het wegensysteem te verlaten, de reis te onderbreken om, onder meer, uit te rusten, zich te verzorgen, te tanken, voertuig en lading te inspecteren en informatie uit te wisselen, dit alles ten behoeve van het goede verloop van de reis. Het gaat om een kort oponthoud tijdens een reis (volgens “Richtlijn verzorgingsplaatsen 2010” en ‘Voorzieningen op verzorgingsplaatsen langs rijkswegen’ Stcrt. 2004, nr. 56).

³ Strategische Beheervisie Verzorgingsplaatsen 2016-2030

⁴ Betrouwbaarheidsonderzoek monitoring A67, Parkeerduur en parkeerdruk september 2013

Uitgangspunt bij deze studie is dan ook dat de maximale verblijftijd op een verzorgingsplaats gekoppeld wordt aan de verblijfsfunctie van de verzorgingsplaats. Deze variantenstudie biedt keuze uit een aantal maatregelen die een ander gebruik dan een kortstondige verblijfsfunctie verbieden.

Handhaven

In alle varianten komt het onderwerp handhaven aan bod. Onder handhaven wordt verstaan dat, bij het constateren van een overschrijding van de maximaal toegestane parkeerduur, een bekeuring wordt uitgeschreven en uitgedeeld. Als het feit ter plekke geconstateerd wordt op de verzorgingsplaats door een BOA zal hij ook de vrachtwagenchauffeur wegsturen en doorverwijzen naar een nabijgelegen truckparking op het onderliggend wegennet.

Bij wegsturen speelt nog wel de vraag of dit proportioneel is als dat betekent dat chauffeurs daardoor gedwongen worden het rijtijdenbesluit te overtreden. Dergelijke overtredingen worden doorgaans veel zwaarder bestraft dan een parkeerduuroverschrijding. De verwachting is echter dat bij maar een klein deel van de chauffeurs wegsturen ook meteen leidt tot een overtreding van het rijtijdenbesluit. Ervaringen, onder andere in het havengebied, geven dit aan⁵. Overigens ligt wegsturen bij parkeren op de vluchtstrook vaak anders, omdat dit direct tot onveilige situaties leidt en wegsturen dan wel proportioneel beschouwd wordt.

Kader inrichting verzorgingsplaatsen

Alle varianten gaan uit van een parkeerduurbepanking, die met bebording op basis van het Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens (RVV) wordt ingesteld. Voor de inrichting gaan we uit van de standaardinrichting zoals beschreven in het *Kader inrichting verzorgingsplaatsen 2019*. De parkeerterreinen zijn reeds aangeduid met parkeerborden: RVV E08a. De parkeerduurbepanking wordt ingevoerd door deze (reeds aanwezige) borden uit te rusten met een onderbord: "max X h."

De inrichting per variant is schematisch weergegeven in Bijlage 2 – Ruimtelijke visualisatie varianten.

Rij- en rusttijden

Het instellen van de parkeerduurbepanking geldt voor alle vrachtauto's en andere voertuigen (zoals bussen en touringcars) van wie de chauffeurs langer dan de voorgeschreven beperking van maximale parkeerduur gaan rusten. Dat kan een verplichte rust zijn in het kader van wetgeving rond rij- en rusttijden. Zo hebben de EU-landen, Zwitserland, Liechtenstein, Noorwegen en IJsland Europese verplichte rij- en rusttijden afgesproken (Verordening 561/2006). Nederland heeft deze verordening opgenomen in het Arbeidstijdenbesluit Vervoer. Voor een aantal andere landen zijn de rij- en rusttijden volgens het zogeheten AETR-verdrag van toepassing. De maatregel maakt geen onderscheid tussen de landen en is niet-discriminerend.

⁵ Eindrapport regionale aanpak vrachtwagenparkeren, MRDH, 2017

2.3 Variant 1: Controle en handhaving door BOA

Basisprincipes	Uitwerking	
■ Controle ter plaatse door BOA ■ Handhaving ter plaatse door BOA ■ BOA maakt ronde langs verzorgingsplaatsen volgens slim regime ■ Heterdaad en direct afhandelen overtreding (bekeuren en wegsturen) ■ BOA-taak combineren met andere werkzaamheden en/of controles	■ Inpassing ■ Beheer en exploitatie ■ Juridisch ■ Gebruik ■ Risico's	RVV-bebording aanpassen Borden binnen bestaand beheer Taakuitbreiding + instrumentarium BOA, eigen organisatie of uitbesteden AMvB en verkeersbesluit Juridische toets bewijslast op basis van handhaving door BOA Gebruiksvriendelijk, geen extra Handelingen voor chauffeurs, persoonlijk contact. Beperkte impact op beleving, geen systemen zichtbaar Taakbelasting BOA Controle en handhaving niet volledig dekkend Risico op niet sluitend krijgen



Beschrijving variant

In deze variant wordt zowel de controle als handhaving uitgevoerd door BOA's die de verzorgingsplaatsen bezoeken. Voor het instellen van de maximale parkeerduur moet de RVV-bebording op de verzorgingsplaatsen aangepast worden. De bebording toont de maximale parkeerduur.

Controlemethodiek

Controle op naleving van de parkeerduurbepanking wordt uitgevoerd door bijzondere opsporings-ambtenaren (BOA's). Deze BOA's maken gestructureerd en volgens een vast regime een ronde langs verzorgingsplaatsen om te controleren of vrachtwagens zich aan de maximaal voorgeschreven parkeerduur houden. Bij de eerste ronde leggen ze vast welke vrachtwagens aanwezig zijn. Bij de tweede ronde, na de maximale parkeerduur, leggen ze vast of diezelfde vrachtwagens er nog steeds staan. Ten behoeve van de controle, maar ook voor de handhaving, is een instrumentarium voor het vastleggen van de waarnemingen noodzakelijk, zie verder de handhavingsmethodiek.

Handhavingsmethodiek

Als een overschrijding van de parkeerduur wordt geconstateerd, zijn de BOA's bevoegd om vrachtwagens te bekeuren en weg te sturen. Daarvoor is de BOA bevoegd op basis van de daarvoor benodigde feitcodes. Het komt erop neer dat de BOA ter plekke de overtreding constateert, en daarvoor een bekeuring uitschrijft. Invordering van deze bekeuring vindt vervolgens plaats volgens bekende procedures voor verkeersovertredingen. De bekeuring moet direct betaald worden of de inning daarvan verloopt via het CJIB. Een voordeel is dat de betaling ter plekke direct kan worden afgedwongen. Nadeel is dat dit de nodige administratie met bonnenboekjes en betalingsbewijzen vraagt.

Ten behoeve van de bewijslast zal de BOA gebruik moeten maken van ondersteunende middelen en instrumenten waarmee de aanwezigheid van de vrachtwagen vastgelegd wordt. Het meest voor de hand liggend lijkt het gebruik van krijtstreep op de band of een digitaal registratiesysteem. Alleen een (digitale) blauwe kaart lijkt te fraudegevoelig, aangezien die eenvoudig terug te zetten is. Het gebruik van een (mobiele ANPR-) camera kan mogelijk ondersteunend zijn aan de bewijslast dat de vrachtwagen op beide controle-momenten aanwezig was. Echter, dit is nog geen sluitend bewijs voor de het feit dat de vrachtwagen de volledige periode, en dus te lang, aanwezig is geweest. Daarnaast zijn er waarschijnlijk nog aanvullende middelen nodig voor een effectieve handhaving (denk aan wielklemmen).

Op termijn is een mogelijk alternatief het uitlezen van de nieuwe 'digitale tachograaf'. Deze nieuwe tachograaf is in afgelopen zomer geïntroduceerd. Het duurt echter nog wel een aantal jaar voordat alle vrachtwagens daarover beschikken. Het uitlezen van de huidige tachograaf om de bewijslast rond te krijgen wordt als te bewerkelijk gezien.

Fysieke inpassing

Voor de fysieke inpassing van deze variant wordt uitgegaan van de standaardinrichting volgens het Kader inrichting verzorgingsplaatsen 2019 van Rijkswaterstaat. Om het parkeerverbod⁶ lokaal van kracht te laten zijn moeten (onder)borden bijgeplaatst worden. In de standaardinrichting staan vrachtwagen-parkeerplaatsen aangegeven met RVV E08a: verplicht in de vakken parkeren. Deze moeten worden uitgerust met het onderbord "max. x h" (x is afhankelijk van de gekozen maximale parkeerduur).

Op basis van de standaardinrichting van verzorgingsplaatsen wordt verwacht dat gemiddeld 5 sets borden (bord + onderbord) bijgeplaatst moeten worden (zie Bijlage 2 – Ruimtelijke visualisatie varianten). De visualisatie in de bijlage is ter illustratie. Bekend is dat in de praktijk niet op alle verzorgingsplaatsen de bebording exact conform de huidige richtlijn is uitgevoerd. Bij het instellen van een parkeerduurbeperking is het nadrukkelijk van belang dat op de grotere verzorgingsplaatsen de borden (bij de parkeervakken) voldoende herhaald worden. Daarnaast is het van belang dat chauffeurs die via de pomp naar het parkeerterrein rijden, het bord met maximale parkeerduur ook zien.

Beheer en exploitatie (organisatie)

De impact van deze variant op het beheer en de exploitatie van de verzorgingsplaatsen is laag. Voor het beheer van de bij te plaatsen RVV-borden is de Rijkswaterstaat-organisatie reeds ingericht. Dit past naar verwachting binnen het huidige contractmanagement, assetmanagement en het huidige aantal FTE voor beheer en exploitatie van verzorgingsplaatsen.

Daarnaast zal de organisatie ingericht moeten worden op de handhaving van de parkeerduur. De huidige (Rijkswaterstaat) organisatie is hier niet op ingericht. Momenteel beschikt de Rijkswaterstaat over WIS-BOA's die opgeleid en toegerust zijn op het handhaven op een specifiek aantal feitcodes. De inschatting van het benodigd aantal FTE voor het uitvoeren van de handhaving van de parkeerduurbeperking (zie paragraaf 3.1) laat zien dat dit onmogelijk met de huidige capaciteit uitgevoerd kan worden.

Aandachtspunt is welk onderdeel van Rijkswaterstaat verantwoordelijk is voor de uitvoering van de handhaving. Beheer van de verzorgingsplaatsen ligt hoofdzakelijk bij de regionale directies. Vanuit VWM wordt door de WIS-BOA alleen gehandhaafd op de vluchtstrook. Handhaving op de verzorgingsplaats vraagt om extra capaciteit. Hoe en door welke organisatieonderdeel dit ingevuld zal worden is nadere uitwerking buiten dit onderzoek.

⁶ In juridische termen is er, gebruik makend van het RVV bord E08a, geen sprake van een verbod, maar van een gebod om in de vakken te parkeren, en dan niet langer dan x. uur. Als een vrachtwagen langer dan x. uur in een vak parkeert, handelt hij in strijd met dit gebod, en is het mogelijk om daarop te handhaven.

Deze studie beperkt zich tot het inschatten van de benodigde capaciteit voor het uitvoeren van de handhaving. De wijze waarop dit ingevuld zou gaan worden (bijvoorbeeld uitbreiding van de organisatie of uitbesteden) is een vervolgvraag.

Juridische aspecten

In paragraaf 2.6 staat beschreven welke juridische stappen er in het algemeen voor het instellen van parkeerduurbepaling nodig zijn. De varianten zijn hierin niet onderscheidend. Voor deze variant gelden enkele bijzonderheden.

Bewijslast

Voor deze variant is de bewijslast een aandachtspunt. De BOA moet in staat gesteld worden om op basis van het bezoeken van de verzorgingsplaatsen sluitend bewijs voor de overtreding van de maximale parkeerduur te leveren. Belangrijk onderdeel hiervan is dat aangetoond kan worden dat de vrachtwagen in de periode tussen de eerste en tweede waarneming de gehele periode op de verzorgingsplaats heeft gestaan, zoals ook toegelicht bij de controle- en handhavingsmethodiek.

Bescherming persoonsgegevens

In algemene zin geldt dat zodra gebruik wordt gemaakt van persoonsgegevens aangetoond moet worden dat de persoonsgegevens beschermd zijn conform AVG. Omdat in deze variant de kentekens van chauffeurs die in overtreding worden genoteerd of geregistreerd moet aangetoond worden dat de persoonsgegevens conform AVG worden verwerkt.

Gebruikersaspecten

Vrachtwagenchauffeurs

Parkeren kan nog steeds op vergelijkbare wijze als nu het geval is. Er zijn in deze variant voor de vrachtwagenchauffeur geen (extra) handelingen nodig om te kunnen parkeren. De variant kan bijdragen aan een slechter imago van de overheid onder een deel van de vrachtwagenchauffeurs. Dit betreft de vrachtwagenchauffeurs die geen gebruik willen of kunnen maken (financieel) van beveiligde truck-parkings. Hun vrijheid wordt beperkt in combinatie met controle en bekeuren. Voor lang parkerende vrachtwagenchauffeurs (die dus in overtreding zijn) zal vooral de pakkans van invloed zijn op de beleving: hoe groter de pakkans, hoe groter de kans dat een vrachtwagen elders gaat parkeren, en daarmee dus het gewenste gedrag gaat vertonen.

Overige weggebruikers

Voor gebruikers die verzorgingsplaatsen al gebruiken voor kort parkeren verandert er niets. Een paar extra borden bij de ingang zullen weinig effect hebben op de beleving van de gebruiker. De aanwezigheid van een BOA kan voor alle bezoekers van een verzorgingsplaats, en vooral voor ouderen en kwetsbare doelgroepen, een gevoel van orde en veiligheid wekken. Daarmee kan het bijdragen aan een beter imago van de overheid onder automobilisten, vanwege minder hinder en meer capaciteit op de verzorgingsplaats.

Risico's

De inzet van BOA's voor controle én handhaving impliceert in alle gevallen dat er slechts steekproefsgewijs overtredingen van de parkeerduur op een verzorgingsplaats worden geconstateerd en geverbaliseerd. Een waterdichte handhaving is met alleen personele inzet praktisch gezien niet mogelijk.

2.4 Variant 2: Controle door systeem en handhaving door BOA

Basisprincipes	Uitwerking
■ Controle met ANPR-systeem ■ Handhaving ter plaatse door BOA ■ Controle is dekkend, handhaving afhankelijk van aanrijden ■ Heterdaad en direct afhandelen overtreding (bekeuren en wegsturen) ■ BOA-taak combineren met andere werkzaamheden en/of controles	■ Inpassing: RVV-bebording In- uitgangscntrole ANPR-camera ■ Beheer en exploitatie Borden binnen bestaand beheer Taakuitbreiding BOA of uitbesteden Instandhouding ANPR-systeem ■ Juridisch: AMvB en verkeersbesluit Sluitend bewijs ■ Gebruik: Gebruiksvriendelijk, geen extra handelingen, persoonlijk contact Beleving verandert door zichtbare controle met camera's ■ Risico's: Taakbelasting BOA Technische storingen
  	

Beschrijving variant

In deze variant wordt de controle en handhaving uitgevoerd door een BOA waarbij voor de controle gebruik wordt gemaakt van een fysiek systeem op de verzorgingsplaats. Het ANPR-systeem is hiervoor het meest geschikt (zie paragraaf 2.6). Er worden twee camera's geplaatst, één bij de ingang en één bij de uitgang. De BOA bezoekt alleen voor het bekeuren van overtredingen van de maximale parkeerdur de verzorgingsplaats. Voor het instellen van de maximale parkeerdur moet de RVV-bebording op de verzorgingsplaatsen aangepast worden. De bebording toont de maximale parkeerdur.

Controlemethodiek

Het ANPR-systeem registreert kentekens bij de in- en uitgang. Indien een bij de ingang geregistreerd kenteken niet binnen de gestelde tijd bij de uitgang is geregistreerd, is er een overtreding van de parkeerdur.

Handhavingsmethodiek

Als een overschrijding van de parkeerdur wordt geregistreerd door het ANPR-systeem, krijgt een BOA een attendering daarvan. Deze BOA op kantoor toetst de registratie uit het ANPR-systeem en stelt de overtreding vast. Daarvoor is de BOA bevoegd op basis van de daarvoor benodigde feitcodes. De BOA rijdt naar de locatie om de betreffende vrachtwagenchauffeur te bekeuren en weg te sturen. Een pré is dat de overtreders ter plaatse worden aangesproken. Dit is goed voor de gedragsverandering op lange termijn (algemene ervaring van handhavers bij de politie). Invordering van deze bekeuring vindt vervolgens plaats volgens bekende procedures voor verkeersovertredingen (CJIB). De bekeuring wordt ter plaatse direct betaald of de BOA geeft de bekeuring door aan het CJIB. Een voordeel is dat de

betaling ter plekke direct kan worden afgedwongen. Nadeel is dat dit de nodige administratie met bonnenboekjes en betalingsbewijzen vraagt.

Fysieke inpassing

Er wordt uitgegaan van het bijplaatsen van 5 sets borden (bord plus onderbord). Zie de onderbouwing hiervoor die beschreven is bij variant 1. Zie ook Bijlage 2 – Ruimtelijke visualisatie varianten. Het parkeercontrole informatiebord is juridisch niet verplicht, wel wenselijk.

Daarnaast moeten ten behoeve van de in- en uitgangscntrole een ANPR-camera langs de toe- (vóór de eerste splitsing) en uitgangsweg (na de laatste samenvoeging) van de verzorgingsplaats geplaatst worden. Een dergelijke camera neemt niet veel ruimte in en kan over het algemeen in de berm van beide wegen geplaatst worden. Daarnaast hebben de wegen voldoende rechtstand om het verkeer goed in beeld te krijgen. Daarnaast zullen stroom- en datavoorzieningen aangelegd moeten worden.

Beheer en exploitatie (organisatie)

Voor het beheer en exploitatie van de bij te plaatsen RVV-(onder)borden is de Rijkswaterstaat-organisatie reeds ingericht. Dit past naar verwachting binnen het huidige contractmanagement, assetmanagement en het huidige aantal FTE.

De ANPR-camera's zijn waarschijnlijk een nieuw object voor het assetmanagement. Dit betekent een nieuw contract voor aanschaf, beheer en onderhoud van dit systeem. Er is extra contractmanagement en functioneel beheer nodig binnen RWS voor aanschaf, beheer en onderhoud.

Een groot voordeel van het gebruik van de ANPR-camera's dat de BOA's de handhaving veel efficiënter kunnen uitvoeren. Ze kunnen gericht (locatie en tijd) op de chauffeurs in overtreding afrijden. Deze efficiency zal met name na enige tijd optreden als trends zichtbaar worden en de diensten hierop afgestemd kunnen worden. Voordeel is tevens dat de camera's ook andere kentekens registreren. Daarvan gaat preventieve werking uit op criminaliteit. En ook kunnen kentekengegevens behulpzaam zijn bij opsporingstaken.

Juridische aspecten

In paragraaf 2.5 staat beschreven welke stappen er in het algemeen voor het instellen van parkeerduurbepaling nodig zijn. De varianten zijn hierin niet onderscheidend. Ook voor deze variant gelden enkele bijzonderheden.

Bewijslast

Er is sluitend juridisch bewijs, omdat aangetoond kan worden dat het kenteken niet binnen de gestelde maximale parkeerduur in de registratie bij de uitgang voorkomt. Hierbij bestaat wel het risico dat het voertuig vertrokken is op het moment dat de BOA arriveert. De administratieve afhandeling via het CJIB op basis van bewijs verkregen met ANPR-camera's is een bekende en bewezen werkwijze voor verkeersovertredingen, denk aan snelheidscontroles en handhaving milieuzonering. Dit maakt het makkelijker om goed invulling te geven aan de bewijslast.

Voor deze variant is ook de uitvoering met 1 camera bij de ingang van de verzorgingsplaats overwogen. Er zijn meerdere redenen die pleiten voor een uitvoering met 2 camera's. De tweede camera is nodig om te weten wanneer er sprake is van een overtreding en daar gericht op te kunnen handhaven. Met 1 camera is niet op afstand bekend welke vrachtwagens alweer zijn weggereden. En met een tweede camera nemen de mogelijkheden voor extra toepassing van de (geanonimiseerde) gegevens toe. Denk aan bijvoorbeeld actuele bezettingsgraden van verzorgingsplaatsen.

Bescherming persoonsgegevens

Omdat in deze variant camera's de kentekens registreren van voertuigen die niet in overtreding zijn, of zelfs niet relevant zijn (personenauto's), zal er een proces ingericht moeten worden om deze irrelevante kentekens onmiddellijk te verwijderen. In het kader van de AVG houdt dit ook in dat periodiek aangetoond moet worden dat dit ook daadwerkelijk gebeurt. Om dit te regelen is wel een zwaarder juridisch traject nodig dan bij variant 1, waar alleen persoonsgegevens geregistreerd worden van chauffeurs die in overtreding zijn.

Gebruikersaspecten

Vrachtwagenchauffeurs

Parkeren kan nog steeds op vergelijkbare wijze als nu het geval is. Er zijn in deze variant voor de vrachtwagenchauffeur geen (extra) handelingen nodig om te kunnen parkeren. De variant kan bijdragen aan een slechter imago van de overheid onder een deel van de (vrachtwagen)chauffeurs. De aanwezigheid van de ANPR-camera's kan het gevoel geven gecontroleerd te worden en daardoor onbehaaglijk overkomen. Dit betreft vooral de vrachtwagenchauffeurs die geen gebruik willen of kunnen maken (financieel) van beveiligde truckparkings. Hun vrijheid wordt beperkt in combinatie met controle en bekeuren. Voor lang parkerende vrachtwagenchauffeurs (die dus in overtreding zijn) zal vooral de pakkans van invloed zijn op de beleving: hoe groter de pakkans, hoe groter de kans dat een vrachtwagen elders gaat parkeren, en daarmee dus het gewenste gedrag gaat vertonen. De pakkans zal in deze variant naar verwachting groter zijn dan in variant 1.

Overige weggebruikers

Voor gebruikers die verzorgingsplaatsen al gebruiken voor kort parkeren verandert er niets. Een paar extra borden bij de ingang zullen weinig effect hebben op de beleving van de gebruiker. De aanwezigheid van de ANPR-camera's hebben wel effect. In combinatie met de aanwezigheid van een BOA kan dat voor alle bezoekers aan een verzorgingsplaats, en met name ouderen en kwetsbare doelgroepen, een gevoel van orde en veiligheid wekken. Voor anderen kan het weer een gevoel van onbehagen ('Big Brother is watching') oproepen. Over het algemeen kan deze variant bijdragen aan een beter imago van de overheid onder automobilisten, vanwege minder hinder en meer capaciteit op de verzorgingsplaats.

Risico's

De inzet van BOA's voor handhaving impliceert ook in deze variant dat er slechts steekproefsgewijs overtredingen van de parkeerduur op een verzorgingsplaats worden geconstateerd en geverbaliseerd. Hoewel de pakkans door gerichte aanwezigheid van de BOA wel hoger zal zijn, is ook hier een waterdichte handhaving praktisch gezien niet mogelijk. En ook hier ligt weer een relatie met de pakkans voor te lang parkerende vrachtwagens. In ieder geval is de wijze waarop geverbaliseerd wordt juridisch gezien mogelijk, en zal de kans op bezwaarprocedures daardoor niet heel groot zijn. Maar het belangrijkste risico van deze variant blijft dat met een te lage pakkans (bijvoorbeeld als gevolg van een te lage inzet van BOA's vanuit kostenoverwegingen) het gewenste effect uitblijft.

2.5 Variant 3: Controle en handhaving met systeem

Basisprincipes

- Controle door ANPR-camera
- Handhaving door ANPR-camera
- Automatisch toezicht en invordering
- Administratieve afhandeling CJIB
- Bekeuren, niet wegsturen
- Geen (structurele) inzet BOA



Uitwerking

- **Inpassing:** RVV-bebording
In- en uitgangscntrole ANPR
- **Beheer en exploitatie** Borden binnen bestaand beheer
Instandhouding ANPR-systeem
- **Juridisch:** Verkeersbesluit
Strafrechtelijke invordering via CJIB Parallel trekken met snelheidscontroles
- **Gebruik:** Gebruiksvriendelijk, geen extra handelingen, bekeuring achteraf
Beleving verandert door zichtbare controle met camera's
- **Risico's:** Technische storingen
Niet kunnen terugvallen op BOA's
Geen volledige uitwisseling van buitenlandse kentekens

Beschrijving variant

In deze variant vindt zowel de controle als handhaving automatisch plaats met behulp van een ANPR-systeem (zie paragraaf 2.6). Een BOA controleert op afstand de overtredingen. Voor het instellen van de maximale parkeerduur moet de RVV-bebording op de verzorgingsplaatsen aangepast worden. De bebording toont de maximale parkeerduur.

Controlemethodiek

Als een overschrijding van de parkeerduur wordt geregistreerd door het ANPR-systeem, krijgt een BOA een attendering daarvan. Deze BOA op kantoor toetst de registratie uit het ANPR-systeem, d.w.z. stelt de overtreding vast. Daarvoor is de BOA bevoegd op basis van de daarvoor benodigde feitcodes.

Handhavingsmethodiek

Als een overschrijding van de parkeerduur wordt vastgesteld door de BOA, verwerkt de BOA dit administratief zodat de overtreding bij het CJIB komt. Verschil met de voorgaand varianten is dat de betreffende vrachtwagenchauffeur niet aangesproken en weggestuurd wordt (heterdaad).

Het CJIB verzorgt de invordering voor zowel Nederlandse als buitenlandse kenteken. Aandachtspunt is dat de lijst met landen waartussen dergelijke overtredingen worden uitgewisseld groeit maar nog niet compleet is. In onderstaande tabel staan de landen vermeld waarmee op dit moment (2019) uitwisseling is geregeld, en waar de bekeuringen dus ook daadwerkelijk bij de overtreder terecht komen.

De vraag is of de invordering van de boetes bij buitenlandse chauffeurs in de praktijk echt gaat werken. Bij de milieuzone Maasvlakte blijken hier momenteel problemen mee. Het probleem lijkt hem niet te zitten in de uitwisseling van de gegevens maar in de daadwerkelijke inning van de boete door de lokale autoriteiten. Resultaat is wel dat daardoor alleen de Nederlandse kentekens beboet worden. Mocht dit ook in deze variant het geval blijken, dan zal dat tot weerstand bij de transportsector leiden. Daarnaast is van belang dat met de Cross-border richtlijn de uitwisseling van boetes is geregeld voor een aantal specifieke overtredingen met impact. De nieuwe feitcode voor parkeerduurbepanking zal hier niet onder vallen en toegevoegd moeten worden.

Tabel 2 Overzicht landen waartussen overdracht van geldelijke sancties plaatsvindt in Europa

Landen waartussen een overdracht van geldelijke sancties plaatsvindt			
Malta	Litouwen	Zweden	Nederland
Luxemburg	Finland	Hongarije	Roemenië
Cyprus	Slowakije	Tsjechië	Polen
Estland	Denemarken	België	Spanje
Slovenië	Bulgarije	Portugal	Italië
Letland	Oostenrijk	Griekenland	Verenigd Koninkrijk
Frankrijk	Duitsland		

Door de inzet van camera's is de controle op de parkeerduur waterdicht. De camerasystemen functioneren 24 uur per dag, en in principe wordt elke overtreding van de maximale parkeerduur geconstateerd. En doordat de verbalisering ook goeddeels geautomatiseerd plaatsvindt, zal de handhaving goeddeels waterdicht kunnen zijn.

Fysieke inpassing

Er wordt uitgegaan van het bijplaatsen van 5 sets borden (bord+ onderbord). Zie de onderbouwing hiervoor die beschreven is bij variant 1. Zie ook Bijlage 2 – Ruimtelijke visualisatie varianten.

Er wordt tevens uitgegaan van een ANPR-camera bij de inrit en een ANPR-camera bij de uitrit, op basis van hetzelfde als bij variant 2.

Beheer / exploitatie (organisatie)

De impact van deze variant is deels gelijk aan variant 2. Kenmerkende verschillen zijn dat er geen BOA's aan te pas komen, maar in plaats daarvan een inkoop van de betreffende CJIB-diensten voor de verbalisering. Voor het beheer en exploitatie van de bij te plaatsen RVV-(onder)borden is de Rijkswaterstaat-organisatie reeds ingericht. Dit past naar verwachting binnen het huidige contractmanagement, assetmanagement en het huidige aantal FTE. De ANPR-camera's zijn een nieuw object voor het assetmanagement. Dit betekent een nieuw contract voor aanschaf, beheer en onderhoud van dit systeem. Daarbij komt de inkoop van de CJIB-diensten voor verbalisering. Er is extra contractmanagement en functioneel beheer nodig binnen RWS voor aanschaf, beheer en onderhoud.

Ook bij deze variant is, hoewel op afstand, sprake van de inzet van een BOA omdat wettelijk de overtreding vastgesteld en de boete opgelegd moet worden door een persoon. De vraag is met welke frequentie het verwerken van de overtreding (per week of maand) kan gebeuren. Dit is afhankelijk van of daarmee nog sprake is van een 'redelijke termijn'.

Juridische aspecten

In paragraaf 2.5 staat beschreven welke stappen er in het algemeen voor het instellen van parkeerduurbepanking nodig zijn. De varianten zijn hierin niet onderscheidend. Ook voor deze variant gelden enkele bijzonderheden.

Bewijslast

Er is met ANPR-camera's sluitend juridisch bewijs, omdat aangetoond kan worden dat het kenteken niet binnen de gestelde maximale parkeerduur in de registratie bij de uitgang voorkomt. De administratieve afhandeling via het CJIB op basis van bewijs verkregen met ANPR-camera's is een bekende en bewezen werkwijze voor verkeersovertredingen, denk aan snelheidscontroles en handhaving milieuzonering. Dit maakt het makkelijker om goed invulling te geven aan de bewijslast.

Bescherming persoonsgegevens

Omdat in deze variant camera's de kentekens registreren van voertuigen die niet in overtreding zijn, of zelfs niet relevant zijn (personenauto's), zal er net als bij variant 2 een proces ingericht moeten worden om deze irrelevante kentekens onmiddellijk te verwijderen. In het kader van de AVG houdt dit ook in dat periodiek aangetoond moet worden dat dit ook daadwerkelijk gebeurt. Om dit te regelen is wel een zwaarder juridisch traject nodig dan bij variant 1, waar alleen persoonsgegevens geregistreerd worden van chauffeurs die in overtreding zijn.

Gebruikersaspecten

Vrachtwagenchauffeurs

Parkeren kan nog steeds op vergelijkbare wijze als nu het geval is. Er zijn in deze variant voor de vrachtwagenchauffeur geen (extra) handelingen nodig om te kunnen parkeren. De variant kan bijdragen aan een slechter imago van de overheid onder een deel van de (vrachtwagen)chauffeurs. De aanwezigheid van de ANPR-camera's kan het gevoel geven gecontroleerd te worden en daardoor onbehaaglijk overkomen. Dit betreft vooral de vrachtwagenchauffeurs die geen gebruik willen of kunnen maken (financieel) van beveiligde truckparkings. Hun vrijheid wordt beperkt in combinatie met controle en bekeuren. Voor lang parkerende vrachtwagenchauffeurs (die dus in overtreding zijn) zal vooral de pakkans van invloed zijn op de beleving: hoe groter de pakkans, hoe groter de kans dat een vrachtwagen elders gaat parkeren, en daarmee dus het gewenste gedrag gaat vertonen. En de pakkans is in deze variant in principe 100%.

Overige weggebruikers

Voor gebruikers die verzorgingsplaatsen al gebruiken voor kort parkeren verandert er niets. Een paar extra borden bij de ingang zullen weinig effect hebben op de beleving van de gebruiker. De aanwezigheid van de ANPR-camera's hebben wel effect. In combinatie met de aanwezigheid van een BOA kan dat voor ouderen en kwetsbare doelgroepen een gevoel van orde & veiligheid wekken. Voor anderen kan het weer een gevoel van onbehagen ('Big Brother is watching') oproepen. Over het algemeen kan de variant wel bijdragen aan een beter imago van de overheid onder automobilisten, vanwege minder hinder en meer capaciteit op de verzorgingsplaats.

Risico's

Enige factoren die ervoor zorgen dat de pakkans niet 100% kan zijn, zijn technische storingen en het feit dat niet met alle Europese landen overdracht van geldelijke sancties plaatsvindt als gevolg van problemen met de daadwerkelijke inning van boetes door de lokale autoriteiten in het land van herkomst. Maar deze variant ken, ten opzichte van de vorige varianten, de hoogste pakkans en dus ook de grootste kans dat een vrachtwagen elders gaat parkeren, en daarmee dus het gewenste gedrag gaat vertonen.

2.6 Generieke aspecten

Afweging ondersteunende systemen t.b.v. controle en handhaving

Bij varianten 2 en 3 is/wordt gebruik gemaakt van een intelligent systeem om de parkeerduur te bepalen en daarmee de bewijslast voor de BOA te onderbouwen. Uiteindelijk zijn daar verschillende technieken voor mogelijk. Dit kan met bijvoorbeeld het detecteren van aanwezigheid of beweging, bijvoorbeeld met overzichtscamera's op hoogte, infrarood sensors of inductie. Dergelijke systemen behoeven uitgebreide ijking/kalibratie. En de bewijslast is zwaar, omdat de wet een boete ziet als een strafsancie en daarvoor gelden strenge bewijsregels voor de oplegging daarvan. Het is niet duidelijk of het mogelijk is om op basis van beweging of beeldanalyse te bewijzen om welk voertuig (overtreder) het gaat en hier een sanctie op gegeven kan worden. Kans op bezwaren zijn dan groot.

Het enige systeem dat op dit moment voldoet aan de strenge eisen die wettelijk aan ijking en kalibratie worden gesteld, zijn ANPR-systemen. ANPR staat voor Automatic Number Plate Recognition (ANPR). Dergelijke ANPR-camera's zijn in staat om automatisch kentekens te registreren van voertuigen die in beeld verschijnen. Ze worden al op brede schaal toegepast, onder andere in het havengebied Rotterdam en bijvoorbeeld voor handhaving op het gebied van overbelading (Weigh in Motion). Door bij de ingang en de uitgang van een verzorgingsplaats een ANPR-camera te plaatsen, en het tijdstip van inrijden en uitrijden van een gelijk kenteken met elkaar te vergelijken, wordt een exacte waarde van de verblijfsduur op de verzorgingsplaats verkregen. Nu is verblijfsduur niet exact hetzelfde als de parkeerduur, maar het is wel (juridisch) te onderbouwen dat bij overschrijding van een bepaalde verblijfsduur ook de maximaal toegestane parkeerduur wordt overschreden.



Vooraf vanwege het feit dat ANPR-systemen voldoen aan de wettelijke eisen voor ijking en kalibratie, is het advies om ANPR-systemen toe te passen voor het bepalen van de verblijfsduur van vrachtwagens op verzorgingsplaatsen. Hiermee kunnen betrouwbare registraties plaatsvinden en wordt onomstotelijk bewijs vergaard van een overtreding. Een ANPR-systeem is ook relatief laag in kosten omdat het beperkt blijft tot in- uitgangscntrole. Er is geen dekking nodig over het gehele terrein. Bij andere parkeersystemen is vaak meer dekking nodig, bijvoorbeeld per parkeervak.

Juridische verankering

In onderstaande tabel is samengevat welke zaken geregeld moeten worden om het instellen en handhaven van de parkeerdurbeperking juridisch goed te regelen. Daarna volgen enkele nadere verduidelijkingen van onderdelen van deze tabel.

Tabel 3 Samenvatting benodigde juridische stappen

Samenvatting benodigde juridische stappen voor invoering parkeerdurbeperking op verzorgingsplaatsen		
RVV 1990 en verkeersbesluit	Eén verkeersbesluit te nemen door Rijkswaterstaat voor de minister.	Het nemen van een verkeersbesluit is een bekend proces. Geen juridisch risico.
Bevoegdheidsverdeling handhaving en invordering	BOA's zijn bevoegd om te handhaven op specifieke feiten, zoals roodkruis-negatie en parkeren op de vluchstrook. Een nieuwe feitcode is nodig. Verkeersovertreding wordt afgedaan	Het uitbreiden van feitcodes is een bekend proces. Geen juridisch risico.

Samenvatting benodigde juridische stappen voor invoering parkeerdurbeperking op verzorgingsplaatsen		
	volgens het bestuursrecht (Wet Mulder).	
Beschermen persoonsgegevens (AVG)	Persoonsgegevens worden ten behoeve van de handhaving geregistreerd en moeten aantoonbaar beschermd zijn conform AVG.	Proces vergelijkbaar met handhaving op andere verkeersovertredingen. Geen juridisch risico.

RVV 1990 en verkeersbesluit

Er moet voor het instellen van en handhaven op parkeerdur een nieuw juridisch besluit genomen worden⁷. Het advies is om daarvoor één landelijk verkeersbesluit te nemen, en dit niet per verzorgingsplaats afzonderlijk dit lokaal te regelen.⁸ Het verkeersbesluit is een concretisering op het RVV 1990 zodat per verzorgingsplaats aangegeven kan worden of en op welke wijze de parkeerdurbeperking geldt. In het verkeersbesluit moeten alle verzorgingsplaatsen specifiek benoemd worden. Met een verkeersbesluit geldt altijd dat de overtreding bestuursrechtelijk middels de Wet Mulder⁹ wordt afgehandeld, en niet strafrechtelijk. Het voordeel van een landelijk besluit is ook dat bij een generieke regelgeving voor alle verzorgingsplaatsen eventueel bezwaar en beroep minder kans van slagen heeft.

Bevoegdheidsverdeling

Binnen de scope van dit onderzoek valt het uitbreiden van de bevoegdheden van BOA's met de feitcode die te maken heeft met het overschrijden van de parkeerdur. Het is denkbaar dat ook de feitcode die betrekking heeft op parkeren buiten de vakken meegenomen wordt, maar dan zal de bevoegdheid van de BOA ook met de daarvoor benodigde feitcode moeten worden uitgebreid.

Bescherming persoonsgegevens

De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) is van toepassing als er persoons gerelateerde gegevens (zoals een kenteken) geregistreerd worden. Dit is bij alle drie de varianten het geval, en dat vergt juridische aandacht. Verschil is wel dat bij variant 1 alleen persoonsgegevens geregistreerd worden van chauffeurs die een overtreding van de parkeerdur hebben begaan. Bij de varianten 2 en 3 worden ook gegevens (kentekens) geregistreerd van personen die niet in overtreding zijn. Voor deze (grote groep) gegevens zal een proces ingericht moeten worden waarbij aangetoond wordt dat deze gegevens niet herleidbaar naar personen opgeslagen en bewaard worden. Het juridisch traject om dit te organiseren, en te controleren, zal intensiever zijn dan bij variant 1.

Overige juridische aandachtspunten

Hoewel het uitgangspunt voor de maatregel parkeerdurbeperking is dat er voldoende langparkeerfaciliteiten op het onderliggend wegennet beschikbaar zijn, is de verwachting dat dit juridisch ook een verplichting zal zijn. Er zijn voorbeelden bekend (o.a. Vlaanderen) dat er boetes vernietigd zijn omdat er onvoldoende alternatieve parkeergelegenheid beschikbaar waren. Mocht dat hier ook gebeuren, dan valt een belangrijke pijler onder de maatregel parkeerdurbeperking weg. Verder is het goed nog te

⁷ Op sommige verzorgingsplaatsen is een onderbord geplaatst met een maximale parkeerdur van 24 uur. Dit onderbord mist een verkeersbesluit en heeft daarom nu geen status, tenzij dit lokaal via een Algemene Politie Verordening (APV) geregeld is.

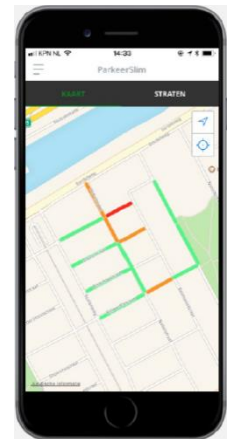
⁸ Een verkeersbesluit krachtens artikel 15 van de Wegenverkeerswet 1994 (hierna Wvww) voor de plaatsing van de in artikel 12 van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (hierna BABW) opgenomen verkeerstekens, evenals voor onderborden, voor zover daardoor een verbod of gebod ontstaat of wordt gewijzigd) die door de minister of RWS voor de minister kan worden genomen (artikel 17, eerste lid, onder a Wvww)

⁹ De Nederlandse Wet van 3 juli 1989, houdende administratiefrechtelijke afdoening van inbreuken op bepaalde verkeersvoorschriften (Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, lex Mulder, wet Mulder), bepaalt voor veel verkeersovertredingen dat deze volgens het bestuursrecht worden afgedaan, niet volgens het strafrecht. De wet is genoemd naar mr. dr. Albert Mulder (1916-1995), secretaris-generaal van het Ministerie van Justitie en lid van de Raad van State.

benadrukken dat bij de juridische verankering van de maatregel aandacht besteed moet worden aan de relatie tussen parkeerduur en verblijfsduur, en waar precies op gehandhaafd moet gaan worden.

Actuele informatie over beschikbaarheid private truckparkings

Aanvullend aan de beschreven varianten is het in alle gevallen gewenst, zo niet noodzakelijk, om met actuele informatie over de beschikbaarheid van parkeerlocaties voor kort parkeren (langs de snelweg) én lang parkeren (op truckparkings) chauffeurs te 'verleiden' om op gewenste locaties te parkeren. Mede in Europees verband wordt aan een netwerk van beveiligde truckparkings gewerkt¹⁰. Onderdeel daarvan betreft het verstrekken van informatiediensten voor veilige en beveiligde parkeerplaatsen voor vrachtwagens en bedrijfsvoertuigen ("European truck drivers need to have appropriate information on safe and secure parking places."). Met behulp van systemen voor dynamische informatievoorziening (langs de weg of in het voertuig) kan met behulp van actuele data aan de chauffeur gecommuniceerd worden waar en hoeveel parkeerplek er op een bepaald moment beschikbaar is. In Nederland fungeert het NDW als toegangspunt voor het uitwisselen van data over veilige en beveiligde parkeerplaatsen. Verder is de Werkgroep Truckparkeren momenteel bezig met het inventariseren van de nu beschikbare informatievoorziening en ontwikkelingen (o.a. diverse apps en websites). Vanuit het netwerk Truckparkeren wil men ervoor zorgen dat er voldoende en betrouwbare informatie over beschikbare capaciteit op verzorgingsplaatsen beschikbaar komt. De ontwikkeling ervan wordt overgelaten aan de markt, maar in potentie is de basis aanwezig om alle real time informatie over de actuele bezetting van verzorgingsplaatsen en truckparkings te bundelen.



Met alle relevante data op een centrale plek is het mogelijk om real-time inzicht te bieden in de precieze locaties van vrije of bezette parkeerplaatsen (Smart Parking). Dit kan zowel via een app in de vrachtwagen als op informatiepanelen langs de weg en op parkeerplaatsen. Daardoor wordt het voor vrachtwagenchauffeurs eenvoudig om de laatste vrije parkeerplaatsen in de buurt en binnen de begrenzingen van de tachograaf te vinden. In hoeverre deze informatievoorziening bijdraagt aan de parkeerkeuzes van een vrachtwagenchauffeur en wat het effect daarvan is, is niet duidelijk. De inschatting in deze studie (door de begeleidingsgroep tijdens de eerste werksessie) is dat dit hooguit ondersteunend kan zijn aan de hiervoor beschreven varianten voor parkeerduurbepaling, mede door de vrijblijvendheid van de chauffeur om iets te doen met de informatie.

Om die vrijblijvendheid uit te bannen zou het beter zijn de informatie over de actuele beschikbaarheid van parkeervoorzieningen (zowel voor kort parkeren op verzorgingsplaatsen als voor lang parkeren op truckparkings) te combineren met de logistieke data die transporteurs gebruiken bij het plannen van hun ritten. De beschikbaarheid van actuele parkeerdata maakt het mogelijk om het rusten beter te integreren in het logistieke planningsproces en maakt het voor transporteurs mogelijk daarop te kunnen plannen. Met een beter inzicht in waar, wanneer en onder welke omstandigheden gerust kan worden, kunnen transporteurs ook beter anticiperen als een vrachtwagen eerder of later verwacht wordt op het laad- of losadres dan de vooraf gereserveerde boekingstijd/timeslot. Ze kunnen dan hun chauffeur doorgeven waar deze dan tijdelijk kan parkeren (truckparking of verzorgingsplaats, afhankelijk van de beoogde duur). Door trucks ook te sturen op hun parkeerlocatie, kan onder andere onnodige belasting van het wegennet tijdens piekuren en wild parkeren nabij de bestemming voorkomen worden.

¹⁰ *Intelligent transport systems. Safe and secure truckparking (2016). European Commission, Mobility and Transport*

3 Afweging varianten

Om zicht te krijgen op de maatschappelijke waarde van de verschillende varianten is een Quick scan Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) opgesteld. In deze MKBA zijn de drie hiervoor beschreven varianten beschouwd.

De kostenzijde van de MKBA, de directe effecten, betreffen de investeringskosten voor het realiseren van de benodigde voorzieningen, de extra kosten voor instandhouding (beheer- en onderhoudskosten) en de exploitatiekosten voor invulling van de varianten gedurende langere tijd.

Aan de batenzijde van de MKBA, de maatschappelijke effecten, geldt dat alle drie te beschouwen varianten hetzelfde maatschappelijk gewenste effect nastreven. Daarmee wordt een MKBA niet meer dan een kostenminimalisatie: het maatschappelijk gewenste effect bereiken tegen zo gering mogelijke kosten. Immers, alle varianten dragen bij aan verbetering van de verkeersveiligheid door verbeterde mogelijkheden om de korte rust te faciliteren op verzorgingsplaatsen. Alle varianten richten zich op het terugdringen van de overbelasting op verzorgingsplaatsen, en op het voorkómen van parkerende vrachtwagens op vluchtstroken en andere onjuiste plekken in de nabijheid van verzorgingsplaatsen langs het hoofdwegennet. En dat alles ervan uitgaande dat er voldoende mogelijkheden zijn voor de lange rust op truckparkings met voorzieningen op het onderliggend wegennet. Ervan uitgaande dat alle drie de varianten hetzelfde maatschappelijk gewenste effect bereiken, dan wordt een MKBA niet meer dan een kostenminimalisatie: het maatschappelijk gewenste effect bereiken tegen zo gering mogelijke kosten. De inschatting van de kosten voor invoering van de varianten wordt daarmee de beslissende factor. Deze kosteninschatting staat beschreven in paragraaf 3.1.

Nu is het uitgangspunt dat de drie varianten hetzelfde maatschappelijk gewenste effect bereiken niet helemaal geldig. Met name op het onderdeel handhaving verschillen de varianten van elkaar in de mate waarin ze in staat zijn overtredingen van de parkeerduur te constateren en te verbaliseren. En daarnaast gelden ook bepaalde neveneffecten bij elke variant, die verschillend gewogen kunnen worden en een indirect effect kunnen hebben op de maatschappelijke baten van de betreffende variant. Vandaar dat er, naast een inschatting van de kosten voor invoering van elk van de varianten, ook een kwalitatieve beoordeling gegeven wordt van de mate waarin elke variant voldoet aan het bereiken van het maatschappelijk gewenste effect. Deze beoordeling van externe maatschappelijke effecten heeft plaats gevonden op basis van 'expert judgement', en is beschreven in paragraaf 3.2.

3.1 Kostenindicaties

De kostenindicaties voor de drie varianten zijn uitgewerkt, waarbij onderscheid is gemaakt tussen eenmalige investeringskosten en jaarlijkse exploitatiekosten. Voor beide onderdelen gelden de volgende algemene uitgangspunten:

- Prijspeil 2020;
- Kostenindicatie op basis van eenheidsprijzen;
- Zichtperiode is 15 jaar (dus geen afschrijving/vervanging van systemen meegerekend);
- Berekening op basis van de corridor in de regio Venlo (A67 tussen Eindhoven en Venlo/Duitse grens). Dit betreft:
 - 10 verzorgingsplaatsen over een afstand van ongeveer 50 kilometer;
 - Verzorgingsplaatsen in beide richtingen worden meegenomen;
 - Alleen handhaving op parkeerduur op verzorgingsplaats, niet op foutparkeren op de verzorgingsplaats of langs de vluchtstrook;
 - Geen combinatie met handhaving op foutparkeren op het onderliggend wegennet;

- Exclusief flankerende maatregelen.

Hoewel bij de kostenindicaties vooral gekeken is naar de corridor Eindhoven - Venlo/Duitse grens, kan gesteld worden dat, qua kosten, de corridor langs de A15/A12 in de regio Duiven vergelijkbaar zullen zijn. Deze corridor heeft een vergelijkbare lengte en een vergelijkbaar aantal verzorgingsplaatsen.

Bij de kostenindicaties is verder niet gekeken naar de mogelijkheden voor besparingen op andere kostenposten, die verzorgingsplaatsen met zich meebrengen. Zo is het denkbaar dat er schaalvoordeel te halen valt als handhavingstaken gecombineerd worden met andere taken, bijvoorbeeld op het gebied van openbare orde, verkeersveiligheid, inspectie van infrastructuur, reiniging en dergelijke. Daarnaast kunnen de kosten voor aanleg van ANPR-systemen wellicht gedeeld worden als deze ook gebruikt worden voor dataverzameling (bezetting verzorgingsplaatsen, gemiddelde parkeerduur) en intelligente toepassingen die gebruik maken van die data.

3.1.1 Eenmalige investeringskosten

Bij het inschatten van de eenmalige investeringskosten per variant zijn onderstaande uitgangspunten gehanteerd. Het overzicht van eenmalige kosten is opgenomen in tabel 4.

Bebording

Voor de fysieke inpassing van de bebording is uitgegaan van de standaardinrichting volgens het Rijkswaterstaat kader inrichting verzorgingsplaatsen 2019. Er wordt uitgegaan van het bijplaatsen van 5 sets borden (bord plus onderbord). In praktijk zijn niet alle verzorgingsplaatsen uitgevoerd conform de standaard en zijn wellicht meer borden nodig. Gezien het beperkt aantal bij te plaatsen borden ligt het voor de hand dit via bestaande overeenkomsten met aannemers/onderhoudspartijen onderhands te organiseren. Voor elk van de varianten is deze kostenpost gelijk.

ANPR

In de varianten 2 en 3 zijn ANPR-camera's voorzien bij de ingang en de uitgang van de verzorgingsplaats. Er wordt dus uitgegaan van 2 vaste ANPR-camera's per verzorgingsplaats. In de eenheidsprijs per camera is ook rekening gehouden met kosten voor mastmateriaal en aansluiten op het elektriciteitsnet. Eventuele meerkosten voor aanleg of verlegging van kabels en leidingen ten behoeve van de elektriciteitsvoorziening zijn hier vooralsnog buiten beschouwing gelaten.

Centrale systemen en verwerking

Dit betreft kosten voor de aanschaf van centrale systemen om de beelden van de ANPR-camera's te kunnen verwerken, verblijfsduur op de verzorgingsplaats te kunnen vaststellen en gegevens te kunnen uitwisselen tussen RWS, RDW, CJIB en andere benodigde instanties. Ook de kosten voor opzet van de benodigde netwerkverbindingen (VPN-tunnels e.d.) vallen hieronder. Uitgangspunt is dat voor de gehele corridor één centraal systeem voor verwerking wordt opgezet.

Opleiding en uitrusting BOA's

Voorafgaand aan de invoering van de verschillende varianten voor parkeerduurbepaling zullen de BOA's ook opgeleid en getraind moeten worden. Daarnaast zijn de eenmalige kosten voor de benodigde uitrusting (voertuig, apparatuur) van de BOA's hierbij inbegrepen.

Juridische borging

Onder de eenmalige kosten voor juridische borging valt voornamelijk de inzet van juristen (van RWS of Ministerie) om de benodigde wettelijke grondslagen te realiseren (landelijk verkeersbesluit, uitbreiden feitcodes voor BOA's, AVG).

Projectkosten en onvoorzien

Bij het rekenen met eenheidsprijzen geldt dat algemene voorbereidingskosten (engineering), btw en inrichting van een projectorganisatie bij de wegbeheerder daar niet onder vallen. Een vaak gehanteerde vuistregel is om een opslag van 50% te hanteren voor dergelijke algemene projectkosten. Daarnaast is ook nog gerekend met een percentage onvoorzien (15%) om met name onzekerheden in de aanleg van systemen af te dekken.

Tabel 4 Overzicht eenmalige investeringen per variant, corridor Venlo/A67

Enmalige investeringen (x € 1.000)	Variant 1	Variant 2	Variant 3
- bebording	100	100	100
- ANPR		500	500
- Centrale systemen en verwerking	175	205	205
- Opleiding en uitrusting BOA's	456	165	55
- Juridische borging	336	336	252
- Projectkosten (overhead, %-age)	366	485	430
- Onvoorzien (%-age)	110	146	129
Totaal investeringen (x € 1.000)	1.543	1.937	1.671

3.1.2 Jaarlijkse exploitatiekosten

De jaarlijkse exploitatiekosten per variant zijn ingeschat op basis van onderstaande uitgangspunten. Het overzicht aan jaarlijkse exploitatiekosten is weergegeven in tabel 5.

Inzet BOA's

Belangrijkste jaarlijkse exploitatielast betreft de inzet van BOA's. Per variant is globaal het aantal uren bepaald die nodig zijn om een redelijk niveau van handhaving te realiseren. Voor de kostenindicatie is dit aantal uren vermenigvuldigd met een eenheidsprijs voor het uurtarief van een BOA. In dit uurtarief is, naast loonkosten en overhead, ook rekening gehouden met kosten voor periodieke bijscholing van BOA's. De kosten voor inzet van BOA's betreft veruit de grootste kostenpost in de jaarlijkse exploitatie. In variant 1 komt het erop neer dat 3 keer per dag elke verzorgingsplaats bezocht wordt door een team van 2 BOA's voor controle en handhaving met eventueel verbaliseren van geparkeerde vrachtwagens. Daarmee bedragen de kosten voor inzet van BOA's in deze variant op jaarbasis zo'n 1.9 miljoen euro (ongeveer 16 FTE). En stel dat in deze variant niet gekozen wordt voor 3 keer per dag een bezoek aan elke verzorgingsplaats, maar bijvoorbeeld 6 keer, dan nemen deze jaarlijkse kosten

Tijdsinschatting voor inzet BOA's variant 1:

- Controle en handhaving (verbaliseren) in teams van 2 personen.
- Controle en handhaving per verzorgingsplaats bij voorkeur hetzelfde team.
- Elke verzorgingsplaats wordt per dienst 1x bezocht voor controle en 1x bezocht voor handhaving. Per 24 uur zijn er drie intervallen waar op overschrijding van de parkeerduur gehandhaafd wordt.
- Er is uitgegaan van de controle en handhaving op alleen de verzorgingsplaatsen en niet op foutparkeren.

Tijdsinschatting voor inzet BOA's variant 2:

- Omdat de overtredingen voorafgaand aan het bezoek bekend zijn, kunnen verzorgingsplaatsen 's gerichter worden bezocht, en zal minder tijd nodig is voor verbaliseren.

toe tot bijna 2.8 miljoen euro (ongeveer 25 FTE) op jaarbasis. In variant 2 zijn BOA's alleen op afroep nodig om te verbaliseren, als het ANPR-systeem aangeeft dat er vrachtwagens langer dan de toegestane parkeerduur aanwezig zijn. Dat betekent dat ze niet een vast aantal keren de verzorgingsplaats bezoeken, maar op afroep hun bezoekfrequentie en route bepalen. Daarmee zijn minder BOA's nodig dan in variant 1 (6 FTE). Variant 3 is verreweg het minst arbeidsintensief. In feite zou deze variant met 1 FTE ingevuld kunnen worden, maar er is rekening gehouden met 2 FTE, om af en toe ook nog aanvullend een controleronde langs de verzorgingsplaatsen te kunnen maken. Verder is in deze post ook rekening gehouden met personele kosten bij RWS voor algemene taken zoals contractmanagement, financiën en administratie, periodieke (beleids)-rapportages, evaluaties en dergelijke.

Voor de jaarlijkse exploitatiekosten is, vooral bij personele inzet van BOA's, uitgegaan van een worst-case scenario:

- Controle en handhaving 24 uur per dag 7 dagen in de week.
- De controlerondes (in variant 1) zijn niet te combineren met de handhavingronde (verbaliseren op basis van een eerdere controleronde). Als op termijn het aantal overtredingen afneemt, zal dit wel mogelijk zijn.
- In het begin is het nodig om op alle verzorgingsplaatsen dagelijks te controleren en te handhaven. Later kan dit afgebouwd worden als meer zicht is op waar en wanneer overtredingen plaatsvinden en als gedragsverandering bereikt is.

Beheer ANPR-systemen

Onder beheer van de ANPR-systemen vallen de kosten voor preventief en correctief onderhoud aan de systemen op een verzorgingsplaats, storingsmanagement, periodieke controle op de juiste werking en dergelijke.

Beheer centrale systemen

Beheer van de centrale systemen bestaat uit kosten voor preventief en correctief onderhoud aan de hardware en softwarecomponenten van de centrale systemen, storingsmanagement, periodieke controle op de juiste werking en dergelijke. Ook functioneel en technisch ketenbeheer valt hieronder.

Centrale verwerking overtredingen

Onder de centrale verwerking van overtredingen vallen alle kosten voor het innen van boetes (CJIB), afhandeling van bezwaar en beroep en alles wat daarmee te maken heeft.

Opslag en verwerking van data

Dit betreft de jaarlijkse kosten voor opslag van data, hosting, instandhouding verbindingen, periodieke controles vanuit de wetgeving rond AVG.

Tabel 5 Overzicht jaarlijkse kosten voor beheer en exploitatie per variant, corridor Venlo/A67

Jaarlijkse kosten beheer en exploitatie (x € 1.000)	Variant 1	Variant 2	Variant 3
- inzet BOA's	1.902	783	361
- Beheer ANPR-systemen		40	40
- Beheer centrale systemen	15	15	15
- Centrale verwerking overtredingen (CJIB, ambtelijk)	50	50	60
- Opslag, verwerking data (o.a. AVG)	50	50	50
Totaal jaarlijkse kosten (x € 1.000)	2.017	938	526

3.1.3 Kostenoverzicht

In onderstaande tabel staat het totaal kostenoverzicht weergegeven met eenmalige investeringen en jaarlijkse kosten voor de komende 15 jaar. Kosten zijn weergegeven in duizend euro's (x 1.000) exclusief BTW, gebaseerd op prijspeil 2020. En wellicht ten overvloede: dit betreft alleen invoering van de maatregelen op de corridor Venlo/A67. Uiteindelijke kosten voor realisatie zullen vooral afhangen van het gebied dat daarvoor aangewezen wordt.

Tabel 6 Totaaloverzicht kosten per variant voor 15 jaar, corridor Venlo/A67

	Variant 1	Variant 2	Variant 3
Totaal investeringen (x € 1.000)	1.543	1.937	1.671
Totaal jaarlijkse kosten (x € 1.000)	2.017	938	526
Totale kosten (15 jaar, x € 1.000)	31.798	16.007	9.561

3.2 Kwalitatieve beschouwing van de baten

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk vermeld, is het uitgangspunt dat de drie varianten hetzelfde maatschappelijk gewenste effect bereiken niet helemaal geldig. De varianten verschillen van elkaar in de mate waarin ze in staat zijn het maatschappelijk gewenste effect weten te bereiken. Vandaar dat er in deze paragraaf een kwalitatieve beoordeling gegeven zal worden van de mate waarin elke variant voldoet aan het bereiken van het maatschappelijk gewenste effect. Deze beoordeling van externe maatschappelijke effecten heeft plaats gevonden op basis van 'expert judgement'. Het betreft een kwalitatieve beoordeling met de volgende beoordeling:

- - voor een zwaar negatief effect,
- voor een negatief effect,
- 0 voor een verwaarloosbaar klein of geen effect,
- + voor een positief effect,
- + + voor een zwaar positief effect.

3.2.1 Beoordeling per aspect

Onderstaand een toelichting op de kwalitatieve beoordeling per aspect.

Ruimtelijke inpassing

Dit aspect gaat over het effect van de verschillende varianten op de ruimtelijke inrichting van de varianten. De extra borden en de camera's (in variant 2 en 3) zijn zonder veel problemen in te passen, waarbij zonder problemen de standaardinrichting volgens het Rijkswaterstaat kader inrichting verzorgingsplaatsen 2019 gevolgd kan worden. Vandaar dat alle drie de varianten op dit punt positief scoren.

Aspect	Variant 1	Variant 2	Variant 3
Ruimtelijke inpassing	+	+	+

Efficiency (wegbeheerder)

Het aspect efficiency gaat vooral over de inspanning, vanuit het perspectief van de wegbeheerder, die nodig is om de problematiek te bestrijden. Bij variant 1 heeft vooral de BOA tot taak om zowel de overtreding vast te stellen als de bewijslast sluitend te krijgen. Dat wordt negatief beoordeeld. Bij variant 2 wordt de BOA door ANPR-camera's ondersteund om de bewijslast te tonen, maar blijft de taak om de overtreding vast te stellen staan. Dit is een normale situatie voor een BOA, en wordt daarmee neutraal beoordeeld. Bij variant 3 worden zowel overtreding als bewijslast door het ANPR-systeem aangetoond, en hoeft een BOA dat alleen maar te controleren. Dat wordt, qua efficiency, positief beoordeeld.

Aspect	Variant 1	Variant 2	Variant 3
Efficiency (wegbeheerder)	-	0	+

Handhaving

Dit aspect gaat om de mate waarin overtredingen ge verbaliseerd worden. In variant 3 is sprake van een sluitend systeem waarmee in principe alle overtredingen ge verbaliseerd kunnen worden (100% steekproef). In variant 1 en 2 is sprake van steekproefsgewijs verbaliseren en zal de steekproef, afhankelijk van de hoeveelheid BOA inzet, in ieder geval beneden de 100% liggen. Daarbij is dan ook nog het onderscheid te maken tussen variant 1 en 2, waarbij variant 2 in ieder geval in staat is meer overtredingen te constateren, en dat daarmee de steekproef boven die van variant 1 zal liggen.

Aspect	Variant 1	Variant 2	Variant 3
Handhaving	- -	-	+

Juridische grondslag

Bij het beoordelen van de juridische grondslag van de varianten gaat het er vooral om de complexiteit van het juridisch fundament, waarop wetgeving, feitcodes en verkeersbesluit worden gebaseerd. Alle varianten worden juridisch haalbaar geacht, dus daarmee zijn er geen negatieve scores. Wel is het zo dat het realiseren van de juridische grondslag en het organiseren van de bewijslast bij variant 3 eenvoudiger beoordeeld wordt dan bij de varianten 1 en 2. Vandaar dat variant 3 hoger scoort dan de varianten 1 en 2.

Aspect	Variant 1	Variant 2	Variant 3
Juridische grondslag	0	0	+

Risico's

Alle drie de varianten kennen de nodige risico's. Variant 1 kent als voornaamste risico's het feit dat de handhaving niet volledig dekkend is, dat de taakbelasting voor BOA's hoog is (zowel overtreding vaststellen als bewijslast rond krijgen) en dat er discussie over de bewijslast met chauffeurs kan ontstaan. Voor variant 2 geldt in grote lijnen hetzelfde, waarbij de taakbelasting iets minder zwaar is door ondersteuning met ANPR. Variant 3 kent als belangrijkste risico de vraag of parkeerovertredingen ook uitgewisseld worden met andere landen om de inning van de boetes bij buitenlandse kentekens te kunnen realiseren. Mocht dat niet het geval zijn, dan ontstaat ongelijkheid tussen chauffeurs en dat ondermijnt de werking van het systeem.

Aspect	Variant 1	Variant 2	Variant 3
Risico's	-	-	-

Effecten beleving (vrachtwagenchauffeur)

Vanuit het perspectief van de vrachtwagenchauffeur geldt dat hij in de varianten 1 en 2 direct aangesproken wordt. Dit biedt een grotere kans op een permante gedragsverandering, en het heeft ook voordelen op het gebied van sociale veiligheid. Bij variant 3 komt de bekeuring in principe bij de werkgever van de chauffeur terecht dan daarmee pas indirect bij de chauffeur.

Aspect	Variant 1	Variant 2	Variant 3
Effecten beleving (vrachtwagenchauffeur)	+	+	0

Effecten verkeersveiligheid

Alle drie de varianten dragen in ieder geval in een bepaalde mate bij aan vermindering van de parkeerdruk op verzorgingsplaatsen, en hebben daarmee alle drie een positief effect op de verkeersveiligheid.

Aspect	Variant 1	Variant 2	Variant 3
Effecten verkeersveiligheid	+	+	+

Effecten doorstroming

De effecten van de varianten op de doorstroming op het hoofdwegennet zijn lastig in te schatten. Er zal in ieder geval geen sprake zijn van een negatief effect.

Aspect	Variant 1	Variant 2	Variant 3
Effecten doorstroming	0	0	0

Impact gebruik bestaande voorzieningen

Normaal gesproken zal er geen invloed zijn op het gebruik van aanwezige voorzieningen, zoals het benzineverkoopspunt op de verzorgingsplaats. Aan de andere kant, voordat er meer kort geparkeerd wordt zal er wellicht zelfs een positief effect kunnen zijn. Een onderbouwing hiervan is lastig te geven, vandaar dat de beoordeling op neutraal gehouden wordt.

Aspect	Variant 1	Variant 2	Variant 3
Impact gebruik bestaande voorzieningen	0	0	0

Kansen en neveneffecten

Neveneffecten en kansen om aan te haken bij parallelle ontwikkelsporen kunnen op vele onderwerpen optreden. In de loop van de studie zijn er een aantal relevante neveneffecten de revue gepasseerd. Het persoonlijk contact bij aanspreken van de overtreder in variant 1 en 2 is al eerder genoemd, en ook het positief effect op sociale veiligheid door veelvuldige aanwezigheid van een BOA op de verzorgingsplaats. Maar ook op andere gebieden zijn neveneffecten mogelijk, zoals delen van informatie met de dienst ILT voor het handhaven van het verbod op verblijf in de cabine van de vrachtwagen gedurende weekenden, bijdragen aan criminaliteitsbeheersing en het uitwisselen van informatie over de (actuele)

beschikbaarheid van parkeerplaatsen op verzorgingsplaatsen (aansluiting bij het project Data Top 15 van het Ministerie). Overall is de inschatting dat variant 2 iets meer kansen biedt voor het verzilveren van kansen en neveneffecten, vooral door de aanwezigheid van zowel BOA (menselijk contact en ervaringen) en de beschikbaarheid van actuele data (vanuit ANPR).

Aspect	Variant 1	Variant 2	Variant 3
Kansen en neveneffecten	0	+	+

Financieel

Het financiële aspect is uitgewerkt in de vorige paragraaf. Het kwalitatieve oordeel dat daaraan gekoppeld kan worden, is dat varianten 1 en 2 wel heel veel geld kosten, in verhouding tot de mate waarin het maatschappelijk gewenste effect bereikt wordt. Variant 3 biedt toch de meeste kans op een werkend niveau van handhaving, tegen een redelijk kostenniveau (de minste kosten).

Aspect	Variant 1	Variant 2	Variant 3
Financieel	--	--	-

3.2.2 Overzicht

In onderstaande tabel staat het overzicht van de kwalitatieve beoordeling weergegeven.

Tabel 7 Overzicht kwalitatieve beoordeling varianten

Aspect	Variant 1	Variant 2	Variant 3
Ruimtelijke inpassing	+	+	+
Efficiency (wegbeheerder)	-	0	+
Handhaving	--	-	+
Juridische grondslag	0	0	+
Risico's	-	-	-
Effecten beleving (vrachtwagenchauffeur)	+	+	0
Effecten verkeersveiligheid	+	+	+
Effecten doorstroming	0	0	0
Impact gebruik bestaande voorzieningen	0	0	0
Kansen en neveneffecten	0	+	+
Financieel	--	--	-
Volgorde o.b.v. totaal afweging	3	2	1

3.3 Beoordeling

Variant 3 is de variant die het maatschappelijk gewenste effect weet te bereiken tegen veruit de laagste kosten. En op basis van een rangorde van alle plussen en minnen bij de kwalitatieve aspecten komt variant 3 ook naar voren als variant met de meest positieve beoordeling. Door gebruik te maken van systemen wordt tevens een structurele oplossing geboden waarbij men maar in zeer beperkte mate afhankelijk is van de in de toekomst beschikbare personele capaciteit en wijzigende politieke voorkeuren of prioriteiten. Ook biedt het gebruik van systemen kansen voor gebruik van data voor andere doeleinden zoals informatie over actuele parkeercapaciteit. Ook de juridische verankering en de bewijslast is bij variant 3 het te organiseren. Het ligt voor de hand om daarmee te concluderen dat met variant 3 een dekkende controle en handhaving van de parkeerduur op verzorgingsplaatsen gerealiseerd kan worden tegen de minste kosten.

Wel bestaan er nog een aantal risico's die van doorslaggevend belang kunnen zijn in de keuze tussen de varianten. In variant 3 is dat met name het risico of parkeerovertredingen ook uitgewisseld worden met andere landen om de inning van de boetes bij buitenlandse kentekens te kunnen realiseren. Maar ook variant 1 en 2 kennen risico's, met name het risico dat de handhaving niet volledig dekkend is, dat de taakbelasting voor BOA's hoog is (zowel overtreding vaststellen als bewijslast rond krijgen) en dat er discussie over de bewijslast met chauffeurs kan ontstaan. Het is wel zaak om bij de nadere uitwerking maatregelen te treffen om deze risico's te beheersen.

De varianten 1 en 2 hebben het voordeel dat het persoonlijk contact (aanspreken van de overtreder) naar verwachting extra zal bijdragen aan een gedragsverandering bij vrachtwagenchauffeurs. Dit persoonlijk contact kan ook voordelen bieden op het gebied van sociale veiligheid. Van deze twee varianten met BOA's ter plaatse is variant 2 de variant die het maatschappelijk gewenste effect weet te bereiken tegen lagere kosten en beter scoort op kwalitatieve aspecten dan variant 1. Door het gebruik van de ANPR-camera's kunnen de BOA's de handhaving efficiënter uitvoeren. Ze kunnen gericht (locatie en tijd) op de chauffeurs in overtreding afrijden. In een bestuurlijke afweging zal bepaald moeten worden of het voordeel van persoonlijk contact, zoals in variant 2, opweegt tegen de risico's én de veel lagere kosten van variant 3.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

Drie uitvoerbare varianten

In deze studie zijn drie uitgewerkte opties voor de invoering van parkeerduurbepanking op verzorgingsplaatsen langs snelwegen gevraagd. In gezamenlijk overleg met betrokken sleutelpersonen zijn de volgende drie varianten voor parkeerduurbepanking op verzorgingsplaatsen vastgesteld:

- Variant 1: Controle en handhaving door een bijzonder opsporingsambtenaar (BOA),
- Variant 2: Controle met een ANPR-systeem (camera's die kentekens van ingaande en uitgaande voertuigen registreren), in combinatie met handhaving (staande houden) door BOA,
- Variant 3: Controle met een ANPR-systeem (camera's die kentekens van ingaande en uitgaande voertuigen registreren), in combinatie met automatische handhaving.

Op basis van de nadere uitwerking van deze drie varianten (hoofdstuk 2) kan geconcludeerd worden dat alle drie de varianten in principe realiseerbaar zijn. Wel moet daarbij benadrukt worden dat deze maatregelen alleen succesvol kunnen worden ingevoerd als er voldoende langparkeervoorzieningen in de directe omgeving op het onderliggend wegennet beschikbaar zijn.

Actuele informatie over beschikbaarheid als randvoorwaarde

Voor alle drie de varianten geldt dat het goed is vrachtwagenchauffeurs met een toegespitste informatievoorziening te 'verleiden' voor lang parkeren gebruik te laten maken van de private truckparkings op het onderliggend wegennet. Het gaat dan om een actuele informatievoorziening over de beschikbaarheid van parkeervoorzieningen, die aansluit bij ontwikkelingen die er gaande zijn op het gebied van 'Smart Parking'. Geconcludeerd is dat dit ondersteunend een basisonderdeel van elke variant voor parkeerduurbepanking moet zijn. Het belang van informeren voor het goed functioneren van parkeerduurbepanking is daarmee benadrukt. In paragraaf 2.6 is dit onderdeel nader beschreven.

Kosten en voor- en nadelen per variant in beeld

De drie onderzochte varianten zijn nader afgewogen op basis van kosten en een kwalitatieve beoordeling van mogelijke baten (zie hoofdstuk 3). Aan de kostenzijde zijn indicaties afgegeven van de investeringskosten voor het realiseren van de benodigde voorzieningen, de extra kosten voor instandhouding (beheer- en onderhoudskosten) en de exploitatiekosten voor invulling van de varianten gedurende langere tijd (15 jaar). Aan de batenzijde geldt dat alle drie te beschouwen varianten in principe hetzelfde maatschappelijk gewenste effect nastreven, en alleen verschillen op het onderdeel handhaving in de mate waarin ze in staat zijn overtredingen van de parkeerduur te constateren en te verbaliseren. Ook kunnen de varianten verschillend gewogen worden op bepaalde kwalitatieve aspecten die mogelijk weer een indirect effect hebben op maatschappelijke baten. Daarvoor is een kwalitatieve beoordeling gegeven op basis van 'expert judgement'.

Keuze voor een maximale parkeerduur (4 of 8 uur) is niet gemaakt

Uitgangspunt bij deze studie was dat de maximale verblijftijd op een verzorgingsplaats gekoppeld wordt aan de verblijfsfunctie van de verzorgingsplaats. Een keuze of nadere definitie van de maximale parkeerduur (4 of 8 uur, of iets daar tussenin) was daarbij niet direct nodig. Bij de nadere uitwerking van de juridische grondslag voor de maatregel wel rekening mee gehouden moet worden, zijn de wettelijk voorgeschreven rusttijden in het beroepsvervoer.

Eindoordeel hangt af van gewicht dat gegeven wordt aan kwalitatieve aspecten en risico's

Uit de totaal afweging komt variant 3 naar voren als variant die het maatschappelijk gewenste effect weet te bereiken tegen veruit de laagste kosten, en met de meest positieve score op de kwalitatieve aspecten.

Alleen moeten de risico's die zijn geïdentificeerd niet uit het oog worden verloren. Het is zaak om bij de nadere uitwerking, van welke variant dan ook, maatregelen te treffen om deze risico's te beheersen. In variant 3 is dat vooral de zorg of parkeerovertreden ook uitgewisseld kunnen worden met, én geïnd kunnen worden door, de landen van herkomst. Varianten 1 en 2 kennen als belangrijkste risico het feit dat de handhaving niet volledig dekkend en de taakbelasting voor BOA's hoog is. Aan de andere kant, geldt bij de varianten 1 en 2 dat het persoonlijke contact (aanspreken van de overtreder) mogelijk kan bijdragen aan een gedragsverandering bij vrachtwagenchauffeurs. In een bestuurlijke afweging zal bepaald moeten worden of het voordeel van persoonlijk contact, zoals in variant 2, opweegt tegen de risico's én de veel lagere kosten van variant 3.

4.2 Aanbevelingen

Verbreding probleemanalyse ten behoeve van juridische verankering

In deze studie is specifiek gekeken naar maatregelen, gericht op het beperken van de parkeerduur met als doel lang parkerende vrachtwagens naar truckparkings op het onderliggend wegennet te 'sturen'. Gerelateerd aan deze problematiek blijkt de juridische verankering voor de beperking vooral gerelateerd aan het tegengaan van het houden van de lange rust door vrachtwagenchauffeurs op een verzorgingsplaats (zie paragraaf 2.2, Lengte parkeerduurbepering). Door ook te kijken naar andere problemen die spelen op een verzorgingsplaats (sociale onveiligheid, 'kamperende' vrachtwagenchauffeurs, illegaal overnachten), is het wellicht mogelijk de juridische grondslag voor maatregelen uit te breiden. Het verdient aanbeveling om uitbreiding van de juridische grondslag voor maatregelen op verzorgingsplaatsen te verkennen, en daarbij ook de relatie met de wettelijk voorgeschreven rusttijden in het beroepsvervoer aan de orde te stellen.

Faciliteren van lang parkeren op private grond nabij een verzorgingsplaats

Gedurende de studie is nog een kansrijke principeoplossing ontstaan, bestaande uit een direct aan de verzorgingsplaats gelegen truckparking, gerealiseerd op naastgelegen private grond. Daarmee zou vrachtverkeer vanaf de verzorgingsplaats meteen de truckparking op geleid kunnen worden, waar dan de eerste 4 tot 8 uur gratis geparkeerd kan worden, en waar betaald moet worden als ze er langer staan. Dit gaat feitelijk niet om een variant voor parkeerduurbepering, maar om het realiseren van een nieuwe voorziening direct naast en met een ontsluiting op een bestaande verzorgingsplaats. Hoewel deze oplossingsrichting kansrijk wordt geacht, is deze buiten de scope van dit onderzoek gehouden omdat het hier niet gaat om parkeerduurbepering op de verzorgingsplaats zelf. Wel verdient het aanbeveling om deze kansrijke oplossingsrichting nader te onderzoeken.

Vervolgtraject invoeren parkeerduurbepering

Deze rapportage geeft aan de hand van drie varianten inzicht in de mogelijkheden om met het middel parkeerduurbepering overbelasting op verzorgingsplaatsen, en onderbenutting van beveiligde truckparkings op het onderliggend wegennet tegen te gaan. Het is vervolgens aan betrokken partners om hier gezamenlijk (bestuurlijk) een oordeel over te vellen en een principe keuze voor één van de varianten te maken. Nadat voldaan is aan de belangrijke randvoorwaarde van uitbreiding van lang-parkeervoorzieningen op het onderliggend wegennet nabij de verzorgingsplaatsen, kan door de partners worden besloten om eventuele vervolgstappen richting een pilot te zetten. Het verdient aanbeveling om zo'n pilot op te zetten langs één van de grenscorridors. Een pilot kan ingericht worden op basis van de keuze voor een bepaalde variant, maar kan ook gebruikt worden om ervaring op te doen met de inzet van BOA's en het gebruik van ANPR-systemen. Deze ervaringen kunnen dan weer als basis dienen om een definitieve keuze voor een bepaalde variant te maken. Voordeel van een pilot is ook dat bepaalde voorbereidende activiteiten wellicht in eerste instantie wat sneller kunnen worden doorlopen (denk aan

de juridische verankering). Ook levert een pilot een beter inzicht in kosten, baten en praktische invulling waarmee de maatregel gericht kan worden uitgebreid naar andere vervoerscorridors.

Communicatie rondom invoering van de maatregel: een taak voor zowel markt als overheid

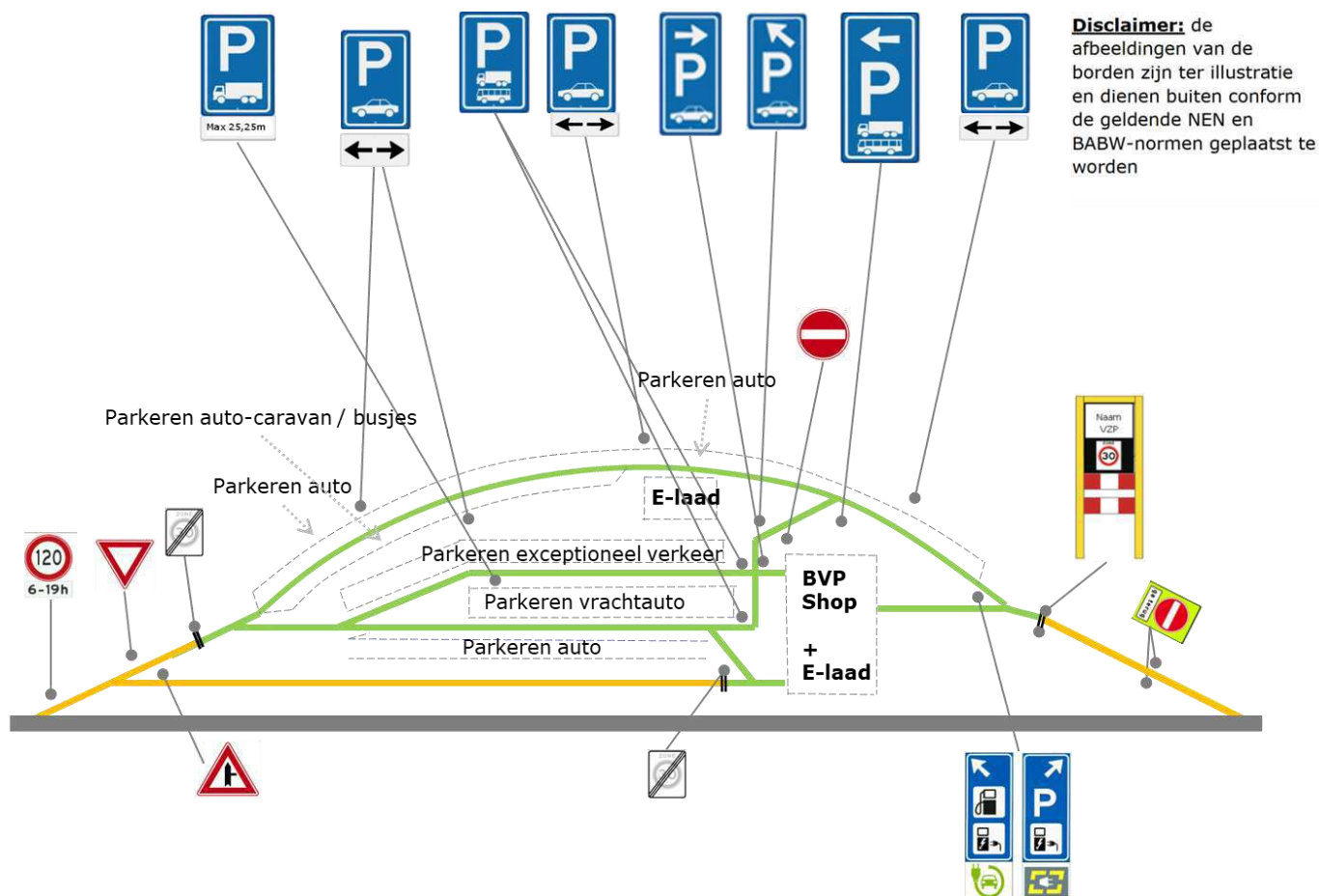
Aan het begin van deze studie is al geconstateerd dat het in alle gevallen goed is om met actuele informatie over de beschikbaarheid van parkeerlocaties voor kort parkeren (langs de snelweg) én lang parkeren (op truckparkings) chauffeurs te 'verleiden' om op gewenste locaties te parkeren. Hiermee kan de aanwezigheid en de aantrekkingskracht van (vaak nieuwe) locaties om lang te parkeren (beveiligde truckparkings) benadrukt worden. Vanuit het netwerk Truckparkeren wil men ervoor zorgen dat er voldoende betrouwbare informatie over beschikbare parkeercapaciteit beschikbaar komt. De ontwikkeling van instrumenten wordt overgelaten aan de markt, maar in potentie is de basis aanwezig om alle actuele informatie over bezetting van verzorgingsplaatsen en truckparkings te bundelen.

Daarnaast is er bij invoering van de maatregel parkeerduurbepanking, en zeker ook bij een eventuele pilot, nadere uitleg nodig over het hoe en waarom van de maatregel. Met een gerichte voorlichtings-campagne, als onderdeel van een doordachte communicatiestrategie, kan zowel aan de primaire doelgroep (vrachtwagenchauffeurs) als ook aan het overige publiek uitleg gegeven worden waarom de maatregel (parkeerduurbepanking) ingevoerd wordt, en wat de voordelen ervan zijn. Het verdient aanbeveling om communicatie rond invoering van de maatregel parkeerduurbepanking (ook bij een pilot) vanaf het begin mee te nemen. Dit is vooral iets dat door de overheid geïnitieerd zal moeten worden.

A1 **Bijlage 1 – Lijst van geraadpleegde documenten**

- Eindrapport regionale aanpak vrachtwagenparkeren, MRDH, 2017
- Kader inrichting verzorgingsplaatsen 2019, Rijkswaterstaat, 2019
- Strategische beheervisie verzorgingsplaatsen, Rijkswaterstaat, 2015
- Uitvoeringskader verzorgingsplaatsen, Rijkswaterstaat, 2011
- Kwalitatief onderzoek voorzieningen weg, MIRT onderzoeken goederenvervoercorridors Zuidoost en Oost, Studio Bereikbaar, 2017
- Betrouwbaarheidsonderzoek monitoring A67, Parkeerduur en parkeerdruk september 2013

A2 Bijlage 2 – Ruimtelijke visualisatie varianten



Figuur 3 Huidig RWS-kader inrichting verzorgingsplaatsen 2019



Figuur 4 Inrichting verzorgingsplaats volgens variant 1



Figuur 5 Inrichting verzorgingsplaats volgens variant 2



Figuur 6 Inrichting verzorgingsplaats volgens variant 3

A3 Bijlage 3 – Verslagen

Notitie / Memo

HaskoningDHV Nederland B.V.
Transport & Planning

Aan: Begeleidingsgroep parkeerdurbeperking
Van: 2 december 2019
Datum verslag:
Datum workshop: 20 november 2019
Kopie:
Ons kenmerk: BG8566TPNT1911250832
Classificatie: Projectgerelateerd

Onderwerp: Verslag workshop 1 parkeerdurbeperking VZP

Aanwezig:

Inleiding

- Doel van de workshop is om vast te stellen welke varianten voor parkeerdurbeperking op verzorgingsplaatsen in de studie worden uitgewerkt.
- Er zijn gedurende de sessie ook opmerkingen gemaakt die buiten de scope van deze studie vallen. Deze zijn ook buiten het verslag gehouden.

Opmerkingen bij uitgangspunten studie:

- De term “onmisbare schakel” ligt gevoelig. Rijkswaterstaat ziet het niet als onmisbare schakel maar als een mogelijk instrument. Dit onderzoek draagt bij aan het bepalen van de haalbaarheid van het instrument parkeerdurbeperking. Dit is een belangrijke nuancering aangezien het eindrapport openbaar wordt.
- Parkeerdur van max 9 uur vindt men lang. Er wordt eerder aan 4 uur gedacht (max 2 uur op VZP zonder voorzieningen). De 9 uur is gekozen om zo dicht mogelijk bij het doel (beleidsgrondslag) te blijven (het verbieden van de lange rust). Dit kan juridisch

anders beoordeeld worden als willekeur. Bedoeld werd overigens tot max 9 uur. In de praktijk is waarschijnlijk beter om max 8 uur als parkeerduur te hanteren.

- Hoe wordt, bij een beperking van max 8 a 9 uur, overnachten voorkomen? Activiteit (overnachten) verbieden i.p.v. parkeerduur beperken? Onderzoeken of dat ook een mogelijkheid is.
- Langparkeervoorzieningen voldoende beschikbaar in nabije omgeving.

Overige besproken punten algemeen

- Niet alleen aandacht hebben voor vrachtverkeer maar ook voor personenauto's. De opdrachtscope betreft alleen vrachtverkeer, maar het (kunnen) combineren met personenautoparkeren komt aan bod in de variantenstudie.
- Instrument parkeerdurbeperking moet passen in het grotere plaatje van het VZP-beleid. En ook aansluiten op het voorzieningenbeleid dat momenteel herzien wordt.
- Er is overbelasting en overlast van vrachtwagens op VZP's. Dit leidt tot onveilige situaties.
- Er zijn VZP's waar sprake is van 150 of 200% bezetting (zoals in regio MRDH).

Varianten algemeen

- Varianten die inzetten op handhaving betreffen qua invoering een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). De variant die inzet op betaald parkeren betreft een wetswijziging, dit duurt langer dan een AMvB.
- Alle varianten moeten zodanig zijn ingericht dat het het gewenste gedrag afdwingt.
- Er zijn systemen nodig voor het controlemechanisme én voor het vaststellingsmechanisme/overtreding.
- Zie verder uitgangspuntennotitie.

Besproken punten variant 1: Steekproef, enkel BOA

- De optie is geopperd om te parkeren met een "slimme parkeerschijf".
- Nadeel variant: Als er steekproefsgewijs wordt gecontroleerd en de max. parkeerduur is overschreden, dan kan de chauffeur stellen dat hij tussen weg is geweest en er nu opnieuw staat.
- Er moet duidelijk gemaakt worden hoe BOA's georganiseerd worden. Het inschatting van de BOA capaciteit / kosten is een succesfactor danwel faalfactor. Eerste inschatting is dat dit niet haalbaar is.
- Juridisch uitvoeren met een APV of Verkeersbesluit?
- Bekeuren / wegsturen, is dat proportioneel? Wegsturen betekent eventueel een overtreding van het rijtijdenbesluit. Deze boetes staan niet in verhouding.
- Nadeel variant: niet structureel. Als op een later wordt besloten om de BOA's weg te halen, blijft er niets van de variant over.

Besproken punten variant 2: ANPR + BOA

- Variant 2 is een verbetering in controlemechanisme t.o.v. variant 1.

- De kosten voor systemen versus kosten voor inzet BOA's (variant 1) worden meegenomen in de variantenstudie.
- Meekoppelkans: met ANPR actuele beschikbaarheid doorgeven, en beperken criminaliteit.
- Alternatief systeem: een camera die beweging kan signaleren ("Sensing") op een parkeervak, i.p.v. ANPR = AVG.
- Er wordt gerefereerd aan 'Compact parking' in Duitsland.

Besproken punten variant 3: ANPR

- Er zijn steeds meer landen waarmee boetes uitwisselen mogelijk is.
- Ook bij deze variant is een BOA nodig, om de foto te toetsen. Dit kan geen volledig automatische keten zijn.
- Hoe omgaan met bezwaar en beroep? Kosten en juridische aspecten worden meegenomen in de variantenstudie
 - Bestuurlijk met VJ (Wet Mulder)
 - Privacy wetgeving: proportionaliteit? Risico
- Waterbedeffect? Uitgangspunt dat er een alternatief moet zijn
- Regionaal handhaven of helemaal niet?

Besproken punten variant 4: betaald parkeren

- Prijsmechanisme: functionaliteit faciliteren korte rust als product.
- Deze variant heeft waarschijnlijk niet het gewenste effect.
- Verschillende verschijningsvormen, bijvoorbeeld: RWS parkeerbedrijf of uitbesteden.
- Het is onwenselijk om als overheid de 'concurrentie' met truckparkings aan te gaan.
- Er wordt gerefereerd aan de Wet Markt en overheid.
- Vraag: wat is de juridische grondslag om "toegangsgeld" te vragen? Wat zijn hierbij de kansen en bedreigingen? Als je onder Koninklijk Besluit uit wil komen, moet het terrein altijd openbaar toegankelijk zijn.

Variant valt af vanwege:

- Als overheid niet concurrentie aangaan met marktpartijen
- Juridische implicatie met betrekken tot het onttrekken van VZP aan openbare ruimte

Besproken punten variant 5: informeren

- Er zijn bedenkingen over de mate van effectiviteit. 'Alles wat niet gestoeld is op handhaving, is gedoemd te mislukken'.
- Deze variant zou sowieso moeten uitgevoerd, als ondersteuning van de andere varianten (informeren moet een randvoorwaarde zijn elke variant).
- Deze variant kan verleiden of belonen (meer dan informeren).
- Informeren over vol/vrij, rij en rusttijden en vrije plaatsen.
- In Europees verband wordt aan een p-verwijssysteem gewerkt, daar kan dit een onderdeel van zijn.

- Informatie koppelen aan bestaande systemen (apps, websites, tachograaf).

Variant valt af vanwege:

- Dit is beleid dat sowieso uitgevoerd moet worden. Geldt voor alle varianten.
- Onvoldoende effectiviteit. De verwachting is dat meer dwingende maatregelen nodig zijn.

Besproken varianten in de workshop:

In de workshop is voorkeur gegeven aan de volgende varianten:

- Variant 0: Basisvariant: Informeren / verleiden (randvoorwaarde alle varianten)
- Variant 1: Referentievariant: variant 1: enkel BOA
- Variant 2A: 'slim systeem' i.c.m. staande houden BOA
- Variant 2B: 'slim systeem' i.c.m. automatische handhaving
- Variant 3: Truckparking direct gelegen aan het einde van VZP (betaald parkeren, scheiding vracht- personenauto's)

Verslag

HaskoningDHV Nederland B.V.
Transport & Planning

Aan: Begeleidingsgroep parkeerduurbeperving vrachtwagens
Van: 10 januari 2019
Datum verslag:
Datum workshop: 8 januari 2019
Kopie:
Ons kenmerk: BG8566TPNT1911250832
Classificatie: Projectgerelateerd

Onderwerp: Verslag workshop 2 parkeerduurbeperving VZP

Aanwezig:

1. Welkom en doel sessie

- De tweede werksessie is gericht op het gezamenlijk beoordelen van de uitgewerkte varianten, deze aan te vullen en waar mogelijk een voorkeursvariant te selecteren.
- In afstemming met de Werkgroep Truckparkeren (kleinere comité dan de groep workshop deelnemers) is na de eerste workshop de keuze gemaakt om:
 - 3 varianten uit te werken, waarbij een verbeterde informatievoorziening als variant 0 is benoemd die in alle gevallen wordt gerealiseerd;
 - de maximale parkeerduur (range 4 uur – 8 uur) nog niet vast te leggen. Omdat nu nog niet te bepalen is wat daarin de beste keuze is. Dit hangt onder anderen af wat juridisch haalbaar is (geen willekeur), wat praktisch haalbaar is (wat betekent de keuze voor de benodigde inzet van mensen/systemen) en wat nodig is om voldoende effect te bereiken. Aangegeven wordt dat sommige deskundigen bij regionale diensten verwachten dat met een grens van 8 uur de overbelasting op VZP's niet opgelost zal zijn (gebaseerd op de ervaring dat er ook veel wordt geparkeerd voor een kortere rust dan de vereiste lange rust van minimaal 9 uur, hier zijn echter geen cijfers van). Hier tegenover staat het juridische argument van willekeur indien het beleid is alleen de lange rust te verbieden. Duidelijk is wel dat VZP's, qua inrichting en uitrusting, bedoeld zijn voor het ondersteunen van de korte rust voor vrachtwagens.

- Variant 0 Informatievoorziening wordt in de rapportage in algemene termen (mogelijkheden voor verbetering informatievoorziening) beschreven. Hierbij zal aangesloten worden op het onderzoek dat de Werkgroep Truckparkeren momenteel doet. De Werkgroep Truckparkeren is momenteel bezig met het inventariseren van de nu beschikbare informatievoorziening en ontwikkelingen (o.a. diverse apps en websites). Vanuit netwerk truckparkeren wil men er voor zorgen dat er voldoende en betrouwbare informatie over beschikbare capaciteit op verzorgingsplaatsen beschikbaar komt. De ontwikkeling wordt overgelaten aan de markt.
- Over het vervolgtraject is nu het volgende bekend: de rapportage wordt opgeleverd aan de Werkgroep Truckparkeren van het programma MIRT-vervoerscorridor. Rapportage geeft aan de hand van drie varianten inzicht in de mogelijkheden om met het middel parkeerduurbepanking de problematiek rondom vrachtwagenparkeren op VZP's (overbelasting VZP en onderbenutting beveiligde truckparkings) aan te pakken. Het is vervolgens aan betrokken partners om hier gezamenlijk een oordeel over te vellen en af te zetten tegen andere mogelijke maatregelen dan parkeerduurbepanking. Afhankelijk van dit oordeel wordt door de partners besloten of en door wie de vervolgstappen richting een pilot uitgevoerd gaan worden.
- Benadrukt wordt dat er nog niets besloten is. Er is juist meer inzicht in de mogelijkheden van parkeerduurbepanking nodig om besluiten te kunnen nemen.

2. Toelichting varianten en discussie

Variant 1: Controle en handhaving door BOA

- Juridisch
 - Er moet voor het instellen van en handhaven op parkeerduur een nieuwe juridische grondslag gecreëerd worden. Onderbord heeft nu geen status (ook de 24h niet die nu al gebruikt wordt, of dit moet via een APV geregeld zijn). Werken met een zone-bord is ook een optie (de vraag is wel of dit voldoende duidelijk gedifferentieerd kan worden naar vrachtwagens en of je anders de beperking voor iedereen wil laten gelden, is dat wenselijk en invoerbaar).
 - Hiervoor zal een AMvB nodig zijn met waarschijnlijk een BABW-wijziging.
 - Het verkeersbesluit is een verbijzondering op de AMvB zodat per VZP aangegeven kan worden of en op welke wijze de parkeerduurbepanking geldt. In het verkeersbesluit moeten alle VZP's specifiek benoemd worden.
 - Dit is nodig omdat op een verkeersbesluit bezwaar en beroep mogelijk is en een generieke regel voor alle VZP's een minder grote kans van slagen heeft.
 - Met een verkeersbesluit geldt altijd dat de overtreding bestuursrechtelijk (middels Wet Mulder) wordt afgehandeld, en niet strafrechtelijk. Bij een APV is zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke afhandeling mogelijk.
 - *Aanpassen: landelijk dekkend → landelijk één verkeersbesluit*
 - We hebben te maken met twee feitcodes. Parkeer buiten de vakken en de duur van het parkeren. Binnen de scope van dit onderzoek valt alleen de duur. Wel moet er voor gezorgd worden dan bij het instellen van de parkeerduurbepanking het lang parkeren buiten de vakken ook verboden is.

- *Uitzoeken: de eerste fase zal mogelijk bestaan uit een pilot. Nagegaan moet worden hoe de juridische grondslag het beste voor een eventuele pilot geregeld kunnen worden. Mogelijk is een APV dan praktischer dan een landelijk verkeersbesluit.*
- Hoewel we voor dit onderzoek ervan uitgaan dat parkeerfaciliteiten op het OWN voldoende aanwezig zijn, is het wel goed om te benoemen dat dit juridisch een verplichting zal zijn. In Vlaanderen zijn boetes vernietigd omdat er onvoldoende alternatieve parkeergelegenheid beschikbaar was.
- AVG is van toepassing als je kenteken noteert of registreert. Dus ook bij variant 1 is dit al het geval.
- Exploitatie
 - Aandachtspunt is welk onderdeel van Rijkswaterstaat verantwoordelijk is voor de uitvoering van de handhaving. Beheer van de VZP's ligt hoofdzakelijk bij de regionale directies. Vanuit VWM wordt door de WIS-BOA alleen gehandhaafd op de vluchtstrook. Handhaving op de VZP's vraagt om extra capaciteit. Hoe en door welke organisatieonderdeel dit ingevuld zal worden is nadere uitwerking buiten dit onderzoek.
 - *Verduidelijken: In de rapportage duidelijk aangeven wat onder het handhaven wordt verstaan, alleen bekeuren of ook wegsturen. De ervaring bij de MRDH-pilot was dat het wegsturen goed mogelijk is. Bij wegsturen speelt echter de vraag of het proportioneel is om vanwege de beperking van de parkeerduur chauffeurs te dwingen het rijtijdenbesluit te overtreden. Bij het wegsturen op de vluchtstrook is dit anders omdat dit een direct onveilige situatie is. Aangegeven wordt dat dit naar verwachting maar een klein deel is (veel chauffeurs kunnen wel verder). Hier zijn echter geen cijfers van. Eventueel navragen bij handhavingsteam MRDH-pilot.*
 - Het is nog niet uitgezocht hoe hoog de boete moet zijn om voldoende effect te verkrijgen. Dit is nadere uitwerking buiten dit onderzoek.
- Inzet BOA
 - Mogelijke instrumenten voor bewijslast zijn digitale/elektronische parkeerschijf (fraude gevoelig, of de aankomsttijd moet in een systeem geregistreerd worden), uitlezen tachograaf (bewerkelijk en mag alleen ILT), 'digitale tachograaf' (afgelopen zomer geïntroduceerd, duurt nog wel een aantal jaar voordat alle vrachtwagens daarover beschikken).
 - Momenteel is de WIS-BOA overbelast. Als er capaciteit bijkomt is de verwachting dat er eerst andere taken opgepakt gaan worden waar meer effect mee bereikt wordt.
 - *Aanpassen: In rapportage spreken van BOA. Invulling welke partner wat doet is nadere invulling.*

Variant 2: Controle met ANPR-systeem en handhaving door BOA

- Juridisch
 - Het parkeercontrole informatiebord is juridisch niet verplicht, wel wenselijk.
 - *Verduidelijken: Benadrukken dat AVG (hoewel goed te regelen) wel een beduidend zwaarder traject is bij variant 2 en 3.*

- Exploitatie
 - *Verduidelijken: tweede camera is nodig om te weten wanneer er sprake is van een overtreding en daar gericht op te kunnen handhaven. Daarnaast is het kunnen weggooien van persoonlijke data (als geen sprake is van overtreding) een belangrijk argument (AVG).*
 - Het essentiële verschil met variant 3 is dat de bekeuring ter plaatse wordt overhandigd en de overtreder wordt aangesproken. De ervaring bij de politie is dat het meer effect heeft als de overtreder wordt aangesproken. Daarnaast maakt dit wegsturen mogelijk.
 - *Aanpassen: sheet 13, camera wordt ingezet voor controle niet voor handhaving en instrument is camera dus niet apart instrument voor bewijslast nodig.*
 - Voordeel van variant 2 is dat efficiënt gebruik gemaakt kan worden van de BOA-inzet. Alleen aanrijden als ook daadwerkelijk sprake is van overtreding. Ook kan er beter gereageerd worden als extra handhaving nodig is.

Variant 3 Controle en handhaving met ANPR-systeem

- Juridisch
 - Ook bij deze variant is, hoewel op afstand, sprake van de inzet van een BOA omdat wettelijk de overtreding vastgesteld en de boete opgelegd moet worden door een persoon.
 - De vraag is of het verwerken van de overtreding per maand kan gebeuren. Dit is afhankelijk van of daarmee nog sprake is van een 'redelijke termijn'.
 - *Uitzoeken: Nagegaan moet worden of de invordering van de boetes bij buitenlandse chauffeurs in de praktijk echt gaat werken. Bij de milieuzone Maasvlakte zijn hier momenteel problemen mee. Uiteindelijk kunnen ze alleen wat met de NL-kentekens. Dit zal tot weerstand bij de achterban van TLN leiden. Nagaan bij dat projectteam wat de ervaringen zijn en waar het mis gaat. Het probleem lijkt hem niet te zitten in de uitwisseling van de gegevens maar in de daadwerkelijke inning van de boete door de lokale autoriteiten.*
 - Daarnaast is van belang dat met de Cross-border richtlijn de uitwisseling van boetes is geregeld voor een aantal specifieke overtredingen met impact. De nieuwe feitcode voor parkeerduurbepanking zal hier niet onder vallen.
 - Voordeel van variant 1 en 2 is dat de betaling ter plekke wordt afgedwongen. Nadeel is dat dit de nodige administratie met bonnenboekjes en betalingsbewijzen vraagt.
- Exploitatie
 - Voordeel van variant 3 is dat een structurele oplossing wordt geboden en er minder afhankelijkheid is van de beschikbaar gestelde personele capaciteit (politiek).

3. Afweging (Quick scan MKBA)

- Uitgangspunten
 - *Aanpassen: Bij het uitgangspunt dat handhaving op het OWN niet wordt meegenomen ook aangegeven dat dit ook geldt voor de handhaving op de vluchtstrook.*
- Kosten en maatschappelijk baten
 - *Aanpassen: De kosten zijn sterk afhankelijk van de invulling van de varianten. Met name bij variant 1 is er een sterk verband tussen de kosten en het effect dat je bereikt (hoeveel BOA-inzet is er nodig om voldoende nalevingsgedrag te bereiken). De maatschappelijk baten verschillen per variant. Het is binnen dit onderzoek niet mogelijk om deze de kwantificeren. Afgesproken de afweging van kosten en maatschappelijk baten kwalitatief te houden. Het overzicht met plusjes en minnetjes is een goede vorm. Wel moet daarbij inzicht in de uitgangspunten achter de scores gegeven worden. Belangrijk is dat de voor- en nadelen van de verschillende opties/keuzes binnen de varianten goed benoemd worden, in relatie tot doelbereik en efficiëntie. Het is ook van belang de meekoppelkansen te benoemen: zoals delen van informatie met ILT (tbv bijvoorbeeld handhaving verbod cabineverblijf weekenden), bijdragen aan criminaliteitsbeheersing en informatie gebruiken voor (actuele) beschikbaarheid parkeerplaatsen (parallel Data Top 10).*
 - Overwegen of voor variant 1 een bepaalde bandbreedte in kosten aan is te geven (minimale inzet van 2 BOA's – maximale inzet met continue aanwezigheid BOA's).
 - De hoofdlijn is dat met variant 3 tegen veel lagere kosten een veel beter dekkende controle en handhaving gedaan kan worden. Echter de vraag is of dit effectief is gezien de problematiek rondom de inning van de boetes. Het persoonlijke contact (aanspreken van de overtreder) zorgt bij variant 1 en 2 mogelijk tot een grotere gedragsverandering. Ook heeft dit voordelen op het gebied van sociale veiligheid.
 - Afgesproken wordt in de rapportage geen voorkeursvariant op te nemen. Inzicht wordt gegeven in de plus- en minpunten per variant. De afweging is aan de bestuurders.
 - De kosten voor de BOA-inzet bij variant 2 lijken ten opzichte van variant 1 aan de hoge kant. De reden voor het beperkte verschil in kosten is dat er ook bij variant 2 continu een team beschikbaar moet zijn die op de overtredingen af moet kunnen gaan.
 - Geopperd wordt of de Brexit nog interessante inzichten kan opleveren wat betreft het te verwachte gedragseffect ten aanzien van het parkeren door het vrachtverkeer.

4. Afronding en vervolg

- De inhoudelijke discussies en gemaakte afspraken worden vastgelegd in een verslag. Deze wordt z.s.m. gedeeld met de deelnemers.
- In januari wordt de conceptrapportage opgesteld. In februari zal deze gedeeld worden.
- De rapportage zal besproken worden in de werkgroep Truckparkeren.
- Begin maart wordt de definitieve rapportage opgeleverd.

Notitie / Memo

HaskoningDHV Nederland B.V.
Transport & Planning

Aan: Begeleidingsgroep parkeerdurbeperking
Van: 2 december 2019
Datum verslag:
Datum workshop: 20 november 2019
Kopie:
Ons kenmerk: BG8566TPNT1911250832
Classificatie: Projectgerelateerd

Onderwerp: Verslag workshop 1 parkeerdurbeperking VZP

Aanwezig:

Inleiding

- Doel van de workshop is om vast te stellen welke varianten voor parkeerdurbeperking op verzorgingsplaatsen in de studie worden uitgewerkt.
- Er zijn gedurende de sessie ook opmerkingen gemaakt die buiten de scope van deze studie vallen. Deze zijn ook buiten het verslag gehouden.

Opmerkingen bij uitgangspunten studie:

- De term “onmisbare schakel” ligt gevoelig. Rijkswaterstaat ziet het niet als onmisbare schakel maar als een mogelijk instrument. Dit onderzoek draagt bij aan het bepalen van de haalbaarheid van het instrument parkeerdurbeperking. Dit is een belangrijke nuancering aangezien het eindrapport openbaar wordt.
- Parkeerdur van max 9 uur vindt men lang. Er wordt eerder aan 4 uur gedacht (max 2 uur op VZP zonder voorzieningen). De 9 uur is gekozen om zo dicht mogelijk bij het doel (beleidsgrondslag) te blijven (het verbieden van de lange rust). Dit kan juridisch

anders beoordeeld worden als willekeur. Bedoeld werd overigens tot max 9 uur. In de praktijk is waarschijnlijk beter om max 8 uur als parkeerduur te hanteren.

- Hoe wordt, bij een beperking van max 8 a 9 uur, overnachten voorkomen? Activiteit (overnachten) verbieden i.p.v. parkeerduur beperken? Onderzoeken of dat ook een mogelijkheid is.
- Langparkeervoorzieningen voldoende beschikbaar in nabije omgeving.

Overige besproken punten algemeen

- Niet alleen aandacht hebben voor vrachtverkeer maar ook voor personenauto's. De opdrachtscope betreft alleen vrachtverkeer, maar het (kunnen) combineren met personenautoparkeren komt aan bod in de variantenstudie.
- Instrument parkeerdurbeperking moet passen in het grotere plaatje van het VZP-beleid. En ook aansluiten op het voorzieningenbeleid dat momenteel herzien wordt.
- Er is overbelasting en overlast van vrachtwagens op VZP's. Dit leidt tot onveilige situaties.
- Er zijn VZP's waar sprake is van 150 of 200% bezetting (zoals in regio MRDH).

Varianten algemeen

- Varianten die inzetten op handhaving betreffen qua invoering een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). De variant die inzet op betaald parkeren betreft een wetswijziging, dit duurt langer dan een AMvB.
- Alle varianten moeten zodanig zijn ingericht dat het het gewenste gedrag afdwingt.
- Er zijn systemen nodig voor het controlemechanisme én voor het vaststellingsmechanisme/overtreding.
- Zie verder uitgangspuntennotitie.

Besproken punten variant 1: Steekproef, enkel BOA

- De optie is geopperd om te parkeren met een "slimme parkeerschijf".
- Nadeel variant: Als er steekproefsgewijs wordt gecontroleerd en de max. parkeerduur is overschreden, dan kan de chauffeur stellen dat hij tussen weg is geweest en er nu opnieuw staat.
- Er moet duidelijk gemaakt worden hoe BOA's georganiseerd worden. Het inschatting van de BOA capaciteit / kosten is een succesfactor danwel faalfactor. Eerste inschatting is dat dit niet haalbaar is.
- Juridisch uitvoeren met een APV of Verkeersbesluit?
- Bekeuren / wegsturen, is dat proportioneel? Wegsturen betekent eventueel een overtreding van het rijtijdenbesluit. Deze boetes staan niet in verhouding.
- Nadeel variant: niet structureel. Als op een later wordt besloten om de BOA's weg te halen, blijft er niets van de variant over.

Besproken punten variant 2: ANPR + BOA

- Variant 2 is een verbetering in controlemechanisme t.o.v. variant 1.

- De kosten voor systemen versus kosten voor inzet BOA's (variant 1) worden meegenomen in de variantenstudie.
- Meekoppelkans: met ANPR actuele beschikbaarheid doorgeven, en beperken criminaliteit.
- Alternatief systeem: een camera die beweging kan signaleren ("Sensing") op een parkeervak, i.p.v. ANPR = AVG.
- Er wordt gerefereerd aan 'Compact parking' in Duitsland.

Besproken punten variant 3: ANPR

- Er zijn steeds meer landen waarmee boetes uitwisselen mogelijk is.
- Ook bij deze variant is een BOA nodig, om de foto te toetsen. Dit kan geen volledig automatische keten zijn.
- Hoe omgaan met bezwaar en beroep? Kosten en juridische aspecten worden meegenomen in de variantenstudie
 - Bestuurlijk met VJ (Wet Mulder)
 - Privacy wetgeving: proportionaliteit? Risico
- Waterbedeffect? Uitgangspunt dat er een alternatief moet zijn
- Regionaal handhaven of helemaal niet?

Besproken punten variant 4: betaald parkeren

- Prijsmechanisme: functionaliteit faciliteren korte rust als product.
- Deze variant heeft waarschijnlijk niet het gewenste effect.
- Verschillende verschijningsvormen, bijvoorbeeld: RWS parkeerbedrijf of uitbesteden.
- Het is onwenselijk om als overheid de 'concurrentie' met truckparkings aan te gaan.
- Er wordt gerefereerd aan de Wet Markt en overheid.
- Vraag: wat is de juridische grondslag om "toegangsgeld" te vragen? Wat zijn hierbij de kansen en bedreigingen? Als je onder Koninklijk Besluit uit wil komen, moet het terrein altijd openbaar toegankelijk zijn.

Variant valt af vanwege:

- Als overheid niet concurrentie aangaan met marktpartijen
- Juridische implicatie met betrekken tot het onttrekken van VZP aan openbare ruimte

Besproken punten variant 5: informeren

- Er zijn bedenkingen over de mate van effectiviteit. 'Alles wat niet gestoeld is op handhaving, is gedoemd te mislukken'.
- Deze variant zou sowieso moeten uitgevoerd, als ondersteuning van de andere varianten (informeren moet een randvoorwaarde zijn elke variant).
- Deze variant kan verleiden of belonen (meer dan informeren).
- Informeren over vol/vrij, rij en rusttijden en vrije plaatsen.
- In Europees verband wordt aan een p-verwijssysteem gewerkt, daar kan dit een onderdeel van zijn.

- Informatie koppelen aan bestaande systemen (apps, websites, tachograaf).

Variant valt af vanwege:

- Dit is beleid dat sowieso uitgevoerd moet worden. Geldt voor alle varianten.
- Onvoldoende effectiviteit. De verwachting is dat meer dwingende maatregelen nodig zijn.

Besproken varianten in de workshop:

In de workshop is voorkeur gegeven aan de volgende varianten:

- Variant 0: Basisvariant: Informeren / verleiden (randvoorwaarde alle varianten)
- Variant 1: Referentievariant: variant 1: enkel BOA
- Variant 2A: 'slim systeem' i.c.m. staande houden BOA
- Variant 2B: 'slim systeem' i.c.m. automatische handhaving
- Variant 3: Truckparking direct gelegen aan het einde van VZP (betaald parkeren, scheiding vracht- personenauto's)

Verslag

HaskoningDHV Nederland B.V.
Transport & Planning

Aan: Begeleidingsgroep parkeerduurbeperving vrachtwagens

Van:

Datum verslag: 10 januari 2019

Datum workshop: 8 januari 2019

Kopie:

Ons kenmerk: BG8566TPNT1911250832

Classificatie: Projectgerelateerd

Onderwerp: Verslag workshop 2 parkeerduurbeperving VZP

Aanwezig:

1. Welkom en doel sessie

- De tweede werksessie is gericht op het gezamenlijk beoordelen van de uitgewerkte varianten, deze aan te vullen en waar mogelijk een voorkeursvariant te selecteren.
- In afstemming met de Werkgroep Truckparkeren (kleinere comité dan de groep workshop deelnemers) is na de eerste workshop de keuze gemaakt om:
 - 3 varianten uit te werken, waarbij een verbeterde informatievoorziening als variant 0 is benoemd die in alle gevallen wordt gerealiseerd;
 - de maximale parkeerduur (range 4 uur – 8 uur) nog niet vast te leggen. Omdat nu nog niet te bepalen is wat daarin de beste keuze is. Dit hangt onder anderen af wat juridisch haalbaar is (geen willekeur), wat praktisch haalbaar is (wat betekent de keuze voor de benodigde inzet van mensen/systemen) en wat nodig is om voldoende effect te bereiken. Aangegeven wordt dat sommige deskundigen bij regionale diensten verwachten dat met een grens van 8 uur de overbelasting op VZP's niet opgelost zal zijn (gebaseerd op de ervaring dat er ook veel wordt geparkeerd voor een kortere rust dan de vereiste lange rust van minimaal 9 uur, hier zijn echter geen cijfers van). Hier tegenover staat het juridische argument van willekeur indien het beleid is alleen de lange rust te verbieden. Duidelijk is wel dat VZP's, qua inrichting en uitrusting, bedoeld zijn voor het ondersteunen van de korte rust voor vrachtwagens.

- Variant 0 Informatievoorziening wordt in de rapportage in algemene termen (mogelijkheden voor verbetering informatievoorziening) beschreven. Hierbij zal aangesloten worden op het onderzoek dat de Werkgroep Truckparkeren momenteel doet. De Werkgroep Truckparkeren is momenteel bezig met het inventariseren van de nu beschikbare informatievoorziening en ontwikkelingen (o.a. diverse apps en websites). Vanuit netwerk truckparkeren wil men er voor zorgen dat er voldoende en betrouwbare informatie over beschikbare capaciteit op verzorgingsplaatsen beschikbaar komt. De ontwikkeling wordt overgelaten aan de markt.
- Over het vervolgtraject is nu het volgende bekend: de rapportage wordt opgeleverd aan de Werkgroep Truckparkeren van het programma MIRT-vervoerscorridor. Rapportage geeft aan de hand van drie varianten inzicht in de mogelijkheden om met het middel parkeerduurbepanking de problematiek rondom vrachtwagenparkeren op VZP's (overbelasting VZP en onderbenutting beveiligde truckparkings) aan te pakken. Het is vervolgens aan betrokken partners om hier gezamenlijk een oordeel over te vellen en af te zetten tegen andere mogelijke maatregelen dan parkeerduurbepanking. Afhankelijk van dit oordeel wordt door de partners besloten of en door wie de vervolgstappen richting een pilot uitgevoerd gaan worden.
- Benadrukt wordt dat er nog niets besloten is. Er is juist meer inzicht in de mogelijkheden van parkeerduurbepanking nodig om besluiten te kunnen nemen.

2. Toelichting varianten en discussie

Variant 1: Controle en handhaving door BOA

- Juridisch
 - Er moet voor het instellen van en handhaven op parkeerduur een nieuwe juridische grondslag gecreëerd worden. Onderbord heeft nu geen status (ook de 24h niet die nu al gebruikt wordt, of dit moet via een APV geregeld zijn). Werken met een zone-bord is ook een optie (de vraag is wel of dit voldoende duidelijk gedifferentieerd kan worden naar vrachtwagens en of je anders de beperking voor iedereen wil laten gelden, is dat wenselijk en invoerbaar).
 - Hiervoor zal een AMvB nodig zijn met waarschijnlijk een BABW-wijziging.
 - Het verkeersbesluit is een verbijzondering op de AMvB zodat per VZP aangegeven kan worden of en op welke wijze de parkeerduurbepanking geldt. In het verkeersbesluit moeten alle VZP's specifiek benoemd worden.
 - Dit is nodig omdat op een verkeersbesluit bezwaar en beroep mogelijk is en een generieke regel voor alle VZP's een minder grote kans van slagen heeft.
 - Met een verkeersbesluit geldt altijd dat de overtreding bestuursrechtelijk (middels Wet Mulder) wordt afgehandeld, en niet strafrechtelijk. Bij een APV is zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke afhandeling mogelijk.
 - *Aanpassen: landelijk dekkend → landelijk één verkeersbesluit*
 - We hebben te maken met twee feitcodes. Parkeer buiten de vakken en de duur van het parkeren. Binnen de scope van dit onderzoek valt alleen de duur. Wel moet er voor gezorgd worden dan bij het instellen van de parkeerduurbepanking het lang parkeren buiten de vakken ook verboden is.

- *Uitzoeken: de eerste fase zal mogelijk bestaan uit een pilot. Nagegaan moet worden hoe de juridische grondslag het beste voor een eventuele pilot geregeld kunnen worden. Mogelijk is een APV dan praktischer dan een landelijk verkeersbesluit.*
- Hoewel we voor dit onderzoek ervan uitgaan dat parkeerfaciliteiten op het OWN voldoende aanwezig zijn, is het wel goed om te benoemen dat dit juridisch een verplichting zal zijn. In Vlaanderen zijn boetes vernietigd omdat er onvoldoende alternatieve parkeergelegenheid beschikbaar was.
- AVG is van toepassing als je kenteken noteert of registreert. Dus ook bij variant 1 is dit al het geval.
- Exploitatie
 - Aandachtspunt is welk onderdeel van Rijkswaterstaat verantwoordelijk is voor de uitvoering van de handhaving. Beheer van de VZP's ligt hoofdzakelijk bij de regionale directies. Vanuit VWM wordt door de WIS-BOA alleen gehandhaafd op de vluchtstrook. Handhaving op de VZP's vraagt om extra capaciteit. Hoe en door welke organisatieonderdeel dit ingevuld zal worden is nadere uitwerking buiten dit onderzoek.
 - *Verduidelijken: In de rapportage duidelijk aangeven wat onder het handhaven wordt verstaan, alleen bekeuren of ook wegsturen. De ervaring bij de MRDH-pilot was dat het wegsturen goed mogelijk is. Bij wegsturen speelt echter de vraag of het proportioneel is om vanwege de beperking van de parkeerduur chauffeurs te dwingen het rijtijdenbesluit te overtreden. Bij het wegsturen op de vluchtstrook is dit anders omdat dit een direct onveilige situatie is. Aangegeven wordt dat dit naar verwachting maar een klein deel is (veel chauffeurs kunnen wel verder). Hier zijn echter geen cijfers van. Eventueel navragen bij handhavingsteam MRDH-pilot.*
 - Het is nog niet uitgezocht hoe hoog de boete moet zijn om voldoende effect te verkrijgen. Dit is nadere uitwerking buiten dit onderzoek.
- Inzet BOA
 - Mogelijke instrumenten voor bewijslast zijn digitale/elektronische parkeerschijf (fraude gevoelig, of de aankomsttijd moet in een systeem geregistreerd worden), uitlezen (analoge, digitale of SMART) tachograaf door ILT en/of politie.
 - Momenteel is de WIS-BOA overbelast. Als er capaciteit bijkomt is de verwachting dat er eerst andere taken opgepakt gaan worden waar meer effect mee bereikt wordt.
 - *Aanpassen: In rapportage spreken van BOA. Invulling welke partner wat doet is nadere invulling.*

Variant 2: Controle met ANPR-systeem en handhaving door BOA

- Juridisch
 - Het parkeercontrole informatiebord is juridisch niet verplicht, wel wenselijk.
 - *Verduidelijken: Benadrukken dat AVG (hoewel goed te regelen) wel een beduidend zwaarder traject is bij variant 2 en 3.*
- Exploitatie

- *Verduidelijken: tweede camera is nodig om te weten wanneer er sprake is van een overtreding en daar gericht op te kunnen handhaven. Daarnaast is het kunnen weggooien van persoonlijke data (als geen sprake is van overtreding) een belangrijk argument (AVG).*
- Het essentiële verschil met variant 3 is dat de bekeuring ter plaatse wordt overhandigd en de overtreder wordt aangesproken. De ervaring bij de politie is dat het meer effect heeft als de overtreder wordt aangesproken. Daarnaast maakt dit wegsturen mogelijk.
- *Aanpassen: sheet 13, camera wordt ingezet voor controle niet voor handhaving en instrument is camera dus niet apart instrument voor bewijslast nodig.*
- Voordeel van variant 2 is dat efficiënt gebruik gemaakt kan worden van de BOA-inzet. Alleen aanrijden als ook daadwerkelijk sprake is van overtreding. Ook kan er beter gereageerd worden als extra handhaving nodig is.

Variant 3 Controle en handhaving met ANPR-systeem

- Juridisch
 - Ook bij deze variant is, hoewel op afstand, sprake van de inzet van een BOA omdat wettelijk de overtreding vastgesteld en de boete opgelegd moet worden door een persoon.
 - De vraag is of het verwerken van de overtreding per maand kan gebeuren. Dit is afhankelijk van of daarmee nog sprake is van een 'redelijke termijn'.
 - *Uitzoeken: Nagegaan moet worden of de invordering van de boetes bij buitenlandse chauffeurs in de praktijk echt gaat werken. Bij de milieuzone Maasvlakte zijn hier momenteel problemen mee. Uiteindelijk kunnen ze alleen wat met de NL-kentekens. Dit zal tot weerstand bij de achterban van TLN leiden. Nagaan bij dat projectteam wat de ervaringen zijn en waar het mis gaat. Het probleem lijkt hem niet te zitten in de uitwisseling van de gegevens maar in de daadwerkelijke inning van de boete door de lokale autoriteiten.*
 - Daarnaast is van belang dat met de Cross-border richtlijn de uitwisseling van boetes is geregeld voor een aantal specifieke overtredingen met impact. De nieuwe feitcode voor parkeerduurbepanking zal hier niet onder vallen.
 - Voordeel van variant 1 en 2 is dat de betaling ter plekke wordt afgedwongen. Nadeel is dat dit de nodige administratie met bonnenboekjes en betalingsbewijzen vraagt.
- Exploitatie
 - Voordeel van variant 3 is dat een structurele oplossing wordt geboden en er minder afhankelijkheid is van de beschikbaar gestelde personele capaciteit (politiek).

3. Afweging (Quick scan MKBA)

- Uitgangspunten
 - *Aanpassen: Bij het uitgangspunt dat handhaving op het OWN niet wordt meegenomen ook aangegeven dat dit ook geldt voor de handhaving op de vluchtstrook.*
- Kosten en maatschappelijk baten
 - *Aanpassen: De kosten zijn sterk afhankelijk van de invulling van de varianten. Met name bij variant 1 is er een sterk verband tussen de kosten en het effect dat je bereikt (hoeveel BOA-inzet is er nodig om voldoende nalevingsgedrag te bereiken). De maatschappelijk baten verschillen per variant. Het is binnen dit onderzoek niet mogelijk om deze de kwantificeren. Afgesproken de afweging van kosten en maatschappelijk baten kwalitatief te houden. Het overzicht met plusjes en minnetjes is een goede vorm. Wel moet daarbij inzicht in de uitgangspunten achter de scores gegeven worden. Belangrijk is dat de voor- en nadelen van de verschillende opties/keuzes binnen de varianten goed benoemd worden, in relatie tot doelbereik en efficiëntie. Het is ook van belang de meekoppelkansen te benoemen: zoals delen van informatie met ILT (tbv bijvoorbeeld handhaving verbod cabineverblijf weekenden), bijdragen aan criminaliteitsbeheersing en informatie gebruiken voor (actuele) beschikbaarheid parkeerplaatsen (parallel Data Top 10).*
 - Overwegen of voor variant 1 een bepaalde bandbreedte in kosten aan is te geven (minimale inzet van 2 BOA's – maximale inzet met continue aanwezigheid BOA's).
 - De hoofdlijn is dat met variant 3 tegen veel lagere kosten een veel beter dekkende controle en handhaving gedaan kan worden. Echter de vraag is of dit effectief is gezien de problematiek rondom de inning van de boetes. Het persoonlijke contact (aanspreken van de overtreder) zorgt bij variant 1 en 2 mogelijk tot een grotere gedragsverandering. Ook heeft dit voordelen op het gebied van sociale veiligheid.
 - Afgesproken wordt in de rapportage geen voorkeursvariant op te nemen. Inzicht wordt gegeven in de plus- en minpunten per variant. De afweging is aan de bestuurders.
 - De kosten voor de BOA-inzet bij variant 2 lijken ten opzichte van variant 1 aan de hoge kant. De reden voor het beperkte verschil in kosten is dat er ook bij variant 2 continu een team beschikbaar moet zijn die op de overtredingen af moet kunnen gaan.
 - Geopperd wordt of de Brexit nog interessante inzichten kan opleveren wat betreft het te verwachte gedragseffect ten aanzien van het parkeren door het vrachtverkeer.

4. Afronding en vervolg

- De inhoudelijke discussies en gemaakte afspraken worden vastgelegd in een verslag. Deze wordt z.s.m. gedeeld met de deelnemers.
- In januari wordt de conceptrapportage opgesteld. In februari zal deze gedeeld worden.
- De rapportage zal besproken worden in de werkgroep Truckparkeren.
- Begin maart wordt de definitieve rapportage opgeleverd.