Betreft: Ontheffingenbeleid met wisselend kenteken bij Intelligente Toegang (RVV)

Opsteller: 5.1, 2, e
Datum:
Voor: Stuurgroep Intelligente Toegang
Afgestemd met : Product owner Cleopatra 5.1, 2, e

Gevraagd besluit
In te stemmen met gebruik van een kentekenregistratie-app voor bewoners, ondernemers en bedrijven in de gebieden waarin beperkende maatregelen worden ingevoerd voor het verkeer, om legeskosten te voorkomen conform de bestuurlijke toezegging, waarbij het risico op misbruik of fraude (in de vorm van bijvoorbeeld het verkopen van een toegangsrecht via het invoeren van andermans kenteken in de app) wordt geaccepteerd onder voorwaarde dat er voldoende mitigerende maatregelen worden getroffen.

Probleemstelling:
Voor het project Sloterweg zijn een verkeersbesluit en ontheffingenbeleid nodig. De experts in het Loodsteam erkennen dat er mogelijk een risico is bij ontheffingen met wisselend kenteken. De experts verschillen in de mate waarin het risico gemitigeerd dient te worden in relatie tot de gewenste service naar de burger en de impact van eventuele risico's op het systeem. Hierdoor komt er geen gedragen advies. Hieronder leggen we de standpunten uit en vragen we een besluit van de stuurgroep.

Aanleiding
Het bestuur heeft de toezegging gedaan dat er voor in het gebied gevestigde bewoners, ondernemers en bedrijven van Sloterweg geen kosten (voor leges à €250 voor een RVV-ontheffing) zouden zijn bij het invoeren van beperkende maatregelen voor het verkeer. Leges vervallen als het aanvraagproces volledig geautomatiseerd verloopt, dus zonder personele inzet vanuit Dienstverlening/stadloket van de gemeente.

Voor bewoners met een auto in eigendom speelt het probleem niet: voor hen kan de ontheffingsaanvraag volledig automatisch verlopen omdat geautomatiseerd kan worden achterhaald of ze wonen/ gevestigd zijn in het gebied. Dat geldt echter niet voor gebruikers van een andere dan een eigen auto – de auto staat immers op naam van iemand anders die ergens anders gevestigd is, zoals een leasebedrijf. Als gevolg van de check op eigendom zou deze groep daarom €250 leges moeten betalen om ontheffing te krijgen voor het passeren van de camera's.

Door de mogelijkheid te bieden aan bewoners en ondernemers in het gebied om kentekens in te voeren in een door de gemeente aangeboden digitaal portaal of app zonder controle op eigendom/gebruiksrecht van het voertuig, worden de leges a €250~~die kosten~~ vermeden voor alle doelgroepen, maar bestaat de mogelijkheid van oneigenlijk gebruik.

Stedelijk beheer (producteigenaar van Cleopatra/handhavingsmiddel) vindt een controle op eigendom/gebruiksrecht van de auto een minimale veiligheidsmaatregel die genomen moet worden ten aanzien van de risico's. Kennis&Kaders vindt dat een controle op eigendom/gebruiksrecht voorlopig voor dit project een te zware stap om uitgifte van een ontheffing te weigeren.

NB. Bij het project Sloterweg (tegengaan van de sluiproute) is elke locatie in het gebied te allen tijde

voor iedereen zonder ontheffing bereikbaar, alleen niet meer via de kortste route: de ontheffing is bedoeld voor het passeren van een verbodsbord waar wordt gehandhaafd met een kentekenherkenningscamera.

- Ontheffingsvoorwaarden kunnen door de BOA's gecontroleerd worden, in het gebied of naderhand n.a.v. informatiegestuurd handhaven.

Ontheffingsvoorwaarden algemeen
Het gemeentebestuur kan ontheffingen afgeven voor kentekens voor een bepaalde verkeersregel, in dit geval het mogen negeren van een verbod om een bepaald gebied binnen te rijden of ergens langs te rijden. De 'omvang' van de ontheffing wordt aangegeven in het ontheffingenbeleid of uitvoeringsregeling: hier gaat het erom dat de wens bestaat om in uitvoeringsregeling voor het geslotenverklaarde gebieden niet één vast kenteken van een bewoner, ondernemer of bedrijf in het gebied vrij te stellen, maar in de ontheffing de bewoner of het bedrijf de mogelijkheid te bieden om een kenteken in te voeren in een door de gemeente aangewezen kenteken-app waarmee voor dat kenteken het passagerecht wordt gegeven. De kenteken-app kan worden ingericht op een manier dat er verscheidene kentekens per adres of rechtspersoon kunnen worden ingevoerd, als dit (politiek) gewenst is.

Risico
Deze formulering van de ontheffing brengt een risico van mogelijk oneigenlijk gebruik met zich mee. Het is van belang dat dit risico gekend en gewogen is door (of eventueel namens) de (DB-/college-) bestuurders die er in voorkomend geval verantwoording over moeten afleggen (bestuurlijk afbreukrisico). Er wordt een principe-uitspraak gevraagd om te bepalen of dit risico wordt geaccepteerd in het kader van transparantie en verantwoordelijkheden, daarbij inbegrepen het risico dat iemand zijn of haar huis niet meer met de (lease- of deel-)auto kan bereiken als de gemeente een te streng ontheffingenbeleid hanteert.
NB Dit speelt dus niet bij de Sloterweg waar elk adres te allen tijde bereikbaar is, zij het niet via de kortste route.

Oneigenlijk gebruik bewoners/ondernemers zou kunnen optreden als zij kentekens kunnen invoeren van voertuigen die niet aan hen toebehoren. Een voorbeeld is een bewoner geld die vraagt zodat een derde de kortst mogelijke route kan blijven rijden (bijvoorbeeld een sluiproute). Een ander voorbeeld is de situatie waarin een bewoner een kenteken invult van een mantelzorger. In beide gevallen is er sprake van oneigenlijk gebruik door personen die geen recht op passage hebben.

Stedelijk beheer/ de productowner heeft als zorg dat eventueel misbruik tot afnemend draagvlak voor de inzet van geautomatiseerde handhaving door middel van kentekenherkenning leidt, zoals voor de handhaving van de milieuzones en de zone zwaar verkeer.

Een factor is dat misbruik van ontheffingsvoorwaarden niet geautomatiseerd geconstateerd kan worden. Fysieke controle op straat (het staande houden) door een BOA of politieagent aan de hand van een lijst met kentekens van niet in het gebied geregistreerde kentekens is wel mogelijk, omdat er dan geen sprake is van een *geautomatiseerd* besluit als blijkt dat het kenteken onterecht ontheven is en er een sanctie opgelegd kan worden; cruciaal is dat de handhaver gebruik kan maken van diens discretionaire bevoegdheid.

Mitigerende maatregelen
Om het risico van misbruik tegen te gaan kunnen mitigerende maatregelen worden getroffen. Hieronder staat een overizcht waarin de keuze, het risico, mitigatie en impact worden benoemd. De maatregelen gaan van licht naar streng.

Keuze	Risico	Mitigatie	Impact
Oplossing voor het invoeren van kentekens **zonder** leges bij digitaal en volledig geautomatiseerd voor een nieuwe ontheffing.	Oneigenlijk gebruik door bewoners	Mitigatie o.b.v. resultaten, nader te bepalen.	**Voordeel**: Groot gemak voor alle gebruikers (inclusief lease-, en deelauto's). Gratis omdat het digitaal en automatisch kan, vooralsnog lijkt het dat de leges voor een kentekenwissel€50 zijn. **Nadelen**: • ~~Misbruik~~Oneigenlijk gebruik is ~~gemakkelijk~~laagdrempelig • Controle op ontheffingsvoorwaarden is arbeidsintensief (inzet BOA's), waardoor in de praktijk handhaving beperkt is en de kans op betrapt te worden klein is. ~~nauwelijks mogelijk, kans betrapt te worden klein~~ • Bij ~~misbruik~~oneigenlijk gebruik kan het draagvlak voor geautomatiseerde handhaving afnemen
	Oneigenlijk gebruik door bewoners	Beperken van de frequentie van kentekenwissels.	**Voordeel:** Bewoners kunnen blijven wisselen, zij het minder vaak. (Vooralsnog lijkt het erop dat leges €50 blijven voor een kentekenwissel.) **Nadeel:** Ervaren flexibiliteit door gebruikers zal lager zijn.
	Oneigenlijk gebruik door bewoners	De limiet is op 2 kentekens per rechtspersoon	**Voordeel:** Kans op ~~misbruik~~ oneigenlijk gebruik is kleiner. **Nadeel**: Gebruiksgemak is minder groot. **Onbekend**: Draagvlak en impact bij groep met meer dan 2 voertuigen (bijvoorbeeld 3 auto's of 2 auto's en een motor)
	Oneigenlijk gebruik door bewoners	Ontheffing zonder wisselend kenteken afgeven. (niet gedigitaliseerde controle en uitgifte)	**Voordeel**: Oneigenlijk gebruik beperkt. **Nadeel:** Bewoners/bedrijven kunnen niet wisselen en moeten nieuwe ontheffing aanvragen voor het wisselen van kenteken, bijvoorbeeld bij aanschaf nieuwe auto. Leges van €50 naar 250. Draagvlak onbekend.

Met leges = verplicht eigenaarschap om kenteken op te geven voor ontheffing.	-		**Voordeel:** Oneigenlijk gebruik nauwelijks mogelijk **Nadelen:** • Leges à €250 onvermijdelijk • Bestuurlijke toezegging wordt niet nagekomen • Mogelijk gebrek aan draagvlak bij niet eigenaren zoals leaserijders en gebruikers van deelauto's

Afwegingen tot een eenduidig advies
Beleid geeft er de voorkeur aan met de 'lichtste' variant van aanvraagvereisten te starten, te monitoren wat het effect is en op basis daarvan vervolgstappen te bepalen. Dit is ook in lijn met de aanpak bij parkeren, bijvoorbeeld bij de gehandicaptenkaart. Uit onderzoek, mede naar aanleiding van een fraudegeval, bleek uit de beschikbare data dat er geen aanleiding is te veronderstellen dat er op grote schaal misbruik wordt gemaakt bij de uitgifte van gehandicaptenparkeerkaarten (TKN 17 bij raadsvergadering (MLW) 29-10-2020)).

Met de lichtste variant kan de BOB gemakkelijk en gratis toegang verkrijgen. Vanuit beleid prefereert de lichtste variant, omdat de gevolgen van het misbruik voor de samenleving als geheel beperkt zijn en er zijn enige mogelijkheden om (ernstig) misbruik achteraf aan te pakken. Kennis en Kaders geeft verder aan dat bij strengere varianten goed gekeken moet worden naar de (eventuele onbedoelde) effecten. Een strenger toegangsbeleid kan ertoe leiden dat een gebied onbedoeld bijna autovrij wordt, wat in mogelijk niet aansluit bij de wensen van het bestuur.

Verder geeft Beleid aan dat de ontheffingseisen zijn dat je bewoner/ondernemer bent in het gebied en staat ingeschreven in de Basisadministratie of KvK. Het zijn van de kentekenhouder is geen uitgifte-eis in het ontheffingenbeleid. Het is daarmee geen eis om uit te vragen en sluit niet aan bij de doelstelling van Autoluw en Deelmobiliteit. Verder is deze werkwijze in lijn met eerdere gebieden die zijn afgesloten met iToegang, zoals Nellestein, Singel en Wallen of commercieel zoals Hotel 'L Europe met valet-parking.
~~(zie deze link).~~

Vanuit de product owner (Stedelijk beheer) wordt erop gewezen dat de meest fraudebestendige manier van werken het uitvoeren van een eigendomscontrole is, via een koppeling met het RDW. Voor de eigenaren van auto's kan dit digitaal en automatisch. Voor bijvoorbeeld leaserijders of deelauto's kan dat niet; daarvoor moet de eigenaar kunnen aantonen dat hij/zij de bestuurder is van het voertuig door de gewenste documentatie op te sturen. Dit is een handmatige controle waar onvermijdelijk leges aan verbonden zijn om de kosten te dekken. Op deze manier wordt het risico op oneigenlijk gebruik weggenomen, net als eventuele gevolgen daarvan voor het draagvlak van geautomatiseerde handhaving door middel van kentekenherkenning leiden.

Omdat daarmee niet kan worden voldaan aan de toezegging van het bestuur om bewoners en bedrijven in het gebied kosteloze invoering van de geslotenverklaring in realiseren, is het werken met wisselend kenteken een goed alternatief mits er voldoende mitigerende maatregelen worden getroffen, zoals op het vlak van het aantal keren dat van kenteken kan worden gewisseld en het aantal kentekens dat tegelijkertijd kan worden ingevoerd.

Bovendien wijst de product owner erop dat het beleid liefst in lijn is met vergelijkbare situaties op andere plekken in de stad waar verkeer selectief geweerd wordt, en met ander beleid zoals parkeerbeleid, om te voorkomen dat het gemeentelijke ontheffingensysteem onoverzichtelijk wordt voor de gebruikers (bewoners, ondernemers, bedrijven, bezoekers), want op elke locatie anders ingericht.