

STAPPENPLAN IMPLEMENTATIE ZERO-EMISSIONSZONE | GEMEENTEN

Waar gaat dit document over?

Dit document gaat over de implementatie van een zero-emissie (ZE-)zone voor bestel- en vrachtoetuigen door gemeenten (kortweg: ZE-zone).

Voor wie is dit document?

Gemeentemedewerkers die te maken krijgen met het invoeren van ZE-zones.

Wat is het doel van dit document?

Het stappenplan geeft een overzicht van de verschillende stappen die gezet moeten worden bij het invoeren van een ZE-zone. Het document gaat in op de volgorde en aard van deze stappen en bevat verwijzingen naar andere relevante documenten. De inhoudsopgave verschaft een blik in de onderwerpen die behandeld worden. Het stappenplan wordt aangevuld wanneer nieuwe relevante informatie of documenten beschikbaar zijn.

Let op! Dit document wordt momenteel geactualiseerd. De definitieve versie is voorzien per april 2026. Voor meer info: SPES@haskoning.com



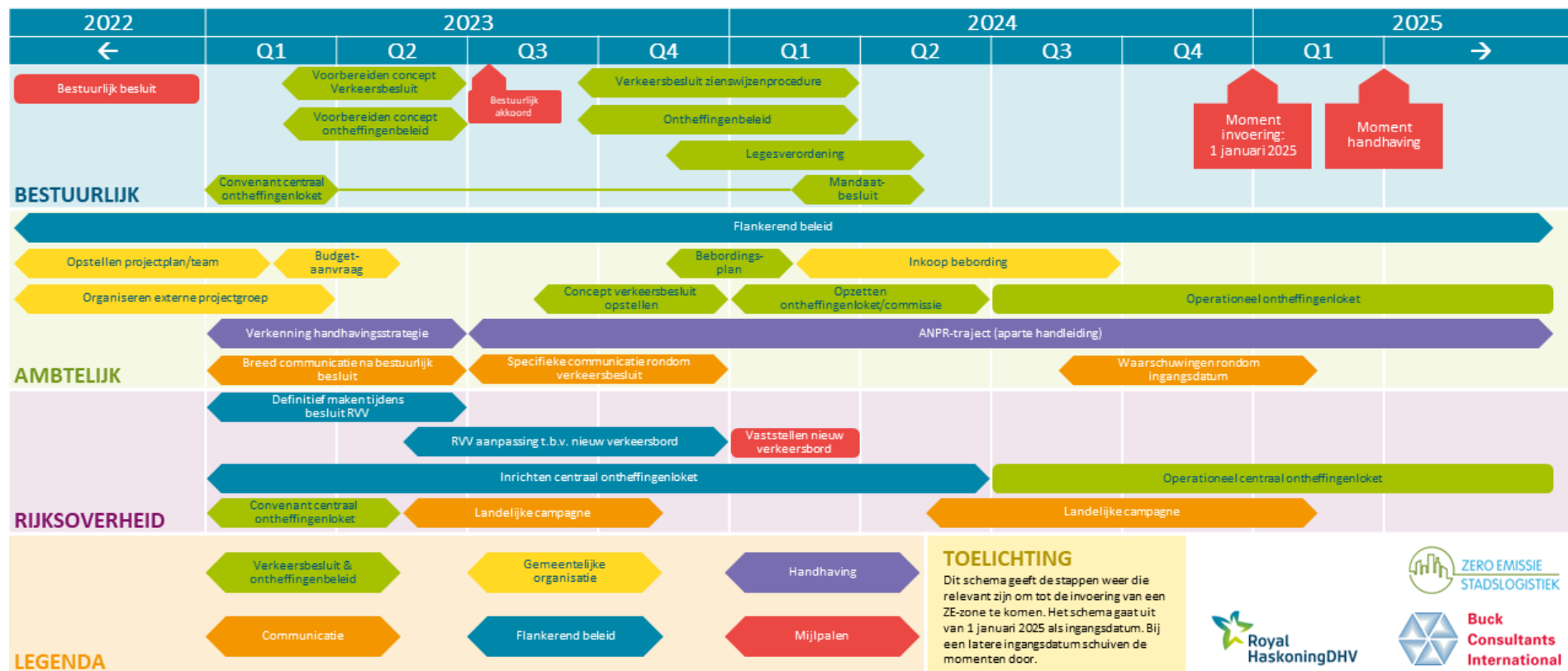
Versie: 1.0

Datum: februari 2026 CONCEPT

Inhoudsopgave

Tijdpad (update volgt)	3	6 Handhaving.....	12
1. Stappenplan	4	6.1 Verkennen handhavingsstrategie	12
2. Bestuurlijke besluitvorming.....	4	6.2 Handhavingsplan	12
2.1 Collegebesluit	4	7. Communicatie.....	14
3. Verkeersbesluit.....	5	7.1 Landelijke communicatie.....	14
3.1 Verkeersbord	5	7.2 Gemeentelijke en regionale communicatie.....	14
3.2 Procedure verkeersbesluit	6	8 Flankerend beleid	16
3.3 Inhoud verkeersbesluit	7	9. Benodigde kosten en capaciteit.....	17
3.4 Inspraakreacties	7	9.1 Introductie.....	17
3.5 Inwerkingtreding.....	7	9.2 Kosteninschatting.....	17
4. Ontheffingenbeleid	8	9.3 Conclusie en adviezen	18
4.1 Vaststellen ontheffingenbeleid	8		
4.2 Het Centraal Loket	8		
4.3 Aanpassen legesverordening	9		
5. Gemeentelijke organisatie.....	10		
5.1 Opstellen projectplan en projectteam	10		
5.2 Detailleren van budgetaanvraag	11		
5.3 Organiseren van externe projectgroep/stakeholdergroep	11		
5.4 Operationele werkzaamheden.....	11		

Tijdpad (UPDATE VOLGT)



1. Stappenplan

Dit stappenplan gaat in op de stappen die nodig zijn om tot de invoering van een ZE-zone te komen. Deze onderdelen zijn geclusterd rond de volgende thema's:

1. Bestuurlijke besluitvorming
2. Verkeersbesluit
3. Ontheffingenbeleid
4. Gemeentelijke organisatie
5. Handhaving
6. Communicatie
7. Flankerend beleid

De samenhang en volgorde van de stappen en thema's is schematisch weergegeven in de illustratie op voorgaande pagina.

In dit stappenplan wordt veel verwezen naar de website opwegnaarzes.nl voor verdiepende informatie én diverse standaarddocumenten. Daarnaast is er binnen SPES een afgeschermd digitale omgeving (SharePoint) gemaakt waar informatie te vinden is. Voor aanmelding op deze SharePoint kunnen gemeenten zich richten tot spes@haskoning.com.

2. Bestuurlijke besluitvorming

De eerste stap die gezet moet worden om te starten met de invoering van een ZE-zone is een college- of raadsbesluit waarin wordt besloten tot invoering. Dit wordt vaak het 'principebesluit' tot invoering genoemd.

2.1 Collegebesluit

Als startsein van het invoeren van een ZE-zone, moet er een bestuurlijk besluit genomen worden. Dit besluit wordt in principe genomen door het college van B&W, maar kan – gezien de mogelijke impact – ook worden genomen door de raad.

Het besluit tot invoering moet ten minste de volgende onderdelen bevatten:

- Omvang ZE-zone, waarbij bij voorkeur de omvang van de ZE-zone is weergegeven op een kaart.
- Ingangsdatum, waarbij het moment van invoering is benoemd, bij voorkeur expliciet met datum.

Planning

Het is van belang dat de ZE-zone bijtijds wordt aangekondigd, zodat voertuigeigenaren zich goed kunnen voorbereiden op de invoering. In de Uitvoeringsagenda Zero-emissiezones (UAZ) is afgesproken om ten minste vier jaar voor ingang van de ZE-zone een (expliciet) besluit te nemen. In andere woorden: bij voorkeur gaat de ZE-zone minimaal vier jaar na het principebesluit in.

3. Verkeersbesluit

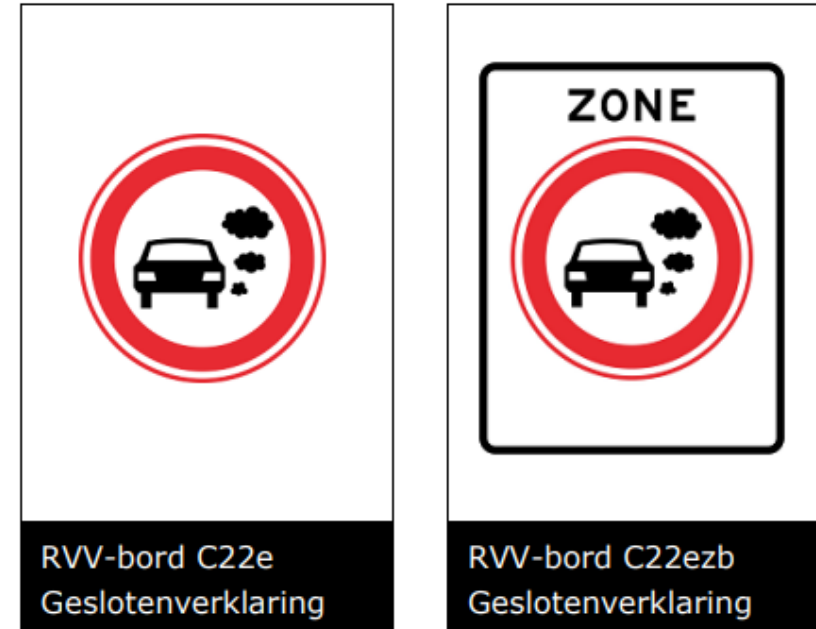
De ZE-zone wordt formeel ingevoerd door middel van het verkeersbesluit. In 3.1 wordt ingegaan op het verkeersbord dat hiervoor moet worden gebruikt, en de spelregels met betrekking tot plaatsing en vooraankondiging. In 3.2 wordt ingegaan op de procedure die kan worden gevolgd om het verkeersbesluit te nemen.

Het ontheffingenbeleid hangt nauw samen met het verkeersbesluit; op dit onderwerp wordt in het volgende hoofdstuk afzonderlijk ingegaan.

3.1 Verkeersbord

Per 1 januari 2026 is er een nieuw, uniform verkeersbord voor de ZE-zone; het bord C22e. Dit bord kan ook gebruikt worden voor de invoering van een milieuzone (Figuur 1).

Spelregels met betrekking tot plaatsing van borden en vooraankondigingsborden zijn opgenomen in een aparte Leidraad die is opgesteld door de Nationale Bewegwijzeringsdienst. Hierin zijn regels en richtlijnen opgenomen met betrekking tot de omvang van de borden, lettertypen, onderborden, vooraankondigingsborden etc. Deze Leidraad is hier te vinden: [Leidraad harmonisatie RVV-bebording voor milieuzones en nul-emissiezones](#) | [Rapport](#) | [Rijksoverheid.nl](#)



Figuur 1: C22e-bord (RVV, 1990).

3.2 Procedure verkeersbesluit

Gemeenten kunnen voor een verkeersbesluit twee procedures volgen:

- 1 De uniforme openbare voorbereidingsprocedure (UOV)
- 2 De reguliere verkeersbesluitprocedure

In deze paragraaf worden de twee procedures toegelicht en wordt besproken wat de voor- en nadelen van de procedures zijn.

Procedure 1: Via een uniforme openbare voorbereidingsprocedure (UOV)

Bij een uniforme openbare voorbereidingsprocedure als bedoeld in Afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht besluit het college van B&W om een ontwerpverkeersbesluit, inclusief de bijbehorende stukken (waaronder een concept-ontheffingenbeleid of een schets daarvan), ter inzage te leggen en zienswijzen te vragen. De ingediende zienswijzen hoeven niet tegen het besluit zijn, ze kunnen ook instemmend van aard zijn of juist een aansporing vormen om 'meer' te doen dan het besluit.

De termijn voor het indienen van zienswijzen bedraagt zes weken. Na het verstrijken van de termijn verwerkt het college van B&W de ingebrachte zienswijzen door hierop te reageren in een Nota van Beantwoording van Zienswijzen. In dit document geeft het college aan of een zienswijze wel of niet tot aanpassing van het ontwerpbesluit heeft geleid. Meestal wordt samen met de Nota van Beantwoording ook het definitieve verkeersbesluit (en het definitieve ontheffingenbeleid) gepubliceerd. De doorlooptijd van een zienswijzenprocedure is – afhankelijk van de hoeveelheid en complexiteit van ingebrachte zienswijzen én van de tijd die een gemeente nodig heeft om bestuurlijke besluiten te nemen – **vier tot acht maanden**. Deze spreiding wordt veroorzaakt door de benodigde menskracht om een Nota van Beantwoording op te stellen en door de interne procedures om diverse stukken door het college te laten bekrachtigen. Met oog op voldoende respons is het van belang om de zienswijzeperiode niet in de zomervakantie te laten vallen.

Belangrijk is dat er in de UOV-procedure geen mogelijkheid tot bezwaar bestaat; wel kan men in beroep bij de rechtbank.

Procedure 2: De reguliere verkeersbesluitprocedure

De reguliere verkeersbesluitprocedure is de route die voor de meeste verkeersbesluiten wordt gevolgd. Het nemen van zo'n verkeersbesluit is doorgaans gemandateerd door B&W aan de directie van de (mobiliteits-) afdeling. Na publicatie van het verkeersbesluit hebben uitsluitend belanghebbenden de mogelijkheid om binnen zes weken bezwaar te maken tegen het besluit.

Afhankelijk van hoe een gemeente dit heeft vormgegeven, worden deze bezwaren behandeld door een bezwaarschriftencommissie. Bezwaarmakers hebben recht om te worden gehoord, in de vorm van één of meerdere hoorzittingen. Op basis van de uitgebrachte adviezen neemt het bestuursorgaan besluiten op de bezwaarschriften. De adviezen kunnen aanleiding geven het verkeersbesluit aan te passen, maar als het college het er niet mee eens is, kan het daar gemotiveerd van afwijken. Uiteraard staat de mogelijkheid open voor belanghebbenden om in beroep te gaan na een genomen besluit. De doorlooptijd van de reguliere procedure, van het moment van publicatie tot definitief besluit, is circa **twee tot drie maanden**.

Voor beide procedures geldt: bij voorkeur wordt parallel aan het verkeersbesluit ook het ontheffingenbeleid gepubliceerd. Vanaf hoofdstuk 4 wordt het ontheffingenbeleid nader toegelicht.

Welke procedure is het meest gepast?

De vraag welke procedure het meest gepast is, hangt af van verschillende (lokale) factoren. De eerste procedure, de UOV-procedure, heeft als voordeel dat iedereen (ook niet belanghebbenden) kan meedoen. Bovendien kan de inhoud van het definitieve besluit beter aansluiten op de inzichten die naar voren komen uit de zienswijzen.

Tevens borgt de UOV-procedure een gedegen belangenafweging. De rechter let bij beroepszaken vooral op deze belangenafweging. Daarmee is het risico op afkeuring door de rechter bij een UOV-procedure kleiner dan bij een reguliere verkeersbesluitprocedure.

De tweede procedure, de reguliere verkeersbesluitprocedure, heeft als voor- en nadeel dat alleen belanghebbenden mee kunnen doen. Het voordeel is dat er hierdoor mogelijk minder bezwaren binnenkomen, waardoor het bestuurlijke proces sneller doorlopen kan worden. Het mogelijke nadeel hiervan is dat er belangrijke zienswijzen en opinies van niet-direct belanghebbenden kunnen ontbreken.

Wat wel kan in combinatie met de reguliere verkeersbesluitprocedure, is het organiseren van inspraak op het beleidsvoornemen, voorafgaand aan het verkeersbesluit. Die inspraakperiode kan dan gebruikt worden om zicht te krijgen op alle feiten en belangen (bijvoorbeeld omdat de situatie complex is, het een omvangrijke zone met een ingewikkelde grens betreft, etc.). Na het definitieve verkeersbesluit volgt dan de bezwaarmogelijkheid, daarna kan eventueel de gang naar de rechter worden gemaakt.

3.3 Inhoud verkeersbesluit

Onderdelen die een plek moeten krijgen in het verkeersbesluit zijn:

- Een kaart van de ZE-zone, waarin gedetailleerd is aangegeven waar de grens van de ZE-zone loopt. Eventueel, maar niet verplicht, wordt al aangegeven waar bebording (ingang ZE-zone, uitgang ZE-zone en vooraankondigingsborden) is voorzien.
- Een effectstudie ter onderbouwing, waarin de verwachte effecten van de ZE-zone worden beschreven op onder meer klimaat (reductie CO₂-uitstoot), luchtkwaliteit, verkeer (duiding van eventuele omrijd- en uitstralingseffecten). Afhankelijk per gemeente kunnen daarnaast andere wenselijke aspecten worden meegenomen, zoals geluid, een aantrekkelijk winkelklimaat, etc. Op de website opwegnaarzes.nl is meer toelichting te vinden over de onderbouwing: [Verkeersbesluit & Ontheffingenbeleid - Op weg naar ZES](#).
- Een belangenafweging, waarin expliciet omschreven wordt welke Wegenverkeerswetbelangen in het geding zijn en hoe die ten opzichte van elkaar zijn afgewogen. Grofweg gaat het daarbij om het collectief belang van leefbaarheid (schone lucht, geluid, klimaat, overlast) enerzijds en het individueel belang van voertuigeigenaren anderzijds.

Relevant is om in de planning ook rekening te houden met het moment van de eerste aankondiging (zie Collegebesluit) en het verkeersbesluit. Zoals eerder benoemd, is er in de UAZ hiervoor een termijn van vier jaar afgesproken. Door deze termijn te respecteren staat de wegbeheerder sterker in eventuele juridische procedures. Een kortere termijn is verdedigbaar, maar dan zal er een zeer goede onderbouwing voor moeten worden gegeven.

Op de website opwegnaarzes.nl zijn alle verkeersbesluiten die zijn genomen op een rij gezet, zie: [Verkeersbesluiten - Op weg naar ZES](#)

3.4 Inspraakreacties

Er is inmiddels ruime ervaring opgedaan met de beantwoording van de verschillende inspraakreacties op het verkeersbesluit. Deze reacties worden verwerkt in een Nota van Beantwoording, die ook onderdeel uitmaakt van het definitieve verkeersbesluit. Door SPES is een standaard Nota van Beantwoording opgesteld, waarin diverse vragen en antwoorden (reacties) zijn opgenomen. Deze is op te vragen via SPES@haskoning.com.

3.5 Inwerkingtreding

Op de datum die in het verkeersbesluit is opgenomen dienen alle verkeersborden en vooraankondigingsborden te zijn geplaatst. Er is afgesproken in de UAZ om vervolgens eerst te starten met een **waarschuwingperiode** van 6 maanden. Pas na 6 maanden kan er worden gehandhaafd (lees: boetes worden uitgeschreven).

Waarschuwen gebeurt per brief: in plaats van een boete ontvangen de overtreders dan een waarschuwingsbrief. Hiervoor zijn standaardformats beschikbaar via opwegnaarzes.nl.

Zie hoofdstuk 6 voor meer informatie over handhaving.

4. Ontheffingenbeleid

Het ontheffingenbeleid is nauw gerelateerd aan het verkeersbesluit. Het ontheffingenbeleid is een apart besluit van het college van B&W dat bij het verkeersbesluit 'hoort'. Zonder verkeersbesluit is er immers geen ontheffingenbeleid.

De soorten ontheffingen liggen vast en zijn landelijk afgestemd en geformuleerd. Alle gemeenten met een ZE-zone nemen deze ontheffingen over.

Daarnaast heeft een gemeente altijd de vrijheid om zelf te bepalen of men naast de landelijke ontheffingen nog extra ontheffingen wil verlenen. Enkele gemeenten hebben een speciale ontheffing voor markten in het leven geroepen. De ervaring leert dat de landelijke ontheffingen in de meeste gevallen volstaan.

4.1 Vaststellen ontheffingenbeleid

Het ontheffingenbeleid wordt gelijktijdig met het verkeersbesluit vastgesteld. De meest actuele teksten van het ontheffingenbeleid kunnen worden opgevraagd via SPES@haskoning.com en zijn tevens beschikbaar op de gemeentelijke SharePoint. Deze teksten, eventueel aangevuld met een lokale ontheffingssoort, worden opgenomen bij het verkeersbesluit dat de besluitvorming doorloopt.

De gemeente is als wegbeheerder, op grond van het RVV, bevoegd om ontheffingen te verlenen. Alle gemeenten hebben echter afgesproken de ontheffingenverlening te organiseren via het zogenoemde Centraal Loket. Dit nationale loket, uitgevoerd door de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW), verzorgt de afhandeling van alle aanvragen voor ontheffingen voor de ZE-zone. In de volgende paragraaf gaan wij hierop in.

Het Centraal Loket neemt niet alleen de ontheffingverlening namens alle gemeenten op zich, maar zal, waar mogelijk, ook namens de gemeenten leges heffen op de ontheffingsaanvragen.

4.2 Het Centraal Loket

Op [Ontheffing aanvragen | RDW](#) zijn alle soorten ontheffingen te vinden én zijn de ontheffingen aan te vragen. Ontheffingverlening wordt gedaan door de RDW. Via dit Centraal Loket worden de ontheffingen ook uitgegeven.

Communicatie tussen gemeenten en het Centraal Loket kent een eigen governance-structuur. De organisatie Servicehuis Parkeer- en Verblijfsrechten (SHPV) treedt namens de deelnemende ZE-zone-gemeenten op als coördinator aan het Centraal Loket. Bij aansluiting op het Centraal Loket dient dan ook bijtijds contact te worden gezocht met het SHPV. Dit kan via SPES@haskoning.com; SPES legt dan contact met de betreffende medewerker bij het SHPV.

Om ontheffingverlening door het Centraal Loket geregeld te krijgen, dienen (via en in overleg met SHPV) door het College de volgende documenten te worden ondertekend:

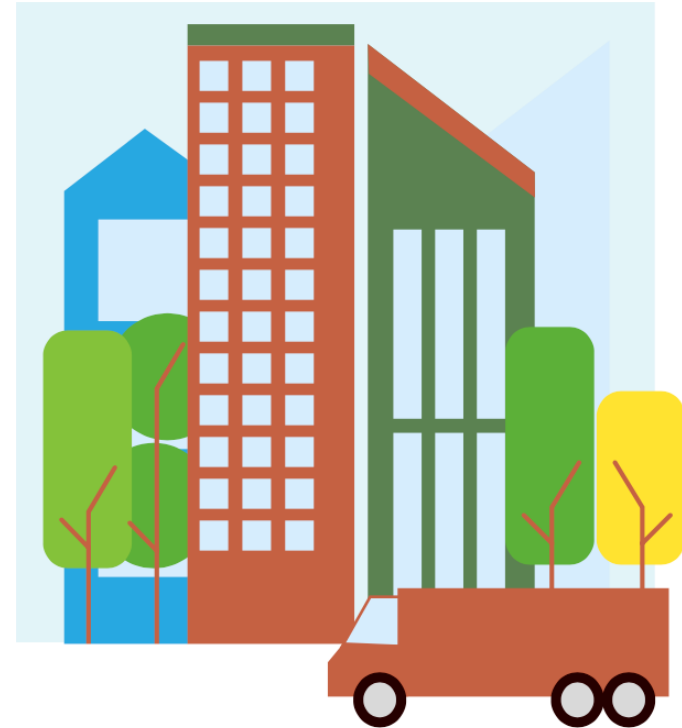
- **Besluit mandaat en machtiging voor ontheffingen nul-emissiezone Verkeersbesluit:** Door het nemen van dit mandaatbesluit wordt de RDW gemandateerd om het nieuwe ontheffingenbeleid uit te voeren.
- **Aanwijzingsbesluit heffings- en invorderingsambtenaar leges ontheffing nul-emissiezones Centraal Loket.** Dit besluit wijst de directeur van de RDW aan als bevoegd ambtenaar namens wie de ontheffing verleend wordt.
- **Dienstverleningsovereenkomst heffings- en invorderingsambtenaar Centraal Loket RDW.** Hierin wordt vastgelegd welke activiteiten worden uitgevoerd.
- **Machtiging SHPV.** Met deze machtiging wordt SHPV gemachtigd om namens de gemeenten kentekens van voorrangsvoertuigen in het Nationaal Parkeer Register (NPR) te registreren ten behoeve van de handhaving. De machtiging aan SHPV is nodig om te zorgen dat de kentekens van voorrangsvoertuigen correct worden opgenomen in het NPR, zodat deze voertuigen niet onterecht een boete ontvangen. Zonder deze registratie krijgen deze voertuigen een boete.

4.3 Aanpassen legesverordening

Voor ontheffingen worden leges geheven, er zijn immers ook kosten aan de behandeling van aanvragen verbonden (zoals een beoordeling door aparte commissies). Om die reden moeten de ontheffingen die in het ontheffingenbeleid zijn opgenomen ook worden opgenomen in de lokale legesverordening.

De legesverordening wordt meestal meer dan 1 of 2 maal per jaar aangepast. Het is daarom zaak om, wanneer het ontheffingenbeleid is vastgesteld, zo spoedig mogelijk ook de legesverordening aan te passen en de nieuwe ontheffingen toe te voegen.

Met het oog op het bieden van zekerheid aan voertuigeigenaren worden bij voorkeur ontheffingen zo vroeg mogelijk aangevraagd, in ieder geval ruim voor de zone in werking treedt. Dit betekent dat ook de legesverordening bijtijds moet zijn aangepast.



5. Gemeentelijke organisatie

Voor de realisatie van de ZE-zone dienen er veel verschillende zaken geregeld te worden, die door verschillende afdelingen binnen de gemeente moeten worden opgepakt. In dit stappenplan ligt de focus op de activiteiten die moeten worden ondernomen nádat het collegebesluit tot invoering is genomen. Wij onderscheiden de volgende trajecten:

- Samenstellen van projectplan en projectteam
- Detailleren van budgetaanvraag
- Organiseren van externe projectgroep/stakeholdergroep
- Operationele werkzaamheden

5.1 Opstellen projectplan en projectteam

Kort na bestuurlijke vaststelling moet worden gestart met de voorbereiding van de invoering van de ZE-zone. Om dit gestructureerd aan te pakken, is het raadzaam een projectplan op te stellen. Dit projectplan bevat ten minste de volgende onderdelen:

- Beleidscontext, waarbij de verschillende doelen worden omschreven die de ZE-zone dient. Hierbij wordt bijvoorbeeld de relatie gelegd met de gemeentelijke klimaatdoelen en doelen m.b.t. de leefbaarheid, mobiliteit etc. Er kan ook worden gewezen op regionale opgaven.
- Bestuurlijke context, waarbij de relevante wethouders en hun rol wordt benoemd.
- Projectorganisatie, waarbij het aan te raden is de expertises uit de volgende opsommingen op te nemen.
- Beschrijving van onderdelen zoals ontheffingen, handhaving, bebording. De inhoud van deze onderdelen kan worden afgeleid uit de teksten in dit stappenplan.
- Planning op hoofdlijnen, inclusief de voorziene mijlpalen.
- Communicatie, bij voorkeur via een apart communicatieplan.

Het projectteam is verantwoordelijk voor de voorbereiding en realisatie van de ZE-zone. Het is aan te bevelen om ten minste de volgende expertises/personen op te nemen in het projectteam:

- Projectleider;
- Communicatie, met oog op communicatie naar stakeholders;
- Handhaving, met oog op de handhavingsopgave (ANPR, boa's);
- Jurist (bestuursrecht), met oog op de opgaven rondom het verkeersbesluit en ontheffingenbeleid;
- Beleidsadviseur, met oog op bestuurlijke en interne afstemming binnen de gemeente.

Daarnaast kan het team worden aangevuld met:

- Dienstverlening, met oog op de opgaven rondom ontheffingverlening;
- Assetmanagement, met oog op bebording, plaatsing ANPR etc.;
- Inkoop, met oog op inkoop van ANPR, ICT, personeel en eventueel bebording;
- Projectmanager Binnenstad, met het oog op ontwikkelingen in de binnenstad.

5.2 Detailleren van budgetaanvraag

In veel gevallen is er bij het bestuurlijk besluit tot invoering al een (grove) indicatie van de kosten opgenomen, eventueel met de dekking. Deze indicatie moet vervolgens nader worden gespecificeerd voor zowel de voorbereidingsjaren als (een deel) van de jaren na invoering. Aandachtspunten hierbij zijn:

- Onderscheid tussen eenmalige en structurele kosten; waarbij duidelijk wordt gemaakt welke kosten eenmalig zijn (bijvoorbeeld investeringen in hardware, implementatiekosten ANPR en bebording) en welke kosten structureel zijn (bijvoorbeeld boea's of de licentiekosten voor softwaresystemen).
- Borgen en verantwoorden van landelijke klimaatgelden (uitgekeerd via Economische Zaken – zie tekstkader). Het Rijk stelt uitvoeringsmiddelen beschikbaar voor gemeentelijk klimaat- en energiebeleid aan gemeenten die de ZE-zone invoeren. De gemeenten die zich hiervoor kwalificeren zijn opgenomen in de landelijke regeling voor de uitkering van de middelen. Ook is het van belang om goed te documenteren hoe de middelen gebruikt zijn. Let op: de middelen zijn hoofdzakelijk bestemd voor personele kosten (90%).
- Financiële baten: omdat de geïnde boetes naar de rijkskas vloeien, bestaan de baten alleen uit ontvangen leges voor de lokale ontheffingen. De meeste ontheffingen worden via het Centraal Loket afgehandeld, dat hiervoor zelf leges heft.

Rijksondersteuning via Uitvoeringsmiddelen klimaat- en energiebeleid

Het Rijk heeft bekendgemaakt gemeenten te ondersteunen bij het nemen van maatregelen uit het Klimaatakkoord. De invoering van de ZE-zones is één van de maatregelen uit het Klimaatakkoord. Via een ministeriële regeling, in de vorm van een brede doeluitkering (BDU), draagt het Rijk bij aan de implementatie- en exploitatiekosten van gemeenten voor invoering van de ZE-zone.

Middelen zijn in ieder geval tot en met 2030 beschikbaar. Dat geldt ook voor gemeenten die nog een ZE-zone moeten invoeren. Let wel: er moet wel een principebesluit liggen wil een gemeente aanspraak kunnen maken op deze middelen.

5.3 Organiseren van externe projectgroep/stakeholdergroep

Naast een goede interne organisatie is ook externe afstemming essentieel. Veel gemeenten doen dit door het organiseren van een projectgroep waar externe stakeholders voor worden uitgenodigd, zoals ondernemers- en bewonersverenigingen, brancheorganisaties (TLN, Evofenedex, MKB-Nederland etc.) en, afhankelijk per gemeente, een vertegenwoordiging van bepaalde doelgroepen (o.a. onderwijs, wijkraden, ambulante handel (CVAH) etc.).

5.4 Operationele werkzaamheden

Een aantal operationele onderdelen vraagt bijtijds de nodige aandacht en de nodige middelen. Het betreft de volgende zaken:

- Ontheffingen
 - De gemeente blijft een taak houden in de beoordeling van een aantal ontheffingen ('hardheid' en 'bedrijfseconomische omstandigheden'). Hiervoor verdient het aanbeveling een aparte beoordelingscommissie voor ontheffingen op te zetten.
- Voorbereiden bebording
 - Bebordingsplan: een bebordingsplan geeft op gedetailleerd niveau aan (kaart en tekst) waar de grens van de ZE-zone loopt en waar bebording (ingang ZE-zone, uitgang ZE-zone en vooraankondigingsborden) is voorzien. Het bebordingsplan is noodzakelijk voor het Verkeersbesluit en het handhavingsplan, en is nuttig voor de inkoop van borden en aanverwante benodigdheden (palen, portalen etc.).
 - Inkoop borden: bij grote aantallen borden, alsmede borden voor drukke of bijzondere locaties (bijvoorbeeld grote borden langs wegen met hoge snelheden), is het verstandig deze bijtijds te bestellen. Daarbij is het advies dit te doen nadat het verkeersbesluit definitief is, of tenminste flexibiliteit te behouden in het bestelproces.
- Inkoop ANPR en ondersteunende ICT, zie hoofdstuk 6 'Handhaving'.
- Inzet communicatiemiddelen, zie hoofdstuk 7 'Communicatie'.

6 Handhaving

Handhaving vormt een essentieel onderdeel van de ZE-zone. Bij voorkeur wordt de ZE-zone gehandhaafd met *automatic number plate recognition* (ANPR), waarbij ondersteunend buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) worden ingezet.

In de realisatie van een ANPR-systeem worden 4 fasen onderscheiden (zie ook Tabel 1):

- Fase 1: Beleid, strategie en randvoorwaarden (waarin wordt ingegaan op o.a. ambitie, kaders, inzicht in bestaande systemen/processen, en het Plan van Aanpak Handhaving).
- Fase 2: Voorbereiding van de aanbesteding (waarin de inkoop van ANPR en aanverwante IT wordt voorbereid, met aandacht voor o.a. programma van eisen, aanbestedingsleidraad, locatieplan, marktoriëntatie).
- Fase 3: Uitvoeren van de aanbesteding (waarin de aanbesteding of inkoop feitelijk plaatsvindt, resulterend in de definitieve gunning).
- Fase 4: Implementatie (waarin het ANPR-systeem wordt geïnstalleerd en in gebruik wordt genomen).

In dit stappenplan gaan wij slechts op hoofdlijnen in op de handhavingsaspecten die een directe link hebben met de overige onderdelen in dit stappenplan, te weten:

- Verkennen handhavingsstrategie
- Handhavingsplan

6.1 Verkennen handhavingsstrategie

Per gemeente zullen verschillende afwegingen worden gemaakt over ANPR-inzet. Zo zijn er gemeenten zonder ANPR-inzet, zijn er gemeenten die wel ANPR inzetten, maar in een ander gebied dan de ZE-zone en zijn er gemeenten waar de huidige milieuzone of voetgangerszone overeenkomt met de ZE-zone en er al wordt gehandhaafd met ANPR.

Omdat de impact van handhavingskeuzes groot is (qua directe kosten, maar ook qua kosten voor opvolging van potentiële overtredingen), is het verstandig om vroeg in het proces te bepalen hoe handhaving eruit gaat zien. Dit kan worden gedaan via een korte verkenning, waarbij bijvoorbeeld in kaart wordt gebracht of er met vaste, roulerende of rijdende ANPR wordt gehandhaafd, en op welke locaties dit zal plaatsvinden. De uitkomsten van deze verkenning zijn bepalend voor de budgetaanvraag (zie hoofdstuk 5.2). Hoe dan ook is het belangrijk om al in dit stadium voldoende capaciteit (bemensing) aan te vragen bij de afdeling Handhaving; ook bij de inzet van ANPR zijn boa's noodzakelijk (voor visuele toetsing van camerabeelden, afhandelen van bezwaren en uitvoeren van bordenschouw).

6.2 Handhavingsplan

De belangrijkste keuzes met betrekking tot handhaving worden vastgelegd in het handhavingsplan; een document dat wordt afgestemd met het Openbaar Ministerie (Commissie Verkeer). Het handhavingsplan kan al worden opgesteld voordat het verkeersbesluit is vastgesteld, dit kan een positieve impact hebben op de doorlooptijd van de invoering van de ZE-zone. Eventuele wijzigingen die volgen uit het traject van het verkeersbesluit kunnen, indien nodig, dan nog worden aangepast in het handhavingsplan. Voor de inhoud van het handhavingsplan verwijzen wij naar het standaard SPES-document [Handhavingsplan ZE-zone](#) en het meest actuele [Beoordelingskader digitale handhaving bij geslotenverklaringen en voetgangersgebieden | Openbaar Ministerie](#).

	Fase 1: Beleid strategie en randvoorwaarden	Fase 2 Voorbereiding van aanbesteding	Fase 3: Uitvoeren van aanbesteding	Fase 4: Implementatie
Fase	- Ambitie en strategie vaststellen op basis van beleidskaders - Inzicht in: - Systemen - Processen - Organisatie - Handhavingsplan - Opstellen van concept handhavingsplan - Afstemmen handhavingsplan met CVOM - Goedkeuring bij driehoek - Juridische kaders - Kosten in concept - Bepalen scope	- Programma van eisen - Aanbestedingsleidraad - Locatieplan - Conceptovereenkomst - Vaststellen PvA CVOM - Marktorientatie - Interne raming	- Aankondiging - Publicatie - Vragenronde(s) – Nota van Inlichtingen - Indienden inschrijvingen - Voornemen tot gunning - Standstill periode (Proof of concept)	- Startgesprek - Vorbereiding locaties - Installatie hardware - Inrichting Backend - Acceptatietesten (FAT/SAT) - Werkprocessen implementeren - Voorlichting stakeholders - Handhavers opleiden
Doel	➤ Stakeholders ‘op dezelfde pagina’ ➤ Uitgangspunten duidelijk ➤ Wensen en doelen duidelijk ➤ Onderbouwing handhaving met camera’s	➤ Vertalen doelen en wensen naar specifieke eisen ➤ Inzicht in kosten ➤ Systeemdefinitie ➤ Raakvlak duidelijk	➤ Zorgvuldig doorlopen ➤ Aanbesteding ➤ Stukken op orde ➤ Juridisch op orde	➤ Operationeel ANPR-systeem
Doorlooptijd	1-2 maanden	1-2 maanden	3-4 maanden	2-12 maanden

Tabel 1 Overzicht van fases in de implementatie van een ANPR-systeem (bron: Leidraad ANPR-handhaving)

7. Communicatie

In het communicatietraject kunnen de volgende fasen worden onderscheiden:

- Landelijke communicatie
- Gemeentelijke en regionale communicatie
- Eerste communicatie over de invoering van de ZE-zone na het invoeringsbesluit
- Communicatie rondom verkeersbesluit
- Waarschuwingen voor de ingangsdatum van de ZE-zone

We adviseren om zo vroeg mogelijk in het traject, liefst kort na de besluitvorming, een communicatieplan op te stellen. Dit plan kan gedurende de voorbereiding van de ZE-zone nader uitgewerkt worden.

7.1 Landelijke communicatie

Vanuit het Ministerie vindt er geregeld brede landelijke communicatie plaats. Timing en inhoud van de communicatie is afhankelijk van mijlpalen in de aanscherping van de ZE-zones.

Middelen die door het ministerie worden ingezet zijn onder andere:

- Opwegnaarzes.nl is de primaire informatiebron voor gemeenten en is daarnaast ook bruikbaar voor bedrijven, zoals vervoersbedrijven, brancheorganisaties etc.
- Vanuit het Rijk (RDW) worden twee brieven gestuurd naar voertuigeigenaren: anderhalf jaar en een half jaar voordat zij geen toegang meer hebben ontvangen de eigenaren in mei/juni een persoonlijke brief.
- Aandacht genereren met informatiepakketjes, PR, online campagnes (online bannering en radio).

7.2 Gemeentelijke en regionale communicatie

Los van de landelijke communicatie, is het van belang dat gemeenten proactief communiceren richting de ondernemers in en rond de ZE-zone in de eigen gemeente. Gemeenten zijn ervoor verantwoordelijk dat voertuigeigenaren op de hoogte zijn van de invoering van de ZE-zone én dat het bekend is dat er een mogelijkheid tot inspraak is. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de lokale communicatie rond de verschillende fasen van invoering van de ZE-zone.

Communicatie over invoering ZE-zone na invoeringsbesluit

Zodra het bestuurlijk besluit is genomen kan de eerste communicatie worden gestart. Dit is relevant, omdat voertuiggebruikers dan al op de hoogte (kunnen) zijn en kunnen anticiperen op de ZE-zone, mochten ze een nieuw of ander voertuig gaan aanschaffen. Het is belangrijk dat in de boodschap de omvang van de ZE-zone én de ingangsdatum expliciet worden vermeld.

Wat betreft communicatiekanalen kan worden gedacht aan:

- De gemeentelijke website; dit is de basis voor de andere communicatie;
- Nieuwsbrieven en social media-accounts;
- De landelijke website “Op weg naar ZES” (publiceren kan via redactie@opwegnaarzes.nl);
- De relevante branche- en ondernemersverenigingen;
- De inzet van logistiek makelaars (1-op-1 advies);
- Informatiebijeenkomsten;
- Brieven voor voertuigeigenaren waarin de zone breed wordt aangekondigd (een voorbeeld informatiebrief is te vinden op www.opwegnaarzes.nl/kennisbank).

Tot slot dient het informatieloket (“14 OXX”) van de gemeente op de hoogte te zijn van het invoeringsbesluit, zodat vragen die binnenkomen (via mail/ brief/ telefoon) goed kunnen worden beantwoord. Een overzicht van veelgestelde vragen en antwoorden (Q&A) is te vinden op www.opwegnaarzes.nl/kennisbank.

Aanleveren GIS-Shapefiles ZE-zone NDW

Alle ZE-zones zijn opgenomen in het Nationaal Dataportaal Wegverkeer (NDW). Dit portaal wordt o.a. gebruikt door logistiek dienstverleners om relevante weginformatie op te halen. Via de volgende link kan een handleiding worden ingezien waarin wordt uitgelegd hoe de bestanden kunnen worden aangeleverd: [Gebieden - NDW](#)

Communicatie rondom verkeersbesluit

Voorafgaand aan het verkeersbesluit zal de communicatie worden geïntensiveerd. Een belangrijke mijlpaal is de publicatie van het concept verkeersbesluit. Het is prettig als er op dit moment, dus vroeg in het proces, al een brede respons komt. Middelen die kunnen worden ingezet zijn dezelfde als die na het invoeringsbesluit worden gebruikt, maar bij voorkeur in een hogere intensiteit. Belangrijk is dat er bij inspraak altijd een mogelijkheid wordt geboden om fysiek (bij een gemeenteloket) in te spreken.

Na vaststelling van het definitieve verkeersbesluit is er opnieuw een belangrijk communicatiemoment: het bekendmaken van het definitieve besluit. Met dit besluit wordt duidelijk wat de zonegrenzen precies zijn, wat de exacte ingangsdatum is en welke ontheffingen worden geboden.

Waarschuwingen voor de ingangsdatum van de ZE-zone

Enkele maanden voorafgaand aan de ingangsdatum van de ZE-zone doet zich een volgend belangrijk communicatiemoment voor. Communicatiemiddelen kunnen dezelfde zijn als in voorgaande stappen. Daarbij ligt de inzet van specifieke middelen voor de hand, zoals:

- Tekst en matrixborden langs invalroutes;
- Social mediacampagnes;

- Waarschuwingsbrieven die worden gegenereerd op basis van ANPR-camera's. Hierbij worden brieven gestuurd aan de kentekenhouders van de in de ZE-zone binnengereden voertuigen, een zeer doeltreffend communicatiemiddel. In de brief wordt de kentekenhouder gewezen op het feit dat binnenkort de ZE-zone van kracht wordt. Deze brieven worden kort voor de inwerkingtreding van de ZE-zone verstuurd. Er kan met verschillende brieven worden gewerkt; één voor voertuigen die wel voldoen aan de toegangscriteria en één voor voertuigen die niet voldoen. Op de website [opwegnaarzes.nl](#) zijn verschillende voorbeelden te vinden.



8 Flankerend beleid

Bij het implementeren van de ZE-zone is het van belang een flankerend pakket te ontwikkelen, dat de transitie naar zero-emissie stadslogistiek stimuleert. Onder stadslogistiek worden alle goederen en diensten verstaan die in de stad worden geleverd en waarvoor bestel- en vrachtauto's worden ingezet. We zien dat alle gemeenten die de ZE-zone hebben aangekondigd, in meer of mindere mate aandacht besteden aan het flankerend beleid. Flankerende maatregelen dragen bij aan:

- Vergroten van draagvlak van de ZE-zone onder bewoners, ondernemers etc.;
- Juridische inbedding van de ZE-zone bij verkeersbesluit (mitigatie negatieve effecten van de ZE-zone);
- Versnelling van de transitie naar zero-emissie stadslogistiek;
- Vermindering van ontheffingsaanvragen door het bieden van alternatieven aan ondernemers

Het verdient aanbeveling dat gemeenten bij het ontwikkelen van het flankerend pakket samenwerken met regio's en provincies. De zero-emissie opgave past immers vaak bij het regionale beleid en er zijn de afgelopen twee jaar verschillende regionale en landsdelige agenda's opgesteld waar gemeenten ondersteuning uit kunnen putten.

Bij het uitwerken van het flankerend pakket is het zaak om maatregelen en acties te kiezen die de belangrijkste belemmeringen in de transitie naar zero-emissie stadslogistiek helpen wegnemen. Die gaan grofweg over de volgende vier uitdagingen:

- Tijdige beschikbaarheid van zero-emissie voertuigen
- Tijdige beschikbaarheid van laadpunten
- Stimuleren van innovatieve logistieke concepten
- Organiseren van het netwerk van ondernemers

Een voorbeeld van een regionale agenda zero-emissie stadslogistiek is in Tabel 2 weergegeven.

In dit stappenplan vragen we gemeenten niet alleen aandacht te schenken aan het verschonen en verduurzamen van voertuigen, maar ook **het verminderen** van het aantal voertuigbewegingen. Dit is van belang om de leefbaarheid van stadscentra te verbeteren. Een gemeente heeft verschillende mogelijkheden

om bundeling van goederenstromen te bevorderen. Eén van de oplossingsrichtingen is om de bundeling via stadshubs te stimuleren. Daarvoor moet dan wel voldoende geschikte ruimte beschikbaar zijn.

In de doorvertaling naar projecten en maatregelen kan gedacht worden aan:

- Verlenen van privileges (ruimere venstertijden voor toegang stadscentra voor ZE-voertuigen);
- Het hanteren van een stimulerend inkoop- en aanbestedingskader voor werken en diensten (dat verder gaat dan het toepassen van de eisen uit de [Clean Vehicle Directive](#));
- Faciliteren van private laadpunten en stimuleren van openbare laadinfrastructuur;
- Stimuleren van goederenhubs;
 - Voldoende ruimte: ruimtelijk planologisch instrumentarium toepassen
 - Stimulerend mobiliteitsbeleid voor het genereren van voldoende goederenstromen voor stadshubs.
- Bieden van proces- en netwerkondersteuning, bijvoorbeeld via stadslogistiek makelaars.

	Doel: Regionale actieagenda gericht op het versnellen van de transitie naar emissievrije stadslogistiek in Breda, Eindhoven, 's-Hertogenbosch, Tilburg en de regio. We gaan voor schoon én slim en we doen het samen!	Structurele samenwerking
	Schoon: versnellen van infasering van emissievrije bestelauto's en vrachtauto's in het Brabantse bedrijfswagenpark.	
	Realiseren van voldoende laadinfrastructuur voor emissievrije stadslogistiek in Noord-Brabant.	
	Slim: stimuleren van slimme innovatieve en duurzame stadslogistieke concepten die (eventueel m.b.v. digitale oplossingen) leiden tot bundeling van goederenstromen, minder ritten en kilometers, efficiëntere inzet van transportmaterieel etc.	
	Samen: organiseren we een regionaal netwerk zero emissie stadslogistiek gericht op vergroten van bekendheid van ZE-zones onder het regionaal MKB en het delen van kennis over en ervaringen met emissievrije stadslogistiek.	

Tabel 2: Voorbeeld van Regionale Agenda ZES Brabantse B4 steden Breda, Eindhoven, 's-Hertogenbosch en Tilburg

9. Benodigde kosten en capaciteit

In dit hoofdstuk worden de verwachte kosten voor het invoeren en operationaliseren van de ZE-zone toegelicht. Ook wordt ingegaan op de te verwachten jaarlijkse kosten voor het in stand houden van de ZE-zone.

9.1 Introductie

De gemeente heeft het besluit voor de ZE-zone genomen, en het voorbereiden ervan kan in gang worden gezet. Deze voorbereiding vergt naast organisatorische inrichting ook fysieke aanpassingen. Hierbij komen verschillende soorten kosten kijken. Dit zijn kosten voor ambtelijke capaciteit (bijv. projectleiding en communicatie) en kosten voor fysieke investeringen (bijv. bebording en handhavings-/camerasystemen). Een aantal van deze kosten, zoals het plaatsen van borden, zijn eenmalig in de periode voor de invoering. Andere kosten komen juist vanaf de invoering in beeld en zijn structureel (jaarlijks). Denk hierbij bijvoorbeeld aan licentiekosten voor het camerasysteem of de inzet van boa's. Wij noemen dat operationele kosten.

9.2 Kosteninschatting

Door VNG zijn de kosten geraamd die samenhangen met de ZE-zone (rapportage door Andersson Elffers Felix, Uitvoeringskosten van het Klimaatakkoord voor decentrale overheden in 2022-2030). Daarbij is er gekeken naar:

- Personele kosten voorbereiding ZE-zone; inschatting (per jaar):
 - G4-gemeenten: 3-4 fte
 - G40-gemeenten: 2,5-4 fte
- Personele kosten handhaving na instelling ZE-zone; inschatting (per jaar):
 - G4-gemeenten: 1 fte
 - G40-gemeenten: 1 fte

Niet geraamd zijn de verdere personele kosten en de overige kosten (investerings- en exploitatiekosten in middelen, onderzoeken, ANPR, assets etc.). Deze zijn ingeschat op basis van verschillende effectstudies die Haskoning en Buck Consultants International hebben uitgevoerd tussen 2018 en 2024 in diverse gemeenten.

Relevant in de raming van de kosten is de omvang van de ZE-zone, waarbij een grote ZE-zone meer kosten met zich meebrengt. De omvang van de ZE-zone is allereerst afhankelijk van het type gebied waar de ZE-zone wordt ingevoerd. Typische kleine ZE-zones omvatten alleen het centrumgebied (of alleen het voetgangersgebied), terwijl de grotere ZE-zones ook de omliggende woonwijk(en) omvatten. Dit laatste is meer in lijn met de afspraken en doelstellingen vanuit het Klimaatakkoord. Anderzijds speelt ook de grootte van de stad een rol. Bij een grotere stad is het centrumgebied doorgaans groter en is meer interne ambtelijke afstemming tussen vakdisciplines nodig.

Wat betreft de investeringen in middelen (ANPR, bebording, ICT, onderzoek, communicatiemiddelen) geldt dat deze zeer sterk afhankelijk zijn van de huidige stand van zaken per stad. Zo is er in verschillende kleine gemeenten gekozen voor een ZE-zone ter grootte van het voetgangersgebied, waardoor vaak al het bestaande handhavingssysteem voor toegang tot het voetgangersgebied gebruikt kan worden. Er zijn hierdoor geen of slechts beperkte aanvullende investeringen nodig. In dit geval hoeft alleen de bebording bij het inrijden van de ZE-zone te worden aangepast en moeten er enkele software-aanpassingen gedaan worden.

In steden waarbij de ZE-zone behalve het centrum ook omliggende woonwijken omvat, moeten meer kosten worden gemaakt voor het aanpassen van de inrichting van de openbare ruimte. Het aanschaffen van camera's, het aanpassen van de fysieke ruimte en het plaatsen van borden zijn grote investeringsposten.

Er kunnen kosten bespaard worden door synergie te creëren tussen huidige handhavingszones en/of -structuren. De ZE-zones kunnen samenvallen met de voetgangerszone, de autoluwe zone of de milieuzone. Door aan te sluiten op de bestaande handhavingssystemen hoeven geen nieuwe camera's te worden aangeschaft. Dit beperkt zowel de kosten voorafgaand aan de invoering van de ZE-zone als de jaarlijkse vaste kosten daarna.

Ongeacht de aansluiting op bestaande ZE-zones, moeten verkeersborden wel overal nieuw worden geplaatst. Vanzelfsprekend is de kostenpost hierbij groter voor grotere ZE-zones. Deze hebben immers meer toegangswegen en meer rijbanen (hoger wegtype), en behoeven daarom meerdere aankondigingsborden.

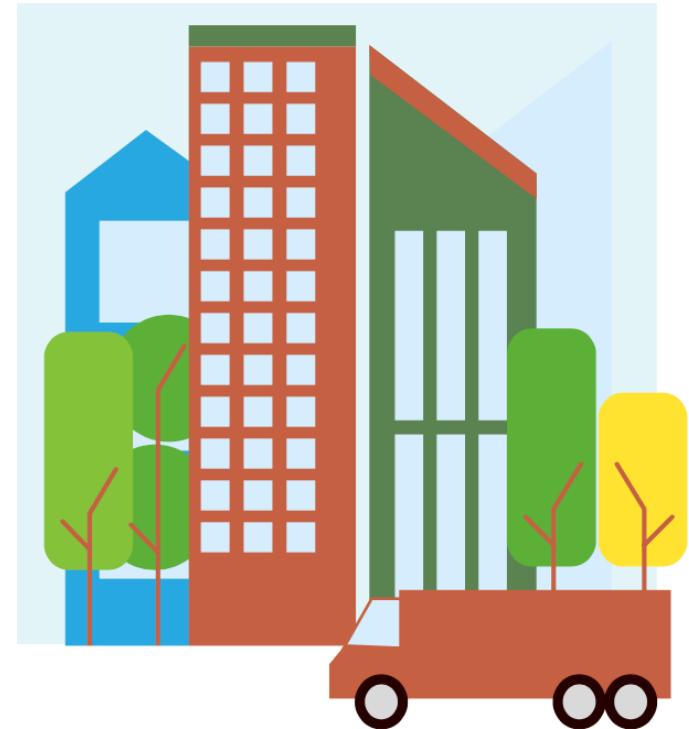
Grofweg variëren de eenmalige investeringskosten tussen de €150.000 bij een kleine ZE-zone (omvang venstertijdgebied, ANPR aanwezig) tot het tienvoudige daarvan bij een grote ZE-zone waarbij nog geen ANPR-infrastructuur aanwezig is.

De jaarlijkse exploitatiekosten zijn een afgeleide van investeringskosten en variëren van €20.000 (kleine ZE-zone) tot €50.000 (grote ZE-zone).

De jaarlijkse personele kosten (exclusief handhaving; zie eerdere inschatting) variëren van ca. 0,5 fte (kleine ZE-zone) tot 2,5 fte (grote ZE-zone).

9.3 Conclusie en adviezen

Al met al kan worden gesteld dat voor de meeste gemeenten de investering voorafgaand aan de invoering van de ZE-zone (de voorbereidingsfase) ligt tussen circa €150.000 en €500.000, aangevuld met een jaarlijkse arbeidsinzet van ongeveer 2,5 tot 4,5 fte. In grote steden met een grote ZE-zone vallen de kosten hoger uit. De jaarlijkse kosten bestaan vooral uit personele inzet, met name voor handhaving. Aansluiten bij een bestaande zonering (zoals een milieuzone, venstertijdgebied of autoluw/autovrij gebied) verlaagt de voorbereidingskosten, terwijl aansluiting op een bestaande handavingsstructuur ook leidt tot lagere jaarlijkse personele inzet. Gezien de grote bandbreedte in de kosteninschatting per gemeente verdient het aanbeveling om als gemeente de kosten 'bottom-up' te ramen op basis van de lokale situatie.



Colofon

Versie:

2.0

Vraag via SPES@haskoning.com om eventuele update

Datum:

Maart 2026 (CONCEPT)

Auteurs:

SPES

Copyright:

Niets uit deze publicatie mag worden gekopieerd of op een andere wijze worden verspreid zonder bronvermelding en toestemming van de auteurs.

