

3

—3

Juridische onderbouwing vrachtwagenparkeerverbod Eindrapport

in opdracht van
Gemeente Borger-Odoorn

22 september 2009
rapportnummer: 3655c03

Hoofdkantoor:
Tanhofdreef 15
Postbus 2873
2601 CW Delft
Tel. 015 - 2147899
Fax 015 - 2147902

Vestigingen:
Badhuiswal 3
Postbus 1149
8001 BC Zwolle
Tel. 038 - 4225780
Fax 038 - 4216870

Hoff van Hollantlaan 6
5243 SR Rosmalen
Tel. 073 - 5231065
Fax 073 - 5231070

Amstel 62
Postbus 15673
1001 AD Amsterdam
Tel. 020 - 7582130

1.1 Achtergrond

Het parkeren van grote voertuigen in woongebieden wordt de laatste jaren in Nederland steeds meer als ongewenst beschouwd. Het betreft hier vooral het parkeren van vrachtwagens, maar ook touringcars, bussen en opleggers maken deel uit van het probleem. Bewoners en ondernemers ondervinden in toenemende mate hinder van de geparkeerde voertuigen. De parkeercapaciteit in een woonwijk/woongebied is hierop ook niet afgestemd. Daarnaast wil niemand een groot voertuig voor zijn of haar deur hebben staan. Ook kunnen grote voertuigen tot gevaarlijke situaties leiden, vooral voor spelende kinderen in de directe woonomgeving en nabij speelplaatsen en scholen (openbare verkeersveiligheid APV).

Ook in de gemeente Borger-Odoorn speelt deze kwestie. Zij hecht veel waarde aan het uiterlijk aanzien van de woongebieden en woonwijken en streeft een hoge kwaliteit van de openbare ruimte na. Het parkeren van grote voertuigen langs de openbare weg past daar niet in en is om meerdere redenen niet gewenst. Naast het uiterlijk aanzien en de buitensporigheid met het oog op verdeling van beschikbare parkeerruimte zijn daarbij ook de volgende aanvullende aspecten van belang:

Sociale veiligheid: geparkeerde grote voertuigen ontnemen het zicht voor fietsers en wandelaars; hierdoor kan het gevoel van sociale onveiligheid worden versterkt;

Fietsroutes: geparkeerde grote voertuigen (grote vrachtwagens) kunnen een belemmering vormen voor fietsers, wanneer deze geparkeerd staan langs (hoofd)fietsroutes;

(Toekomstige) ruimtelijke ontwikkelingen: nieuwe woningbouwlocaties;

Breedtemaat van het wegprofiel: in veel situaties leent het wegprofiel zich niet voor het parkeren van grote voertuigen. Bovendien kan dit leiden tot gevaarlijke (inhaal) situaties van het om het geparkeerde voertuig rijdende verkeer (bijvoorbeeld tegemoetkomend verkeer zoals fietsers en auto's);

Aantasting van het groenaanzicht: niet parkeren in of nabij de grotere openbare plantsoenen.

1.2 Uw vraag

Vanuit deze achtergrond heeft de gemeente Borger-Odoorn aan Mobycon gevraagd om verkeerskundige en verkeersjuridische onderbouwing te geven voor een vrachtwagen parkeerverbod binnen de bebouwde kom van de gemeente. Deze onderbouwing dient als handreiking voor de gemeente bij het opstellen van een parkeerverbod voor vrachtwagens.

Het is de intentie van de gemeente aan de hand van dit advies een pilot op te starten. Wanneer deze succesvol is kan dit uitgerold worden over de gehele gemeente.

1.3 Aanpak

Om uw vraag te beantwoorden hanteren wij de volgende aanpak:

- kaderstelling;
- deskresearch;
- advies.

Deze stappen komen overeen met de hoofdstukken in deze rapportage.

In de kaderstelling wordt het huidige beleid omtrent vrachtwagenparkeren bekeken. Daarnaast worden de huidige juridische handvatten geanalyseerd. Hiermee wordt een beeld verkregen van de actuele situatie.

2.1 Huidig beleid

Het huidige gemeentelijke beleid met betrekking tot parkeren van vrachtwagens gaat uit van incidentbestrijding. Het is daarom verboden om grote voertuigen (lengte > 6 meter of hoogte > 2,40 meter) te parkeren bij een woning of ander voor dagelijks gebruik bestemd gebouw, wanneer "het uitzicht van bewoner of gebruiker van dat gebouw op hinderlijke wijze wordt belemmerd of hun anderszins of overlast wordt aangedaan". Het gaat hier om de uitvoering van artikel 5:9 van de APV.

artikel 5:9: Parkeren van uitzicht belemmerende voertuigen

1. *Het is verboden een voertuig dat, met inbegrip van lading, een lengte heeft van meer dan 6 meter of een hoogte van meer dan 2,4 meter, op de weg te parkeren bij een voor bewoning of ander dagelijks gebruik bestemd gebouw op zodanige wijze dat daardoor het uitzicht van bewoners of gebruikers vanuit dat gebouw op hinderlijke wijze wordt belemmerd of hun anderszins hinder of overlast wordt aangedaan.*
2. *Van hinderlijke parkeren als bedoeld in de vorige zin is in ieder geval sprake wanneer het voertuig wordt geparkeerd binnen een afstand van 20 meter vanaf de dichtstbijzijnde gevel van een voor bewoning bestemd gebouw of ander dagelijks gebruik bestemd gebouw.*
3. *Het verbod geldt niet gedurende de tijd die nodig is voor en gebruikt wordt voor het uitvoeren van werkzaamheden waarvoor de aanwezigheid van het voertuig ter plaatse noodzakelijk is.*

Echter de uitvoering van dit artikel is niet eenvoudig. Het vergt veel discussie met de vrachtwagenchauffeurs en de medewerking van politie / justitie is niet optimaal. De subjectiviteit van het artikel zorgt voor een moeilijke afstemming.

Naast de specifieke parkeerverboden naar aanleiding van artikel 5:9 heeft de gemeente onderlinge afspraken gemaakt met bedrijven met vrachtwagens en met vrachtwagenchauffeurs die de wagen mee naar huis nemen. In deze afspraken is bepaald dat de vrachtwagens op de bedrijventerreinen en industriegebieden geparkeerd worden, en niet in de rest van de gemeente.

Een parkeerverbodszone voor vrachtwagens kan op verschillende wijzen ingesteld worden. Om inzicht te krijgen in de verschillende mogelijkheden wordt in dit hoofdstuk een deskresearch uitgevoerd. Op basis van kennis uit literatuur en projectervaring zetten wij de verschillende mogelijkheden uiteen. Wij structureren dit in een verkeerskundig gedeelte, een juridisch gedeelte en een communicatief gedeelte. Alhoewel in deze rapportage uitgesplitst in drie verschillende onderdelen hangen deze zaken sterk samen.

3.1 Verkeerskundig

Een parkeerverbodszone voor vrachtwagen is een hulpmiddel om te voorkomen dat vrachtwagens, touringcars, bussen en opleggers op ongewenste plekken geparkeerd worden en te stimuleren dat ze op gewenste plekken komen te staan. Een parkeerzone kan een hele bebouwde kom omvatten, maar kan ook een kleinschalig gebied zijn. Voor de helderheid en duidelijkheid adviseren wij een grote parkeerzone (bebouwde kom) aan te wijzen en vervolgens te werken met uitzonderingen.

De parkeerverbodszone voor vrachtwagens wordt bij de bebouwde komgrens aangegeven door middel van bebording. Het type hiervan hangt af van het type besluit op basis waarvan de verbodszone wordt ingesteld (zie paragraaf 3.2, juridisch). Binnen deze parkeerverbodszone vindt handhaving plaats door de politie en/of bevoegde ambtenaren. Eventuele ontheffingen worden door de gemeente verschaft.

Het is de bedoeling om het verbod alleen in de avond- en nachtelijke uren en in het weekend van kracht te laten zijn, binnen de gehele bebouwde kom. Dit betreft dus zowel woonwijken als bedrijfsterreinen. Immers, ondernemers in het bedrijfsterreinen ervaren vooral overdags (werkdagen én weekenden) overlast van de geparkeerde vrachtwagens. Een verbod kan een verschuiving inhouden van het parkeerprobleem naar de woonwijken. Ook hier speelt het overdags en in de weekenden, maar vooral ook in de avonden.

Zo kunnen vrachtwagens van bedrijven in de gemeente bijvoorbeeld gemakkelijker een ontheffing aanvragen dan vrachtwagens van chauffeurs van bedrijven buiten de gemeente.

De gemeente Wassenaar maakt een scherpe prioritering voor het verlenen van ontheffingen.

Zij stelt dat de beschikbare parkeerruimte voor vrachtwagens in beginsel gericht is op Wassenaarse bedrijven. In 2^e instantie kan ook ruimte beschikbaar worden gesteld voor in Wassenaar woonachtige chauffeurs van niet-Wassenaarse bedrijven. Een laatste doelgroep kan zijn de in Wassenaar woonachtige particulieren met niet-bedrijfsmatige vrachtwagens.

Aan elk van deze gebruikers wordt een parkeerplaats verhuurd, aangezien de gemeente Wassenaar de parkeerverbodszone op basis van de wegenverkeerswet heeft ingesteld (door middel van een verkeersbesluit). De toegewezen parkeerplaatsen worden gekoppeld aan het kenteken van de vrachtwagen. Ieder jaar wordt in de gemeente opnieuw bekeken of een nadere toedeling van de parkeerplaatsen wenselijk is. De huurcontracten worden hierbij niet ingetrokken maar mogelijk wordt een andere plaats toegewezen. De huurtarieven bedragen, in overleg met de brancheorganisatie TLN, voor Wassenaarse bedrijven € 450,-/jaar voor een vak < 10 meter en € 850,-/jaar voor een vak > 10 meter, voor chauffeurs van bedrijven van buiten Wassenaar respectievelijk € 200,-/jaar extra. Particulieren betalen ook € 850,- voor een parkeervak, ongeacht de grootte.

Van een parkeerverbodszone gaat een afschrikkende werking uit. De parkeerverbodszone voor vrachtwagens functioneert echter beter wanneer er handhaving op is. Dit wordt gedaan door de politie, het Openbaar Ministerie en gemeentelijke diensten zoals de Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA) of Stadswacht.

De plaatsen waar het parkeerverbod voor vrachtverkeer geldt zal in overleg met de gebruikers moeten worden vastgesteld. Alhoewel de gemeente als wegbeheerder geen wettelijke verplichting heeft om in vervangende parkeerruimte voor vrachtwagens te voorzien getuigd het van goed bestuur om gebruikers tegemoet te komen.

Uit jurisprudentie komt naar voren dat onder 'onmiddellijk in- of uitstappen of onmiddellijk laden en lossen van goederen' verstaan moet worden dat het niet mogelijk is om een andere activiteit uit te voeren dan het daadwerkelijk in- of uitladen of in- of uitstappen. Daarnaast moeten deze 'goederen' van enige omvang en gewicht zijn, die het gebruik van het vervoermiddel noodzakelijk maken. Het ophalen van een kledingstuk bij de stomerij of het afhalen van een avondmaaltijd valt hier bijvoorbeeld niet onder.

Bij het schrijven van een bekeuring voor het foutief parkeren dient in de praktijk uitgesloten te worden dat er sprake is van laden en lossen. Dat wordt gedaan door vast te stellen dat zich geen activiteiten voordoen die een dergelijke situatie veronderstellen. Er wordt bijvoorbeeld gekeken naar de wijze waarop het voertuig in de straat staat, wat voor verlichting er gevoerd wordt (knipperlicht), of het voertuig afgesloten is en of er een mogelijke bestemming in de directe omgeving is. Bij twijfel dient enige tijd, ongeveer 10 tot 15 minuten, gewacht te worden naast het voertuig op een chauffeur.

3.2 Juridisch

Een parkeerverbodzone voor vrachtwagens kan juridisch op verschillende wijzen worden ingestoken. Enerzijds is dit op basis van de wegverkeerswetgeving (verkeersbesluit). Anderzijds kan de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) aangewend worden (aanwijzingsbesluit). Een combinatie van beiden is, blijkens jurisprudentie, niet mogelijk. In deze paragraaf worden beide typen besluiten beschreven. Vervolgens worden de verschillen op een rij gezet.

Een parkeerverbod op basis van de wegverkeerswet dient door middel van een verkeersbesluit gedaan te worden. Om dit verkeersbesluit te handhaven is het noodzakelijk om bij elke toegangsweg van het als parkeerverbodzone bestemde gebied de zonale toepassing van het bord E1 (RVV 1990) te plaatsen. De zonale toepassing van bord E1 geeft aan dat het verboden is om binnen de zone te parkeren, uitgezonderd op voor het parkeren bestemde weggedeelten. De zonegrens kan hierbij op de bebouwde komgrens geplaatst worden, maar ook in een groter of kleiner gebied.

3. *Het in het tweede lid gestelde verbod geldt niet op werkdagen van maandag tot en met vrijdag, dagelijks van 08.00 tot 18.00 uur.*
4. *Het college van burgemeester en wethouders kan van de in het eerste en tweede lid gestelde verboden ontheffing verlenen.*

artikel 5:9: Parkeren van uitzicht belemmerende voertuigen

1. *Het is verboden een voertuig dat, met inbegrip van lading, een lengte heeft van meer dan 6 meter of een hoogte van meer dan 2,4 meter, op de weg te parkeren bij een voor bewoning of ander dagelijks gebruik bestemd gebouw op zodanige wijze dat daardoor het uitzicht van bewoners of gebruikers vanuit dat gebouw op hinderlijke wijze wordt belemmerd of hun anderszins hinder of overlast wordt aangedaan.*
2. *Van hinderlijke parkeren als bedoeld in de vorige zin is in ieder geval sprake wanneer het voertuig wordt geparkeerd binnen een afstand van 20 meter vanaf de dichtstbijzijnde gevel van een voor bewoning bestemd gebouw of ander dagelijks gebruik bestemd gebouw.*
3. *Het verbod geldt niet gedurende de tijd die nodig is voor en gebruikt wordt voor het uitvoeren van werkzaamheden waarvoor de aanwezigheid van het voertuig ter plaatse noodzakelijk is.*

Zoals in het vierde lid van 5:8 staat beschreven kan het college van burgemeester en wethouders, van de in het eerste en tweede lid gestelde verboden ontheffing verlenen. Daarnaast dient zij plaatsen aan te wijzen waar dit parkeerverbod van kracht is. Hierbij kan zij verwijzen naar artikel 5:8 lid 1 of 5.8 lid 2. In een zogenaamd 'aanwijzingsbesluit' wordt exact omschreven waar het verbod van kracht is. Hierbij valt op te merken dat, alhoewel veel gemeenten de locatie omschrijven als 'van kracht in de gehele bebouwde kom *met uitzondering van A en B*', het voor een klein verbodsgebied ook mogelijk is om simpelweg de locatie te beschrijven als 'van kracht in X, Y en Z'.

In de praktijk worden beide leden veel in gemeenten gebruikt. Gemeenten maken dan van bedrijventerreinen ontheffingsgebieden. Toch is het eerste lid breder (uiterlijk aanzien van de gemeente) dan het tweede (beschikbare parkeerruimte). Vandaar dat het eerste de voorkeur kan hebben. Deze locatietoewijzing kan in de vorm van een aanwijzingsbesluit worden opgesteld. De verbodszone kan hier de gehele bebouwde kom omvatten, met uitzondering van gedeelten waar het parkeren van vrachtwagens niet ongewenst is.

Vrachtwagenparkeerverbod op basis van de APV	Vrachtwagenparkeerverbod op basis van de wegenverkeerswetgeving
Parkeerverbod door middel van een aanwijzingsbesluit.	Parkeerverbod door middel van een verkeersbesluit.
Geen aanduiding of zelf ontworpen bord bij bebouwde komgrens.	RVV 1990 - Zonebord E1 (parkeerverbod) met het onderbord 'bus. en vrachtwagen' bij bebouwde komgrens.
College moet een gebied aanwijzen waar het parkeren voor vrachtwagens verboden is.	Er moet aangegeven worden waar het parkeren wel toegestaan is.
Het verbod geldt alleen voor voertuigen langer dan 6 meter en/of hoger dan 2,4 meter.	De verbodszone kan ingesteld worden voor alle soorten voertuigen.
Het college moet aangeven of het parkeerverbod is gebaseerd op artikel 5:8 lid 1 (uiterlijk schadelijk voor aanzien gemeente) of 5:8 lid 2 (buitensporig met het oog op de capaciteit).	Op specifieke plekken door middel van bebording aangeven dat vrachtwagen hier wel mogen parkeren.
Wanneer ingesteld op basis van 5:8 lid 2 niet geldig op werkdagen tussen 8.00 en 18.00 uur.	Op alle dagen en tijden geldig tenzij anders aangegeven.
APV blijft ten alle tijden geldig, ook zonder dat dit expliciet door middel van bebording aangegeven is.	Wanneer een bord is verwijderd (beschadigd, onleesbaar, diefstal) dan is de juridische basis voor handhaving verdwenen.
Besluit ligt minimaal 4 weken ter inzage.	Besluit ligt minimaal 6 weken ter inzage.
Handhaving geschiedt op basis van schrijffinalen. Dit vergt een nauwkeurige omschrijving van de volledige situatie van de overtreding. Dit vraagt ook een nadrukkelijke vervolgingsaanpak en dito vervolgingsbereidwilligheid bij justitie.	Handhaving geschiedt met het uitschrijven van een kennisgeving van beschikking op basis van de Wet Mulder. De afwikkeling hiervan bij Justitie is geautomatiseerd

3.3 Communicatie

Het parkeerverbod voor vrachtwagens zal naar buiten toe goed gecommuniceerd moeten worden. Dit kan door er ruim aandacht aan te besteden in de lokale pers. De eigenaren van vrachtwagens die nu regelmatig in de bebouwde kom staan geparkeerd zijn op basis van het kenteken al door de gemeente achterhaald. Deze kunnen schriftelijk op de hoogte worden gebracht van het parkeerverbod voor vrachtwagens.

4.1 Verkeerskundig

De gemeente Borger-Odoorn heeft een verstedelijkingspatroon dat gekenmerkt wordt door kleine dorpen en lange bebouwde linten. Het geheel geeft een diffuus beeld. Dit in tegenstelling tot gemeenten met een sterk verstedelijkte centrale stad en een agrarisch ommeland. Het oppervlakte van de bebouwde kom is hier dan ook vrij groot in verhouding tot de oppervlakte buiten de bebouwde kom. Dit neemt met zich mee dat de verbodszone relatief groot is in verhouding tot het gedeelte waar nog wel vrij geparkeerd mag worden.

Wij adviseren een verbodszone in te voeren binnen de bebouwde kom op basis van de APV. In de pilot situatie betreft dit de bebouwde kommen van Nieuw-Buinen en Buinerveen. Deze verbodszone wordt duidelijk aangegeven door middel van een bord langs de (hoofd)ingangen van het gebied. Dit bord mag niet een RVV bord zijn; het dient hiervan af te wijken. In principe kunnen dezelfde borden gebruikt worden bij het pilotgebied als bij de gehele bebouwde kom.

Een parkeerverbod binnen de gemeente stimuleert ondernemers de voertuigen te stallen op eigen terrein. Waar dit niet mogelijk is zullen zij moeten zoeken naar alternatieve mogelijkheden, zonder hiermee de openbare ruimte te belasten. Commercieel geëxploiteerde stallingen, zoals die van de firma Luikens in Stadskanaal, zijn goede alternatieven. Deze kunnen niet op een al te grote afstand liggen; Het zou daarom aan te bevelen zijn te onderzoeken of in de zuidwestelijke hoek van de gemeente een ondernemer van zins is een stalling te exploiteren.

Buiten de bebouwde kom blijft het stallen van grote voertuigen gewoon toegestaan. Op wegvakken waar dit onveilige situaties oplevert kan een parkeerverbod op basis van het RVV worden ingesteld. Hiervoor moet een verkeersbesluit genomen worden.

Daarnaast is het mogelijk om gebruikers tegemoet te komen, door middel van individuele ontheffingen. Hiermee kunnen directe problematische situaties opgelost worden.

In de tijdelijke situatie bestaat de kans dat vrachtwagens een alternatieve gratis plek zoeken binnen de gemeente, buiten de parkeerverbodszone.

Ontheffingen worden door de gemeente uitgegeven. Hierbij adviseren wij de volgende prioritering in het uitgeven van de ontheffen aan te houden:

- ontheffing voor vrachtwagens van bedrijven die binnen de gemeente gevestigd zijn;

- vrachtwagens van chauffeurs van bedrijven die woonachtig in de gemeente zijn (in de buurt van het huis parkeren);

- vrachtwagens van 'eigen rijders'.

Deze ontheffingen kunnen gekoppeld worden aan een specifieke parkeerplek, die met een kenteken wordt aangegeven. De huurtarieven van deze parkeerplaats variëren al naar gelang de prioritering.

4.3 communicatief

Wij adviseren een parkeerverbodszone breed uit te dragen. Zowel voor het nemen van het besluit als daarna dient een goed communicatiespoor ingestoken te worden. Dit geldt voor het uiteindelijke, totale, parkeerverbod, maar in mindere mate ook voor de pilot in Nieuw-Buinen.

Recentelijk is al een onderzoek gehouden onder parkerende chauffeurs. Uit dit onderzoek bleek, alhoewel de respons beperkt was, dat chauffeurs niet afwijzend staan ten opzichte van een verbodszone. Toch zijn wij van mening dat alleen dit communicatiemoment onvoldoende is.

Wij adviseren vóór het nemen van het besluit als gemeente te overleggen met de buurgemeente Stadskanaal. Enerzijds omdat er wordt voorgesteld uit te wijken naar de commerciële stalling van de Firma Luikens in Stadskanaal, anderzijds omdat de kans bestaat dat vrachtwagens uitwijken naar locaties binnen deze buurgemeente waar parkeren nog wel is toegestaan (industrieterreinen). Wij zijn van mening dat een gelijk afgestemd beleid zorgt voor een eerlijke en efficiënte oplossing voor het probleem omtrent vrachtwagenparkeren.

Vervolgens adviseren wij dat na het nemen van het besluit de inzage breed bekend gemaakt wordt. Dit betekent dat de gemeente niet alleen voldoet aan de wettelijke verplichting tot plaatsing van een bericht in het plaatselijke huis-aan-huisblad, maar ook extra publicatie zoekt in de vorm van een persbericht op de gemeentesite en eventueel een breder uitgemeten bericht in de lokale krant.

