



EINDRAPPORT

Onafhankelijke toets zero- emissiezones

11 juni 2024

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Introductie	3
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	3
1.2 Doel en vraagstelling	3
1.3 Opbouw rapportage	4
Hoofdstuk 2 Implementatie ZE-zones	5
2.1 Introductie	5
2.2 Aanleiding voor de implementatie van ZE-zones	5
2.3 De opgave	5
2.4 Uitvoering, rolverdeling en verantwoordelijkheden	6
2.5 De organisatie van de implementatie	7
2.6 Subsidieregelingen	10
Hoofdstuk 3 Beelden uit de praktijk	12
3.1 Introductie	12
3.2 Zijn we op de goede weg? Een algemeen beeld	12
3.3 Rijksrol bij de implementatie van ZE-zones	14
Hoofdstuk 4 Analyse	20
4.1 Introductie	20
4.2 Strategische overheidssturing met een convenant	20
4.3 Het functioneren van het stelsel als geheel	23
Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen	25
5.1 Introductie	25
5.2 Conclusies	25
5.3 Aanbevelingen	28
Bijlage 1 Gesprekspartners	30
Bijlage 2 Evaluatiekader	31

HOOFDSTUK 1

Introductie

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Nederland heeft door het Klimaatakkoord van Parijs in 2015 te ondertekenen afgesproken om de opwarming van de aarde te beperken tot minder dan twee graden Celsius. Dit heeft de Nederlandse regering met meer dan honderd partijen in een nationaal Klimaatakkoord in 2019 uitgewerkt tot een samenhangend pakket aan maatregelen. Hiermee is het doel “het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen in Nederland met 49% ten opzichte van 1990” onderschreven.¹ De logistieke sector – van zware vrachtwagens voor goederentransport tot aan bestelauto’s van de lokale loodgieter – heeft hierin een centrale rol. Bestelauto’s waren in 2022 goed voor zo’n 10-12% van de emissies van alle binnenlandse mobiliteit en vrachtwagens voor nog zo’n 24%.² Volgens de nationale emissieregistratie stootten lichte en zware bedrijfsvoertuigen samen 10,3 miljard kilo CO₂ uit, goed voor 7,1% van de totale CO₂-uitstoot.³

In het Klimaatakkoord uit 2019 is dan ook afgesproken om de verandering naar zero-emissie in de logistiek te versnellen. Dit gebeurt onder andere door de invoering van “middelgrote zero-emissiezones [voor] stadslogistiek in 30-40 grotere gemeenten in 2025”.⁴ Naar aanleiding van deze paragraaf in het Klimaatakkoord zijn gemeenten en partijen uit de logistieke sector, gefaciliteerd door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), aan de slag gegaan met het inrichten van deze zero-emissiezones stadslogistiek (hierna: ZE-zones). Op 9 februari 2021 is een Uitvoeringsagenda Stadslogistiek (hierna: UAS) ondertekend door verschillende gemeenten, ondernemings-, branche- en belangenorganisaties.

Met de invoering van de eerste ZE-zones op 1 januari 2025 in zicht, zijn er echter verschillende signalen uit de samenleving en Tweede Kamer “dat ondernemers en [de] Kamer minder comfort voelen met de huidige implementatie van de zero-emissiezones voor stadslogistiek”.⁵ Om tegemoet te komen aan deze signalen, heeft de staatssecretaris van IenW aangekondigd een toets te zullen uitvoeren van de implementatie van ZE-zones. Het doel hiervan is dat deze toets “zorgt voor een duidelijk en onafhankelijk overzicht van de stand van zaken omtrent de invoering van de zero-emissiezones”.⁶

1.2 Doel en vraagstelling

In deze onafhankelijke toets geven wij een overzicht van hoe de implementatie van ZE-zones is voorzien en gaan wij specifiek in op de rol van het Rijk. Hierbij kijken wij hoe het Rijk zijn verplichtingen binnen de UAS uitvoert en heeft uitgevoerd. Op basis van een analyse van feiten en beelden van betrokkenen, willen wij een antwoord geven op een tweetal vragen. Bovendien zullen wij aanbevelingen doen, als wij een intensivering of versnelling van de Rijksrol nodig achten.

¹ Klimaatakkoord (2019). p. 4. [Link](#)

² PBL, TNO, CBS & RIVM (2022). *Klimaat- en Energieverkenning 2022*. p. 172. [Link](#)

³ Emissieregistratie 1990-2021. [Link](#)

⁴ Klimaatakkoord (2019). p. 65. [Link](#)

⁵ Staatssecretaris van IenW (2024). *Kamerbrief – Stand van zaken zero-emissiezones stadslogistiek*. [Link](#)

⁶ Staatssecretaris van IenW (2024). *Kamerbrief – Stand van zaken zero-emissiezones stadslogistiek*. [Link](#)

Wij zullen ingaan op de volgende twee vragen:

1. Met inachtneming van de afspraken uit de Uitvoeringsagenda Stadslogistiek en de daaropvolgende implementatieafspraken, welke taken van het Rijk met betrekking tot de invoering van zero-emissiezones zijn voltooid, en welke moeten nog worden afgerond voor invoering van de zero-emissiezones op 1-1-2025?
2. Wat kan er over de onder 1 genoemde nog te voltooien taken gezegd worden wat betreft het voorgenomen tijdsplan en de inhoudelijke haalbaarheid? Wat zijn hierbij mogelijke risico's, op welke manier kunnen die worden gemitigeerd en welke aanbevelingen worden hierbij gedaan?

1.3 Opbouw rapportage

In deze rapportage gaan wij in hoofdstuk 2 eerst in op de meer feitelijke achtergrond van de ZE-zones en de implementatie ervan. Vervolgens gaan wij in hoofdstuk 3 in op de beelden die wij in interviews met verschillende betrokken partijen hebben opgehaald. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om gemeenten – die de plannen moeten uitvoeren – maar ook brancheorganisaties. Hoofdstuk 4 behandelt onze analyse, waarin wij de rode draden opschrijven die ons opvallen uit de feiten uit Hoofdstuk 2 en de beelden uit Hoofdstuk 3. Deze vertalen wij tenslotte naar conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 5. Voor een overzicht van onze gesprekspartners en het gebruikte evaluatiekader, kunt u respectievelijk bijlage 1 en bijlage 2 raadplegen.

HOOFDSTUK 2

Implementatie ZE-zones

2.1 Introductie

Met de implementatie van de ZE-zones wordt bedoeld op de transitieperiode die van start gaat op 1 januari 2025. Vanaf 2025 voeren de eerste gemeenten zero-emissiezones in. In deze zones zijn, na een overgangperiode, alleen nog emissievrije bestel- en vrachtauto's welkom.

In dit hoofdstuk beschrijven we de feitelijke omtrent de implementatie van ZE-zones. De opgave wordt beschreven, waarbinnen de rol en de verantwoordelijkheid van het ministerie van IenW wordt gespecificeerd. Vervolgens wordt uiteengezet op welke wijze het ministerie van IenW invulling geeft aan deze rol.

2.2 Aanleiding voor de implementatie van ZE-zones

De implementatie van de ZE-zones dient twee hoofddoelen: de vermindering van de CO₂-uitstoot en de verbetering van de luchtkwaliteit. Hiermee wordt een significante bijdrage geleverd aan zowel nationale als internationale klimaatdoelstellingen, voortvloeiend uit het Klimaatakkoord van Parijs. De ZE-zones zijn niet alleen gericht op het reduceren van schadelijke emissies, maar ook op het bevorderen van een overgang naar duurzame mobiliteitsoplossingen. Door het stimuleren van emissievrije voertuigen en logistieke innovaties beogen ZE-zones bij te dragen aan een groenere, gezondere stedelijke omgeving. Bovendien wordt gesteld dat de zones de positie van Nederland als voorloper in duurzame stedelijke logistiek zal versterken, wat weer kan leiden tot economische voordelen zoals nieuwe marktontwikkelingen en technologische innovaties.

Het instellen van ZE-zones komt voort uit een combinatie van milieuproblematiek, de toenemende vraag naar stadslogistiek, initiatieven voor duurzame stadslogistiek en het Klimaatakkoord. De groeiende vraag naar distributie van goederen en diensten in steden resulteert in een stijging van het aantal vrachtauto's en bestelauto's, wat op zijn beurt leidt tot een toename van schadelijke emissies en negatieve impact op de stedelijke leefomgeving. In reactie hierop zijn sinds 2014 verschillende initiatieven ondernomen, zoals milieuzones en de Green Deal Zero Emission Stadslogistiek (ZES), die zich richten op het ontwikkelen van innovatieve en duurzame logistieke oplossingen. Er zijn diverse pilots uitgevoerd met innovatieve logistieke concepten zoals stadshubs, Light Electric Vehicles (LEV), vervoer over water en nieuwe samenwerkingsvormen. Inmiddels hebben circa 200 organisaties de Green Deal ZES ondertekend. Het Klimaatakkoord van 2019 heeft deze inspanningen versterkt door te streven naar volledig emissievrije stadslogistiek, wat resulteert in de aanstaande instelling van ZE-zones in grote gemeenten, met als doel de stedelijke logistiek te verduurzamen en de luchtkwaliteit te verbeteren.

2.3 De opgave

De ZE-zone geldt voor zowel vrachtauto's als bestelauto's en kan vanaf 1 januari 2025 door gemeenten worden ingevoerd, naast of in plaats van een milieuzone. Gemeenten moeten hun intentie om een zero-emissiezone in te voeren minimaal vier jaar van tevoren aankondigen en daarbij de geografische omvang van de zone, de stappen tot 2025 inclusief betrokkenheid van ondernemers en infrastructuurplanning, en de relatie met eventuele milieuzones beschrijven.

Een 'middelgrote' zero-emissiezone omvat minimaal het centrum en omliggende wijken, waarbij gemeenten zelf de exacte locatie en omvang bepalen, rekening houdend met de lokale situatie.

De implementatie van ZE-zones vereist duidelijke haalbare doelen en een uitvoerbare aanpak. Daartoe moeten verschillende aspecten worden ingeregeld:

1. **Wet- en regelgeving:** Er moeten wettelijke kaders worden opgesteld en aangepast om de juridische basis te bieden voor de instelling en handhaving van ZE-zones. Dit omvat bijvoorbeeld het vaststellen van de criteria voor voertuigen die worden toegelaten tot de zone, het vaststellen van boetes voor overtredingen, en het regelen van uitzonderingen of ontheffingen voor specifieke voertuigen of situaties.
2. **Technologische infrastructuur:** Er moet worden geïnvesteerd in de ontwikkeling en implementatie van technologische infrastructuur om de naleving van de ZE-zones te controleren en te handhaven. Dit kan onder meer de installatie van camera's en sensoren om voertuigen te identificeren omvatten, en de ontwikkeling van systemen voor geautomatiseerde kentekenherkenning en boeteafhandeling.
3. **Communicatie en bewustwording:** Een effectieve communicatiestrategie moet ontwikkeld worden om alle belanghebbenden, waaronder bedrijven, chauffeurs en burgers, te informeren over de instelling en de regels van de ZE-zones. Dit kan onder meer worden gedaan door middel van campagnes, informatiebijeenkomsten en het verstrekken van duidelijke en toegankelijke informatie via verschillende kanalen.
4. **Infrastructuur voor alternatieve brandstoffen en laadpunten:** Om ervoor te zorgen dat voertuigen die voldoen aan de emissievrije normen kunnen rijden, moet er voldoende infrastructuur worden ontwikkeld voor alternatieve energiedragers zoals elektriciteit en waterstof, evenals voldoende laadpunten voor elektrische voertuigen.
5. **Samenwerking en coördinatie:** Het succes van ZE-zones vereist nauwe samenwerking en coördinatie tussen verschillende belanghebbenden, waaronder lokale overheden, bedrijven, transporteurs, leveranciers en burgers. Dit omvat het opzetten van overlegstructuren, het delen van informatie en het gezamenlijk ontwikkelen van beleid en maatregelen om de doelstellingen van de ZE-zones te bereiken.

2.4 Uitvoering, rolverdeling en verantwoordelijkheden

De implementatie van ZE-zones is een gezamenlijke opgave voor het ministerie van IenW, gemeenten en de logistieke sector, waarbij zij elk een eigen verantwoordelijkheid dragen. Op 9 februari 2021 werd de UAS ondertekend om de opgave te vertalen naar concrete acties, rollen en verantwoordelijkheden. De UAS bevat een gezamenlijke aanpak voor een duurzame en efficiënte stadslogistiek op landelijk niveau. De UAS is een gezamenlijk product van gemeenten, de sector en het ministerie van IenW. Naast de inmiddels 20 gemeenten die de UAS hebben ondertekend en 30 overige betrokkenen, hebben de volgende organisaties de UAS opgesteld:

- Rijksoverheid: Ministerie van IenW.
- Gemeenten: VNG, GNMI, Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Tilburg.
- De logistieke sector: TLN, evofenedex, RAI Vereniging, BOVAG.
- Maatschappelijk middenveld: Stichting Natuur & Milieu.

De UAS heeft een tweeledige doelstelling:

1. Het ontwikkelen van een landelijk gezamenlijk actieplan van partijen.
2. Het maken van afspraken over uniforme uitgangspunten. De realisatie van de ZE-zones voor stadslogistiek voor 2025 is één centraal uitgangspunt.

De UAS specificeert dat voor 2020 vastgesteld wordt hoe de invoering zal plaatsvinden, zodat het bedrijfsleven zich hier tijdig op voor kan bereiden. De partijen streven daarbij naar uniforme landelijke uitgangspunten om een lappendeken aan regels te voorkomen. Naar aanleiding van dit streven is in artikel 86e Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990) opgenomen dat gemeenten ZE-zones kunnen instellen.⁷ De transitie naar ZE-zones is een gezamenlijke opgave waarbij ieder een eigen verantwoordelijkheid heeft:⁸

- **Gemeenten** ontwikkelen in hun eigen gemeente of regio een integraal plan voor duurzame en efficiënte stadslogistiek en nemen onderbouwde besluiten over de **invoering** van een zero-emissiezone, in afstemming met de regionale mobiliteitsplannen. In aanvulling hierop zijn gemeenten verantwoordelijk voor het verlenen van **ontheffingen**.
- **Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat** faciliteert regio-overstijgende aspecten en uniformeert, stimuleert en ondersteunt. In die zin zijn zij verantwoordelijk voor de **harmonisering** van de zero-emissiezones. Ze past de landelijke regelgeving aan om het instellen van een zero-emissiezone mogelijk te maken, wat in de RVV is gebeurd. Daarnaast is het Rijk verantwoordelijk voor alle **vrijstellingen**: "landelijk vastgestelde uitzonderingen op de hoofdregel [die] gelden op grond van het RVV voor alle voertuigen die aan de vrijstellingsvereisten voldoen in heel Nederland".⁹
- **Ondernemings-, branche- en belangenorganisaties** stimuleren en ondersteunen hun leden en achterban – dit betreft zowel transporteurs, verladers als ontvangers van goederen – om de overgang te maken naar zero-emissie stadslogistiek.

Zoals hierboven genoemd, zijn gemeente en Rijk respectievelijk verantwoordelijk voor ontheffingen en vrijstellingen. Tussen 2025 en 2030 is er in eerste instantie een **overgangsregeling** voor voertuigen die vóór 1 januari 2025 op kenteken zijn gezet. Afhankelijk van de emissieklasse en leeftijd van het voertuig kan het twee tot vijf jaar de zones inrijden. Ook gelden er **vrijstellingen** voor verschillende voertuigen "waarvan redelijkerwijs niet te verwachten valt dat ze tijdig kunnen overstappen op een zero emissie-alternatief".¹⁰ Als laatste kunnen gemeenten **ontheffingen** instellen, die ruimte bieden "aan ondernemers die om zwaarwegende redenen (nog) niet kunnen overstappen".¹¹ Het gaat hier bijvoorbeeld om ondernemers die in een bijzondere financiële situatie zitten.

2.5 De organisatie van de implementatie

Op dit moment werken gemeenten, brancheverenigingen, belangenpartijen en het ministerie van IenW samen in een meerlaagse organisatie aan de doelen uit de UAS.

- Aan de basis hiervan staan **drie werkgroepen**, waarin gewerkt wordt aan de implementatie van de ZE-zones: de werkgroepen Nul-emissiezones, Hardware en Communicatie. Deze werkgroepen komen maandelijks bij elkaar. Initieel bestond ook de werkgroep Software die na een paar jaar opgeheven is. De verantwoordelijkheden en acties van deze groep zijn afgerond of overgedragen naar een andere werkgroep.
- Hierboven is een algemeen **projectoverleg** of **projectgroep**, waarin de verschillende stakeholders kunnen terugkoppelen wat er in de werkgroepen besproken wordt en kunnen overleggen over de algemene doelen. Deze projectgroep komt tweemaandelijks samen.

⁷ Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990). [Link](#)

⁸ Uitvoeringsagenda Stadslogistiek

⁹ Stand van zaken zero-emissiezones stadslogistiek. *Kamerstukken II*, 2023/24, 30 175, nr. 459. [Link](#)

¹⁰ Stand van zaken zero-emissiezones stadslogistiek. *Kamerstukken II*, 2023/24, 30 175, nr. 459. [Link](#)

¹¹ Stand van zaken zero-emissiezones stadslogistiek. *Kamerstukken II*, 2023/24, 30 175, nr. 459. [Link](#)

- Op directieniveau van IenW, gemeenten, branche- en belangenorganisaties is er een **directeurenoverleg**. Dit overleg had initieel geen vaste regelmaat, maar komt nu elke drie maanden samen.
- Op bestuurlijk niveau is er het **landelijk bestuurlijk overleg**. Dit wordt voorgezeten door de Staatssecretaris van IenW en behelst ook de wethouders van de verschillende gemeenten en de directeuren van branche- en belangenorganisaties.



Figuur 1. Organisatie van de UAS

1. Werkgroep Nul-emissiezones

Doel: Deze werkgroep houdt zich bezig met de hoofddoelstellingen vatten in beleid. De werkgroep richt zich op de uitgangspunten voor ZE-zones; het inrichten van toezicht en handhaving; het opzetten van een systeem voor dataverzameling, monitoring en evaluatie; het inrichten van ondersteuning van gemeenten; en het delen van resultaten binnen het netwerk.

Werklijnen:

Doel	Werkzaamheden
Uitgangspunten ZE-zones	<p>Onderzoek door de gemeente naar de gevolgen van het instellen van een zero-emissiezone voor bestelauto's naar aanleiding van het toegangsregime.</p> <p>In afstemming met werkgroep Hardware in kaart brengen van de aantallen bijzondere voertuigen voor transport en de ontwikkeling daarvan.</p> <p>Gewenste uitzonderingen voor de zero-emissiezones voor stadslogistiek mogelijk maken en daartoe het Reglement verkeersregels en verkeerstekens (RVV 1990) aanpassen.</p>

Doel	Werkzaamheden
Inrichten toezicht en handhaving	<p>Uitwerken van een programma van eisen en onderzoeken hoe toezicht en handhaving effectief en efficiënt kan plaatsvinden.</p> <p>Onderzoek naar plug-in hybride vrachtwagens.</p> <p>Afspraken maken met buurlanden en/of de EU over het delen van kentekengegevens.</p>
Opzetten dataverzameling, monitoring en evaluatie	<p>Opstellen van een monitoringsplan en evaluatieplan.</p> <p>Verzamelen van basisdata.</p> <p>Opstellen plan voor de evaluatie van de harmonisatie van de milieuzones in 2022.</p>
Inrichten ondersteuning gemeenten	<p>Inrichten en beschikbaar maken van het 'Samenwerkingsproject Expertpool Stadslogistiek' (SPES).</p> <p>Onderzoeken van de uitvoeringslasten van de nieuwe taken uit het Klimaatakkoord voor gemeenten.</p>
Delen resultaten binnen het netwerk	Opzetten van een jaarlijkse netwerkbijeenkomst Stadslogistiek.

2. Werkgroep Hardware

Doel: Deze werkgroep bekijkt welke zero-emissievrachtauto's en bijzondere voertuigen er beschikbaar zijn, hoe de laadinfrastructuur voor logistiek zich ontwikkelt en hoe bekend ondernemers zijn met de ZE-zones. Deze doelen volgen uit artikel 4.2 en artikel 8.1 tot en met 8.9 van de UAS.

Werklijnen: Er zijn een aantal partijen zoals logistieke ondernemers die werk uitvoeren binnen deze werkgroep. Geclusterd naar doelen houdt de werkgroep zich bezig met de onderstaande activiteiten:

Doel	Werkzaamheden
Beschikbaarheid zero-emissievrachtauto's en bijzondere voertuigen	<p>Monitoring van bijzondere voertuigen, beschreven in de rapportage.</p> <p>Monitoring van de ingroei van het aantal zero-emissievrachtauto's en de beschikbaarheid tot 2030. Een overzicht is bij verschillende partijen beschikbaar.</p> <p>Ontwikkelen van een stimuleringsprogramma voor zero-emissie bestel- en vrachtwagens.</p> <p>Organiseren van expertsessies om inzicht te krijgen in aanbod en prijsontwikkeling van voertuigen en laadinfrastructuur. Total cost of ownership van heavy-duty vrachtwagens is hier beschikbaar.</p>
Ontwikkeling laadinfrastructuur voor logistiek	<p>Organiseren van expertsessies om inzicht te krijgen in aanbod en prijsontwikkeling van voertuigen en laadinfrastructuur.</p> <p>Opstellen van een roadmap voor logistieke laadinfrastructuur.</p> <p>Opzetten van een kennisprogramma 'laad- en tankinfrastructuur zero-emissielogistiek'.</p>

Doel	Werkzaamheden
Bekendheid ZE-zones bij ondernemers	Onderzoek naar omgang met en belemmeringen door ZE-zones bij zzp'ers en kleine (klus)bedrijven. Onderzoek naar bekendheid ZE-zones onder leden van brancheorganisaties.

3. Werkgroep Communicatie

Doel: De werkgroep Communicatie heeft als doel om extern en intern te communiceren. Het gaat om het informeren van gebruikers van bestelauto's en vrachtwagens en communiceren om kennis te delen met bedrijven, organisaties en overheden en hen te stimuleren om samen te werken.

Werklijnen:

Doel	Werkzaamheden
Optimaal bereiken van alle doelgroepen	Opstellen van een communicatiestrategie en -aanpak. Uitvoeren en bijstellen van de communicatie-aanpak.

2.6 Subsidiereregelingen

Er zijn momenteel twee subsidiereregelingen die de transitie naar zero-emissielogistiek moeten versnellen. Daarnaast is er een regeling die het mogelijk maakt om 'milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen' – bijvoorbeeld elektrische bakfietsen – van de belasting af te trekken. Daarnaast zijn er enkele subsidiereregelingen in de maak. Met name de subsidiereregelingen voor vrachtauto's is snel overtekend, soms al binnen een dag. De RVO heeft daarom maatregelen genomen om dit tegen te gaan. Zo geldt voor de regeling 'AanZET' dat ondernemers nog maar subsidie voor één voertuig per dag konden aanvragen. Het gaat om de volgende subsidies.

Subsidie Emissieloze Bedrijfsauto's (SEBA).¹² Deze subsidie is bedoeld voor ondernemers en non-profitinstellingen voor de aanschaf van een volledig uitstootvrije bedrijfsauto. Afhankelijk van de grootte van de onderneming krijgt een ondernemer 7% (grote onderneming), 10% (middelgrote onderneming) of 12% (kleine onderneming of non-profitorganisatie) van de aanschafwaarde van de auto vergoed, tot een maximum van € 5.000 per auto. Deze subsidiereregeling is open voor aanvragen.

Aanschafregeling Zero Emissie Trucks (AanZET).¹³ Deze subsidiereregeling is voor ondernemers en non-profitorganisaties die een nieuwe, volledig emissieloze (uitstootvrije) vrachtauto willen kopen of financial-leasen. Afhankelijk van de grootte van de onderneming en het type vrachtwagen, kan er tot een verschillend bedrag en percentage aan subsidie worden aangevraagd. Het gaat om 6,1% tot 29% van de aanschafwaarde van de vrachtwagen, met een maximum tussen de € 7.500 en € 115.200. Deze subsidiereregeling is tijdelijk gesloten voor aanvragen, aangezien het budget voor deze regeling op 27 maart 2024 met € 1,5 miljoen is overtekend.

¹² RvO (2024). *Subsidiereregeling Emissieloze Bedrijfsauto's (SEBA)*. [Link](#)

¹³ RvO (2024). *Aanschafsubsidie Zero-Emissie Trucks (AanZET)*. [Link](#)

Milieu-Investeringsaftrek (MIA).¹⁴ De MIA/Vamil is voor alle ondernemers die onder de inkomstenbelasting of vennootschapsbelasting vallen. Met deze regeling, bijvoorbeeld voor het aanschaffen van elektrische bakfietsen, kan tot 45% van het investeringsbedrag van de belasting worden afgetrokken. In haar Kamerbrief gaf de Staatssecretaris hierover het volgende aan: "Elektrische vrachtfietsen krijgen een steeds grotere rol in de stadslogistiek. Deze fietsen bieden het bedrijfsleven de mogelijkheid om voor een lichter vervoersmiddel met minder ruimtebeslag te kiezen dan een bestelbus. IenW stimuleert deze fietsen voor bedrijfsmatig gebruik via de Milieu-Investeringsaftrek (MIA). In het jaar 2022 is er vier keer zoveel gebruik gemaakt van deze aftrekmogelijkheid als een jaar eerder".¹⁵

Subsidie Publieke Laadinfrastructuur zwaar vervoer (SPuLa). "Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat werkt aan een subsidieregeling voor publiek toegankelijke laadinfrastructuur voor zware voertuigen. Omdat er nog maar weinig batterij-elektrische vrachtauto's (BEV's) zijn, komt de uitrol van logistieke laadinfrastructuur nu maar langzaam op gang. Het doel van de regeling is de uitrol te versnellen. Met deze regeling kunnen investeerders subsidie ontvangen voor publiek toegankelijke laadpunten voor zware voertuigen, wat op zijn beurt de transitie naar schone mobiliteit bevordert."¹⁶ Voor deze regeling heeft het ministerie van IenW een internetconsultatie gehouden, om beelden bij gebruikers van dit soort voertuigen op te halen.

Subsidieregeling private laadinfrastructuur bij bedrijven.¹⁷ Het ministerie van IenW werkt tevens aan een subsidieregeling die bedoeld is voor private laadinfrastructuur, bijvoorbeeld op bedrijventerreinen. Ook hiervoor is een internetconsultatie gehouden.

¹⁴ RvO (2024). *MIA en Vamil voor ondernemers*. [Link](#)

¹⁵ Staatssecretaris van IenW (2023). *Kamerbrief – Voortgang zero-emissiezones*. [Link](#)

¹⁶ Overheid.nl (2024). *Subsidie Publieke Laadinfrastructuur zwaar vervoer (SPuLa)*. [Link](#)

¹⁷ Overheid.nl (2024). *Subsidieregeling private laadinfrastructuur bij bedrijven*. [Link](#)

HOOFDSTUK 3

Beelden uit de praktijk

3.1 Introductie

Dit hoofdstuk zet uiteen hoe vanuit verschillende betrokken partijen tegen de implementatie van de ZE-zones en de rol van het ministerie van IenW daarbij wordt aangekeken. We schetsen een algemeen beeld, gebaseerd op de door ons gevoerde gesprekken. Het is belangrijk te benadrukken dat dit hoofdstuk uitsluitend de meningen en percepties van de gesprekspartners weergeeft; de analyse van de onderzoekers zelf wordt beschreven in Hoofdstuk 4. In de bijlage is een overzicht van de gesprekspartners opgenomen.

Het hoofdstuk is opgebouwd uit twee paragrafen. In de eerste paragraaf wordt het algemene beeld gepresenteerd dat uit de gesprekken naar voren kwam. Hierin worden de algemene reflecties van de gesprekspartners op het proces en de toekomstbestendige realisatie van ZE-zones beschreven. Deze reflecties geven inzicht in de gemeenschappelijke opvattingen en ervaringen van de betrokken stakeholders, en werpen licht op de gedeelde verwachtingen en zorgen met betrekking tot de implementatie van ZE-zones.

In de tweede paragraaf, getiteld 'Rijksrol', wordt de kijk op de rol van het ministerie van IenW en de uitoefening daarvan verder uitgediept. Aan de hand van drie centrale thema's – harmonisatie, governance en communicatie – worden de percepties van de gesprekspartners ten aanzien van de rol en verantwoordelijkheid van IenW beschreven. Deze thema's vormen de kern van de discussies over de manier waarop de implementatie van ZE-zones het beste kan worden gefaciliteerd en ondersteund door het ministerie.

3.2 Zijn we op de goede weg? Een algemeen beeld

De beelden van stakeholders op het proces om te komen tot een toekomstbestendige realisatie van ZE-zones vanaf 2025.

3.2.1 Gesprekspartners wensen geen uitstel: sturen op implementatie in 2025.

Het merendeel van de gesprekspartners geeft aan de voorkeur te geven aan de geplande inwerkingtreding van de ZE-zones in 2025. Gesprekspartners stellen veelal dat uitstel op dit punt in de tijd meerwaarde op zal leveren. Hoewel nog niet alle randvoorwaarden gerealiseerd zijn voor implementatie op dit punt in het proces, wordt er vertrouwen uitgesproken dat per 1 januari 2025 de transitieperiode met een kleine groep gemeenten van start kan gaan. Hiervoor is echter wel een sterke focus op de uitvoering nodig. De realisatie van een aantal randvoorwaarden is essentieel voor een succesvolle implementatie in 2025. In paragraaf 3.2.3 wordt hier dieper op ingegaan.

De meerderheid van de gesproken gemeenten gaf aan te blijven sturen op implementatie van de ZE-zones in 2025. Ook het gros van de brancheorganisaties is geen voorstander van uitstel. Daarbij worden de volgende argumenten ingebracht:

1. Gesprekspartners vrezen dat uitstel zorgt voor onduidelijkheid bij ondernemers.

Gesprekspartners stellen dat ondernemers gebaat zijn bij duidelijk overheidsbeleid om grote investeringen, zoals ZE-voertuigen, strategisch te kunnen plannen. De invoering van ZE-zones is al geruime tijd bekend. Met de presentatie van het Klimaatakkoord in 2019 werd duidelijk dat ZE-zones voor stadslogistiek in 2025 in circa 30 steden zouden worden ingevoerd. In 2021 werd dit beleidsvoornemen uitgewerkt in concrete afspraken middels de UAS. Verscheidene gesprekspartners stellen dat een betrouwbare overheid zich houdt aan het vastgestelde tijdsplan. Verscheidene gesprekspartners stellen dat het van een betrouwbare overheid getuigt om vast te houden aan het tijdsplan dat in de UAS is uitgestippeld.

2. Gesprekspartners stellen dat uitstel ervoor zorgt dat koplopers benadeeld worden.

Gesteld wordt dat de koplopers van de ZE-transitie benadeeld worden door uitstel van implementatie. Anticiperend op de invoering van de ZE-zones per 1 januari 2025 en de gecommuniceerde contouren van het ontheffingenbeleid hebben verscheidene bedrijven investeringen gedaan om aan deze toekomstige regelgeving te voldoen. In het geval van uitstel zullen de koplopers investeringen hebben gedaan die pas later van hun concurrenten zal worden verwacht. Dit creëert in de ogen van verschillende gesprekspartners een ongunstige concurrentiepositie voor die ondernemers.

3. Gesprekspartners zien het implementatieproces van ZE-zones als een rijdende trein.

Gesprekspartners betogen dat de transitie richting ZE-zones een rijdende trein is die moeilijk te stoppen is. Bij aanvang van de interviewronde hadden de colleges van B&W van de gemeenten Rotterdam en Maastricht hun verkeersbesluit aangaande ZE-zones definitief vastgesteld. Voor veel andere gemeenten zijn de verkeersbesluiten in voorbereiding. Gesprekspartners stellen dat deze processen in een vergevorderd stadium zijn en dus vaak lastig omkeerbaar.

3.2.2 Het beleid wordt als redelijk ervaren door gesprekspartners. De duidelijkheid en uitlegbaarheid van het beleid verdienen aandacht.

Uit de gesprekken komen twee aspecten naar voren die van cruciaal belang worden geacht voor een succesvolle implementatie van ZE-zones: redelijkheid en duidelijkheid. Deze twee elementen vormen in de optiek van het gros van de gesprekspartners het fundament waarop de acceptatie en effectiviteit van het beleid rusten.

Als er gesproken wordt over 'redelijk beleid' wordt er bedoeld op het stellen van realistische eisen aan ondernemers volgens een realistisch tijdsplan. Daarnaast dient er sprake te zijn van duidelijk beleid. Deze duidelijkheid dient zich te uiten op twee vlakken: enerzijds in duidelijke regelgeving en anderzijds in duidelijke communicatie daaromtrent.

Wat betreft de redelijkheid van het beleid zijn gesprekspartners relatief eensgezind. Hoewel men niet altijd achter de implementatie van ZE-zones op zich staat, wordt breed erkend dat de voorwaarden realistisch zijn voor ondernemers. De beschikbare overgangsregelingen, vrijstellingen, ontheffingen en beschikbare subsidies maken het voor vrijwel alle ondernemers een behapbare transitie. Vanuit dit oogpunt wordt ook het tijdsplan door het overgrote deel van de gesprekspartners als realistisch ervaren.

De duidelijkheid van het beleid, zowel wat betreft de regelgeving als de communicatie daaromtrent, verdient echter nog aandacht. Het beleid is door de vele overgangsregelingen en ontheffingen (die kunnen verschillen per voertuig en sector) erg ingewikkeld geworden.

3.2.3 Volgens gesprekspartners zijn vijf randvoorwaarden essentieel voor een succesvolle implementatie in 2025.

Tijdens de gesprekken kwamen een aantal randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie van ZE-zones in 2025 naar voren. Deze randvoorwaarden kunnen opgedeeld worden in vijf centrale punten:

- 1. Een goed functionerend centraal loket.** Gesprekspartners betogen vrijwel allemaal dat de succesvolle implementatie van ZE-zones samenhangt met de instelling van een goed functionerend centraal loket.
- 2. Aanvullende inzet op communicatie.** Een belangrijke uitdaging voor de succesvolle implementatie van ZE-zones is het effectief bereiken van de diverse groepen ondernemers. Gevreesd wordt dat met name ondernemers bij wie logistiek niet centraal staat in hun businessmodel onvoldoende bereikt worden.
- 3. Harmonisatie in de eindfase.** Sommige gesprekspartners vrezen dat de beleidsharmonisatie in aanloop naar de vaststelling van de gemeentelijke verkeersbesluiten in het geding komt.
- 4. Regie op de uitvoering.** Met het oog op de aanstaande uitvoering stellen met name gemeenten dat meer regie gewenst is.
- 5. Versterking laadinfrastructuur.** Aangezien de vraag naar laadinfrastructuur gedurende de transitieperiode zal toenemen, dient de laadinfrastructuur in verschillende steden versterkt te worden.

In de onderstaande paragrafen worden de genoemde randvoorwaarden en bijbehorende argumentatie van de gesprekspartners uiteengezet.

3.3 Rijksrol bij de implementatie van ZE-zones

De beelden van stakeholders over de rol van IenW bij de implementatie van de ZE-zones.

3.3.1 Harmonisatie

Het belang van harmonisatie wordt breed onderschreven maar de realisatie van geharmoniseerd beleid is een grote opgave.

Het belang van harmonisatie wordt door gesprekspartners unaniem onderschreven. De aangedragen argumenten zijn legio. Allereerst biedt harmonisatie duidelijkheid en voorspelbaarheid voor de ondernemer. Ondernemers – variërend van grote transportbedrijven tot kleine zelfstandigen zoals bakkers, slaggers en zzp'ers in de bouwsector – hebben behoefte aan een duidelijk en voorspelbaar beleidskader. Harmonisatie zorgt daarbij dat ondernemers efficiënter kunnen opereren. Ze hoeven niet verschillende regels te navigeren in verschillende steden, wat de administratieve lasten vermindert en compliance vereenvoudigt. Daarnaast wordt betoogd dat harmonisatie zorgt voor gelijke concurrentievoorwaarden voor alle ondernemers. Wanneer elke stad dezelfde regels en eisen hanteert voor ZE-zones, wordt er een gelijk speelveld gecreëerd. Een ander genoemd argument is dat harmonisatie het vertrouwen van ondernemers versterkt in de beleidsvoering van de overheid. Het toont aan dat de overheid betrouwbaar en consistent is, wat essentieel is voor het opbouwen van een constructieve relatie tussen het bedrijfsleven en beleidsmakers. Dit vertrouwen is cruciaal voor de succesvolle implementatie en het langetermijnsucces van ZE-zones.

Hoewel het belang van harmonisatie breed gedeeld wordt, is het voor de partijen een aanzienlijke opgave om daadwerkelijk te komen tot geharmoniseerd beleid. Er zitten een veel partners aan tafel die uiteenlopende perspectieven inbrengen. Partijen stellen dat daarmee voor het ministerie van IenW een essentiële sturende rol is weggelegd in het sturen op beleidsharmonisatie. Een rol die contrasteert met de beperkte bevoegdheden die het ministerie heeft. Veel gesprekspartners benoemen de discrepantie tussen deze rol van IenW om te sturen op harmonisatie, terwijl de bevoegdheid om maatwerk toe te passen volledig bij de individuele gemeenten ligt.

Het beleid is in het perspectief van gesprekspartners grotendeels geharmoniseerd, er blijven echter 'open eindjes' bestaan die uitwerking behoeven.

Gesprekspartners benoemen dat circa 80 tot 90 procent van het beleid geharmoniseerd is. Het gros van de gesprekspartners waardeert dit als positief. Een kleiner deel wijst op de beleidsaspecten waarbij harmonisering niet gelukt is. Dit betreft onder meer de boetesystematiek die verschilt per gemeente. Ook is er in sommige gemeenten sprake van maatwerk, zoals het instellen van een algehele ontheffing voor de ambulante handel in afwijking van het collectief ontwikkelde conceptverkeersbesluit.

Er zijn een aantal 'open eindjes' die in optiek van de gesprekspartners nog een geharmoniseerde uitwerking behoeven:

- **Uitwerking ontheffingen**
Een aantal ontheffingen zijn op hoofdlijnen uitgewerkt, waarbij de uitvoering nog een concrete invulling behoeft. Genoemd zijn de ontheffing op basis van hardheidsclausule, de ontheffing voor bedrijfs- of vrachtauto's in verband met bedrijfseconomische omstandigheden en de ontheffing voor voertuigen die niet emissieloos verkrijgbaar zijn. Gesprekspartners verschillen in hun perspectieven in hoeverre en de wijze waarop deze ontheffingen verdere geharmoniseerde uitwerking behoeven.
- **Harmonisatie verkeersborden**
De overheid beoogt ondernemers te informeren over ZE-zones door uniforme verkeersborden te plaatsen. De Tweede Kamer heeft vorig jaar echter besloten de wijziging van verkeersborden controversieel te verklaren. Het gevolg is dat gemeenten ieder een eigen oplossing moeten zoeken om tijdig de juiste bebording te kunnen plaatsen. Gesprekspartners pleiten dat het essentieel is dat deze controversieelverklaring wordt herzien en dat de Kamer de wijziging behandelt, omdat wachten op een nieuw kabinet te onzeker is en verwarring scheidt, vooral voor ondernemers.
- **B-rijbewijs voor besturing ZE-bestelauto's met een gewicht van 4.250 kg.**
De onduidelijkheid rondom de vrijstellingsregeling voor het besturen van ZE-bestelauto's tot 4.250 kg vereist aandacht volgens gesprekspartners. De wetgeving voor deze vrijstellingsregeling had op 1 januari 2023 gereed moeten zijn, maar dit bleek onhaalbaar. Recentelijk is de wetgeving opnieuw uitgesteld en zal naar verwachting pas medio 2024 in werking treden. Hoewel ondernemers hebben geïnvesteerd in ZE-bestelauto's blijft onduidelijk of bestuurders met een B-rijbewijs deze auto's mogen blijven besturen.

Gesprekspartners beschouwen de sturing van IenW op harmonisatie als overwegend positief.

Gesprekspartners beoordelen IenW overwegend positief in zijn (regie)rol bij het gezamenlijke streven naar harmonisatie. Hoewel IenW in de optiek van sommige gesprekspartners een sterkere sturende rol op zich zou kunnen nemen, overheerst het positieve geluid.

De recentelijk toegevoegde ontheffing voor Euro 6-bakwagens is een veelgenoemd voorbeeld van succesvolle samenwerking bij het ontwikkelen van geharmoniseerd beleid. Gemeenten en brancheorganisaties hebben gezamenlijk besloten om een eenmalige aanpassing te maken in de regels voor toegang tot ZE-zones, specifiek voor bakwagens van emissieklasse 6. Ze vreesden dat dit de koplopers zou benadelen en dat de invoering van deze ontheffing in een relatief laat stadium zou plaatsvinden. Verschillende brancheorganisaties waren geen voorstander van deze door gemeenten geïnitieerde ontheffing. Niettemin wordt dit voorbeeld, zelfs door brancheorganisaties, als positief beschouwd in het kader van de harmonisatie-inspanningen. Onder de regie van het ministerie van IenW is geharmoniseerd beleid tot stand gekomen na verschillende discussies waarin uiteenlopende standpunten zijn ingebracht.

Het streven naar harmonisatie blijft essentieel in de laatste fase voor implementatie.

In de laatste fase voor de start van de implementatie op 1 januari 2025 blijft het gezamenlijk streven naar harmonisatie van belang. Gesprekspartners uiten zorgen over het proces van harmonisatie in aanloop naar de vaststelling van de gemeentelijke verkeersbesluiten. Ze vrezen dat gemeenten mogelijk toch maatwerk gaan toepassen in afwijking van de gezamenlijk opgestelde conceptverkeersbesluiten. Dit risico ontstaat volgens sommige gesprekspartners enerzijds omdat verschillende ondernemers mogelijk via de media bezwaren zullen uiten en voor specifieke ontheffingen zullen pleiten. Anderzijds ziet men het politieke debat rondom ZE-zones dat zich momenteel afspeelt ook als een risico voor de harmonisatie. Volgens verschillende gesprekspartners creëert het aanhoudende politieke debat ruis die het proces rondom harmonisatie verstoort. Lokale bestuurders zullen mogelijk geneigd zijn in reactie op uitingen vanuit sectorpartijen of politieke partijen maatwerk toe te passen, ondanks het gezamenlijke streven naar harmonisatie.

De gesprekspartners benadrukken dat de huidige focus wat betreft beleidsharmonisatie niet alleen op ontheffingen moet liggen, maar ook op handhaving. Verschillen in handhaving tussen gemeenten, waarbij de ene gemeente strenger optreedt dan de andere, belemmeren de algehele implementatie van het beleid.

Het intensiveren van de bestuurlijke samenwerking op het ZE-dossier wordt door verscheidene gesprekspartners gezien als essentieel in de eindfase van de beleidsvorming. Geïntensiverde bestuurlijke samenwerking en afstemming kunnen ervoor zorgen dat de partners elkaar vasthouden in de laatste fase voor implementatie.

3.3.2 Governance

De governancestructuur, met UAS als basis, functioneerde goed in de fase van beleidsconceptie.

In het perspectief van de gesprekspartners is een uitgebreid, relatief goedwerkend vergadercircuit opgetuigd voor de ontwikkeling van het ZE-beleid. Het ZE-beleid wordt gezien als een zeer complex dossier, dat veel afstemming en gesprek behoeft. De uitgebreide vergaderstructuur beantwoordt in die zin aan de complexiteit van de gezamenlijke opgave. Vele partners zijn nauw betrokken bij de beleidsontwikkeling en brancheorganisaties hebben daarbij een centrale plek gekregen.

Van belang is daarbij dat met name op het niveau van beleidsmedewerkers de governancestructuur als effectief werd ervaren. Op bestuurlijk en directieniveau was, met name in de beginfase, relatief weinig contact. Sommige gesprekspartners zagen dit niet als een belemmering voor het proces, terwijl anderen sturing misten en een duidelijk escalatiepad. Pas relatief laat in het proces kreeg het directeurenoverleg een vaste ritmiek.

Met name brancheorganisaties waarderen de rol en de inzet van het ministerie van IenW binnen de governancestructuur. Ze voelen zich gehoord en serieus genomen door het ministerie. De voorzittersrol van beleidsmedewerkers van IenW bij de vergaderingen wordt geprezen, alsmede de wijze waarop de secretarisvol invulling krijgt.

De gemeenten zijn verdeelder over de governancestructuur. Ze stellen dat de groep die inspraak heeft op het beleid erg groot is, waardoor de overleggen inefficiënt zijn. Dit overlegmodel leidt tot een traag besluitvormingsproces. Hoewel dit in de beginfase van de beleidsontwikkeling goed werkte, leidt het nu ook tot vertraging bij het nemen van beslissingen, met name rondom de uitwerking van ontheffingen. Daarbij zet men vraagtekens bij de betrokkenheid van partijen als brancheorganisaties bij besluiten waar zij niet over gaan, maar waar zij wel een belang bij hebben.

Voor de implementatiefase wensen gesprekspartners regie op de uitvoering.

Gegeven de tijdsdruk is er behoefte aan daadkracht en regie om de uitvoering te stroomlijnen. Met name gemeenten benadrukken de noodzaak van een sterkere regierol met betrekking tot de uitwerking van ontheffingen. Het proces is een nieuwe fase ingegaan, waarbij de nadruk is verschoven van beleidsontwikkeling naar beleidsimplementatie. Tegen deze achtergrond is het van belang om de huidige governancestructuur tegen het licht te houden. De huidige fase van het proces is gebaat bij een kleinere groep intensief betrokken partners.

Met name gemeenten pleiten voor regie op de uitvoering, waarbij de huidige governancestructuur zorgvuldig geëvalueerd en eventueel herijkt wordt. Het is essentieel om een duidelijke governancestructuur te hebben, waarin helder wordt vastgesteld wie waarvoor verantwoordelijk is en welke rol elk gremium speelt. Brancheorganisaties dienen meer als klankbordgroep te fungeren, waarbij hun invloed wordt gekanaliseerd naar relevante aspecten waar zij expertise in hebben, en niet op zaken waar zij geen directe bevoegdheid over hebben. Met deze aanpassingen kan de uitvoering van het beleid efficiënter worden gecoördineerd en kunnen besluitvormingsprocessen worden versneld. Dit draagt bij aan een effectieve implementatie van ZE-zones en vermindert de kans op vertragingen door gebrek aan coördinatie en regie.

Gesprekspartners zien het centrale loket, dat relatief laat tot stand komt, als essentieel voor een succesvolle uitvoering.

Zoals eerder gesteld, benadrukken gesprekspartners dat een goed functionerend centraal loket essentieel is voor een succesvolle implementatie van ZE-zones. Het loket dient als centraal aanspreekpunt voor ondernemers en biedt eenduidige informatie en ondersteuning bij ontheffingsaanvragen. Afgesproken was dat per 1 juli 2024 een eerste versie van het centraal loket gelanceerd zou moeten worden. Het ministerie van IenW heeft de RDW de opdracht gegeven een centraal loket te realiseren. De gang van zaken en de rol van de RDW en IenW hierin worden als verwarrend ervaren. De RDW streeft naar livegang op 1 november, in tegenstelling tot de afgesproken datum van 1 juli. De G4-gemeenten hebben daarom het initiatief genomen om per 1 juli een eigen centraal informatiepunt in te richten via het platform van de gemeente Amsterdam. Deelnemers uiten twijfels over de haalbaarheid van de deadline van 1 november voor de RDW en er blijven vraagtekens bestaan over de overgang tussen het informatiepunt van Amsterdam naar dat van de RDW. Daarnaast uiten de gesprekspartners zorgen over de mate waarin de RDW openstaat voor input en betrokkenheid toont richting gemeenten. In het perspectief van een groot deel van de gesprekspartners dient de komende periode volop ingezet te worden op een goedwerkend, toegankelijk en compleet centraal loket. Het centraal loket wordt als randvoorwaardelijk beschouwd voor de uitvoering.

3.3.3 Communicatie

Brancheorganisaties constateren dat ondernemers nog afwachtend zijn met de aanschaf van ZE-voertuigen.

Veel ondernemers blijven terughoudend wat betreft de aankoop van ZE-voertuigen. Brancheorganisaties wijzen op twee belangrijke redenen voor deze terughoudendheid. Ten eerste heerst er nog aanzienlijke onduidelijkheid over de contouren en specifieke voorwaarden van verschillende ontheffingen, die daardoor slechts beperkt zijn gecommuniceerd. Dit gebrek aan helderheid bemoeilijkt het voor ondernemers om weloverwogen beslissingen te nemen over investeringen in ZE-voertuigen.

Daarnaast speelt ook een zekere weerstand tegen de transitie in het algemeen een rol. Voor sommige ondernemers blijft de overstap naar ZE-voertuigen een impopulaire maatregel. Ondanks dat velen de argumentatie achter de vermindering van CO₂-uitstoot en de verbetering van de luchtkwaliteit onderschrijven, wordt het als een kostbare investering gezien. Dit financiële aspect vormt voor veel bedrijven een aanzienlijke drempel.

Gesprekspartners vrezen dat kleine ondernemers buiten de logistieke sector nog niet goed zijn bereikt.

De sector die communicatief bereikt moet worden voor een succesvolle implementatie van ZE-zones is breed en gevarieerd. De diverse doelgroep bestaat uit grote transportbedrijven, maar ook uit kleinere ondernemers die bestelbussen slechts als vervoersmiddel gebruiken. Gedacht kan worden aan mkb'ers als bloemenwinkels of zzp'ers die sporadisch een bestelbus als vervoersmiddel gebruiken. De gesprekspartners wijzen erop dat deze ondernemers vertegenwoordigd worden door een groot aantal verschillende brancheorganisaties, wat de communicatie-uitdaging verder vergroot. Niet iedere ondernemer voelt zich aangesproken door algemene communicatie over 'duurzame logistiek'. Het taalgebruik en de boodschap moeten daarom afgestemd worden op de specifieke context en behoeften van verschillende subgroepen binnen de brede doelgroep. Effectieve communicatie, die rekening houdt met deze diversiteit, is volgens de gesprekspartners cruciaal.

De gesprekspartners benadrukken dat de communicatie rondom het beleid met betrekking tot ZE-zones relatief laat op gang kwam, deels vanwege onduidelijkheden met betrekking tot ontheffingen. Daarbij werkte ook het gebruik van twee websites (doehetzero.nl en opwegnaarzes.nl) in plaats van één voor verwarring. Gesprekspartners pleiten voor een communicatiebenadering die niet alleen focust op het delen van bekende informatie, maar juist ook transparant is over wat nog niet definitief is vastgesteld. Een illustratief voorbeeld hiervan is de eerdergenoemde uitzondering voor bakwagens, die aanvankelijk gold voor voertuigen vanaf 2020 maar later werd teruggedraaid naar 2017. Dit heeft geleid tot situaties waarin bepaalde partijen, die als koplopers vooropliepen in investeringen, achteraf gezien onnodig geld hebben uitgegeven aan nieuwe voertuigen.

De respondenten kijken met veel verwachting naar de centrale communicatiecampagne die medio juni van start gaat. Deze campagne wordt gezien als een belangrijke stap in het bereiken van de diverse doelgroepen.

3.3.4 Overige door gesprekspartners ingebrachte punten.

Naast de bovenstaande punten die centreren rondom de thema's harmonisatie, governance en communicatie wordt de versterking van de laadinfrastructuur als thema benoemd door gesprekspartners. Toereikende laadinfrastructuur wordt als essentieel gezien voor een succesvolle implementatie van ZE-zones. Gedurende de transitieperiode zal de vraag naar laadinfrastructuur toenemen, terwijl de capaciteit van ons energienetwerk in specifieke gebieden beperkt is. De uitvoering van het actieprogramma voor de ontwikkeling van laadinfrastructuur door de werkgroep Logistiek van de Nationale Agenda Laadinfrastructuur gedurende de looptijd van de transitieperiode is daarmee van belang.

HOOFDSTUK 4

Analyse

4.1 Introductie

In dit hoofdstuk staat de analyse van het onderzoeksteam centraal. Gesteld wordt dat er sprake is van een introductie van een nieuw stelsel ten behoeve van de transitie naar duurzame stadslogistiek. Om dit doel te bereiken, wordt gestuurd met een convenant: de UAS. Dit akkoord tussen de deelnemende partners vormt de grondslag voor de samenwerking en beleidsvorming.

In dit hoofdstuk analyseren we het beleidsvormingsproces op basis van het NSOB-model van overheidssturing. Dit model richt zich op het verklaren van het succes van verschillende vormen van strategische overheidssturing op basis van akkoorden. Allereerst wordt geanalyseerd in hoeverre een convenant een effectief sturingsinstrument is voor de realisatie van de gemeenschappelijke opgave: de succesvolle implementatie van ZE-zones. Vervolgens wordt aan de hand van het NSOB geduid in hoeverre het ministerie van IenW effectief invulling heeft gegeven aan zijn rol in het proces.

4.2 Strategische overheidssturing met een convenant

Een stelsel is een georganiseerd en samenhangend geheel van regels, organisaties, procedures en praktijken die gericht zijn op het verwezenlijken van beleidsdoelstellingen. Met de implementatie van de ZE-zones wordt in feite een geheel nieuw stelsel in het leven geroepen. Dit stelsel legt de basis voor een duurzame stedelijke logistiek en draagt bij aan nationale en internationale klimaatdoelstellingen. Dit nieuwe stelsel brengt ingrijpende veranderingen met zich mee voor zowel overheden als ondernemers. Het gaat niet alleen om het aanpassen van regelgeving en infrastructuur, maar ook om het stimuleren van een gedragsverandering bij diverse stakeholders. Het succes van dit stelsel hangt af van de gezamenlijke inspanningen van overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties om de doelstellingen te realiseren en de transitie naar een emissievrije stedelijke logistiek te bevorderen.

De UAS vormt de basis voor de overheidssturing om de ZE-zones te realiseren. Daarmee is er gekozen om te sturen op basis van een akkoord. In reactie op de toenemende mate van overheidssturing middels akkoorden publiceerde de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) de onderzoeksrapportage 'de kunst van het akkoord'.¹⁸ In deze rapportage worden strategische stappen geformuleerd voor het sturen met akkoorden.

Op basis van de vereisten die gespecificeerd zijn in de NSOB-rapportage kan geconcludeerd worden dat een akkoord in de context van ZE-zones het juiste sturingsinstrument is. De eerste en meest essentiële vereiste die wordt beschreven is dat partijen iets van elkaar nodig hebben. In de context van ZE-zones zijn alle partijen direct gebaat bij hun positie aan tafel. Het ministerie van IenW wordt gedreven vanuit de realisatie van het Klimaatakkoord, gemeenten zijn gebaat bij ondersteuning bij de uitvoering en brancheorganisaties hebben als partner een sterkere positie om direct invloed uit te oefenen op het beleid. Daarbij wordt gesteld dat sturing op basis van een akkoord alleen goed functioneert als de context gekenmerkt wordt door *premise control*.

¹⁸ Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB, 2019). *De kunst van het akkoord. Strategische stappen voor het sturen met akkoorden.* [Link](#)

Het gaat hierbij om duidelijke begrenzing, zowel wat betreft inhoudelijke grenzen als temporele grenzen. In de context van ZE-zones is dit concreet afgebakend: de partners werken gezamenlijk aan de implementatie van ZE-zones per 1 januari 2025.

4.2.1 De rol en verantwoordelijkheden van IenW

De rol van IenW wordt gespecificeerd in de UAS: "*IenW faciliteert regio-overstijgende aspecten, uniformeert, stimuleert, ondersteunt en past de landelijke regelgeving aan om het instellen van een zero-emissiezone voor stadslogistiek mogelijk te maken.*" De rol van IenW is dus primair faciliterend. Naast de rolomschrijving zijn er concrete afspraken gemaakt over de activiteiten die IenW gedurende de looptijd van de UAS uit zal voeren. De belangrijkste afspraken zijn:

- IenW werkt samen met gemeenten aan een zo uniform mogelijk ontheffingen-/vrijstellingsstelsel.
- IenW stelt samen met partijen een gezamenlijke communicatiestrategie en -aanpak op.

4.2.2 De invulling van deze rol door IenW

Het ministerie van IenW heeft effectief vorm gegeven aan haar faciliterende rol door het creëren en ondersteunen van een governancestructuur. Op basis van het NSOB-model kan deze faciliterende rol geïdentificeerd worden vanuit het perspectief van *de samenwerkende overheid*. Deze vorm van overheidssturing wordt gekenmerkt door samenwerking tussen verschillende actoren, gedeelde doelen, wederzijdse afhankelijkheden, en informele coördinatiemechanismen. Het NSOB-model veronderstelt dat de netwerksturingsvorm effectief is in complexe beleidsomgevingen waar meerdere partijen betrokken zijn en samenwerking essentieel is voor succes. Dit sluit aan op de context van ZE-zones. IenW is voor het bereiken van de gezamenlijke ZE-doelen namelijk afhankelijk van zowel brancheorganisaties als gemeenten. Er is geen sprake van een volwaardige hiërarchische relatie tussen IenW en de andere ondertekenaars van de UAS. De samenwerkende partijen behouden de autonomie om zich op elk moment uit de samenwerking terug te trekken. Gemeenten stellen daarbij de verkeersbesluiten vast en hebben de mogelijkheid om desgewenst maatwerk toe te passen. Het organiseren van een succesvolle samenwerking is daarmee cruciaal voor het succes.

NSOB-model voor overheidssturing.

In 2019 publiceerde de NSOB 'De kunst van het akkoord'.¹⁹ Dit onderzoek bevat een model voor overheidssturing, dat een raamwerk bevat om verschillende vormen van overheidssturing te begrijpen en te analyseren. Dit onderzoek naar akkoorden is ingegeven doordat, volgens de onderzoekers "[a]kkoorden, pacts en deals [...] blijkbaar steeds prominentere instrumenten [zijn] voor de overheid om zich te verhouden tot maatschappelijke vraagstukken".²⁰ Het doel van een akkoord is volgens de NSOB dan ook dat "de overheid probeert in akkoorden met anderen tot publieke waarde creatie, of de aanpak van maatschappelijke opgaven, te komen".²¹

Het model onderscheidt vier ideaaltypen op hoe de overheid stuurt, elk met een specifieke benadering en logica. Deze typen zijn in de onderstaande figuur geplot vanuit twee assen. De verticale as maakt onderscheid tussen of er nadruk wordt gelegd op resultaten (bovenaan) of juist op de randvoorwaarden om die resultaten te behalen (onderaan).

¹⁹ NSOB (2019). *De kunst van het akkoord. Strategische stappen voor het sturen met akkoorden*. [Link](#)

²⁰ NSOB (2019). *De kunst van het akkoord. Strategische stappen voor het sturen met akkoorden*. p. 4. [Link](#)

²¹ NSOB (2019). *De kunst van het akkoord. Strategische stappen voor het sturen met akkoorden*. p. 14. [Link](#)

De horizontale as gaat over sturing; aan de linkerkzijde van de as stuurt de overheid met name, door het maken van beleid en wet- en regelgeving. Aan de rechterzijde van de as komen er met name plannen en initiatieven vanuit de samenleving, zoals bedrijven, maatschappelijke partijen en burgers. De rol van de overheid is getypeerd als de *rechtmatige, presterende, samenwerkende* en *responsieve overheid*.



Figuur 2. Het NSOB-model voor overheidssturing.

4.2.2.1 Harmonisatie

De harmonisatie van beleid is in de context van ZE-zones een aanzienlijke uitdaging. Binnen het toegepaste governance-model hebben alle betrokken partijen een zekere mate van autonomie en beslissingsbevoegdheid. IenW heeft zowel juridisch als conform de afspraken in de UAS niet de bevoegdheid om besluiten eenzijdig op te leggen. Rechtmatige overheidssturing (in de zin van het NSOB-model) op de harmonisering van beleid is daarmee uitgesloten in deze beleidscontext. De partijen bepalen gezamenlijk welke strategieën en middelen er worden ingezet om de ZE-doelstellingen te behalen. De sturingsmechanismen die IenW toe kan passen zijn daarmee beperkt. Het is aan IenW om overtuigend aan te tonen wat het voordeel is voor elke deelnemende partij, zodat zij gemotiveerd blijven om bij te dragen aan de samenwerking om te komen tot geharmoniseerd beleid. Als één van de stakeholders in het netwerk heeft IenW niet de volledige controle over de samenwerking, maar speelt het een cruciale rol bij het faciliteren en coördineren van de gezamenlijke inspanningen.

Hoewel sturen op harmonisatie vanuit een faciliterende rol een complexe opgave is, heeft IenW deze rol effectief ingevuld. Geconstateerd kan worden dat gesprekspartners relatief positief zijn over de mate van harmonisatie die bewerkstelligd is. Zoals beschreven in het voorgaande hoofdstuk wordt door gesprekspartners aangegeven dat circa 80 tot 90 procent van het beleid geharmoniseerd is. Gegeven de complexe beleidscontext en beperkte sturingskracht van IenW kan de harmonisatieopgave positief beoordeeld worden. Met het oog op de eindstreep vormt de uitwerking van de verschillende ontheffingen tot concreet uitvoerbaar beleid een aandachtspunt wat betreft de harmonisatie.

4.2.2.2 Communicatie

De communicatie aangaande ZE-zones wordt bemoeilijkt door de gezamenlijke focus op het realiseren van een redelijk beleidskader. Effectief beleid dient zowel redelijk als duidelijk te zijn. In het perspectief van de gesprekspartners zijn redelijkheid en duidelijkheid dan ook cruciale randvoorwaarden voor de uitvoerbaarheid van het ZE-beleid. Redelijk ZE-beleid omvat het stellen van realistische eisen aan ondernemers volgens een haalbaar tijdspad. Duidelijk ZE-beleid bevat overzichtelijke regelgeving die op effectieve wijze aan de betrokken ondernemers wordt gecommuniceerd.

Mede doordat het beleid ontwikkeld is in nauwe samenspraak met branches en gemeenten kan geconcludeerd worden dat er sprake is van zeer redelijk beleid. Zowel gemeenten als branches hebben kennis en kunde ingebracht waardoor zo min mogelijk ondernemers onevenredig gedupeerd worden. Hoewel gesprekspartners niet altijd achter het ZE-beleid op zich staan, onderschrijft het gros van de gesprekspartners dat de invulling van beleid wat betreft de tijdspaden en de mogelijke ontheffingen realistisch is. Er is sprake van een transitieperiode, die ingaat op 1 januari 2025. Ook zijn er voor een veelheid aan verschillende persoonlijke situaties ontheffingen of vrijstellingen mogelijk. Tezamen maken de beschikbare overgangsregelingen, vrijstellingen, ontheffingen en beschikbare subsidies dat de transitie voor het overgrote deel van de ondernemers behapbaar is.

Het ZE-beleid wordt echter complex door de vele ontheffingen en vrijstellingen die zijn opgenomen. Het meer redelijke, specifieke beleid is in de uitvoering ingewikkelder omdat het aantal processen en procedures wordt verhoogd. De complexiteit ontstaat doordat ondernemers moeten navigeren door een web van regels en uitzonderingen om te bepalen welke regels op hen van toepassing zijn. Dit kan leiden tot verwarring en onzekerheid over de precieze vereisten en procedures, wat zowel de uitvoerbaarheid als uitlegbaarheid van het beleid kan bemoeilijken. Hoewel de redelijkheid van het beleid vergroot wordt door rekening te houden met specifieke situaties van ondernemers, leidt dit ook tot minder duidelijk, en daarmee moeilijker communiceerbaar beleid.

Duidelijke communicatie wordt daarmee nog belangrijker en de rol van IenW daarbij complexer. Met name richting de eindstreep is aanvullende inzet op communicatie essentieel. Momenteel geeft IenW invulling aan een gezamenlijk opgestelde communicatiestrategie. Over de effectiviteit van deze strategie kunnen pas in een later stadium uitspraken gedaan worden.

4.3 Het functioneren van het stelsel als geheel

Geconcludeerd kan worden dat IenW effectief invulling gegeven heeft aan haar faciliterende rol met de realisatie van een goed functionerende governancestructuur. Met name wat betreft de harmonisatie zijn de afgelopen jaren flinke stappen gezet. IenW werkt samen met de gemeenten aan de inrichting van een centraal loket en geeft momenteel uitvoering aan een gezamenlijke communicatiestrategie. IenW heeft daarmee voldaan aan de afspraken zoals geformuleerd in de UAS.

Als de werking van het stelsel op zich geanalyseerd wordt, kan geconcludeerd worden dat de governancestructuur met name dienstbaar was in de fase van beleidsontwikkeling. De faciliterende rol van IenW ondersteunde het proces waarin Rijk, gemeenten en brancheorganisaties nauw samenwerkten. Dit proces van gezamenlijkheid heeft geleid tot relatief geharmoniseerde en gedragen beleidscontouren.

Op dit moment wordt er een nieuwe stap gezet in het beleidsproces: van beleidsontwikkeling naar implementatie. Deze nieuwe fase in het proces maakt dat er nieuwe behoeften ontstaan wat betreft sturing. De roep om sterkere sturing op het proces middels programmasturing kan gehoord worden tegen deze achtergrond. Waar de huidige governancestructuur gericht op samenwerking leidde tot succesvolle uitkomsten in de fase van beleidsconceptie, is er nu behoefte aan sterkere regie. De kaders van het beleid zijn bekend, waardoor er sterker gestuurd kan worden op prestaties. Sturing dient in toenemende mate instrumenteel en operationeel ingericht te worden. Geredeneerd vanuit het NSOB-model vereist de nieuwe beleidsfase van implementatie een verschuiving van de presenterende overheid naar de rechtmatige overheid. In de eerste fase werd primair geredeneerd vanuit de samenleving naar de overheid en stond de participatie van brancheorganisaties centraal. Nu de beleidscontouren bekend zijn, komt de uitvoering in zicht. Daarbij past een sturingsvorm met een centralere rol voor de overheden (Rijk én gemeenten) waarbij geredeneerd wordt vanuit overheid naar samenleving. Voor brancheorganisaties past daarbij een bescheidener rol in de vorm van participatie in een klankbordgroep.

Een herijking van de governancestructuur is geboden, passend bij de nieuwe fase in het beleidsproces. Hierbij hoort een focus op programmasturing, een herijking van de werkgroepen en bijbehorende individuen en meer aandacht voor de inrichting van handhaving, monitoring en evaluatie. Op dit moment wordt gewerkt aan een nieuwe uitvoeringsagenda, waar veel draagvlak voor is onder de betrokken partners. In gezamenlijkheid dienen Rijk, gemeenten en maatschappelijke partners vorm te geven aan deze uitvoeringsagenda. Op dit moment ligt de zwaarte van de ontwikkeling hiervan bij het Rijk. Met het oog op de centrale rol van gemeenten in de uitvoering, is het van belang dat zij samen met het Rijk een centrale rol innemen bij de ontwikkeling. In gezamenlijkheid dient daarbij besloten te worden over de inrichting van de programmasturing.

HOOFDSTUK 5

Conclusies en aanbevelingen

5.1 Introductie

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uiteengezet. Het onderzoek focust op de wijze waarop het Rijk zijn verplichtingen binnen de UAS uitvoert en heeft uitgevoerd. In dit hoofdstuk geven we antwoord op de twee hoofdvragen:

1. Met inachtneming van de afspraken uit de Uitvoeringsagenda Stadslogistiek en de daaropvolgende implementatieafspraken, welke taken van het Rijk met betrekking tot de invoering van zero-emissiezones zijn voltooid, en welke moeten nog worden afgerond voor invoering van de zero-emissiezones op 1-1-2025?
2. Wat kan er over de onder 1 genoemde nog te voltooien taken gezegd worden wat betreft het voorgenomen tijdsplan en de inhoudelijke haalbaarheid? Wat zijn hierbij mogelijke risico's, op welke manier kunnen die kunnen worden gemitigeerd en welke aanbevelingen worden hierbij gedaan?

Geconcludeerd wordt dat het ZE-beleid in nauwe samenwerking met een veelheid aan partners grotendeels uitgewerkt en geharmoniseerd is. Desondanks zijn er ook nog een aantal resterende uitdagingen voor een succesvolle implementatie op 1 januari 2025.

In paragraaf 5.2 worden de conclusies uiteengezet en paragraaf 5.3 bevat de aanbevelingen. De conclusies zijn gebaseerd op een analyse van de huidige stand van zaken, gesprekken met diverse stakeholders en documentanalyse. Het evaluatiekader (zie bijlage) was leidend bij deze analyse. De conclusies bieden een helder inzicht in waar het proces ten aanzien van de implementatie van ZE-zones nu staat. De daaropvolgende aanbevelingen beschrijven wat er nodig is om de transitie naar ZE-zones succesvol te laten verlopen.

5.2 Conclusies

1

De beleidsvorming ten aanzien van ZE-zones is het resultaat van een intensief samenwerkingsproces tussen IenW, gemeenten en brancheorganisaties dat gericht was op consensus en gezamenlijkheid.

De afgelopen jaren vormde de UAS de grondslag voor de beleidsvorming. In 2019 is de UAS ondertekend door een breed scala aan stakeholders. Naast het ministerie van IenW zijn een brede vertegenwoordiging van brancheorganisaties, gemeenten en maatschappelijke organisaties ondertekenaars van het convenant. Het uitgangspunt van de UAS is dat succesvolle implementatie van zero-emissiezones een gecoördineerde aanpak vereist waarbij gemeenten, het ministerie van IenW en diverse ondernemings- en brancheorganisaties nauw samenwerken. In lijn met de ambities van de UAS is in een proces van gezamenlijkheid vormgegeven aan het beleid.

De nationale overheid heeft met de ondertekening van het Klimaatakkoord een stip op de horizon gezet met de introductie van ZE-zones. De uitwerking van dit beleidsvoornemen heeft echter vorm gekregen in een nauw samenwerkingsproces tussen branches, Rijk en gemeenten. Het behaalde resultaat is daarmee nadrukkelijk een product van gezamenlijkheid.

2

De gezamenlijke aanpak heeft geleid tot redelijk, maar complex beleid. De uitlegbaarheid en uitvoerbaarheid zijn daarom een aandachtspunt.

Effectief beleid moet zowel redelijk als duidelijk zijn. Redelijkheid en duidelijkheid zijn cruciale voorwaarden voor de uitvoerbaarheid van het ZE-beleid. Redelijk beleid stelt realistische eisen aan ondernemers met een haalbaar tijdspad, terwijl duidelijk beleid overzichtelijke regelgeving biedt die effectief aan ondernemers wordt gecommuniceerd.

Het ZE-beleid is ontwikkeld in nauwe samenspraak met branches en gemeenten, wat heeft geleid tot redelijk beleid. De transitieperiode begint op 1 januari 2025, met diverse ontheffingen en vrijstellingen voor specifieke situaties, waardoor de transitie voor de meeste ondernemers behapbaar is. Het beleid wordt echter ook complex door de vele ontheffingen en vrijstellingen. Ondernemers moeten navigeren door een web van regels en uitzonderingen, wat verwarring en onzekerheid kan veroorzaken over de vereisten en procedures. Dit bemoeilijkt zowel de uitvoerbaarheid als de uitlegbaarheid van het beleid.

Daarom is duidelijke communicatie essentieel. Het beleid moet simpel en toepasbaar worden gemaakt, waarbij een centraal loket, dat nog niet operationeel is bij aanvang van de rapportage, cruciaal is. Ook de uitvoerbaarheid van het beleid is een aandachtspunt, aangezien gemeenten een veelheid aan ontheffingen, zoals de hardheidsclausule, moeten uitvoeren en per geval beslissingen moeten nemen.

3

Het ministerie van IenW heeft de taken en verantwoordelijkheden die volgen uit zijn faciliterende rol naar behoren uitgevoerd.

In de UAS wordt de rol van het ministerie van IenW duidelijk gespecificeerd: "*IenW faciliteert regio-overstijgende aspecten, uniformeert, stimuleert, ondersteunt en past de landelijke regelgeving aan om het instellen van een zero-emissiezone voor stadslogistiek mogelijk te maken.*" Daarbij is afgesproken dat IenW, in samenspraak met de andere partijen, een belangrijke rol zal spelen in de communicatiestrategie, de beleidsharmonisatie en de instelling van een zo uniform mogelijk ontheffingen- en vrijstellingssysteem.

We constateren dat IenW zijn taken en verantwoordelijkheden die voortvloeien uit zijn faciliterende rol naar behoren heeft uitgevoerd. Het ministerie heeft deze rol vormgegeven door het creëren en ondersteunen van een governancestructuur gericht op harmonisatie en samenwerking. Deze governancestructuur is gebaseerd op overleg, samenwerking en het zoeken naar gemeenschappelijke oplossingen voor problemen. Voor de ondersteuning van gemeenten is het Samenwerkingsproject Expertpool Stadslogistiek (SPES) ingesteld, waarmee IenW experts ter beschikking stelt aan gemeenten om hen te ondersteunen bij het voorbereiden van besluiten over ZE-zones. Daarnaast draagt IenW bij aan de landelijke communicatie over de introductie van ZE-zones door de financiering en uitvoering van communicatiecampagnes.

Aan de afspraak betreffende de instelling van een zo uniform mogelijk ontheffingen- en vrijstellingssysteem wordt invulling gegeven door de instelling van een centraal loket. In de UAS is afgesproken dat IenW samen met de gemeenten vormgeeft aan dit centrale loket, waarbij de RDW is aangesteld als beheerder en uitvoerder. Vanwege vertragingen in de invoering zijn de G4-gemeenten voornemens een vervangend centraal loket te openen, met een geplande opening op 1 juli. Het centrale loket van de RDW wordt naar verwachting op 1 november deels geopend. Op een later tijdstip zal dit loket volledig operationeel worden en de rol van het vervangende centraal loket overnemen. Deze aanpak moet zorgen voor een naadloze overgang en continue ondersteuning van ondernemers tijdens de implementatie van ZE-zones.

4 Er is sprake van grotendeels geharmoniseerd beleid.

Het beleid is grotendeels geharmoniseerd. Gezamenlijk is gekomen tot een concept verkeersbesluit waarmee een hoge mate van harmonisatie gerealiseerd is. Gesprekspartners zijn dan ook veelal tevreden over de mate van harmonisatie die in consensus bewerkstelligd is. Slechts op enkele punten hebben gemeenten gekozen om toch maatwerk toe te passen. Hoewel IenW niet de instrumenten heeft om direct te sturen op harmonisatie vanuit haar faciliterende rol is dit doel desondanks in hoge mate gerealiseerd.

5 Er is een discrepantie tussen de rol van IenW en de verwachtingen van stakeholders.

Hoewel geconcludeerd kan worden dat het ministerie van IenW haar taakstelling conform afspraken heeft uitgevoerd, strookt dit niet altijd met de perceptie van betrokkenen. Hoewel een deel van de gesprekspartners met veel lof spreekt over de rol van IenW, stellen anderen dat IenW een sterkere regierol had moeten nemen. Deze verwachting komt voort uit een legitieme behoefte, maar strookt niet met zowel de afspraken in de UAS als de bevoegdheden die IenW in formele zin heeft.

Met betrekking tot het ZE-dossier heeft IenW slechts beperkte besluit- en beslissingsbevoegdheid. Beargumenteerd kan worden dat het zwaartepunt van de beslissingsbevoegdheid eerder bij de lokale dan bij de nationale overheid ligt. Het gemeentelijke college van B&W is het bevoegd gezag voor het nemen van het verkeersbesluit. Zij kunnen indien gewenst maatwerkoplossingen toevoegen. Hoewel de behoefte aan sterkere regie op de uitvoering van het ZE-beleid gerechtvaardigd is, is het niet vanzelfsprekend dat IenW daarvoor de aangewezen organisatie is.

6 Het implementatieproces van het ZE-beleid kan gekenmerkt worden als een rijdende trein. Het proces is gebaat bij rust.

Gesprekspartners stellen dat de huidige politiek-bestuurlijke discussies leiden tot ruis in het proces. Verschillende gemeenten hebben hun verkeersbesluit al vastgesteld en gaan daarmee over tot realisatie per 1 januari in 2025. Een groot aantal andere gemeenten is al ver in het proces richting vaststelling. De verwachting wordt geschapen dat het Rijk de bevoegdheid heeft om gemakkelijk tot uitstel over te gaan, terwijl dit niet in lijn is met haar huidige juridische bevoegdheid. Daarbij creëren de discussies voor ondernemers veel onduidelijkheden wat hun bedrijfsplanning bemoeilijkt.

Hoewel er door gesprekspartners vertrouwen wordt uitgesproken in een succesvolle implementatie zullen er altijd onzekerheden blijven bestaan. Deze onzekerheden zijn passend bij een transitie als de implementatie van ZE-zones. De eerste jaren zullen niet vrij zijn van het uitwasemen van opstartproblemen maar de transitieperiode geeft hier de ruimte toe.

5.3 Aanbevelingen

Het proces richting effectieve implementatie is gebaat bij rust, heldere communicatie en een focus op de uitvoering. Voor een succesvolle implementatie van ZE-zones doen we de onderstaande aanbevelingen:

1

Een herijking van de governancestructuur is essentieel voor de implementatiefase.

De huidige governancestructuur heeft goed gefunctioneerd in de fase van beleidsvorming, maar dient herijkt te worden nu de implementatie in zicht komt. Het zwaartepunt in de beleidscyclus verplaatst zich momenteel van beleidsvorming richting uitvoering. De contouren van het ZE-beleid hebben op dit punt vorm gekregen. De focus komt daarmee in toenemende mate op de implementatie en de uitvoering te liggen. De governancestructuur die de fase van beleidsvorming diende past minder goed bij de fase van beleidsuitvoering. Daarbij komt dat de looptijd van de UAS op zijn einde loopt en er voorbereiding getroffen worden voor een nieuwe UAS. Een herijking van de governancestructuur is daarom passend. De volgende aspecten zijn van belang bij het vormgeven van de nieuwe governancestructuur:

a. Gezamenlijkheid

De UAS is een product van alle partners en de nieuwe versie dient daarmee ook gezamenlijk vormgegeven te worden. Door een brede betrokkenheid van alle partners kan in een vroeg stadium concreetheid worden behaald in de doelen en verantwoordelijkheidsverdeling. Dit gezamenlijke proces zorgt ervoor dat alle betrokken partijen zich vanaf het begin eigenaar voelen van het beleid en zich inzetten voor de succesvolle uitvoering ervan. Dit betekent ook dat IenW zich niet moet laten verleiden om de UAS zelf – voor de andere partijen – op te stellen. We adviseren om hier echt gezamenlijk te werk te gaan.

b. Programmasturing

Met name gemeenten onderstrepen het belang van programmasturing in de volgende procesfase. Wij onderschrijven dit. Door programmasturing te implementeren, kan er een gestructureerd en gefaseerd proces worden gevolgd dat de betrokkenheid van alle relevante partijen waarborgt. Dit zorgt voor een duidelijke verdeling van rollen en verantwoordelijkheden en faciliteert een efficiënte en effectieve uitvoering van het beleid. Programmasturing helpt ook om potentiële knelpunten tijdig te identificeren en op te lossen, waardoor de kans op succesvolle implementatie van ZE-zones toeneemt.

De partners dienen in gesprek te gaan over de wijze waarop de programmasturing ingericht wordt. Hoewel veelal van IenW verwacht wordt dat het een regierol op zich neemt en in die rol de programmasturing organiseert, is dit niet de directe verantwoordelijkheid van IenW. Gezamenlijk dient besproken te worden hoe de programmasturing effectief vorm kan krijgen. De partners kunnen er eventueel voor kiezen om gezamenlijk de programmasturing bij één van de partijen te bekeggen, hetzij bij een uitvoeringsorganisatie of extern.

c. Herijking werkgroepen en betrokkenheid stakeholdergroepen

Bij een nieuwe fase in het beleidsvormingsproces past een aangepaste werkgroepstructuur. Daarbij dient eveneens geëvalueerd te worden welke partners deelhebben aan welke werkgroepen. Hoewel de brancheorganisaties in de beleidsvorming een prominente rol hebben vervuld, dienen zij wellicht een beperktere rol te gaan spelen bij de invulling van de uitvoering.

d. Handhaving, monitoring en evaluatie

Handhaving, monitoring en evaluatie dienen bij de vormgeving van de nieuwe UAS een centrale plek te krijgen. Het ZE-beleid vraagt niet alleen om harmonisatie van regelgeving en ontheffingenbeleid, maar ook om afgestemde handhaving. Tot nu toe zijn er nog beperkt afspraken gemaakt over de handhaving, wat een kritieke leemte vormt. Het inrichten van de monitoring en evaluatie van het ZE-beleid is daarnaast essentieel om de effectiviteit, efficiëntie, transparantie en toekomstige verbetering van het beleid te waarborgen. Het stelt beleidsmakers in staat om de voortgang nauwgezet te volgen, biedt inzicht in de werkzaamheid van verschillende maatregelen, bevordert verantwoording en vertrouwen, en levert waardevolle lessen voor toekomstige beleidsinitiatieven.

2

In de eindfase van de besluitvorming dient ingezet te worden op doelgerichte communicatie en de realisatie van een effectief centraal loket.

Voor succesvolle implementatie zijn een goed functionerend centraal loket en aanvullende inzet op communicatie essentieel. Voor de invulling van beide aspecten is een centrale rol weggelegd voor IenW. Het loket moet dienen als centraal aanspreekpunt voor ondernemers, waar zij terecht kunnen met vragen en eenduidige informatie kunnen vinden over de implementatie van ZE-zones en het aanvragen van ontheffingen en vrijstellingen. De eerste versie van dit loket wordt per 1 juli verwacht en gesprekspartners zien uit naar de introductie hiervan.

Een belangrijke uitdaging voor de implementatie van ZE-zones is daarnaast het effectief bereiken van de diverse groep ondernemers. De doelgroep varieert van grote transportbedrijven tot kleine ondernemers zoals bakkers, slagers en zzp'ers in de bouwsector. Deze diversiteit maakt het moeilijk om alle ondernemers individueel te bereiken en te betrekken bij de transitie naar ZE-zones. Met name het bereiken van kleine ondernemers bij wie logistiek niet centraal staat in het businessmodel wordt gezien als uitdaging. Effectieve, doelgroepgerichte communicatie is daarom van belang.

3

Organiseer bestuurlijke betrokkenheid bij het borgen van de harmonisatie in de eindfase.

Bestuurlijke betrokkenheid is essentieel voor het succesvol implementeren en handhaven van geharmoniseerd beleid, met name in de eindfase. Tot dit punt is de bestuurlijke betrokkenheid beperkt gebleven. Waar het Directeuren-overleg gedurende het proces een vaste ritmiek kreeg, is dit nog niet het geval voor het Bestuurlijk overleg. Bestuurlijke betrokkenheid kan een cruciale rol spelen bij het waarborgen van harmonisatie in de richting van de eindfase van het beleid.

Gesprekspartners uiten zorgen over de harmonisatie van het beleid richting de eindfase. Zij wijzen op het risico dat gemeenten mogelijk maatwerkoplossingen gaan toepassen die afwijken van de gezamenlijk opgestelde conceptverkeersbesluiten. Dit risico ontstaat volgens sommige gesprekspartners enerzijds doordat verschillende ondernemers mogelijk via de media bezwaren zullen uiten en pleiten voor specifieke ontheffingen. Anderzijds wordt het huidige politieke debat rondom ZE-zones gezien als een risico voor de harmonisatie.

Het is cruciaal dat gemeenten en andere betrokken partijen zich blijven committeren aan de gezamenlijk vastgestelde kaders om consistentie en uniformiteit in het beleid te waarborgen. Alleen door een sterke bestuurlijke betrokkenheid en een duidelijke, gezamenlijke koers kan worden voorkomen dat het beleid versnipperd raakt en de effectiviteit van de ZE-zones wordt ondermijnd. Bestuurlijke betrokkenheid kan zowel bijdragen aan het oplossen van eventuele knelpunten als het creëren van draagvlak voor het beleid onder verschillende belanghebbenden.

BIJLAGE 1

Gesprekspartners

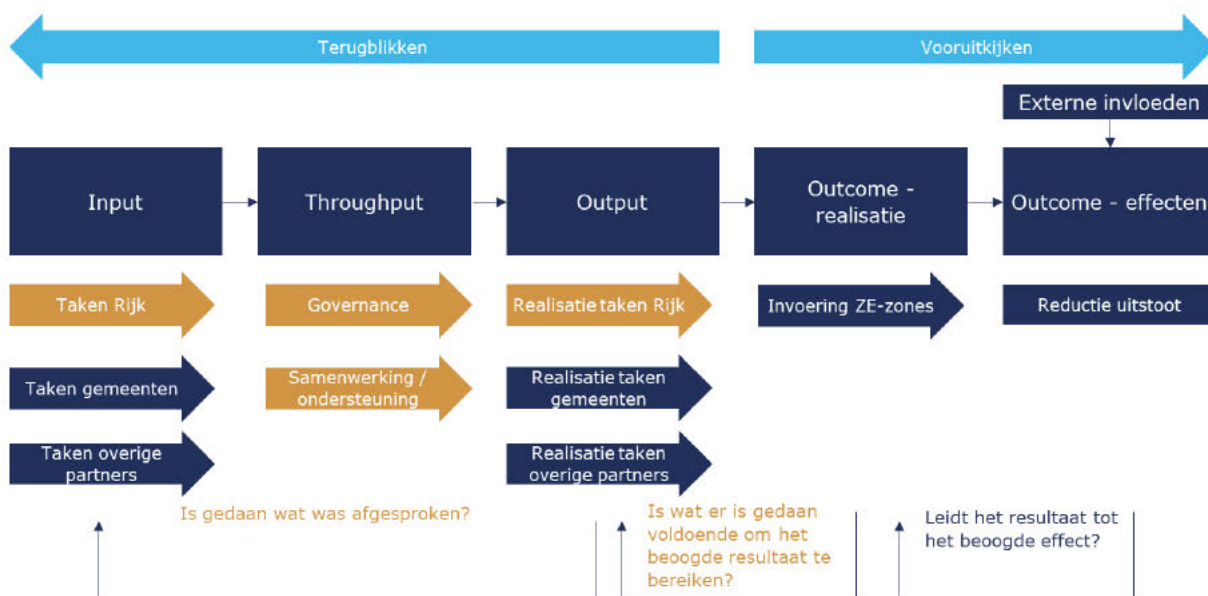
Voor deze opdracht hebben wij de volgende gesprekspartners geïnterviewd.

Gesprekspartner	Dag interview
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	17 mei 2024
Transport en Logistiek Nederland (TLN)	24 mei 2024
evofenedex	24 mei 2024
Nederlandse Associatie voor Podiumkunsten (NAPK)	24 mei 2024
RAI Vereniging	27 mei 2024
Stichting Natuur & Milieu	27 mei 2024
Aannemersfederatie Nederland Bouw en Infra (AFNL)	27 mei 2024
Branchevereniging voor Klussenbedrijven (VLOK)	27 mei 2024
Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)	28 mei 2024
Gemeente Haarlem	28 mei 2024
BOVAG	29 mei 2024
Techniek Nederland	29 mei 2024
Gemeente Rotterdam, Gemeente Den Haag (ook namens de gemeenten Amsterdam en Utrecht)	29 mei 2024
Gemeente Alphen aan den Rijn	Niet plaatsgevonden

BIJLAGE 2

Evaluatiekader

In de figuur hieronder lichten wij toe vanuit welk kader wij de onafhankelijke toets van de Rijksrol in de implementatie van ZE-zones hebben onderzocht. Wij redeneren hiervoor terug van de uiteindelijke 'outcome' – of effecten – die het doel zijn van de maatregel. Dit is het reduceren van uitstoot. Over de reductie van uitstoot en invoering van ZE-zones kunnen wij in deze toets geen concrete uitspraken doen, aangezien deze pas per 1 januari 2025 ingaan.



Het eerste deel van input, throughput en output kunnen wij wel analyseren. Voor de analyse van de input voor de maatregel kijken wij naar de taken van het Rijk, de gemeenten en overige partners. De focus ligt op de taken van het Rijk. Voor de throughput, of het proces, kijken wij naar de inrichting van de governance en de wijze van samenwerking en ondersteuning die het Rijk had voor gemeenten. Om de output te duiden, hebben wij gekeken naar de realisatie van de input; de taken van het Rijk, gemeenten en overige partners.

Voor de analyse hebben wij gebruikgemaakt van onderstaande vragen per moment in het proces. Er waren enkele documenten waar wij feiten uit konden putten. Wij hebben echter met name gebruikgemaakt van de interviews om beelden van gesprekspartners op te halen.

Input

Wat zijn de doelen ten aanzien van de implementatie van ZE-zones en welke taken en verantwoordelijkheden volgen daaruit voor de betrokken stakeholders?

- Wat zijn de doelen van de Rijksoverheid ten aanzien van de implementatie van ZE-zones?
- Wat zijn de beleidsdoelen van het ministerie van IenW daarbinnen?
- Welke rollen en taken volgen uit de beleidsdoelen voor het ministerie van IenW?
- Welke rollen en taken volgen uit de beleidsdoelen voor gemeenten?
- Welke rollen, taken en verantwoordelijkheden, volgend uit de beleidsdoelen, zijn belegd bij overige partners?

Throughput

Welk instrumentarium is ingezet door het ministerie van IenW om de doelen ten aanzien van de implementatie van ZE-zones te realiseren?

- Welke governancestructuur is opgetuigd om de beleidsdoelen te realiseren?
- Welke communicatiemiddelen zijn ingezet om de beleidsdoelen te realiseren?
- Welke instrumenten heeft het ministerie van IenW ingezet om de uitvoering door gemeenten te ondersteunen?

Output

In hoeverre heeft IenW haar taken en verantwoordelijkheden die volgen uit de doelen ten aanzien van de implementatie van ZE-zones uitgevoerd?

- *Governancestructuur:* Is er een governancestructuur geïmplementeerd met een logische en werkbare taak en rolverdeling?
- *Landelijke harmonisatie:* Is er sprake van harmonisatie met aanpalend beleid, ontheffingen en vergunningen?
- *Ondersteuning uitvoering:* Ondersteunt het ministerie de beweging richting gemeentelijke uitvoering op een effectieve wijze?
- *Communicatie:* Heeft IenW op een effectieve wijze met stakeholders gecommuniceerd?
- *Centraal Loket:* Geeft het ministerie van IenW effectief invulling aan zijn opdrachtgeversrol voor het Centraal Loket?

Outcome

In hoeverre leidt de inzet van IenW naar verwachting tot een toekomstbestendige implementatie van ZE-zones?

- *Instrumenten:* In hoeverre kan verwacht worden dat het door IenW ingezette instrumentarium zal leiden tot een toekomstbestendige implementatie van ZE-zones?
- *Taak en rolverdeling:* In hoeverre kan verwacht worden dat de huidige taak- en rolverdeling tussen de verschillende stakeholders leidt tot een toekomstbestendige implementatie van ZE-zones?
- *Toekomstbestendigheid:*
 - Welke mogelijke belemmeringen of uitdagingen kunnen de effectiviteit van het beleid van IenW ten behoeve van de implementatie van ZE-zones beïnvloeden?
 - Welke aanbevelingen kunnen gedaan worden die implementatie van ZE-zones in de toekomst zullen versterken?



WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT

Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT

030 2 916 916

www.berenschot.nl