

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Vergunning nodig voor eigen parkeerplaats Gemeente Amsterdam Stadsdeel Centrum

19 januari 2011
RAI 10064

Samenvatting

Een man heeft € 100.000,- betaald voor één parkeerplaats in de inpandige garage van zijn appartementencomplex. Het complex bestaat uit 24 appartementen. De garage bestaat uit totaal 15 parkeerplaatsen. In januari 2010 worden alle eigenaren van de stallingplaatsen aangeschreven door stadsdeel Centrum. Op grond van de gewijzigde Garageverordening Centrum 2005 dient de man een garagevergunning aan te vragen ad € 243,- voor zijn stallingplaats. Alle garages met meer dan twee stallingplaatsen en groter dan 40 m² zijn immers vergunningplichtig. De man kan zich niet vinden in deze vergunningplicht en wendt zich tot de ombudsman.

Uit het onderzoek blijkt dat de Garageverordening Centrum voorziet in een vergunning voor het *samenstel van stallingplaatsen* en niet voor elke *individuele stallingplaats*. Bovendien dient niet de individuele eigenaar van een stallingplaats aangesproken te worden, maar degene die kan beschikken over het samenstel van stallingplaatsen (de gehele garage). In dit geval is dat de Vereniging van Eigenaren. De ombudsman acht de aanschrijving van de individuele eigenaar van een stallingplaats dan ook onnodig bezwarend. Er dient één vergunning voor het gehele garagecomplex verplicht gesteld te worden, in plaats van 15 afzonderlijke voor elke stallingplaats. Voor het tegengaan van dubbelgebruik (beschikken over een inpandige stallingplaats en een parkeervergunning voor op straat) is evenwel informatie over het inpandig gebruik van de garage nodig. De ombudsman beveelt daarom aan om de huidige regelgeving aan te passen zodat tevens een meldingsplicht over het inpandige gebruik op de Vereniging van Eigenaren komt te rusten. Tot slot vraagt de ombudsman zich af waarom het stadsdeel heeft gekozen voor een vergunningplicht. In dit onderzoek is niet gebleken dat een meldingsplicht voor de eigenaar van de garage niet zou volstaan als middel tot het verkrijgen van informatie over de gegevens van gebruikers. Het is immers vanuit het oogpunt van een inperking van het eigendomsrecht beter verdedigbaar te volstaan met een meldingsplicht, dan dat eigenaren kosten moeten maken door een vergunning aan te vragen en aldus te betalen voor het parkeren op hun eigen stallingplaats waar zij vaak al een fors bedrag voor hebben betaald.

Oordeel

Het stadsdeel heeft in strijd met het vereiste van evenredigheid gehandeld.

Aanbevelingen

De ombudsman verzoekt de portefeuillehouder Parkeren van stadsdeel Centrum om:

- de verstrekte garagevergunningen aan de individuele gebruikers van de stallingplaatsen in de inpandige garage te vernietigen en de betaalde legeskosten ad € 243,- aan ieder van hen te restitueren en
- de Vereniging van Eigenaren als rechtspersoon die kan beschikken over het samenstel van stallingplaatsen aan te schrijven op haar vergunningsplicht ex artikel 2.1 lid I van de Garageverordening Centrum en daaraan te koppelen een meldingsplicht voor het doorgeven van de gegevens van de gebruikers van de stallingplaatsen;
- artikel 2.5 lid I van de Garageverordening Centrum zodanig aan te passen dat ook een Vereniging van Eigenaren gehouden kan worden aan deze meldingsplicht;
- te overwegen het stelsel van vergunningplicht te vervangen door een meldingsplicht.

Verzoek

Het verzoek tot onderzoek is op 18 mei 2010 schriftelijk ingediend en betreft de gemeente Amsterdam, stadsdeel Centrum. Het verzoek gaat over de procedure van vergunningverlening voor een parkeerplaats in een garage.

Voor een goed begrip van de in dit rapport aangehaalde regelgeving, is het nodig allereerst het juridisch kader te schetsen.

juridisch kader

De Garageverordening van Amsterdam stelt regels voor het parkeren in garages, het zogenoemde 'binnenparkeren'. Een aantal stadsdelen, waaronder ook het stadsdeel Centrum, heeft een eigen garageverordening opgesteld. Het stadsdeel heeft in 2005 een nieuwe Garageverordening Centrum vastgesteld. De uitvoering van de verordening zorgde voor maatschappelijke discussie. Op 3 april 2007 heeft het stadsdeel daarom besloten tot het bevroeren van de handhaving van de verordening en het inwinnen van een advies van externe bestuursrechtdeskundigen. Op 1 maart 2009 is de uitvoering van de garageverordening weer hervat.

In de toelichting van de Garageverordening Centrum¹ staat vermeld dat in de systematiek van de verordening is gekozen voor een objectgebonden vergunning. Voor de garage is een vergunning nodig, maar niet voor de individuele stallingplaats. Weliswaar staat een vergunning op naam van een vergunninghouder, die in de hoedanigheid aanspreekbaar is op voorwaarden en verplichtingen, maar de 'persoon' speelt daarbij geen rol. Eén van die verplichtingen is wel de melding van individuele gebruikers van stallingplaatsen aan het stadsdeel. Dit is nodig om het vervallen van het recht op vergunning voor straatparkeren vanwege de verstrekking van een garagevergunning te kunnen realiseren.

Artikel 2.1 lid 1 van de Garageverordening Centrum luidt als volgt:

1. *Het is verboden, zonder of in afwijking van een vergunning van het dagelijks bestuur een garage in gebruik te hebben, te laten of te houden. In een garage die één of meer plusplaatsen² omvat, geldt het verbod in de eerste volzin voor elke eigenaar van één of meer stallingplaatsen, tenzij het gebied waarin de garage zich bevindt is uitgesloten van het vergunningengebied op grond van de Parkeerverordening.*

In de toelichting bij dit artikel staat vermeld dat indien een ruimte meer plaatsen omvat, degene die de beschikking heeft over de hele ruimte vergunningplichtig is³. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling de individuele gebruikers vergunningplichtig te maken. Een vereniging van (appartement)eigenaren die de ruimte in (gezamenlijk) eigendom heeft en als garage gebruikt, kan vergunningplichtig zijn.

Artikel 2.5 lid 1 van de Garageverordening Centrum handelt vervolgens over de meldingsplicht:

1. *Een eigenaar van meer dan één stallingplaats is binnen zes weken na verlening van een garagevergunning, c.q. binnen zes weken na ingebruikname van een nieuw gebouwde garage, bij wijziging van kentekenregistratie en/of tenaamstelling en verder op verzoek van het dagelijks bestuur verplicht tot melding van kentekenregistratie en tenaamstelling, van elk motorrijtuig dat*

¹ Publicaties stadsdeelbestuur 2005, stadsdeelraad, vergaderstukken 24 februari 2005-5c, raadsvoordracht tot het vaststellen van de Garageverordening Amsterdam-Centrum 2005, pagina 6

² Stallingplaatsen toegestaan boven de parkeernorm.

³ Zie noot 1, pagina 15

regulier gebruik maakt of zal maken van de stallingplaatsen die de garagevergunning omvat. In de toelichting bij dit artikel staat dat de meldingsplicht dus niet meer zoals voorheen op de vergunninghouder rust, maar op de eigenaar. Bovendien gaat het daarbij om een eigenaar van meer dan één stallingplaats. Er is weloverwogen voor gekozen eigenaren met één stallingplaats te ontslaan van de meldingsplicht.⁴

Lid 2 van dit artikel luidt als volgt:

2. *De meldingsplicht in het eerste lid geldt niet voor garages met maximaal twee stallingplaatsen en een gebruiksoppervlak van maximaal 40 m², indien garage en woningen danwel bedrijfsruimten zich in hetzelfde gebouw of op hetzelfde kadastraal perceel bevinden.*

Tot zover het juridisch kader.

Bevindingen

aanleiding

Verzoeker is eigenaar van een appartement in een appartementencomplex. Het complex bestaat uit 24 appartementen en 15 stallingplaatsen. Hij is tevens eigenaar van één stallingplaats in de inpandige garage van het complex. Dit is in de notariële splitsingsakte opgenomen. Voor deze stallingplaats heeft hij € 100.000,- betaald.

Op 21 januari 2010 ontvangt hij, te samen met de veertien andere eigenaren van de stallingplaatsen, van stadsdeel Centrum een brief waarin gesteld wordt dat hij, op grond van de gewijzigde Garageverordening, als eigenaar van een stallingplaats in de garage, een garagevergunning dient aan te vragen ad € 243,-. Alle garages met meer dan twee parkeerplaatsen en groter dan 40 m² zijn immers vergunningplichtig.

Verzoeker kan zich niet vinden in deze vergunningplicht. Hij voelt zich bovendien als appartementseigenaar ongelijk behandeld in vergelijking met een huiseigenaar met een eigen parkeerplaats en klaagt zich op 10 februari 2010 hierover bij het stadsdeel.

de behandeling van de klacht door het stadsdeel

Het stadsdeel deelt verzoeker mee dat verzoeker vergunningplichtig is, omdat hij een stallingplaats in een zogenaamde complexgarage heeft. Deze garage bestaat uit een samenstel van stallingplaatsen, aangelegd in een besloten, niet tot de openbare weg behorende ruimte in een gebouw. Dit type garage is volgens artikel 2.1. lid 1 vergunningplichtig. Dit type garage dient uitdrukkelijk onderscheiden te worden van de kleine inpandige garage in een woning of bedrijf van maximaal 40 m² en niet meer dan twee stallingplaatsen.

Verzoeker kan zich niet vinden in de behandeling van zijn klacht. Hij wendt zich op 18 mei 2010 tot de Gemeentelijke Ombudsman.

klachtomschrijving

Het onderzoek van de ombudsman richt zich op:

- de vergunningplicht voor een stallingplaats in een inpandige garage.

⁴ Toelichting bij artikel 2.5 van de wijziging Garageverordening 1 maart 2009.

reactie van stadsdeel Centrum

Bij de vernieuwing van de Garageverordening Centrum 2005, is een grondige analyse gemaakt van de parkeerproblematiek zoals die in het voorjaar van 2007 naar voren kwam. Daarbij is door het stadsdeel bewust een uitzondering gemaakt op de vergunningplicht, namelijk voor alle garages met maximaal twee stallingplaatsen en een gebruiksoppervlak van maximaal 40 m², indien garage en woningen dan wel bedrijfsruimten zich in hetzelfde gebouw of op hetzelfde kadastraal perceel bevinden. De Garageverordening Centrum biedt geen ruimte om andere criteria dan bovengenoemde te hanteren voor de vraag of sprake is van een vergunningplicht.

Het stadsdeel licht verder toe dat de vergunning zaaksgebonden en niet persoonsgebonden is. Uit de samenhang tussen de vergunningplicht in artikel 2.1, eerste lid, en de omschrijving van het begrip garage in artikel 1.1, onder b⁵, blijkt voldoende dat het gaat om een vergunning voor *het samenstel van stallingplaatsen* en niet om de individuele stallingplaats.⁶

nader onderzoek

De ombudsman nodigt het stadsdeel uit voor een gesprek voor een nadere toelichting over de achtergrond van de Garageverordening. De inhoud van het gesprek wordt, voor zover ter zake doende, hieronder weergegeven.

mondelinge toelichting stadsdeel

In 2001/2002 bleek dat de algemene Garageverordening van de centrale stad niet geschikt was voor de parkeerproblematiek in de binnenstad. Daarom moest er een speciale verordening komen die de problematiek op maat aan zou kunnen pakken. Dit heeft geleid tot de Garageverordening Centrum 2005. De Garageverordening heeft als bestuurlijke kerndoelstelling de schaarste in de openbare ruimte te verdelen. In de toelichting op de verordening zijn de doelstellingen als volgt verwoord: “Deze verordening is gericht op het mogelijk maken van plusplaatsen⁷, het stimuleren van medegebruik van bedrijfsgarages en het tegengaan van dubbelgebruik (buiten- én binnenparkeren).”

In 2007 bleek dat er bij de uitvoering onbedoelde effecten optraden. De uitvoering van de garageverordening is toen opgeschort tot 2009. In 2009 is het besluit uit 2005 om het inmiddels verouderde vergunningenbestand te updaten, herbevestigd. Een kostbare operatie, waarvan niet gerechtvaardigd kon worden dat het uit algemene middelen zou worden betaald. Ook inwoners van Centrum zonder auto zouden dan immers meebetalen. Daarom is gekozen voor een stelsel van een eenmalige vergunning. Alleen belanghebbenden betalen zo aan het vernieuwen van het vergunningenbestand. Alle vergunningen van vóór 2005 kwamen met de nieuwe verordening te vervallen en deze vergunninghouders moeten daarom een nieuwe (eenmalige) vergunning aanvragen.

⁵ Garage: een niet tot de openbare weg behorende of niet voor het openbaar verkeer toegankelijke, geheel of gedeeltelijk besloten of open ruimte of samenstel van ruimten, bestemd tot of in gebruik als stallingplaatsen; onder garage wordt mede verstaan een ruimte voor één stallingplaats indien deze geen deel uitmaakt van een samenstel van stallingplaatsen in een gebouw of op een terrein.

⁶ Zoals ook in de toelichting bij artikel 1.1 van de wijziging Garageverordening Centrum 1 maart 2009.

⁷ Stallingplaatsen toegestaan boven de parkeernorm.

Op de vraag van de ombudsman hoe het stadsdeel weet welke inwoners van het stadsdeel aangeschreven moeten worden, antwoordt het stadsdeel dat in het kadaster wordt opgezocht wie de eigenaren zijn van welke garages.

De grondslag van de verordening is niet door een rechter getoetst.

deskundig advies

Na het bevroren van de handhaving in 2007 heeft het stadsdeel advies ingewonnen bij bestuursrecht deskundigen van de Universiteit van Tilburg over de juridische grondslagen en de uitvoeringspraktijk van de Garageverordening. De ombudsman acht de volgende passages van dit advies van belang in het kader van dit onderzoek.⁸

Op de vraag of de verordening een ontoelaatbare aantasting vormt op het eigendomsrecht, staat in -het uittreksel- van het advies dat: *“In het algemeen geldt dat in een verordening eigendom mag worden beperkt, als die beperking maar niet zo ver gaat dat daardoor het gebruik van het eigendom ophoudt te bestaan. In het algemeen geldt ook dat door het stellen van een vergunningvereiste het gebruik van het geheel of van een deel van de garage niet ophoudt te bestaan. Uit de toelichting blijkt dat met de verordening een algemeen belang wordt gediend. De eigendomsbeperking kan bovendien als proportioneel worden gezien, omdat er, mede gelet op de hoogte van de leges, geen onevenredige last wordt gelegd op de eigenaren van garages. Daarmee wordt geconcludeerd dat het stellen van een vergunningsvereiste voor het gebruik van een garage een toelaatbare aantasting van het eigendomsrecht betreft.”*

In de slotbeschouwing vragen onderzoekers zich af of met het garagevergunningstelsel wel het juiste instrument wordt ingezet om de gestelde beleidsdoelstellingen te bereiken (voorkomen van dubbelgebruik en betere benutting van inpandig ruimte).

“Voor het tegengaan van dubbelgebruik is geen vergunningenstelsel nodig. Relevant is de informatie over het inpandige gebruik. Deze kan ook op andere wijzen worden gekregen. Het recht dat bij een vergunning aan een rechthebbende wordt verleend is vaak vanzelfsprekend. De garagevergunning is juridisch zeker verdedigbaar, maar het is moeilijk uit te leggen waarom iemand een vergunning nodig heeft om in de eigen garage te parkeren.”

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar verzoeker en naar de gemeente gestuurd teneinde een nadere reactie mogelijk te maken. Verzoeker heeft niet gereageerd. De gemeente heeft wel gereageerd. De reactie van de gemeente leidde tot enkele feitelijke aanpassingen.

Beoordeling

De ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid behoorlijk heeft gedragen⁹.

⁸ Uittreksel van het advies, zoals opgenomen bij de bestuursrapportage “Garageverordening, Schaarre ruimte verdelen met minder lasten”.

⁹ artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

Behoorlijkheidsvereisten

Indien naar het oordeel van de ombudsman de gedraging niet behoorlijk is, vermeldt hij in het rapport welk vereiste van behoorlijkheid is geschonden¹⁰. In dit onderzoek toetst hij de gedragingen aan het vereiste van evenredigheid.

Overwegingen

Het vereiste van evenredigheid houdt in dat een bestuursorgaan voor het bereiken van een doel geen middel mag aanwenden dat voor de betrokkenen onnodig bezwarend is. Het middel moet in evenredige verhouding staan tot dat doel. Het bestuursorgaan dient de minst ingrijpende handelwijze te kiezen (subsidiariteit) en het doel dient het middel te kunnen rechtvaardigen (proportionaliteit).

Individuele vergunningplicht

Vaststaat dat alle appartementseigenaren persoonlijk aangeschreven zijn voor het aanvragen van een garagevergunning voor hun individuele stallingplaats. Uit de samenhang van artikel 2.1. lid 1 en artikel 1.1. onder b (begrip garage) blijkt echter dat de verordening beoogt een vergunning te verlenen voor het *samenstel van stallingplaatsen* en niet is gericht op de individuele stallingplaatsen¹¹. Naar het oordeel van de ombudsman had, ingevolge de verordening, dan ook degene die de beschikking heeft over de gehele garage aangeschreven dienen te worden. In dit geval is dat de Vereniging van Eigenaren. Het gaat dan om een eenmalige vergunning voor het samenstel van stallingplaatsen ex artikel 2.1 lid 1. Uit het begrip “samenstel” moet voorts worden afgeleid dat het gaat om één vergunning voor de gehele garage ad € 243,- en niet om 15 afzonderlijke vergunningen voor alle individuele stallingplaatsen ad € 243,-. In artikel 2.1 lid 1 staat evenwel dat eigenaren van stallingplaatsen aangeschreven kunnen worden, maar dat geldt slechts, indien sprake is van een garage met plusplaatsen. Daarvan is hier geen sprake. De conclusie moet daarom zijn dat de handelwijze van het stadsdeel om iedere eigenaar van een individuele stallingplaats aan de vergunningplicht te houden niet overeenkomstig de verordening is en onnodig bezwarend voor de individuele eigenaar. Het stadsdeel handelt hiermee in strijd met het vereiste van subsidiariteit en daarmee het vereiste van evenredigheid.

Meldingsplicht

De huidige meldingsplicht ex artikel 2.5 geldt voor de eigenaar van meer dan één stallingplaats. Verzoeker beschikt over slechts één stallingplaats en kan dus niet gehouden worden aan deze meldingsplicht. De Vereniging van Eigenaren is, juridisch gezien, geen eigenaar en kan dan ook formeel niet aangesproken worden op de nakoming van deze meldingsplicht. Het is evenwel in het belang van het stadsdeel om gegevens te verkrijgen over de gebruikers van de stallingplaatsen. Naar het oordeel van de ombudsman ligt het daarom redelijkerwijs voor de hand om de Vereniging van Eigenaren, als rechtspersoon en vertegenwoordigend orgaan van alle appartementseigenaren, te houden aan deze meldingsplicht. De huidige wet- en regelgeving voorziet echter niet in een dergelijke verplichting voor een Vereniging van Eigenaren. Het kan dus aangewezen zijn om een en ander uitdrukkelijk te regelen.

¹⁰ artikel 9:36 lid 2 Algemene wet bestuursrecht

¹¹ Toelichting bij artikel 1.1 van de wijziging Garageverordening Centrum 1 maart 2009.

De ombudsman vraagt zich tot slot nog wel af waarom het stadsdeel Centrum heeft gekozen voor een vergunningplicht, terwijl uit het onderzoek van de Universiteit van Tilburg blijkt dat voor het tegengaan van dubbelgebruik een vergunningsplicht niet nodig is. In dit onderzoek is niet gebleken dat een meldingsplicht voor de eigenaar van de garage niet zou volstaan als middel tot het verkrijgen van informatie over de gegevens van de gebruikers. Het is immers vanuit het oogpunt van een inperking van het eigendomsrecht beter verdedigbaar te volstaan met een meldingsplicht, dan dat eigenaren kosten moeten maken door een vergunning aan te vragen en aldus te betalen voor het parkeren op hun eigen stallingplaats waar zij vaak al een fors bedrag voor hebben betaald. Het argument van het stadsdeel – zie p. 5 onder ‘mondelinge toelichting stadsdeel’ – dat dan ook inwoners van het stadsdeel die geen auto hebben meebetalen aan de administratieve kosten van het bijhouden van het bestand aan garageplaatsen is zeker niet overtuigend te noemen. Immers juist deze bewoners, die niet meer in aanmerking komen voor een parkeervergunning op straat, ontlasten de openbare ruimte in aanzienlijke mate.

Oordeel

De onderzochte gedraging is in strijd met het vereiste van evenredigheid.

Aanbevelingen

De ombudsman verzoekt de portefeuillehouder Parkeren van stadsdeel Centrum om:

- de verstrekte garagevergunningen aan de individuele gebruikers van de stallingplaatsen in de inpandige garage te vernietigen en de betaalde legeskosten ad € 243,- aan ieder van hen te restitueren en
- de Vereniging van Eigenaren als rechtspersoon die kan beschikken over het samenstel van stallingplaatsen aan te schrijven op haar vergunningsplicht ex artikel 2.1 lid I van de Garageverordening Centrum en daaraan te koppelen een meldingsplicht voor het doorgeven van de gegevens van de gebruikers van de stallingplaatsen;
- artikel 2.5 lid I van de Garageverordening Centrum zodanig aan te passen dat ook een Vereniging van Eigenaren gehouden kan worden aan deze meldingsplicht;
- te overwegen het stelsel van vergunningsplicht te vervangen door een meldingsplicht.