

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Parkeren of stoppen voor instappen **Gemeente Amsterdam** **Cition**

3 mei 2011
RAI10574

Samenvatting

Een man rijdt in zijn auto en ziet aan de overkant van de rijbaan een hem bekende vrouw. Hij wenkt haar om bij hem in te stappen. Hij stopt op een parkeervak naast de weg. Op hetzelfde moment komt er een parkeercontroleur van Cition op een bromfiets aangereden die anderhalve meter voor zijn auto stopt. De parkeercontroleur pakt zijn controleapparaat en toetst daar iets op in. Het is dan 10.33 uur. Inmiddels is de vrouw de weg over gestoken en stapt in. Als de man wegrijdt heeft hij niet langer dan een minuut op het parkeervak gestaan.

De man is onaangenaam verrast wanneer hij een naheffingsaanslag van € 53,30 in de brievenbus vindt wegens het niet betalen van parkeerbelasting. Hij dient een bezwaarschrift in maar Cition verklaart het bezwaarschrift ongegrond. In de overwegingen staat dat wanneer een bestuurder vrijwillig stopt en het voertuig laat staan, dit als parkeren wordt gezien en er een parkeerrecht dient te worden gekocht. Dus wanneer slechts even wordt gestopt, bijvoorbeeld om snel artikelen af te leveren, staat het voertuig geparkeerd, zelfs wanneer de bestuurder in het voertuig blijft zitten en de automotor draait. De man is het er niet mee eens en wendt zich tot de ombudsman die een onderzoek instelt. De ombudsman overweegt dat niet vastgesteld kan worden hoe lang de man precies heeft stilgestaan om de vrouw in te laten stappen. Cition geeft geen consistente weergave van de gang zaken met betrekking tot de handelwijze van de parkeercontroleur. Cition had de man en zijn getuige hierover moeten horen voor een beslissing op bezwaar te nemen.

Oordeel

De onderzochte gedraging is in strijd met het motiveringsbeginsel.

Aanbeveling

De ombudsman verzoekt de wethouder Bedrijven:

1. te bevorderen dat de opgelegde naheffingsaanslag wordt heroverwogen;
2. te bevorderen dat nadere instructies worden gegeven voor het beoordelen van de vraag of een voertuig is gestopt dan wel heeft geparkeerd;
3. te bevorderen dat toe wordt gezien op de naleving van het voorschrift meldingen op te maken bij mogelijk omstreden parkeersituaties.

Verzoek

Het verzoek tot onderzoek is op 18 november 2010 schriftelijk ingediend en betreft *de gemeente Amsterdam, Cition*.

Bevindingen

aanleiding

Verzoeker rijdt op 16 augustus 2010 over de Burgemeester de Vlugtlaan. Aan de overkant van de rijbaan ziet hij een hem bekende vrouw en vanuit het geopende autoraam wenkt hij naar haar om bij hem in te stappen. Aangezien hij niet op de rijweg zelf wil stilstaan en er verder geen mogelijkheid is om even te stoppen, zet hij ter hoogte van perceelnummer 164 zijn auto stil op een parkeervak naast de weg. Hij doet het raam weer dicht. Op hetzelfde moment komt er een parkeercontroleur van Cition op een bromfiets tegen het verkeer in aangereden – de rijbanen ter plaatse zijn gescheiden – en stopt anderhalve meter voor zijn auto. De parkeercontroleur pakt zijn controleapparaat en toetst daar iets op in. Het is dan 10.33 uur. Inmiddels is de vrouw de weg over gestoken en stapt in. Als verzoeker weggrijdt heeft hij niet langer dan een minuut op het parkeervak gestaan. Met de controleur heeft hij geen woord gewisseld.

Thuisgekomen neemt verzoeker om 12.06 uur telefonisch contact op met Parkeerbeheer/Dienst Stadstoezicht op telefoonnummer 251 33 22. Verzoeker legt de situatie uit en vraagt of er een naheffingsaanslag is opgelegd. De medewerker blijkt toegang te hebben tot het systeem waarin alle naheffingsaanslagen staan en laat verzoeker weten dat er geen naheffingsaanslag is opgelegd. Verzoeker vraagt of hij mag stoppen om iemand in te laten stappen. De medewerker antwoordt dat hem geen naheffingsaanslag kan worden opgelegd voor het laten instappen van een passagier als er ter plaatse geen stopverbod geldt. Verzoeker weet dat er ter plaatse geen stopverbodborden staan.

Verzoeker is onaangenaam verrast wanneer hij op 3 september 2010 een naheffingsaanslag van € 53,30 in de brievenbus vindt, omdat hij geen parkeerbelasting heeft betaald. Op 6 september 2010 dient hij een bezwaarschrift in. Cition verklaart het bezwaarschrift op 12 oktober 2010 ongegrond. In de overwegingen staat dat wanneer een bestuurder vrijwillig stopt en het voertuig laat staan, dit als parkeren wordt gezien en er een parkeerrecht dient te worden gekocht. Dus wanneer slechts even wordt gestopt, bijvoorbeeld om snel artikelen af te leveren, staat het voertuig geparkeerd, zelfs wanneer de bestuurder in het voertuig blijft zitten en de automotor draait. Cition beroept zich op een uitspraak van de belastingrechter.¹ Verzoeker is het er niet mee eens en wendt zich tot de ombudsman.

nadere ontwikkelingen

Wanneer de ombudsman bij Cition om de onderliggende stukken vraagt, stelt Cition voor om het bezwaar opnieuw in behandeling te nemen en de betreffende controleur om commentaar te vragen. De ombudsman stemt daarin toe.

¹ Belastingblad 24 dec. 1997/nr. 26, blz. 865 en Belastingblad 10 dec. 1997/nr. 25, blz. 821.

verklaring controleur van 8 december 2010

“Ik kwam aangereden en zette de scooter neer, toets het adres in en daarna het kentekennummer van de auto die fiscaal stond geparkeerd. Het apparaat gaf geen recht aan. Vervolgens loop ik naar de bestuurder. Ik keek in de auto en zag dat er geen geldige parkeerkaart in de auto lag. Ik sprak de bestuurder aan die zei ik wacht op die dame aan de overkant. Ik vroeg hem alsnog een parkeerkaart te kopen en hij zei ik ga weg. De dame stapte in de auto en reed weg. De bestuurder reed weg. Voor de dame instapte heb ik hem kenbaar gemaakt dat als hij geen parkeerkaart zou kopen, ik een n.h.a.¹ zal uitschrijven. Bij het uitprinten van de n.h.a. is hij weggereden.”

Op 9 december 2010 doet Cition een nieuwe uitspraak op bezwaar. Opnieuw verklaart Cition verzoekers bezwaarschrift ongegrond. Cition vult de overwegingen van het eerder genomen besluit aan met de verklaring van de controleur. Afwijkend van de verklaring van de controleur staat in de overwegingen:

‘De controleur heeft hier vervolgens de bestuurder van de auto op aangesproken. De controleur heeft hierbij gezegd dat als de bestuurder niet alsnog een parkeerrecht zou kopen hij een naheffingsaanslag zou uitschrijven, waarop de bestuurder instapte en wegreed zonder een parkeerrecht te kopen.’

Cition biedt verzoeker excuses aan, indien hij vindt dat hij in eerste instantie onvoldoende is geïnformeerd.

klachtomschrijving

Het onderzoek van de ombudsman richt zich op:

- de behandeling van een bezwaarschrift tegen het opleggen van een naheffingsaanslag.

reactie van Cition

Bij de beoordeling van bezwaren dient te worden uitgegaan van de constatering en de verklaring van de controleur. Deze handelwijze ligt in lijn met de jurisprudentie en gevallen waarin de belanghebbende de constatering van de controleur betwist². Ingevolge de Verordening Parkeerbelasting³ is de parkeerbelasting verschuldigd bij aanvang van parkeren. De verordening kent geen observatietijd. Deze wordt door de controleurs dan ook niet aangehouden. Indien de controleur waarneemt dat het voertuig stil staat gedurende de tijd die nodig is om iemand in- of uit te laten stappen, zal er geen naheffingsaanslag worden opgelegd.

Verzoekers relaas stemt niet overeen met de zienswijze van Cition. Uit de verklaring van de controleur blijkt dat het voertuig fiscaal geparkeerd stond. De controleur geeft namelijk aan dat hij aan kwam rijden, de scooter neerzette, het adres en daarna het kenteken van het voertuig invoerde, dat fiscaal geparkeerd stond. Uit een uitdraai van de bevragingen⁴ die de controleur op 16 augustus 2010 heeft gedaan, blijkt dat de controleur vanaf 10.28 uur in de straat actief was, dat is het moment waarop hij het adres invoerde. Om 10.29 uur voerde hij het eerste kenteken in, even later trof hij het voertuig van verzoeker. Uit de bevraging van het voertuig van verzoeker bleek dat het voertuig geen digitaal parkeerrecht had. De controleur heeft verklaard dat hij vervolgens naar de bestuurder liep en in het voertuig keek of er een parkeerticket in het voertuig

¹ Naheffingsaanslag.

² Hof Amsterdam 27 augustus 2009, LJN: BJ6273 en Hof Arnhem 9 juni 2000 LJN: AA6998.

³ Artikel 4 lid 1 jo 1 onder a Verordening Parkeerbelasting.

⁴ ‘bevraging’: het met behulp van een controleapparaat (scanner) nagaan of voor een bepaald kenteken parkeerbelasting is betaald.

aanwezig was. Hierna bood hij de bestuurder de gelegenheid alsnog een parkeerticket te kopen. Daarop antwoordde de bestuurder dat hij op een vrouw aan de overkant wachtte.

Het feit dat de controleur reeds enige voertuigen had gecontroleerd voordat hij bij het voertuig van verzoeker aankwam, duidt erop dat de naheffingsaanslag in de reguliere loop van een controle is opgelegd. Controleurs hebben meestal een overzicht van voertuigen in de straat waar zij gaan controleren. Indien een voertuig net komt aanrijden, zal dit doorgaans niet onopgemerkt aan hen voorbij gaan. Bovendien blijkt uit een zeer letterlijke lezing van de verklaring van de controleur dat hij het voertuig al had bevraagd, voordat hij bij het voertuig stond. Dit duidt erop dat de controleur heeft waargenomen dat het voertuig enige tijd geparkeerd stond.

Hoewel er geen observatietijd in acht wordt genomen, gebeurt het in de praktijk vaak dat controleurs bestuurders erop wijzen dat de parkeerbelasting dient te worden voldaan, waarna hen de gelegenheid wordt geboden dit ook daadwerkelijk te doen. De verklaring van de controleur komt Cition op dit punt dat ook niet onaannemelijk voor, ondanks het feit dat verzoeker aangeeft dat zijn passagier kan getuigen dat de bestuurder en de controleur geen woord hebben gewisseld. Ook indien de bestuurder en de controleur elkaar niet zouden hebben gesproken, blijft de feitelijke constatering dat het voertuig op een fiscaal vak geparkeerd stond, zonder dat de parkeerbelasting was voldaan, staan.

Ten aanzien van de verwijzing naar de verklaring van de controleur in de tweede beslissing op bezwaar, is per abuis vermeld dat de bestuurder instapte, terwijl de vrouwelijke passagier werd bedoeld.

Naar aanleiding van het onderzoek van de ombudsman is de naheffingsaanslag heroverwogen. Vaststaat dat bij aanvang van het parkeren parkeerbelasting dient te worden voldaan. In de heroverweging is meegenomen dat de controleur heeft geconstateerd dat verzoekers voertuig, zonder geldig parkeerrecht, op een fiscaal vak geparkeerd stond, dat uit aanvullend onderzoek is gebleken dat de controleur reeds enige tijd in de straat bezig was met het controleren en dat bij de beoordeling van een bezwaar in beginsel uit moet worden gegaan van de constatering van de controleur. Cition ziet geen aanleiding om het bezwaar alsnog gegrond te verklaren.

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar verzoeker en naar Cition gestuurd om na te gaan of de feiten juist zijn weergegeven. Daarnaast heeft de ombudsman verzoeker gevraagd een verklaring op te sturen van de vrouw die hij liet instappen. Aan Cition heeft de ombudsman gevraagd waarom in deze zaak geen sprake was van het in- of uitstappen van een passagier, in de zin van artikel 4.1 APV 2008 en volgens het beleid van Cition zelf. De reacties zijn voor zover relevant hieronder opgenomen¹.

nadere reactie verzoeker

Verzoeker benadrukt dat de parkeercontroleur niet van zijn scooter is afgeweest en dat hij geen woord met de parkeercontroleur heeft gewisseld. De verklaring van de vrouwelijke passagier van 29 maart 2011 luidt:

¹ Op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening 2008¹ wordt onder parkeren verstaan - voor zover hier van belang - het laten stilstaan van een voertuig, anders dan gedurende de tijd die nodig is en gebruikt wordt voor het onmiddellijk in- of uitstappen van passagiers of voor het onmiddellijk laden of lossen van goederen.

“Ik had boodschappen gedaan (...) en stond in dubio of ik de tram dan wel de bus naar huis zou nemen, toen ik ‘...’ (lees: verzoeker) in zijn auto zag aan komen rijden, hij stopte aan de kant van de weg, aan de overkant, ‘...’ wenkte mij, waaruit ik begreep dat hij mij een lift aanbood. Ik moest heel even wachten op passerende auto’s om te kunnen oversteken, maar was vrij snel bij de auto, in nog geen halve minuut. Ik liep achter de auto om, en zette mijn boodschappentas in de auto door de achter/zijdeur te openen. Ik liep naar de voordeur van de auto om in te stappen, en zag een man op een bromfiets voor de auto staan. Op dat moment drong het niet tot mij door dat het om een parkeercontroleur ging, pas toen ik ingestapt was, en zat, zag ik het. ‘...’ zei ook ‘dat is parkeercontrole’. ‘...’ is gelijk weggereden toen ik zat, en ik zag dat de controleur iets aan het intoetsen was op een apparaat bij zijn stuur, ‘...’ zag het ook. ‘...’ zei; ‘als ik maar geen boete krijg, ik ga wel bellen om het te vragen’. Ik antwoordde: ja, dat moet je zeker doen’. Er is door de parkeercontroleur niet gepraat, immers ‘...’ reed gelijk weg toen ik zat. De controleur liegt. Dit is mijn verklaring.”

nadere reactie Cition

In deze zaak was geen sprake van het in- of uit laten stappen van een passagier in de zin van artikel 4.1 APV en het door Cition gehanteerde artikel 225 lid 2 Gemeentewet, omdat de controleur het voertuig enige tijd op een fiscaal vak heeft zien stilstaan, zonder dat er in- of uitstapbewegingen werden waargenomen. Ter beoordeling van het bezwaarschrift en in het kader van het onderzoek van de ombudsman, heeft Cition onderzoek gedaan. Daarbij is vastgesteld dat de betreffende controleur geen meldingskaartje¹ heeft ingevuld.

Tussen het moment dat de controleur het voertuig stil zag staan, het parkeerrecht bevroeg en constateerde dat er geen parkeerbelasting was voldaan, heeft hij niemand zien in- of uitstappen. Pas toen hij de bestuurder sprak, bleek dat de bestuurder op de vrouw aan de overkant wachtte. Het voertuig stond langer stil dan de tijd die nodig is om iemand in- of uit te laten stappen en stond daarom geparkeerd.

Beoordeling

De ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid behoorlijk heeft gedragen².

Behoorlijkheidsvereisten

Indien naar het oordeel van de ombudsman de gedraging niet behoorlijk is, vermeldt hij in het rapport welk vereiste van behoorlijkheid is geschonden³. In dit onderzoek toetst hij de gedragingen aan het motiveringsvereiste.

¹ Op een meldingskaartje kunnen parkeercontroleurs verslag doen van bijzondere gebeurtenissen bij het opleggen van een naheffingsaanslag. Volgens de interne instructies van Cition dient een parkeercontroleur altijd een meldingenformulier in te vullen ‘wanneer rond het opleggen van een naheffingsaanslag iets bijzonders gebeurt, bijvoorbeeld wanneer je hebt gesproken met iemand of iets bijzonders hebt gezien.’

² artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

³ artikel 9:36 lid 2 Algemene wet bestuursrecht

Overwegingen

Het motiveringsvereiste houdt in dat het handelen van een bestuursorgaan feitelijk en logisch wordt gedragen door een kenbare motivering. Drie bouwstenen voor een goede motivering zijn: de relevante wettelijke voorschriften, de relevante feiten en belangen en een deugdelijke redering, die de burger moet kunnen achterhalen. Dit betekent dat de dienst bij de beslissing op het bezwaarschrift alle relevante aspecten, dus ook de argumenten van verzoekster en mogelijke getuigen die het verweer kunnen ondersteunen, bij de beoordeling van het bezwaarschrift dient te betrekken.

De ombudsman stelt vast dat de verklaringen van verzoeker, van zijn getuige en van Cition nagenoeg volledig overeenkomen:

- verzoeker staat even stil op een fiscale parkeerplaats om een vrouw te laten instappen,
- er komt een controleur van Cition aangereden die vlak bij verzoekers auto stopt en iets intoetst op het controleapparaat.
- zodra de vrouw is ingestapt, rijdt verzoeker weg.
- omdat hij geen parkeerbelasting heeft betaald, wordt verzoeker een naheffingsaanslag opgelegd.

Hoe lang verzoeker precies heeft stilgestaan om de vrouw in te laten stappen is niet duidelijk geworden; Cition geeft geen consistente weergave van de gang zaken met betrekking tot de handelwijze van de parkeercontroleur. Wat betreft het al dan niet plaatsvinden van een gesprek tussen verzoeker en de parkeercontroleur stemmen de verklaringen niet overeen.

De parkeercontroleur heeft verklaard dat hij de bestuurder heeft gesproken. Volgens de interne instructies dient hij in zo'n geval een meldingenformulier in te vullen. De ombudsman merkt op dat de controleur ter plaatse geen melding heeft gemaakt. Cition is afgegaan op de, latere aanvullende verklaring van de, controleur en hecht hier meer waarde aan dan aan de verklaring van de bestuurder. De ombudsman merkt op dat Cition heeft nagelaten om serieus in te gaan op de verklaring van verzoeker dat de auto niet langer op de parkeerplaats heeft gestaan dan nodig was om de vrouw de straat te laten oversteken en plaats te nemen in de auto. Er was alle aanleiding om verzoeker en zijn getuige te horen om dit aspect van de zaak te verhelderen.

Cition heeft dit nagelaten en de naheffingsaanslag in stand gelaten. Hierdoor is onvoldoende recht gedaan aan het verweer van verzoeker dat hij slechts was gestopt en niet had geparkeerd. Nu dit verweer onvoldoende is weerlegd en een melding van de controleur ten tijde van de oplegging ontbreekt, schiet de motivering bij de behandeling van het bezwaarschrift tekort. De ombudsman merkt hierbij op dat in het vloeiende overgangsgebied van stoppen naar parkeren extra waakzaamheid is geboden om doorschietende handhaving te voorkomen.

Oordeel

De onderzochte gedraging is in strijd met het motiveringsbeginsel.

Aanbeveling

De ombudsman verzoekt de wethouder Bedrijven:

1. te bevorderen dat de opgelegde naheffingsaanslag wordt heroverwogen;
2. te bevorderen dat nadere instructies worden gegeven voor het beoordelen van de vraag of een voertuig is gestopt dan wel heeft geparkeerd;
3. te bevorderen dat toe wordt gezien op de naleving van het voorschrift meldingen op te maken bij mogelijk omstreden parkeersituaties.