



Rapport

Rapport over een klacht over een buitengewoon opsporingsambtenaar van de Afdeling Handhaving van de gemeente Leiden.

Publicatiedatum

30 juli 2014

Rapportnummer

2014/080

Verzoeker klaagt erover dat een parkeerwachter van de gemeente Leiden, na een conflict met verzoeker, misbruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid door aan verzoeker zonder een geldige grondslag een naheffingsaanslag parkeerbelasting (parkeerboete) op te leggen.

Bevindingen

Wat is er gebeurd?

Op 27 juli 2013 parkeerde verzoeker zijn auto op een openbare parkeerplaats in Leiden waar betaald kon worden geparkeerd. Verzoeker ging een nabij gelegen winkel in om snel even een boodschap te doen. Na het bezoek aan de winkel stapte verzoeker weer in zijn auto en reed weg om het parkeerterrein te verlaten. Terwijl hij over het parkeerterrein reed, zag verzoeker op het parkeerterrein twee parkeerwachters lopen. Tijdens een verkeersmanoeuvre reed verzoeker dicht langs parkeerwachter M. die zijn ongenoegen hierover liet blijken. Verzoeker reed vervolgens achteruit terug naar de parkeerwachter M. waarna een woordenwisseling tussen beiden volgde.

Een paar dagen later ontving verzoeker thuis een bekeuring (de naheffingsaanslag parkeerbelasting) van de gemeente Leiden. Verzoeker was hierover zeer ontstemd omdat hij wel een parkeerkaartje had gekocht en dit nog steeds in zijn bezit had. Aan de hand van het parkeerkaartje kon hij via de bezwaarprocedure bewijzen dat hij wel parkeerbelasting had betaald. De gemeente Leiden liet in reactie op het bezwaarschrift aan verzoeker weten dat de parkeerboete was vernietigd omdat hij een parkeerkaartje had met daarop de datum en het tijdstip waarop aan hem de naheffingsaanslag parkeerbelasting was opgelegd. Verzoekers klacht over de parkeerwachter, dat hij misbruik had gemaakt van zijn bevoegdheid door aan hem ten onrechte een naheffingsaanslag op te leggen terwijl hij een parkeerkaartje had gekocht, werd door het College van burgemeester en wethouders niet gegrond geacht omdat zijn lezing van het verhaal niet overeenkwam met de lezing van de beide betrokken parkeerwachters M. en O.

Lezing verzoeker

Verzoeker stelt dat hij met contant geld een parkeerkaartje had gekocht en dit kaartje op het dashboard van zijn auto had gelegd. Volgens verzoeker was de parkeerplek niet zo ver van de winkel verwijderd. Om die reden was hij niet langer dan vijf minuten weg geweest. Bij terugkomst lag het parkeerkaartje nog op het dashboard. Verzoeker heeft het kaartje vervolgens in een vak van de deur van zijn auto gelegd en is weggereden. Volgens verzoeker was M. op dat moment een auto aan het

bekeuren en liep hij tegen de auto van verzoeker aan waarbij hij zich tussen de auto van verzoeker en een geparkeerde auto door probeerde te wurmen. Dit gebeurde terwijl verzoeker al met zijn auto in beweging was. Verzoeker vond dit een vreemde en ongeduldige reactie van M. en vroeg daarop of M. niet wat voorzichtiger zou kunnen zijn. M. schreeuwde verzoeker iets na, waarop verzoeker achteruit reed om aan M. te vragen wat hij zei. Verzoeker reed weer weg en zag tijdens het weggrijden in de binnenspiegel van zijn auto dat M. het kenteken van zijn auto noteerde. Verzoeker besloot daarop om weer terug te rijden en M. te vragen om zijn verbalisantenummer te geven. Dit leidde opnieuw tot een woordenwisseling. Verzoeker reed daarop weg van de parkeerplaats.

In het kader van het onderzoek werd verzoeker door twee medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman gehoord. Hij verklaarde aanvullend op zijn klacht als volgt.

Verzoeker wilde een bepaald product hebben dat alleen nog bij een winkel in Leiden verkrijgbaar bleek te zijn. Voordat verzoeker naar de winkel reed, belde hij om te vragen of ze het product nog in voorraad hadden en dat bleek zo het geval te zijn. Verzoeker reed naar de winkel en parkeerde zijn auto in de buurt van de ingang van het parkeerterrein. Iets verderop stond de parkeermeter. Verzoeker kocht een parkeerkaartje omdat de gemeente Leiden er volgens hem om bekend staat dat het een erg actief parkeerbeleid heeft. Vervolgens liep verzoeker naar de winkel die misschien 20 meter van de parkeerplaats verwijderd was. In de winkel kocht verzoeker het product dat al bij de kassa klaar bleek te liggen. Het was letterlijk parkeren, betalen, winkel in, betalen, naar de auto, incident, aldus verzoeker.

Over het incident verklaarde verzoeker aanvullend dat hij tijdens het weggrijden in zijn achteruitkijkspiegel zag dat M. op zijn computertje stond te tikken. Verzoeker vroeg zich op dat moment af wat M. stond te doen. Toen verzoeker na een paar weken de naheffingsaanslag thuis ontving, besloot hij om een klachtbrief te sturen naar de gemeente Leiden waarin hij aangaf dat hij het een en ander niet vond kunnen. Verzoeker gaf aan dat hij tijdens het contact met M. ook niet helemaal netjes was geweest en ook zijn kalmte niet helemaal had bewaard. Hij had op dat moment rustig moeten blijven. Waar het volgens verzoeker om gaat is dat M. een bekeuring schrijft omdat hij zijn gram niet kon halen en dat dan nog geheel onterecht doet. Daar wil verzoeker excuses van de gemeente Leiden voor. Het is niet hun fout maar wel hun verantwoordelijkheid. Als de gemeente Leiden destijds gewoon had gebeld en na onderzoek had aangegeven dat het een fout van hun kant was geweest en verzoeker een bloemetje had gestuurd, dan was het met €15 al klaar geweest, aldus verzoeker.

Lezing van de betrokken parkeerwachters M. en O.

In het kader van het onderzoek werden de twee bij de klacht betrokken parkeerwachters M. en O. die als buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) in dienst zijn van een particuliere beveiligingsorganisatie, door twee medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman gehoord. Zij verklaarden, voor zover relevant, als volgt.

M. en O. beginnen op parkeerterrein de Garenmarkt nooit op dezelfde plek met hun controle. De Garenmarkt maakt deel uit van een groter gebied waarin zij controleren. Zij kunnen via diverse routes en op verschillende manieren de Garenmarkt benaderen en vanaf dat punt hun controle beginnen. Op de Garenmarkt controleert elke parkeerwachter

zijn eigen rij auto's. Wanneer O. en M. geen parkeerkaartje in een auto zien liggen dan gaan zij na of iemand via zijn mobiele telefoon heeft betaald of over een parkeervergunning beschikt. Als het kenteken niet staat aangemeld dan wordt er een tweede controle uitgevoerd. In dat geval kan de collega met wie er op dat moment wordt gecontroleerd erbij worden gehaald of de tweede controle wordt door de parkeerwachter zelf uitgevoerd. Als blijkt dat de bestuurder op geen enkele manier parkeerbelasting heeft betaald dan krijgt deze een naheffing, in de volksmond wel parkeerboete of bekeuring genoemd.

Volgens M. kijken ze dan eerst nog even rond omdat de bestuurder misschien net even een kaartje is gaan halen. M neemt daarvoor de tijd. Drie, vier minuten kijken zij even rond of de persoon eraan komt of dat hij uit de supermarkt komt. In het laatste geval was er geen intentie om een kaartje te kopen dus dan gaan O. en M. handhaven. In dat geval wordt het kenteken van de auto in de PDA (Personal Data Assistant) ingevoerd. Vervolgens wordt ingevoerd wat de reden is om een naheffingsaanslag op te leggen. Aan het eind maken O. en M. met hun PDA altijd nog drie foto's van het betreffende voertuig. Er wordt een foto gemaakt van de voorruit (dat er echt geen kaartje op het dashboard ligt of geen vergunning zichtbaar is), van de achterraut (want iemand kan ook een vergunning op zijn achterraut hebben). De derde foto wordt ten slotte van het voertuig zelf gemaakt. Daarbij wordt ook een gedeelte van de omgeving op de foto gezet zodat duidelijk is waar de auto geparkeerd stond. De foto's kunnen worden gebruikt als iemand bezwaar maakt tegen de naheffing. De parkeerwachter kan in dat geval achteraf aantonen dat er echt niets in die auto aanwezig was. Als M. en O. alle handelingen op de PDA hebben verricht en zij de foto's hebben gemaakt dan wordt als laatste nog een keer het kenteken ingevoerd en vervolgens wordt de naheffingsaanslag uitgeprint. Deze naheffingsaanslag wordt achter de ruitenwisher van het betreffende voertuig geplaatst. De bestuurder van het voertuig heeft dan de mogelijkheid om in bezwaar te gaan met de gegevens die op die naheffingsaanslag staan vermeld. Als M. en O. klaar zijn met hun dienst dan koppelen zij hun PDA aan een basisstation. De naheffingen en de bijbehorende foto's worden dan middels synchronisatie automatisch van de PDA afgehaald. Volgens M. en O. wordt op het moment waarop het kenteken van een voertuig op de PDA wordt ingevoerd door de PDA een tijd vastgelegd. De PDA is zo ingesteld dat je die tijd achteraf niet meer kunt veranderen. Dit is gedaan ter beveiliging van de parkeerwachter en de burger aldus O. en M..

Verklaring van O.

Voor wat betreft de gebeurtenis waarover verzoeker heeft geklaagd, verklaarde O. dat hij van de aanloop naar de escalatie niets had meegekregen. Op het moment waarop O. zijn controle deed, was er een discussie (hard praten). Om de discussie die zijn collega M. met verzoeker had niet uit de hand te laten lopen, haalde O. zijn collega M. bij de auto van verzoeker weg. Nadat O. dit had gedaan, hoorde hij verzoeker nog een aantal dingen zeggen. Volgens O. reed verzoeker kort daarop op een zodanig agressieve manier naar achteren dat hij zijn collega M. bijna aanreed. Vervolgens reed verzoeker met piepende banden weer weg.

Verklaring van M.

M. verklaarde dat hij verzoeker geen naheffingsaanslag had opgelegd naar aanleiding van de confrontatie tussen hem en verzoeker. Hij had verzoeker juist voor de confrontatie al een naheffingsaanslag opgelegd en stelt zich daarom op het standpunt dat hij geen misbruik had gemaakt van zijn bevoegdheid.

Over de confrontatie met verzoeker verklaarde M. het volgende. Verzoeker kwam aanrijden en vanuit de andere rijrichting kwam een auto hem tegemoet. Volgens M. kunnen auto's op de parkeerplaats de Garenmarkt op die plek heel makkelijk langs elkaar heen rijden omdat er voldoende ruimte voor is. M. was op dat moment bezig met het controleren van een auto. Verzoeker kwam met een redelijke vaart rakelings langs M. gereden op een heel korte afstand van de hiel van zijn voet. Het raam van verzoekers auto was open en volgens M. zei verzoeker toen hij langs reed ook nog: "Heb je niks beters te doen" en "Kijk uit dat je mijn auto niet bekrast" en hij reed snel door. M. voelde zich toen in het nauw gedrukt. M. zag dat verzoeker stopte en heel hard achteruit kwam rijden waarbij hij M. weer bijna aanreed.

Volgens M. kreeg hij niet de kans om verzoeker aan te spreken op zijn rijgedrag en werd hij door verzoeker op een arrogante, niet respectvolle wijze bejegend. Uiteindelijk vroeg M. op luide en duidelijke wijze aan verzoeker om niet zo hard te rijden en zei hij dat verzoeker hem door diens roekeloze gedrag, bijna van de sokken had gereden. M. vroeg aan verzoeker wat de reden was dat hij zo reed en hem bijna aanreed. M. werd door verzoeker beledigd. M. probeerde zichzelf onder die omstandigheden kalm te houden en probeerde met verzoeker te praten. Volgens M. was verzoeker heel erg boos. Naar achteraf bleek waarschijnlijk door zijn bon die hij, zoals M. al eerder tijdens de interne klachtenprocedure al had verklaard, van M. had gekregen. Hij schreeuwde en schold M. uit. Volgens M. uitte verzoeker dreigementen. Op een gegeven moment was M. het zat. Hij vroeg verzoeker uit te stappen of door te rijden. Verzoeker schreeuwde nog wat en schold nog wat en toen reed hij weg. Verzoeker ging de straat uit. M. heeft toen niet in de gaten gehouden wat verzoeker van plan was en waar hij naar toe reed. Volgens M. gingen hij en zijn collega O. weer verder met het controleren van auto's.

M. gaf aan dat verzoeker vervolgens weer kwam teruggereden. Zoals M. tijdens de interne klachtenprocedure bij de gemeente Leiden had verklaard, was verzoeker bij deze derde confrontatie in het begin netjes. Hij was een beetje kalm geworden en probeerde op een nette manier met M. te praten. Het ging toen volgens M. niet over de bon. M. wist toen nog niet dat het zijn auto was die hij had bekeurd. Volgens M. wilde verzoeker zijn frustratie op hem afreageren. Verzoeker zei toen tegen M., dat hij mensen met respect moest behandelen. Verzoeker zei: "zo behandel jij mij toch niet. Jij gaat mij toch geen bekeuring geven." Hij begon netjes, maar hij liet M. niet uitpraten. Uiteindelijk ging verzoeker heel erg tekeer tegen M. Vervolgens zei M. tegen verzoeker: "Je rijdt nu door of ik ga de politie bellen". Toen M. zijn telefoon pakte, reed verzoeker weg.

Achteraf vraagt M. zich af waarom het voor verzoeker, als hij het parkeerkaartje had gehad, zo moeilijk was om dat kaartje aan M. te laten zien. Verzoeker had kunnen zeggen dat hij een bon had gekregen en het parkeerkaartje kunnen overhandigen. Dan had M. de boete uit het systeem kunnen halen. Achteraf vraagt M. zich af waarom de hele aanval van verzoeker op hem nodig was als verzoeker een geldig kaartje had? M. wist niet dat het probleem was dat hij verzoeker eerder een bon had gegeven. Bij het laatste contact werd het M. duidelijk, toen verzoeker met de bon of een wit papiertje zat te zwaaien, dat hij verzoeker eerder een bon had gegeven.

Het verbaast M. dat er op het moment van de controle (van verzoekers auto) geen kaartje was te zien. In zo'n geval controleert hij dan meestal samen met een collega. In dit geval kon M. zich niet meer herinneren of dat was gebeurd. M. dacht van niet omdat zijn collega O. in een ander straatje aan het lopen was en die heeft het niet gecontroleerd. Volgens M. had het voertuig van verzoeker op

het moment van controle geen kaartje. In antwoord op de vraag hoe het kwam dat verzoeker later tijdens de bezwaarprocedure een parkeerkaartje kon overleggen, verklaarde M. dat het zo kan zijn dat verzoeker het kaartje had maar het in zijn zak had of in zijn portemonnee of dat het kaartje bijvoorbeeld bij het dichtdoen van de deur op de grond was gevallen en was weggewaaid. M. kijkt ook altijd zelf in de auto, voor zover hij kan zien, of er een parkeerkaartje ligt. Wat M. vaak was tegenkomen, is dat mensen, als ze een boete hebben gekregen, wachten tot de auto naast hen vertrekt. Ze geven dan geld in ruil voor het parkeerkaartje van die auto.

Bevindingen van het onderzoek door de Nationale ombudsman

In het kader van het onderzoek heeft de Nationale ombudsman aanvullende informatie ingewonnen bij de afdeling Handhaving van de gemeente Leiden.

Op de naheffingsaanslag parkeerbelasting staat vermeld dat op 27 juli 2013 om 16:53 is vastgesteld dat er "geen zichtbaar kaartje uit de parkeerautomaat" in verzoekers auto aanwezig was. Uit het parkeerkaartje van verzoeker blijkt dat de parkeertijd zou eindigen om 16:59. Op het kaartje staat aangegeven dat verzoeker € 0,50 parkeerbelasting had betaald. Blijkens het parkeertarief dat op de Garenmarkt voor parkeren in rekening wordt gebracht en informatie van de gemeente Leiden, had verzoeker zeer waarschijnlijk afgerond dertien minuten geparkeerd mogen staan. Dat betekent dat hij het kaartje om 16:46 uit de automaat heeft gehaald.

Volgens de afdeling Handhaving van de gemeente Leiden wordt, nadat is geconstateerd dat er geen parkeerkaartje in een auto ligt, de volgende werkwijze gevolgd. Indien er geen parkeerbon in het voertuig ligt, kijkt de fiscalist (parkeerbewaker) of er iemand bij de automaat staat of in de buurt is die mogelijk de bestuurder zou kunnen zijn. Verder bekijkt hij of er sprake is van laad- en losactiviteiten. Als er geen bestuurder van het voertuig wordt aangetroffen en er geen laad- en losactiviteiten plaatsvinden, wordt het kenteken in de handterminal ingevoerd om te kunnen vaststellen of er mogelijk een vergunning op het kenteken staat geregistreerd, dan wel met een mobiele telefoon is betaald. Is er geen vergunning of betaling met een gsm verricht, dan wordt er een naheffingsaanslag uitgedraaid die achter de ruitenwisher van de voorruit wordt gedaan. Enige tijd later wordt de bekeuring ook per post toegezonden.

De gemeente Leiden verstrekke ten behoeve van het onderzoek een uitdraai van het brondocument van de naheffingsaanslag die door M. aan verzoeker was opgelegd. Op dit brondocument staat, voor zover van belang voor het onderzoek, het volgende vermeld:

"Overtreding gegevens.

Tijd: 16:53

Overtreding: Geen zichtbaar kaartje uit parkeerautomaat.

Toelichting: Ik heb samen met mijn collega het voertuig gecontroleerd. Wij troffen in het gehele voertuig geen betaalbewijs of vergunning aan. Zowel niet op het dashboard als op de stoelen of grond. Hij reed weg."

Volgens de gemeente Leiden waren er geen foto's in hun systeem die op deze naheffingsaanslag betrekking hadden. Er zijn geen foto's gemaakt, anders waren die volgens een medewerker van de

gemeente Leiden nog in het systeem raadpleegbaar geweest.

Beoordeling van de klacht

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid integer handelt en een bevoegdheid alleen gebruikt voor het doel waarvoor deze is gegeven. Dit vereiste brengt met zich mee dat een bevoegdheid om naheffingsaanslagen op te leggen niet wordt misbruikt in het kader van een persoonlijk conflict.

De Nationale ombudsman acht het volgende aannemelijk. Verzoeker heeft zijn parkeerkaartje om 16:46 gekocht bij de parkeerautomaat op de Garenmarkt in Leiden. Hierna heeft verzoeker het parkeerkaartje in zijn auto gelegd, is vervolgens naar de winkel gelopen en heeft direct bij de kassa zijn aankoop kunnen afrekenen om vervolgens weer terug te lopen naar zijn auto en weg te rijden. Tijdens het verlaten van de parkeerplaats vond nog driemaal een korte confrontatie plaats tussen verzoeker en M. Gelet op de tijdsperiode die ligt tussen het moment van de aanschaf van het parkeerkaartje en het moment van opleggen van de naheffingsaanslag, om precies te zijn zeven minuten, acht de Nationale ombudsman het verder aannemelijk dat alle hiervoor beschreven gebeurtenissen binnen dat tijdsbestek kunnen hebben plaatsgevonden.

De Nationale ombudsman acht het aannemelijk dat verzoeker de parkeerwachter M. middels het maken van opmerkingen heeft geprovoceerd dan wel op een onprettige manier heeft bejegend. De vraag die tijdens de interne klachten behandeling bleef openstaan, was of M. vÃ³r of na de confrontatie aan verzoeker een naheffingsaanslag had opgelegd. Hoewel M. tijdens de interne klachtenbehandeling en later ook bij de Nationale ombudsman heeft verklaard dat hij eerder, dat wil zeggen vÃ³r de confrontatie, aan verzoeker een naheffingsaanslag had opgelegd en verzoeker daarom volgens M. boos was, acht de Nationale ombudsman dit niet aannemelijk. Immers deze verklaring komt niet overeen met de toelichting die M. destijds zelf tijdens het uitschrijven van de naheffingsaanslag heeft genoteerd: "Ik heb samen met mijn collega het voertuig gecontroleerd. Wij troffen in het gehele voertuig geen betaalbewijs of vergunning aan. Zowel niet op het dashboard als op de stoelen of grond. Hij reed weg."

Daarnaast is het opmerkelijk dat er door M. geen foto's zijn gemaakt van de auto van verzoeker; hetgeen normaal gesproken wel standaard gebeurt bij een auto die stil staat en waarbij de bestuurder niet in de buurt is. Volgens de verklaring van M. zou dat derhalve bij de uitgeschreven naheffingsaanslag voor de auto van verzoeker wel het geval moeten zijn geweest omdat verzoeker toen nog niet was weggereden. M. had verzoeker namelijk volgens zijn eigen verklaring nog niet eerder gezien. Verder was M. op het moment waarop de eerste confrontatie met verzoeker plaatsvond, bezig met het controleren van een andere auto. Het ontbreken van de foto's rijmt dan ook niet met de verklaring van M. dat hij verzoeker voor de confrontatie al een naheffingsaanslag had opgelegd. In onderlinge samenhang bezien, komt de Nationale ombudsman tot de conclusie dat het niet anders kan dan dat parkeerwachter M. ten onrechte aan verzoeker een naheffingsaanslag parkeerbelasting heeft opgelegd nadat hij met hem een onplezierige confrontatie had gehad, kennelijk met de bedoeling verzoeker een lesje te leren.

De Nationale ombudsman is zich er enerzijds van bewust dat parkeerwachters tijdens hun werkzaamheden geconfronteerd worden met boze en agressieve mensen, hetgeen voor hen een zware mentale belasting met zich meebrengt. Het vergt een hoge mate van professionaliteit om daar

op een beheerste manier mee om te kunnen gaan. De Nationale ombudsman is echter anderzijds van oordeel dat het uitoefenen van een publiekrechtelijke bevoegdheid een grote verantwoordelijkheid met zich meebrengt. Dat betekent dat diegene die een dergelijke bevoegdheid uitoefent daar op een zorgvuldige manier mee om dient te gaan en niet voor een ander doel gebruikt dan waarvoor de bevoegdheid is toegekend. Door - na een conflict tussen hem en verzoeker - (ten onrechte) aan verzoeker een naheffingsaanslag op te leggen, heeft parkeerwachter M. misbruik gemaakt van zijn bevoegdheid, hetgeen in strijd is met het behoorlijkheidsvereiste van integriteit.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van een buitengewoon opsporingsambtenaar van de gemeente Leiden, welke wordt toegerekend aan het College van burgemeester en wethouders van de gemeente Leiden, is gegrond wegens schending van het vereiste van integriteit.

De Nationale ombudsman,

mr. F.J.W.M. van Dooren,

waarnemend ombudsman