

Vergaderjaar 2007–2008

30 879

Voorstel van wet van het lid Van Dijken houdende wijziging van de Gemeentewet in verband met een vrijstelling van parkeerbelastingen voor houders van een gehandicaptenparkeerkaart

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INDIENER

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 4–1-2007 en de reactie van de indieners d.d. 2 september 2008, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 21 november 2006 heeft de Tweede Kamer bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Van Dijken houdende wijziging van de Gemeentewet in verband met een vrijstelling van parkeerbelastingen voor houders van een gehandicaptenparkeerkaart, met memorie van toelichting.

Het initiatiefvoorstel voorziet in een wijziging van artikel 225, eerste lid, onder a, van de Gemeentewet, waardoor parkeerders met een gehandicaptenparkeerkaart in elke gemeente in Nederland vrijgesteld worden van betaling van parkeerbelasting voor parkeren aan een parkeermeter.

Volgens de toelichting bij het initiatiefvoorstel voeren gemeentebesturen in Nederland een verschillend beleid waar het gaat om het parkeren door gehandicapten. In een aantal gemeenten kan men met een gehandicaptenparkeerkaart overal, dus ook bij parkeerplaatsen aan de meter, zonder te betalen parkeren. In andere gemeenten moet men ook als men een gehandicaptenparkeerkaart heeft wél overal betalen, ook op officiële invalidenparkeerplaatsen. Tussenvarianten komen voor in gemeenten waar men niet hoeft te betalen op voor gehandicapten gereserveerde plaatsen, maar wel voor het parkeren bij de parkeermeter, of waarbij een limiet aan de tijdsduur voor het gratis parkeren met een gehandicaptenparkeerkaart wordt gesteld.

1. Motivering

a. De Raad merkt op dat het initiatiefvoorstel een beperking met zich brengt van de vrijheid die gemeentebesturen thans toekomt op het gebied van het parkeerbeleid en de heffing van parkeerbelasting. Zo'n inbreuk op de decentrale verantwoordelijkheid van de gemeentebesturen behoeft een toereikende rechtvaardiging, waarbij het belang dat is gemoeid met de

inbreuk wordt afgewogen tegen de waarde van de decentralisatie. De Raad adviseert de toelichting in die zin aan te vullen. Daarbij ware ook in te gaan op het raadplegen, in verband met de Code Interbestuurlijke Verhoudingen, van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

De Raad adviseert de indieners nader in te gaan op de inbreuk op de decentrale verantwoordelijkheid van de gemeentebesturen en in te gaan op de overwegingen waarom deze inbreuk is gesteld boven de waarde van de decentralisatie. De Raad adviseert hierbij in te gaan op de Code Interbestuurlijke Verhoudingen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

De Indieners erkennen dat met dit initiatiefwetsvoorstel inbreuk wordt gemaakt op de autonomie van de gemeenten, maar menen dat een hoger doel deze inbreuk rechtvaardigt. Het betreft hier een groep mensen in onze samenleving die vanwege een beperking tegen grote mobiliteitsproblemen aanloopt. Een afwijkend beleid van een gemeente heeft dus niet alleen gevolgen voor de eigen inwoners, maar ook voor bezoekers aan de betreffende gemeente. Individuen worden niet alleen geconfronteerd met het beleid van de eigen gemeente, maar van alle gemeenten waar zij hun auto moeten parkeren, en komen dus steeds met andere, meestal onbekende, regels in aanraking. Er is namelijk op straat, bij de parkeerplaats, niet te zien wat het beleid van een gemeente ten aanzien van het parkeren met gehandicaptenparkeerkaart is. Ook de maximale tijdslimiet voor parkeren is per gemeente anders geregeld. De verplichting zich te houden aan een beperkte tijd zal in veel gevallen een extra fysieke belasting betekenen. Decentralisatie pakt, kortom, vervelend uit voor gebruikers van een gehandicaptenparkeerkaart, omdat zij in elke gemeente met andere regels geconfronteerd kunnen worden.

De Raad adviseert om in te gaan op de Code Interbestuurlijke Verhoudingen, van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. De indieners hebben inmiddels contact gehad met de VNG. In januari 2008 heeft de VNG onder haar ledenpanel drie onderwerpen voorgelegd. Een van de onderwerpen was het parkeerbeleid van gehandicaptenparkeerkaart. De meerderheid van respondenten (59,4%) is van mening dat er een landelijk beleid moet komen als het gaat om parkeren met een gehandicaptenparkeerkaart. Naar aanleiding van de verdeeldheid onder de VNG-leden en na raadpleging van haar bestuurlijke commissie Milieu en Mobiliteit heeft de VNG besloten geen standpunt over dit wetsvoorstel in te nemen en het over te laten aan «de Tweede Kamer zelf om hierover een verstandig besluit te nemen». Hiermee menen de indieners voldaan te hebben aan de Code Interbestuurlijke Verhoudingen.

b. De toelichting wijst op verschillen tussen gemeenten en de onduidelijkheid die dit voor houders van een gehandicapte-parkeerkaart tot gevolg heeft. Voor een goede beoordeling van het voorstel is het van belang dat de toelichting meer specifiek dan thans inzicht geeft in de feitelijke situatie.

De Raad adviseert daartoe de toelichting aan te vullen met de nodige cijfermatige informatie.

De Raad adviseert de indieners de toelichting aan te vullen met cijfermatige informatie die betrekking hebben op de verschillen tussen de gemeentes als het gaat om regels ten aanzien van het gebruik gehandicaptenparkeerkaart.

De indieners zijn van mening dat voor gehandicapten een extra druk bestaat om te achterhalen hoe parkeerbeleid geregeld is. In tegenstelling tot andere parkeerders moet een houder van een gehandicaptenparkeer-

kaart actief (proberen) te achterhalen wat het beleid ten aanzien van het parkeren is als men wil parkeren met een gehandicaptenparkeerkaart. Met een parkeerkaart mag je parkeren op een algemene invalidenparkeerplaats, maar moet hiervoor betaald worden of niet? Als de algemene invalidenparkeerplaatsen bezet zijn, mag een op houder van een gehandicaptenparkeerkaart dan op de algemene parkeerplaatsen parkeren zonder hiervoor te betalen? Mag een houder van een gehandicaptenparkeerkaart op andere plaatsen dan algemene parkeerplaatsen parkeren? Al deze mogelijkheden moet een houder van een gehandicaptenparkeerkaart onderzoeken alvorens hij de reis kan ondernemen. Dit is gekoppeld aan het feit dat hij als invalide bij voorkeur zo dicht mogelijk bij de plaats van bestemming wil (en moet) parkeren. Indien het parkeerbeleid van een bepaalde gemeente ten aanzien van gehandicaptenparkeerkaart gewijzigd is, kan een gebruiker van een gehandicaptenparkeerkaart die in een andere gemeente woonachtig is niet rechtstreeks op de hoogte worden gebracht over het gewijzigde beleid. Ook is gebleken dat informatie over het parkeerbeleid voor gehandicapten op de website van gemeenten niet actueel is. Gebrek aan of onvoldoende informatievoorziening, zowel op de parkeerautomaten als op de websites brengt onduidelijkheden met zich mee.

Deze onduidelijke situatie is voor gehandicapten zelf aanleiding geweest om informatie over de wijze waarop Gemeenten met gehandicaptenparkeerkaarten omgaan centraal – via een website – te ontsluiten. Op deze website www.belangenorganisatie.nl is een overzicht van alle Nederlandse Gemeenten opgenomen met het daar gehanteerde parkeerregime t.a.v. houders van een gehandicaptenparkeerkaart.

Wat opvalt is enerzijds de grote variatie in parkeerregimes waar dit wetsvoorstel een einde aan wil maken, maar anderzijds dat veel Gemeenten – waaronder grote(re) steden als Amsterdam, Den Haag, Haarlem, Amersfoort, Deventer, Arnhem, Almere, Assen, Delft, Leiden en Nijmegen – reeds werken volgens het door dit wetsvoorstel beoogde regime.

2. Doelgroep

Artikel I van het voorstel betreft motorvoertuigen waarin een geldige gehandicaptenparkeerkaart duidelijk zichtbaar is aangebracht. Ingevolge artikel 1 van de Regeling gehandicaptenparkeerkaart kan een dergelijke kaart zowel worden verstrekt aan een gehandicapte bestuurder als aan een gehandicapte passagier. Op de kaart wordt dan de hoofdletter B onderscheidenlijk P aangebracht; combinaties zijn ook mogelijk. Het spreekt niet vanzelf dat de motieven om houders van een gehandicaptenparkeerkaart vrij te stellen van parkeerbelastingen voor de categorieën bestuurders en passagiers geheel gelijk zijn. Zo is aannemelijk dat een gehandicapte bestuurder meer direct zal worden geconfronteerd met praktische belemmeringen bij het betalen van parkeergeld dan een gehandicapte passagier.

De Raad adviseert om in de toelichting dragend te motiveren waarom ook gehandicapte passagiers zouden moeten behoren tot de doelgroep van het wetsvoorstel.

De Raad wil graag toegelicht zien waarom ook gehandicapte passagiers onbetaald moeten kunnen parkeren.

Het is vreemd dat een gehandicapte bestuurder die zelf wel auto kan rijden géén parkeerbelasting hoeft te betalen en dat een gehandicapt passagier die door zijn handicap géén auto kan rijden wel parkeerbelasting zou moeten betalen. De gehandicapt passagier die geen auto kan rijden wordt hierdoor in zijn bewegingsvrijheid beperkt ten opzichte

van de gehandicapte bestuurder. De gehandicapte passagier dient immers te allen tijde parkeerbelasting te betalen en de gehandicapte bestuurder niet.

Bovendien is voor de gehandicapte passagier vaak ook het openbaar vervoer nog onvoldoende toegankelijk.

3. Jurisprudentie

Over de rechtmatigheid van het betalen van parkeerbelasting door gehandicapten zijn verschillende arresten gewezen door de Hoge Raad en gerechtshoven. Uit die jurisprudentie blijkt dat de vraag of invaliden ook parkeerbelasting dienen te betalen, door de Hoge Raad bevestigend wordt beantwoord.¹ Ook in geval van praktische belemmeringen geldt volgens de jurisprudentie de betaalplicht. De gehandicapte kan hulpmiddelen gebruiken of de hulp van anderen inroepen. Indien door gehandicapten een beroep wordt gedaan op hun handicap als gevolg waarvan de betaling niet heeft plaatsgevonden, kunnen de omstandigheden van het geval met zich brengen, dat het opleggen van een naheffingsaanslag door een gemeente achterwege blijft op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel.² De Raad beveelt aan in de toelichting in te gaan op de betekenis van deze jurisprudentie voor het voorstel.

De Raad adviseert in te gaan op twee uitspraken. Het betreffen een uitspraak van de Hoge Raad van 9 juli 1999 en een arrest van het Hof van Amsterdam van 14 mei 2005.

In de uitspraak van de Hoge Raad wijst de Hoge Raad op het beroep van belanghebbende op artikel 225, lid 1 aanhef en onder a van de Gemeentewet. Belanghebbende meent dat dit artikel niet toelaat dat parkeerbelasting wordt geheven ter zake van het parkeren op invalidenparkeerplaatsen. De Hoge Raad oordeelt dat voor deze visie geen steun gevonden kan worden in het recht.

De indiener meent dat dit arrest juist onderstreept hoe belangrijk uniforme regelgeving voor het lokaal parkeerbeleid ten aanzien van parkeren met een gehandicaptenparkeerkaart is. Belanghebbende was er van overtuigd dat met een gehandicaptenparkeerkaart gratis parkeren toegestaan was. De Hoge Raad wees belanghebbende erop dat dit niet de kern van artikel 225, lid 1 aanhef en onder a van de Gemeentewet was. Dit artikel betreft immers een algemene regel waarin de gemeenten de mogelijkheid geboden wordt een parkeerbelasting om te leggen volgens eigen inzicht. Door deze regel iets aan te passen, zoals indiener dat, in het belang van houders van een gehandicaptenparkeerkaart, wil doen, zal de onduidelijkheid over het lokale beleid ten aanzien van het parkeren met een gehandicaptenparkeerkaart worden weggenomen. De indiener meent dat na het van kracht zijn van dit initiatiefwetsvoorstel dit arrest verouderd zal zijn en het toelaten van het heffen van parkeerbelasting bij gebruik van een gehandicaptenparkeerkaart geen steun meer in het recht gevonden kan worden.

Het tweede arrest waar de Raad naar verwijst is gewezen door Het Hof van Amsterdam en betreft het gebruik van een gehandicaptenparkeerkaart bij een beperkt aantal beschikbare plaatsen. Het Hof stelt dat «beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het vertrouwensbeginsel, in de weg zouden hebben gestaan van belanghebbende parkeerbelasting na te heffen» omdat de gemeente door tegen betaling een gehandicaptenparkeerkaart te verstrekken het vertrouwen heeft gewekt voor voldoende parkeerplekken te zullen zorgen. De indiener leest in dit arrest dat gemeenten de plicht hebben te zorgen voor voldoende invaliden-

¹ Hoge Raad, 9 juli 1999, nr. 34 615, Belastingblad 1999/734.

² Hof Den Haag 5 juli 1995, nr. 94/0226-E-3 Belastingblad 1996/8; Hof Amsterdam 14 oktober 2005 nr. 04/02366, Belastingblad 2006/94.

parkeerplaatsen en dat, bij ontoegankelijkheid van een deel van deze invalidenparkeerplaatsen geen parkeerbelasting opgelegd kan worden.

In het licht van dit initiatiefwetsvoorstel voegt de indiener er aan toe dat de casus die ten grondslag ligt aan dit arrest uitwijst hoe groot het probleem voor een houder van een gehandicaptenparkeerkaart kan worden als er niet voldoende invalidenparkeerplaatsen zijn. Betrokkene heeft eerst enige tijd moeten besteden aan het zoeken naar een vrije invalidenparkeerplaats. Toen bleek dat deze er niet was heeft hij zijn auto op een reguliere parkeerplek gezet waarvoor parkeergeld betaald moest worden. Hij moest vervolgens op zoek naar een mogelijkheid om zijn chipkaart op te laden. Toen hij terug bij zijn auto kwam had hij al een parkeerboete onder zijn ruitenwisser zitten. De gedachte dat betrokkene moet beschikken over een opgeladen chipkaart, of in het algemeen over voldoende geld om te kunnen voldoen aan de plicht om parkeergeld te betalen, is volgens indiener niet aan de orde. Betrokkene mag er immers van uitgaan dat betalen niet nodig is omdat hij normaal gesproken op een invalidenparkeerplaats kan parkeren, waarvoor het betalen van parkeergeld niet nodig is.

De indiener meent dat dit arrest en de casus die ten grondslag ligt aan dit arrest duidelijk maken welke extra problemen gehandicapten (met een gehandicaptenparkeerkaart) kunnen ondervinden en meent dat dit initiatiefwetsvoorstel hiervoor een oplossing biedt.

Indiener is een voorstander van gelijke behandeling van gehandicapten. Als die gelijke behandeling echter leidt tot bovenproportionele problemen, dan moet de overheid inspringen en de helpende hand bieden.

Indiener beoogt te bewerkstelligen dat gehandicapten geen extra inspanning – extra in de zin meer inspanning leveren dan de niet-gehandicapte burger – hoeven te leveren om een gepaste parkeerplaats te bemachtigen.

Door niet te hoeven betalen om te kunnen parkeren, ook op parkeerplaatsen die niet exclusief bestemd zijn voor invaliden, kunnen ze ook op andere plaatsen dan een invalidenparkeerplaats parkeren dat in de buurt van hun bestemming is. Zij hoeven niet eerst rond te rijden op zoek naar een vrije invalidenparkeerplaats.

4. Misbruik gehandicaptenparkeerkaart

Uit jaarverslagen van gemeenten waar gehandicapten reeds vrijgesteld zijn van betaling van parkeerbelasting blijkt dat er op grote schaal misbruik wordt gemaakt van de kaart. Het bezit van zo'n kaart is vooral lucratief in gemeenten waar hoge parkeertarieven gelden. In bijvoorbeeld Amsterdam worden jaarlijks honderden kaarten gestolen uit auto's. Landelijke vrijstelling van parkeerbelasting zal tot gevolg kunnen hebben dat diefstal en misbruik van kaarten toenemen. Dit probleem zal zich in het bijzonder kunnen voordoen bij kaarten met een letter P, nu deze kaarten niet zijn gebonden aan een bepaald voertuig. De Raad beveelt aan in de toelichting aandacht te besteden aan de mogelijkheden om misbruik van de kaart te voorkomen.

Op de aanbeveling van de Raad om in de toelichting aandacht te besteden aan het misbruik van de gehandicaptenparkeerkaart, wil de indiener opmerken dat dit niet behoort tot de essentie van dit wetsvoorstel en derhalve in dit initiatiefwetsvoorstel ook geen aandacht hoeft te krijgen. Desalniettemin zal de indiener hier enkele zinnen aan wijden. De indiener deelt de conclusie van de Raad dat deze kaart een gewild object is en daarom diefstalgevoelig. De algemene opvatting, met betrekking tot

diefstalgevoelige objecten zoals bv fietsen, namelijk dat de eigenaar/ bezitter in beginsel verantwoordelijk is voor het tegengaan van diefstal van zijn eigen goed, geldt ook voor de eigenaar van de gehandicaptenparkeerkaart. Dit kan hij doen door bijvoorbeeld een kaartkluis aan te schaffen, die in de auto wordt aangebracht. Zo'n kluis zal, volgens de indiener, een preventieve werking hebben en, zeker bij snelkrakers, de dief ontmoedigen in de auto in te breken.

Om fraude en diefstal te voorkomen zou er een registreersysteem in het leven moeten worden geroepen. Een gestolen of vermiste gehandicaptenparkeerkaart kan dan direct worden aangegeven en in het systeem als gestolen of vermist worden opgenomen. De zichtbaar achter de voorruit bevestigde kaart zou, bijvoorbeeld, voorzien kunnen worden van een barcode, die parkeerwachters digitaal kunnen scannen. Het is uiteraard van belang dat de gedupeerde aangifte van diefstal doet, zodat gehandicaptenparkeerkaart niet meer bruikbaar is.

De uitwerking hiervan valt echter buiten het bestek van dit voorstel en wil de indiener graag overlaten aan de verantwoordelijke minister.

*De Vice-President van de Raad van State,
H.D. Tjeenk Willink*

De indiener,
Van Dijken