



Rapport gemeentelijke ombudsman

inzake de klacht van de heer B. uit Rotterdam over het college van
burgemeester en wethouders van
de gemeente Rotterdam

Dossiernummer: 9241
Datum: 1 juli 2021



Samenvatting

De heer B. heeft een juridische adviespraktijk. In mei 2019 vroeg de heer X. hem advies. De gemeente stuurde de heer X. een factuur met een naheffing omdat hij te weinig parkeergeld zou hebben betaald in een parkeergarage van de gemeente Rotterdam. Op de factuur staat naast de naam van de heer X., zijn adres en woonplaats ook zijn Burgerservicenummer (hierna: Bsn).

De heer B. wil weten hoe de gemeente aan deze gegevens komt. Hij dient daarom bij de gemeente een verzoek om informatie in. De heer B. wil weten welke systemen zijn geraadpleegd en waarom de gemeente denkt dat ze daarin mag kijken. Eerst krijgt de heer B. geen reactie. Als de heer B. een inhoudelijke reactie van de gemeente krijgt, vindt hij dat hij geen antwoord op zijn vraag heeft gekregen. Hij vraagt de ombudsman om een onderzoek in te stellen.

Tijdens het onderzoek van de ombudsman erkent de gemeente dat zij in systemen heeft gekeken die zij gebruikt bij het opleggen van een naheffingsaanslag parkeerbelasting. Dat is ten onrechte, die systemen mag zij als exploitant van parkeergarages niet raadplegen. De gemeente heeft als exploitant van parkeergarages immers niet dezelfde bevoegdheden als bij het opleggen van een naheffingsaanslag parkeerbelasting. Het exploiteren van parkeergarages is immers geen wettelijke taak. De ombudsman stelt vast dat de gemeente in strijd met de Algemene Verordening Gegevensbescherming heeft gehandeld. Gelukkig belooft de gemeente dat niet meer te doen.

Tijdens het onderzoek van de ombudsman erkent de gemeente ook dat zij niet tijdig heeft gereageerd op verzoeken om informatie en terugbelberichten. De ombudsman stelt vast dat de gemeente zich niet aan de eigen servicenormen heeft gehouden.

De ombudsman is tevreden met deze reactie van de gemeente en ziet daarom geen aanleiding om aan zijn oordeel een aanbeveling te verbinden.

In zijn reactie geeft de heer B. aan dat de gemeente een melding bij de Autoriteit Persoonsgegevens moet doen. De ombudsman besluit de gemeente op dit punt nader te bevragen en zal de heer B. informeren over het antwoord van de gemeente.



Inleiding

De heer B. heeft een juridische adviespraktijk. In mei 2019 benadert iemand hem voor een advies. Deze persoon had zijn auto in een parkeergarage van de gemeente Rotterdam geparkeerd. Later ontvangt hij van de gemeente Rotterdam een factuur met een naheffing omdat er te weinig parkeertijd zou zijn afgerekend. Op deze factuur staat naast de naam, het adres en de woonplaats van deze persoon ook het Burgerservicenummer (hierna: Bsn).

De heer B. vraagt zich af hoe de gemeente aan deze gegevens komt. Hij denkt dat de gemeente het kenteken van deze persoon heeft nagetrokken in Suwinet en zo zijn Bsn heeft gevonden. Dat heeft hij van een jurist bij de gemeente gehoord. Volgens hem raadpleegt de gemeente zonder juridische grondslag systemen die zij helemaal niet mag inkijken voor dit doel. Hij vraagt de gemeente om uitleg via een verzoek om informatie.

Omdat hij niet tevreden is over het eerst uitblijven van een reactie en dan de inhoud van de reactie van gemeente, vraagt hij de ombudsman een onderzoek in te stellen.

Naar aanleiding van de klacht, de interne klachtbehandeling en de resultaten van het onderzoek stelde de ombudsman zijn bevindingen op met een voorlopig oordeel. Hij stuurde deze op 17 maart 2021 aan de heer B., het college van burgemeester en wethouders, het cluster Dienstverlening en het cluster Stadsbeheer Toezicht & Handhaving. Allen kregen de gelegenheid op de bevindingen te reageren. Op 30 maart 2021 reageerde de gemeente en op 24 april 2021 reageerde de heer B. Aan de hand van de reacties stelt de ombudsman de bevindingen vast en geeft hij zijn definitieve oordeel.

Klacht

Klacht 1 De gemeente is slechts voor een deel aan mijn informatieverzoek tegemoet gekomen. Ik wil weten welke systemen de gemeente Rotterdam, cluster Stadsbeheer gebruikt bij de exploitatie van de stadsparkeergarages.

Klacht 2 Ik ben niet tevreden over de communicatie met de gemeente. Ik wil weten waarom de gemeente herhaaldelijk niet heeft gereageerd op mijn telefoontjes en e-mails. Bovendien heb ik een ander beeld over het aantal contactmomenten dan de gemeente.



Bevindingen

De ombudsman gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden.

1. De heer B. heeft een juridische adviespraktijk. In mei 2019 benadert een persoon de heer B. voor juridisch advies. Deze persoon had per post een factuur ontvangen van het cluster Stadsbeheer van de gemeente Rotterdam. De gemeente bracht hem kosten in rekening voor het parkeren in de stadsparkeergarage aan het Mathenesserplein gedurende 12 dagen. Op de factuur staat vermeld Stadsbeheer Eenmalige Kosten. Op de factuur staan ook de naam, het adres, de woonplaats en de Bsn van deze persoon.
2. De heer B. dient op 29 mei 2019 een informatieverzoek in bij de gemeente. Hij wil weten op basis van welke wettelijke grondslagen de gemeente meent dat zij persoonsgegevens van parkerende burgers mag raadplegen in systemen als Suwinet.
3. Omdat hij geen reactie krijgt, neemt de heer B. 6 keer telefonisch contact op met de gemeente. Dat doet hij volgens zijn telefoonafrekeningen op 5 juni en 9, 11, 16, 24 en 26 juli 2019. Volgens eigen zeggen heeft hij 4 keer gevraagd om teruggebeld te worden. Op deze verzoeken krijgt hij geen reactie.
4. Op 26 juli 2019 dient de heer B. een Wob-verzoek in. Hij vraagt om informatie/documenten waaruit blijkt dat het juridisch toegestaan is dat de gemeente en haar organen persoonlijke gegevens verstrekken aan derden die de stadsparkeergarages exploiteren. Tevens vraagt hij wie de stadsparkeergarages exploiteert en wat de juridische status van deze exploitant is.
5. Op 2 augustus 2019 dient hij een klacht in bij de gemeente. Op het Wob-verzoek ontvangt hij op 21 augustus 2019 een besluit. Op 3 september 2019 reageert de gemeente op de klacht. De gemeente biedt excuses aan voor de late reactie en zegt dat het antwoord op het informatieverzoek reeds is gegeven met de reactie op het Wob-verzoek.



Standpunt gemeente

Reactie van het cluster Stadsbeheer op 24 maart 2020

6. Het informatieverzoek van de heer B. van 26 juli 2019 had betrekking op de informatie-uitwisseling tussen de gemeente Rotterdam en haar organen enerzijds en de exploitant van de gemeentelijke parkeergarages anderzijds. Hierop is op 21 augustus 2019 geantwoord.
De vraag welke systemen bij de exploitatie worden gebruikt is niet gesteld.
7. Het komt regelmatig voor dat een parkeerder de parkeergarage verlaat zonder aan de betalingsverplichting te voldoen. Met enige regelmaat komt het voor dat de parkeerder via de intercom bij de meldkamer van Stadsbeheer aangeeft de inrijkaart te zijn verloren. De werkwijze in deze gevallen is dat op basis van het kenteken in het onderliggende parkeermanagementsysteem wordt gekeken op welk tijdstip de parkeerder is ingereeden. Vervolgens kan hiervoor een vervangende parkeerkaart worden aangemaakt, waarmee de parkeerder alsnog het juiste bedrag kan betalen. Bij het verlaten van de parkeergarage vindt behalve registratie van het kenteken ook beeldregistratie van het voertuig plaats (camerabeelden).
8. In het onderhavige geval heeft de meldkamer verzuimd de juiste inrijtijd te achterhalen en is parkeerder uitgereden zonder volledig aan de betalingsverplichting te voldoen. Parkeerder is ingereeden op 6 maart 2019 en is uitgereden op 2 april 2019, nadat hij via een vervangende parkeerkaart het maximale dagtarief van € 12,- had voldaan. Het nog openstaande bedrag is daarna via een factuur alsnog aan de parkeerder (kentekenhouders) in rekening gebracht en inmiddels door betrokkene voldaan. Om de factuur te kunnen verzenden heeft Stadsbeheer de naam en adresgegevens van de parkeerder achterhaald. Hiervoor heeft Stadsbeheer naast interne systemen als het parkeermanagementsysteem en het camerasysteem CCTV (closed-circuit-television) ook het kentekenregister van de RDW geraadpleegd.
9. De juridische grondslag voor het aangaan van dit soort parkeerovereenkomsten ligt in artikel 160 lid 1, onder e van de Gemeentewet en in de met de betrokken parkeerders gesloten overeenkomst. Op grond van de Algemene Voorwaarden geldende voor de door de gemeente Rotterdam geëxploiteerde parkeervoorzieningen (Gemeentebblad 2011, nummer 62) ontstaat een overeenkomst met parkeerder door het feit dat de parkeerder het voertuig in of op de parkeervoorziening brengt.



10. Men is zich onvoldoende bewust geweest dat het raadplegen van de gegevens van de RDW in deze situatie niet is toegestaan. Het automatisme dat bij de fiscale handhaving van straatparkeren de kentekengegevens van de RDW gebruikt worden om een naheffing op te leggen is niet toe te passen in geval van het parkeren in een parkeergarage. Voor de verschillende regimes is aandacht gevraagd. In het vervolg zal ten behoeve van de invordering van openstaande vorderingen (naar aanleiding van het parkeren in een parkeergarage) het kentekenregister niet langer worden gebruikt. De nu gekozen werkwijze was efficiënt en heeft geleid tot beperkte invorderingskosten voor de parkeerder. Dat deze gang van zaken vanuit juridisch perspectief niet juist is geweest, is helaas correct.

Reactie cluster Dienstverlening

11. Alle gesprekken van de heer B. tussen 1 juli 2019 en 1 oktober 2019 zijn beluisterd. In de gesprekken is te horen dat de heer B. onder andere zijn beklag doet over het niet beantwoorden van zijn informatieverzoek van 29 mei 2019 waarvan de afhandeltermijn verlopen is. In de meeste gesprekken wordt aangekaart dat hij beter tussen 9:00 uur en 16:00 uur kan bellen, zodat hij doorverbonden kan worden met de afdeling. De heer B. geeft in de beluisterde gesprekken meerdere keren aan dat hij goed wordt geholpen door 14010 en tevreden is met de empathie die hij van de medewerkers aldaar ontvangt. Zijn boosheid is met name gericht op het feit dat hij geen antwoord krijgt van de verantwoordelijke afdelingen en dat de gemeente zich niet aan de terugbelverzoeken en servicenormen houdt. Daarnaast blijkt uit de beluisterde gesprekken dat hij tweemaal onjuist is voorgelicht.

Standpunt klager

12. Wat betreft het cluster Dienstverlening doet het mij deugd dat ik eindelijk, na lang doordrammen mijnerzijds, mijn gelijk heb weten te halen. Nu is duidelijk zichtbaar geworden hoe ik bij herhaling gevraagd heb om een reactie, de gemeente eraan herinnerd heb dat ik nog altijd geen reactie had ontvangen en geen enkele keer terug ben gebeld. De gemeente Rotterdam heeft enorm veel signalen gekregen, maar steeds weer nagelaten daar adequaat op te reageren of naar behoren te handelen. De gemeente Rotterdam is jegens mij, als het gaat om een correcte bejegening, structureel tekortgeschoten.
13. Wat betreft het cluster Stadsbeheer is het goed om (eindelijk) te lezen dat er erkenning is voor het feit dat op onrechtmatige wijze gebruik is gemaakt



van externe systemen (van RDW) teneinde persoonsgegevens te achterhalen. Het is goed dat deze schending van de rechten van de burgers bij deze aandacht heeft gekregen.

14. Ik ben het eens met de stelling dat door het inrijden van de parkeergarages een overeenkomst tot stand komt. Deze overeenkomst vindt zijn grondslag in het Burgerlijk Wetboek. Derhalve kan de gemeente Rotterdam geen gebruik maken van of zich toegang verschaffen tot systemen die haar krachtens het Publiekrecht en begrensd tot het vervullen van een in de wet omschreven specifieke taak zijn toevertrouwd. Dat is hier wel gebeurd en het is goed dat hierover geen discussie meer bestaat.
15. Waar ik mij echter zorgen om maak, is de ogenschijnlijke gemakzucht waarmee van dergelijke systemen kennelijk gebruik is gemaakt en nu op mijn klacht gereageerd wordt. De reden dat ik juist op persoonlijke titel zo enorm heb doorgezet om ervoor te zorgen dat duidelijk wordt dat er geen grondslag is voor de handelwijze omtrent het parkeren in de stadsgarages, is juist omdat privacy één van de belangrijkste grondrechten van burgers in een gezonde democratische samenleving is. Privacy is simpelweg een te belangrijk rechtsgoed om onzorgvuldig mee om te gaan.
16. Ik vraag mij eveneens af of de gemeente Rotterdam, cluster Stadsbeheer wel voldoende van het feit doordrongen is dat in feite niet alleen een schending van grondrechten (GW) en mensenrechten (EVRM), waaronder het recht op privacy, is geschonden, maar dat er tevens ook een schending is van de AVG?
17. Een schending van deze waarborgen met het argument dat het wel zo efficiënt is, kan naar mijn mening geenszins tot een rechtvaardiging van deze inbreuk leiden. Ook raakt dat de rechtsverhoudingen van partijen in de praktijk. De efficiëntie waar cluster Stadsbeheer over spreekt is niet veel meer dan een feitelijke verzwakking van de rechtspositie van burgers en een oneigenlijke en onrechtmatige verdere versterking van de positie van de gemeente Rotterdam.
18. Deze werkwijze heeft ook geleid tot oneigenlijke en oneerlijke concurrentie ten opzichte van andere (Rotterdamse) ondernemers, in het bijzonder garagehouders, die niet de feitelijke mogelijkheid hebben om zich een toegang tot de systemen van RDW te verschaffen. Ook jegens hen is deze werkwijze onrechtmatig en oneerlijk te noemen.



19. Als bezorgde Rotterdamse burger hoop ik dat mijn klachten uiteindelijk een normerende werking zullen hebben. Daarbij kan ik niet voldoende benadrukken dat als mensen zoals ik al zo enorm veel moeite moeten doen om gehoord te worden en serieus te worden genomen, hoe zit het dan met de minder sterke medeburgers?

Wet en regelgeving

20. Algemene Verordening persoonsgegevens
21. Artikel 160 lid 1, onder e van de Gemeentewet
Het college is in ieder geval bevoegd: (..)
e. tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten
22. Algemene Voorwaarden geldende voor de door de gemeente Rotterdam geëxploiteerde parkeervoorzieningen (Gemeentebblad 2011, nummer 62)
Een parkeerder kan een parkeergarage slechts inrijden met een geldig parkeerbewijs en kan deze pas uitrijden wanneer het verschuldigde parkeergeld is voldaan. Indien de parkeerder geen geldig parkeerbewijs kan tonen zal hij voor elke dag of deel daarvan waarop hij gebruik van de parkeervoorziening heeft gemaakt het tarief voor een vol etmaal verschuldigd zijn.
23. Kentekenreglement
De RDW wisselt persoonsgegevens uit met overheidsorganisaties die wettelijke en publieke taken uitvoeren. De RDW wisselt ook gegevens uit met bepaalde categorieën beroepsbeoefenaren zoals verzekeringsmaatschappijen en advocaten.
24. Regeling gegevensverstrekking kentekenregister 2008

Toetsing aan behoorlijkheidsvereisten

25. De ombudsman toetst het optreden van de gemeente Rotterdam, cluster Stadsbeheer en het cluster Dienstverlening aan de behoorlijkheidsvereisten:

Goede informatieverstrekking

De overheid zorgt ervoor dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf.

De overheid is verplicht de burger gevraagd en ongevraagd alle informatie te geven over handelingen en besluiten die de belangen van de burger kunnen raken. Zij is



daarbij servicegericht en stelt zich actief op om de informatie die van belang is tijdig op eigen initiatief te geven.

Betrouwbaarheid

De overheid handelt binnen het wettelijk kader en eerlijk en oprecht, doet wat zij zegt en geeft gevolg aan rechterlijke uitspraken.

De overheid komt afspraken en toezeggingen na. Als de overheid gerechtvaardigde verwachtingen heeft gewekt bij een burger, moet zij deze ook honoreren. De overheid moet rechterlijke uitspraken voortvarend en nauwgezet opvolgen.

Overwegingen

26. De ombudsman stelt vast dat de gemeente tijdens zijn onderzoek erkent dat het niet goed gegaan is. De gemeente is het met de heer B. eens dat als zij als exploitant van parkeergarages optreedt, zij niet dezelfde bevoegdheden heeft die zij bij het opleggen van naheffingsaanslagen parkeerbelasting heeft. De exploitatie van een parkeergarage is geen wettelijke taak en dus kan de gemeente niet de RDW raadplegen, zoals zij dat voor het opleggen van naheffingsaanslagen parkeerbelasting wel kan.
27. Samengevat komt het erop neer dat de gemeente met elke parkeerder die een gemeentelijke parkeergarage inrijdt een civielrechtelijke overeenkomst sluit. De gemeente en de parkeerder spreken af dat de gemeente een parkeerplaats biedt voor de periode dat de parkeerder deze nodig heeft en dat de parkeerder voor die periode een afgesproken prijs per uur of deel van een uur betaalt.
28. Als exploitant van parkeergarages in eigendom bij de gemeente, heeft de gemeente dezelfde positie als commerciële parkeerbedrijven als Q-park of Interparking. Zij heeft dan ook dezelfde bevoegdheden als Q-park en Interparking. Overigens lukt het deze particuliere parkeerbedrijven goed om aan de namen van de kentekenhouders van auto's die zonder te betalen de garage te verlaten, te komen, getuige de vele artikelen en uitspraken¹ die

¹ O.a.

ECLI:NL:RBNNE:2017:4681

ECLI:NL:RBNHO:2019:3247

ECLI:NL:RBAMS:2019:7051

ECLI:NL:RBOBR:2019:7783

ECLI:NL:RBMNE:2020:1063



voornamelijk van Q-park te vinden zijn. Dit zijn allemaal uitspraken over de verschuldigdheid van parkeergeld in het geval van 'treintje rijden'. Voor de beoordeling van de klacht van de heer B. zijn deze uitspraken in zoverre van belang voor de constatering dat Q-park kan beschikken over namen van kentekenhouders van auto's die in haar parkeergarages hebben geparkeerd. Als exploitant van parkeergarages kan de gemeente Rotterdam in het geval niet alle parkeertijd is afgerekend dezelfde route volgen.

29. De ombudsman kan zich voorstellen dat de gemeente, net als particuliere parkeerbedrijven, wil dat de parkeerder inderdaad de afgesproken prijs betaalt. Als achteraf blijkt dat de parkeerder dat niet heeft gedaan, zal de gemeente alsnog dit bedrag willen ontvangen. Zij zal daarvoor toch echt een andere route moeten volgen dan zij in deze casus heeft gedaan. De gemeente kan bijvoorbeeld een beroepsbeoefenaar inschakelen voor het raadplegen van de RDW, net zoals Q-park dat doet. De gemeente heeft eigen gemeenteadvocaten. Wellicht kunnen die als beroepsbeoefenaar de RDW raadplegen teneinde de wanbetalende parkeerder een navordering te kunnen sturen.
30. Door te handelen zoals zij heeft gedaan heeft de gemeente zo lijkt het in strijd met de AVG gehandeld. Dat had niet gemogen. De ombudsman neemt er met instemming kennis van dat de gemeente toezegt dat zij dit in de toekomst niet meer zal doen.
31. In de reactie van het cluster Dienstverlening leest de ombudsman dat ofwel het cluster Stadsbeheer iets had moeten doen, of wel de bezwaarschriftencommissie had moeten reageren. Voor de ombudsman is de gemeente een en ondeelbaar en worden gedragingen van individuele ambtenaren toegerekend aan het college van burgemeester en wethouders. Ten aanzien van het niet terugbellen, het niet reageren op een verzoek om informatie en het niet tijdig reageren op een Wob-verzoek heeft de gemeente zich niet aan de eigen servicenormen gehouden en niet aan de wettelijke afhandelingstermijn van een Wob-verzoek. Ook dat erkent de gemeente.



Oordeel

Klacht 1 De gemeente is slechts voor een deel aan mijn informatieverzoek tegemoet gekomen. Ik wil weten welke systemen de gemeente Rotterdam, cluster Stadsbeheer gebruikt bij de exploitatie van de stadsparkeergarages.

De onderzochte gedraging van de gemeente Rotterdam, cluster Stadsbeheer is niet behoorlijk. De gemeente had niet pas in het kader van het onderzoek van de ombudsman een antwoord moeten geven op de vrij eenvoudige vraag die klager stelde. De gemeente heeft in strijd met het behoorlijkheidsvereiste **Goede informatieverstrekking** gehandeld. **De klacht is gegrond.**

Klacht 2 Ik ben niet tevreden over de communicatie met de gemeente. Ik wil weten waarom de gemeente herhaaldelijk niet heeft gereageerd op mijn telefoontjes en e-mails. Bovendien heb ik een ander beeld over het aantal contactmomenten dan de gemeente.

De onderzochte gedraging van de gemeente Rotterdam, clusters Dienstverlening en Stadsbeheer is niet behoorlijk. De gemeente heeft in strijd met het behoorlijkheidsvereiste **Betrouwbaarheid** gehandeld. De gemeente had afspraken om terug te bellen moeten nakomen en binnen de wettelijke en eigen termijnen moeten reageren op de verzoeken van klager. **De klacht is gegrond.**

Gelet op het feit dat de gemeente tijdens het onderzoek van de ombudsman aangeeft dat het inderdaad allemaal anders had moeten en de gemeente belooft dat voortaan ook te doen, ziet de ombudsman geen aanleiding om aan zijn oordeel een aanbeveling te verbinden.

De gemeente heeft laten weten zich te kunnen vinden in het oordeel van de ombudsman. De ombudsman heeft met instemming kennis genomen van deze reactie.