

MEMO

VERTROUWELIJK

AAN Gemeente Utrecht

DATUM 30 januari 2023

ONS KENMERK 1011343

KOPIE AAN

VAN 5.1.2.e

Advocaat

TELEFOON 5.1.2.e

FAX 5.1.2.e

E-MAIL 5.1.2.e @akd.nl

ONDERWERP Gemeente Utrecht / referendum parkeerbelasting

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht (hierna: het '**college**') is voornemens om aan de gemeenteraad van de gemeente Utrecht (hierna: de '**raad**') een voorstel voor een raadsbesluit voor te leggen met de strekking dat de raad besluit dat het college betaald parkeren mag invoeren voor de (hele) stad Utrecht zonder de daarvoor in artikel 10 Parkeerverordening vereiste draagvlakmeting (hierna: het '**raadsbesluit**'). U heeft mij ten behoeve van deze advisering een concept van dit voorstel ter beschikking gesteld. Uw vraag aan mij is of, als dit raadsbesluit wordt genomen door de raad, het raadsbesluit naar mijn inschatting vatbaar is voor een raadgevend referendum op grond van de Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht 2017 (hierna: de '**Referendumverordening**'). In dit memorandum geef ik de gevraagde inschatting.

Management samenvatting

De beslissing van de raad omtrent het invoeren van betaald parkeren in heel Utrecht zonder draagvlakmeting is naar mijn inschatting niet referendabel. Bij het raadsbesluit wordt het college toestemming gegeven op grond van artikel 10 Parkeerbelastingverordening om betaald parkeren voor de hele stad in te voeren zonder draagvlakmeting. Het gaat dus om het door de raad toestaan van het heffen van parkeerbelasting voor locaties waar dat nu nog niet het geval is. Het lijkt mij daarom goed verdedigbaar dat hier sprake is van een besluit als bedoeld in artikel 3, tweede lid, onder, e (een raadsbesluit "*over de vaststelling van gemeentelijke tarieven en belastingen*"). Dergelijke besluiten zijn op grond van de Referendumverordening niet referendabel. Het feit dat het raadsbesluit ook een aanzienlijk effect zal hebben op de fysieke leefomgeving, doet daar naar mijn inschatting niet aan af.

A. Het raadsbesluit en uw vraag

1. U heeft mij het concept van het voorstel van het college voor het raadsbesluit toegezonden. Daaruit blijkt dat het volgende besluit (dictum) aan de raad zal worden voorgelegd ter besluitvorming:

"1. In de hele stad zonder draagvlakmeting betaald parkeren in te voeren:

- *Waarbij het college de bevoegdheid heeft om de gebieden aan te wijzen waar*

#23017965v1

In Nederland wordt de praktijk uitgevoerd door AKD N.V., statutair gevestigd in Rotterdam (ingeschreven in het handelsregister onder nummer 24366820). Alle diensten en (andere) werkzaamheden worden verricht uit hoofde van een overeenkomst van opdracht met AKD N.V. Op de overeenkomst zijn, onder uitsluiting van enige andere algemene voorwaarden, de algemene voorwaarden van AKD N.V. van toepassing die zijn gedeponeerd ter griffie van de rechtbank te Rotterdam onder nummer 26/2022 en waarin onder meer een beperking van de aansprakelijkheid is opgenomen. Iedere aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitbetaald met inbegrip van het bedrag van het eigen risico. Op verzoek worden de algemene voorwaarden kosteloos toegezonden. Zij kunnen ook worden geraadpleegd op <https://www.akd.eu/>.

DATUM 30 januari 2023
 ONS KENMERK 1011343
 PAGINA 2 van 5

betaald parkeren wordt ingevoerd

- *Daarbij de volgorde van de drie blokken (zie bijlage ..) gebaseerd op verwachte parkeerdruk en grote bouwontwikkelingen aan te houden*
- *Daarbij voor de prioritering van gebieden binnen een blok gebruik te maken van een afwegingskader met als criteria bouwontwikkelingen, parkeerdruk en meldingen.”*

[...]"

2. U heeft mij gevraagd of hier sprake is van een referendabel raadsbesluit op grond van de Referendumverordening.

B. Juridisch kader

3. Artikel 3 Referendumverordening luidt:

“1. Een raadgevend referendum kan worden gehouden over raadsbesluiten.

2. Geen raadgevend referendum kan worden gehouden over:

[...]

e. raadsbesluiten over de vaststelling van gemeentelijke tarieven en belastingen;

[...]”

4. De raad heeft op grond van artikel 225 en 228 Gemeentewet de Verordening op de heffing en invordering van Parkeerbelastingen 2023 (hierna: de ‘**Parkeerbelastingverordening**’) vastgesteld. Daarin wordt bepaald dat er parkeerbelasting wordt geheven en worden de tarieven daarvoor vastgesteld. In artikel 10 van de Parkeerbelastingverordening is het volgende opgenomen:

“Artikel 10 Bevoegdheid tot het aanwijzen van parkeerplaatsen

De aanwijzing van de plaats waar, het tijdstip en de wijze waarop tegen betaling van de belasting als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel a, mag worden geparkeerd, geschiedt in alle gevallen door het college van burgemeester en wethouders bij openbaar te maken besluit.

Burgemeester en wethouders kunnen alleen met voldoende draagvlak voornoemd aanwijzingsbesluit nemen. Een uitzondering hierop geldt in het geval de gemeenteraad

DATUM 30 januari 2023
 ONS KENMERK 1011343
 PAGINA 3 van 5

een gebied heeft aangewezen waar zonder draagvlakmeting betaald parkeren ingevoerd kan worden."

C. Wanneer is een Raadsbesluit referendabel en wanneer geldt de uitzondering in artikel 3, tweede lid, onder e, Referendumverordening?

5. Op grond van de Referendumverordening kan een referendum worden gevraagd over een "raadsbesluit".¹ Daar is in dit geval sprake van. In artikel 3, tweede lid, Referendumverordening heeft de raad echter een aantal uitzonderingen opgenomen. Voor dit geval is met name de uitzondering in artikel 3, tweede lid, Referendumverordening relevant. Dat is de uitzondering onder (e) inhoudende dat niet referendabel zijn "raadsbesluiten over de vaststelling van gemeentelijke tarieven en belastingen".
6. De raad zal (juridisch gezien) een besluit gaan nemen over de vraag of het college zijn bevoegdheid op grond van artikel 156 Gemeentewet jo. artikel 10 Parkeerbelastingverordening mag aanwenden om de hele stad Utrecht aan te wijzen als locatie waar parkeerbelasting verschuldigd is, zonder een draagvlakmeting uit te voeren.² De vraag is of dat besluit een raadsbesluit "over de vaststelling van gemeentelijke tarieven en belastingen" is, of niet.
7. De Referendumverordening definieert niet wat er onder "raadsbesluiten over de vaststelling van gemeentelijke tarieven en belastingen". Bij het ontbreken van een definitie in regelgeving, moet volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State gekeken naar het normale spraakgebruik.³ Bij juridische begrippen kan aansluiting worden gezocht bij andere regelgeving.⁴ Alleen als een grammaticale interpretatie niet toereikend is, bestaat er aanleiding om te kijken naar de bedoeling van de wetgever zoals die blijkt uit de wetsgeschiedenis (de teleologische interpretatie).⁵
8. Vanwege de formulering van de bepaling is er interpretatieruimte over wat er onder

¹ Vanwege het ontbreken van een definitie van 'raadsbesluit' zou er discussie kunnen ontstaan over de vraag wat daar onder moet worden verstaan. Er zijn twee voor de hand liggende mogelijke interpretaties: (1) 'een beslissing van de raad die tevens een besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht' of (2) 'iedere beslissing van de raad ongeacht de vraag of sprake is van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht'. Voor beide interpretaties valt het nodige te zeggen. Op het eerste gezicht zou ik menen dat, gelet op het dictum van de voorgenomen raadsbeslissing, er in dit geval wordt voldaan aan beide mogelijke definities. Ik raad de gemeente Utrecht echter om aan de raad in overweging te geven om dit punt te verduidelijken in de Referendumverordening om discussie over toekomstige gevallen te voorkomen.

² Voor de goede orde: de bevoegdheid om een gebied aan te wijzen waar betaald parkeren zal gaan gelden mét voldoende draagvlak, is door de raad aan het college gedelegeerd. Die bevoegdheid komt het college toe en kan de raad niet meer uitoefenen (artikel 10:17 Awb). Het gaat hier echter om de bevoegdheid om een gebied aan te wijzen *zonder* draagvlakmeting.

³ ABRvS 20 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:521 en ABRvS 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:964.

⁴ ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:622

⁵ ABRvS 20 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:521 en ABRvS 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:964.

DATUM 30 januari 2023
 ONS KENMERK 1011343
 PAGINA 4 van 5

“raadsbesluiten over de vaststelling van gemeentelijke tarieven en belastingen” moet worden verstaan. Een eerste mogelijke lezing is dat de bepaling zo moet worden gelezen dat deze cumulatief is bedoeld. Dat wil zeggen, dat een raadsbesluit slechts dan niet referendabel is als het raadsbesluit zowel de *“gemeentelijke tarieven”* als *“belastingen”* raakt (gelet op het gebruik van het woord **en** tussen ‘tarieven’ en ‘belastingen’). Een tweede mogelijke interpretatie is dat de bepaling alternatief is geformuleerd, dat wil zeggen: zowel raadsbesluiten over *“gemeentelijke tarieven”* **en** raadsbesluiten over *“belastingen”* vallen onder de uitzondering, maar het is dus niet vereist dat het raadsbesluit ook per se ziet op de hoogte van het tarief.

9. Taalkundig lijken mij beide interpretaties op zich verdedigbaar. Dit betekent dat er aanleiding is om te kijken naar de wetsgeschiedenis. De toelichting op de Referendumverordening biedt helaas echter geen verdere toelichting op wat er onder raadsbesluiten *“over de vaststelling van gemeentelijke tarieven en belastingen”* moet worden verstaan, zodat er enige onduidelijkheid zal moeten blijven bestaan.
10. Naar mijn oordeel is de tweede interpretatie echter het meest voor de hand liggend. Zowel raadsbesluiten die zien op de tarieven, als raadsbesluiten die zien op belastingen, zijn niet-referendabel. Immers, het lijkt mij dat het oogmerk van de uitzondering in artikel 3, tweede lid, onder e, Referendumverordening is dat alle raadsbesluitraadsbesluiten die op de gemeentelijke belastingheffing zien daaronder zouden moeten vallen en daar past de tweede interpretatie het beste bij. Daarbij wijs ik erop dat ook verdedigbaar is dat de term ‘gemeentelijke tarieven’ ziet op de privaatrechtelijke tarieven die de gemeente in rekening brengt (bijvoorbeeld de kosten voor gemeentelijke parkeergarages) – en niet zozeer de publiekrechtelijke belastingtarieven. In die lezing lijkt het mij des te meer logisch dat de bepaling alternatief moet worden gelezen omdat het om twee hele verschillende onderwerpen gaat, waarbij het niet per se logisch is dat die altijd in één het hetzelfde raadsbesluit zouden worden vastgesteld.
11. Dat gezegd hebbend: ik kan niet volledig uitsluiten dat de bepaling anders zou moeten worden gelezen, zodat ik ook het alternatieve scenario meeneem in de analyse van het voorgenomen raadsbesluit.

D. Is het voorgenomen raadsbesluit in dit geval referendabel?

12. Ik stel vast dat de bevoegdheid waar het om gaat een bevoegdheid op grond van de Parkeerbelastingverordening is. Die verordening vindt – blijkens de aanhef daarvan – nadrukkelijk een grondslag in artikel 225 en 228 Gemeentewet. Dit zijn bepalingen die zien op de heffing van gemeentelijke belastingen. Verder geldt dat het besluit van het college waar de raad een beslissing over zal nemen of deze mag worden genomen zonder draagvlakmeting ziet op de vraag waar *“tegen betaling van de belasting als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder a”* mag worden geparkeerd (artikel 10 Parkeerverordening). Met het raadsbesluit wordt verder een wijziging beoogd in de locaties waar de heffingsgrondslag toegepast mag worden. Daaraan is inherent dat er een wijziging plaatsvindt van het op die locaties geldende gemeentelijke tarief.

DATUM 30 januari 2023
 ONS KENMERK 1011343
 PAGINA 5 van 5

Immers, er zal een parkeertarief gaan gelden op bepaalde locaties waar dat nu niet het geval is.

13. Het komt mij daarom voor dat het gelet hierop goed verdedigbaar is om te zeggen dat het voorgenomen raadsbesluit zowel ziet op “*de vaststelling van gemeentelijke tarieven*” als de “*vaststelling van gemeentelijke [...] belastingen*”. In zoverre is naar mijn inschatting in beide mogelijke lezingen van artikel 3, tweede lid, onder e, Referendumverordening sprake van een niet-referendabel besluit.
14. Het voorgaande zou anders kunnen zijn als ervanuit wordt gegaan dat de term “*gemeentelijke tarieven*” duidt op de privaatrechtelijke tarieven én artikel 3, tweede lid, onder e, Referendumverordening cumulatief wordt gelezen. In dat geval zou de uitzondering namelijk inhouden dat niet-referendabel zijn: raadsbesluiten waarbij én een gemeentelijke belasting wordt vastgesteld én een gemeentelijk (privaatrechtelijk) tarief wordt vastgesteld. Daar is in het conceptbesluit geen sprake van, als ik het goed zie. Ik merk wel op dat ik deze uitleg van de bepaling het minst voor de hand liggend vind, zodat deze mogelijke lezing mijn inschatting niet wijzigt.
15. Het feit dat het instellen van een parkeerbelasting ook ontegenzeggelijk een effect zal gaan hebben op de fysieke leefomgeving (met name op het gebruik van de auto en de parkeerdruk in de stad Utrecht) doet naar mijn oordeel aan het voorgaande niet af. De bevoegdheid om parkeerbelasting te heffen is immers nog steeds een gemeentelijke belasting. Dat de wetgever verder voor ogen heeft gehad dat met het heffen van parkeerbelasting primair parkeerregulering is beoogd,⁶ verandert die inschatting mijnerzijds ook niet. Ook dat doet immers niet af aan het feit dat hier sprake is van een gemeentelijke belasting.

AKD

⁶ Kamerstukken II 1985/86, 19405, nr. 3, p. 1-2.