

Toelichting beleidsregel bestuurlijke boete Wet Basisregistratie Personen (Wet BRP) Hof van Twente

1. Bestuurlijke boete

1.1 Bestuurlijke boete als instrument

In de Wet BRP Basisregistratie personen (Wet BRP) in artikel 4.17 is de bestuurlijke boete bepaling opgenomen. De bestuurlijke boete is de enige sanctie die de Wet BRP kent.

1.2 Doelstelling

Doelstelling van de bestuurlijke boete is dat het een prikkel is voor de burger om aan zijn verplichtingen te voldoen. Bij blijvende niet-nakoming zal de gemeente de bestuurlijke boete inzetten als handhavinginstrument. Inzet van dit instrument is dan meer gericht op generale preventie, zodat de persoon in kwestie en andere inwoners van de gemeente Hof van Twente de volgende keer hun verplichtingen volgens de Wet BRP wel nakomen.

Omdat de bestuurlijke boete moet werken als prikkel voor de burger om alsnog aan zijn verplichting te voldoen, moet de burger weten wat zijn verplichtingen zijn. Daarom is communicatie hierover in algemene zin en tijdens het onderzoek van groot belang.

1.3 Soorten overtredingen die beboet worden

In artikel 4.17 van de Wet BRP staat vermeld welke overtredingen van deze Wet beboet kunnen worden. Hieronder staat welke overtredingen dit zijn.

Tabel 1 : Overtredingen en artikelen van de Wet BRP

<u>Overtreding</u>	<u>Wetsartikelen</u>
Het niet doen van aangifte van inschrijving, verhuizing of vertrek	2.38, 2.39, 2.43
Niet geven van informatie, overleggen van geschriften, in persoon verschijnen	2.44, 2.45 lid 1, 2.46, 2.47 en 2.51
Niet voldoen aan informatie of zorgplicht jegens ingeschrevene of gemeente als briefadresgever of hoofd van een instelling	2.40 vijfde lid, 2.45 leden 2 tot en met 5 en 2.50
Niet voldoen aan identificatieplicht	2.52
Het niet overleggen van akten en andere brondocumenten	2.44 en 2.46
Gelegenheidsgever	4.17 sub b
Onjuiste aangifte met overlegging van valse documenten	2.38, 2.39 en 2.43 juncto 2.45

1.4 Voorbeelden van overtredingen waarvoor de boete geldt

Om duidelijk te maken in welke gevallen de boete opgelegd kan worden staan hieronder een aantal voorbeelden van de belangrijkste drie categorieën, namelijk:

- het niet doen van aangifte van verhuizing of vertrek (1.4.1);
- het handelen als gelegenheidsgever (1.4.2);
- het niet overleggen van een brondocument (1.4.3).

1.4 .1 Voorbeeld van het niet doen van aangifte

Het woonadres in de Basisregistratie Personen (BRP) is het adres waar iemand feitelijk woont (artikel 1.1 van de Wet BRP). Indien het woonadres wijzigt, is er een verplichting om aangifte van deze wijziging te doen (artikel 2.39 van de Wet BRP).

Twee partners bezitten allebei een eigen huis in Hof van Twente. De ene partner trekt in bij de ander. Hij behoudt zijn eigen huis en verhuurt dit aan iemand anders, die zich inschrijft op dit adres. De verhuurder geeft zijn eigen verhuizing naar het woonadres van zijn partner niet

door. Redenen hiervoor kunnen zijn het verlies van een parkeervergunning, een huurbeding in de hypotheekakte of het verlies van zijn recht op hypotheekrenteaftrek.

Er wordt een adresonderzoek gestart naar de verhuurder op basis van een melding van een nieuwe bewoner. Tijdens het (administratieve) adresonderzoek wordt de persoon ten minste twee keer verzocht om alsnog aangifte van verhuizing te doen. Hij wordt er daarbij op gewezen dat hem een bestuurlijke boete kan worden opgelegd wanneer hij dit niet doet. Blijft hij verklaren dat hij woont op het BRP-adres, terwijl de gemeente na onderzoek aannemelijk heeft bevonden dat dit niet het geval is, dan neemt de gemeente een beslissing. Is het nieuwe adres bekend, dan verhuist de gemeente hem 'ambtshalve' naar zijn feitelijke adres. Is er geen adres bekend, dan neemt de gemeente hem in de BRP op als 'vertrokken naar adres onbekend'. De persoon is dan onvindbaar voor overheidsinstanties en kan hij geen gebruik meer maken van overheidsvoorzieningen. Omdat deze persoon geen aangifte heeft gedaan van zijn verhuizing, legt de gemeente hem ook een bestuurlijke boete op.

1 . 4 .2 Voorbeeld van een gelegenheidsgever

Het woonadres in de BRP is het adres waar de ingeschrevene feitelijk woont (artikel 1.1 van de Wet BRP).

Een student, die bij zijn ouders woont, wordt over twee maanden 18 jaar. Hij geeft bij de gemeente aan dat hij verhuist naar een ander adres, maar in werkelijkheid blijft hij wonen op het adres van zijn ouders. Door inschrijving op het nieuwe adres krijgt de student een hogere studiefinanciering. De hoofdbewoner van het zogenaamde nieuwe adres weet dit. Een hoofdbewoner wordt altijd geïnformeerd over inschrijving op zijn adres. Klopt de inschrijving niet dan moet hij dit melden bij de gemeente. Meldt hij niets bij de gemeente, dan is de hoofdbewoner kennelijk op de hoogte van het feit dat de student op zijn adres woont. Er wordt een adresonderzoek gestart naar aanleiding van een melding van DUO naar de bewoning van de student. Geconfronteerd met de onderzoeksresultaten, geven de student en de hoofdbewoner van het adres toe dat de student er nooit heeft gewoond en er ten onrechte aangifte van verhuizing is gedaan. Het financiële verschil tussen de in- en uitwonendenbeurs is de reden van de schijnverhuizing. De gemeente geeft de hoofdbewoner een boete voor het handelen als gelegenheidsgever en de student voor het doen van een onjuiste aangifte.

1 . 4 .3 Voorbeeld van het overleggen van een brondocument

In de BRP kunnen alleen persoonsgegevens worden geregistreerd die kunnen worden ontleend aan het brondocument. De afstamming wordt onder meer ontleend aan de geboorteakte en voor zover van belang aan de huwelijksakte (artikel 2.8 juncto artikelen 2.44 en 2.46 van de Wet BRP).

Een man doet aangifte van inschrijving in de BRP van een kind. Hij overlegt hierbij een paspoort van het kind. Hij heeft geen geboorteakte bij zich van het kind. Hierdoor kan de gemeente alleen de persoonsgegevens van het kind registreren in de BRP. Het kind wordt ingeschreven in de BRP met alleen zijn eigen personalia. Ten aanzien van de afstamming naar zijn moeder en vader zijn er geen gegevens opgenomen. De gemeente geeft de man een brief mee met het verzoek om binnen een termijn van drie maanden een originele geboorteakte en de huwelijksakte van de ouders en beëdigde Nederlandse vertalingen daarvan te overleggen. In dit verzoek wordt hem meegedeeld dat er aan de moeder of aan hem een bestuurlijke boete opgelegd kan worden als hij niet op tijd voldoet aan het verzoek.

Daarnaast legt de gemeente in haar communicatie de nadruk op het belang van het registreren van de juiste gegevens in de BRP voor de afnemers van de basisregistratie (GG&GD, scholen, SVB), en voor het kind en zijn ouders.

De man overlegt de akten niet binnen de gestelde termijn. Daarna stuurt de gemeente hem een tweede schriftelijk verzoek tot overlegging van de akten. Hij krijgt een tweede mogelijkheid om de akten te overleggen binnen een termijn van drie maanden. In de brief staat de waarschuwing opgenomen dat aan hem een boete kan worden opgelegd, als hij niet aan deze verplichting voldoet. Ook staat er in de brief dat het in het belang voor het kind en de ouders om de akten te overleggen. Hij overlegt de akten nog steeds niet binnen de gestelde termijn. De gemeente legt hem hiervoor nu een boete op.

1.5 De hoogte van de boete

De boete bedraagt volgens de Wet BRP maximaal 325 euro. De maximalisering geeft de gemeenten de mogelijkheid te variëren in hoogten van boetes. Uit oogpunt van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid stelt het college twee boetes vast, namelijk een standaardboete van 200 euro en een hogere boete van 325 euro.

1.5 .1 Opleggen van de boete

Bij het daadwerkelijk opleggen van de boete houdt het college rekening met de omstandigheden in het concrete geval, voor zover deze bekend zijn. Hierbij wordt gelet op de ernst van de overtreding en de verwijtbaarheid van de overtreder. De ernst van de overtreding wordt in eerste instantie bepaald door de mate van ernst van de overtreding, die het college in dit beleid heeft vastgesteld. De verwijtbaarheid wordt beoordeeld aan de hand van het bepaalde in hoofdstuk 2.2 over dit onderwerp.

Daarnaast neemt het college de individuele omstandigheden waaronder de overtreding is begaan in aanmerking, voor zover deze bekend zijn. Op grond daarvan vindt er een afweging plaats tussen zowel strafverminderende feiten en omstandigheden als strafverzwarende feiten en omstandigheden. Het resultaat van de afweging zal leiden tot een boete die passend is bij de geconstateerde beboetbare gedraging. Op grond hiervan kan de boete in het concrete geval lager of hoger zijn dan in dit beleid is vastgelegd.

1.5 .2 Bewijslast ten aanzien van de bijzondere omstandigheden.

De stelplicht en bewijslast van strafverminderende factoren rust op de belanghebbende. Het college hoeft niet ambtshalve te onderzoeken of er van strafverminderende factoren sprake is. Bij verzachtende omstandigheden ligt de nadruk op buiten de (directe) invloedssfeer van belanghebbende liggende gebeurtenissen. Voor de beoordeling of die omstandigheden tot matiging van de boete aanleiding kunnen geven, kan het van belang zijn of, dan wel in hoeverre, belanghebbende maatregelen heeft getroffen of had kunnen treffen om het verzuim of overtreding te voorkomen.

Tot de omstandigheden die aanleiding kunnen geven om de op te leggen of opgelegde boete te matigen behoren ook de financiële omstandigheden van de belanghebbende.

Een beroep op financiële omstandigheden kan slechts in bijzondere gevallen tot matiging dan wel vermindering van de boete leiden. Het college zal bij het hanteren van deze matigingsgrond kritisch zijn. Er zal geen vermindering wegens financiële omstandigheden worden verleend, indien belanghebbende deze aan zichzelf te wijten heeft.

1.5 .3 Vastgestelde boetes voor verschillende overtredingen

Bij de vaststelling van de hoogte van de boete heeft het college rekening gehouden met de soort overtreding, de ernst van de overtreding, de soort overtreder, het belang voor de BRP bij het nakomen van de verplichtingen. De hogere boete is vastgesteld voor gevallen die gezien één of meer van deze elementen als ernstiger wordt aangemerkt. De standaardboete wordt opgelegd in overige gevallen.

Bij de oplegging in het concrete geval wordt voor zover bekend is rekening gehouden met de individuele omstandigheden zoals hiervoor genoemd.

De hogere boete is vastgesteld voor de volgende gevallen:

- a) als het aannemelijk is, dat de aangifteverplichting opgenomen in de artikelen 2.38, 2.39, 2.43 van de Wet BRP, bewust niet is nagekomen;
- b) als er geen brondocumenten in de zin van artikel 2.8 in samenhang met de artikelen 2.44, 2.46 van de Wet BRP worden overgelegd;
- c) als de overtreder eerder een overtreding heeft begaan, waarvoor de boete opgelegd kan worden;
- d) als de overtreder aan te merken is als gelegenheidsgever in de zin van artikel 4.17 lid 2 van de Wet BRP;
- e) als de overtreder onjuiste aangifte heeft gedaan met valse documenten.

In de andere gevallen wordt de standaardboete opgelegd.

Tabel 2: Hoogte boete per overtreding

Overtreding	Wetsartikelen	Boete
Niet voldoen aan aangifteverplichting (bewust niet voldoen niet aannemelijk gemaakt)	2.38, 2.39, 2.43	€ 200
Niet geven van informatie, niet overleggen van geschriften, niet in persoon verschijnen	2.44, 2.45 lid 1, 2.46, 2.47 en 2.51	€ 200
Niet voldoen aan informatie of zorgplicht jegens ingeschrevene of gemeente	artikelen 2.40 vijfde lid, 2.45 leden 2 tot en met 5 en 250	€ 200
Niet voldoen aan identificatieplicht	2.52	€ 200
Bewust niet voldoen aan aangifteverplichting	2.38, 2.39, 2.43	€ 325
Het niet overleggen van akten en andere brondocumenten	2.44 en 2.46	€ 325
Overtreder heeft eerder een overtreding begaan waarvoor de boete opgelegd kan worden (recidive)	Alle artikelen	€ 325
Gelegenheidsgever	4.17 sub b	€ 325
Onjuiste aangifte met overlegging van valse documenten	2.38, 2.39 en 2.43	€ 325

1.6 Samenloop met strafbare feiten

Soms is een overtreding van de Wet BRP tevens een strafbaar feit, zoals oplichting of valsheid in geschrifte. De sanctionering hiervan is aanmerkelijk hoger, onder meer gevangenisstraf. In dat geval is er sprake van samenloop met de bestuurlijke boete. In een dergelijk geval moet op grond van artikel 5.44 Algemene Wet bestuursrecht (Awb) aan het Openbaar Ministerie (OM) voorgelegd worden of de overtreding strafrechtelijk wordt afgedaan. Daarom overlegt het college in deze gevallen met het OM of de zaak strafrechtelijk afgedaan wordt.

2 Wettelijk regime van de bestuurlijke boete

2.1 Inleiding

Bij het opleggen van de bestuurlijke boete is het college gebonden aan de bepalingen die in de titel 5.4 van de Awb zijn vermeld. Een aantal van deze bepalingen heeft een nadere uitleg nodig. Voor zover dat het geval is, staat dat in dit hoofdstuk opgenomen.

2.2 Verwijtbaarheid

Een bestuurlijke boete kan alleen opgelegd worden wanneer het de persoon verweten kan worden dat hij de overtreding heeft begaan. Het gaat hierbij om objectieve en subjectieve verwijtbaarheid.

2 .2.1 Objectieve verwijtbaarheid

Bij objectieve verwijtbaarheid gaat het om het handelen of nalaten van de burger: heeft hij feitelijk een Wettelijke regel overtreden? Bepalend daarbij is of er op hem een verplichting rustte op grond van de Wet BRP. Als uit een geheel van feiten en omstandigheden blijkt dat op hem geen verplichting rustte, is er geen reden tot opleggen van de boete. Of er sprake is van objectief verwijtbaar gedrag blijkt uit het dossier op grond waarvan uiteindelijk een boete wordt opgelegd. Als kan worden vastgesteld dat de burger niet voldaan heeft aan zijn verplichting, wordt de verwijtbaarheid van de gedraging in beginsel aangenomen.

2 .2.2 Subjectieve verwijtbaarheid

Bij subjectieve verwijtbaarheid gaat het om de persoon zelf: wist of kon hij redelijkerwijs weten, dat hij een verplichting had moeten nakomen? Afhankelijk van de feiten en omstandigheden waarin de burger zich ten tijde van de verplichting bevond, bepaalt de gemeente en eventueel de rechter of er sprake is van een overmachtsituatie, waardoor het de burger op subjectieve gronden niet verweten kan worden dat hij niet aan zijn verplichting voldoet. Een voorbeeld daarvan kan zijn een spoedopname in een ziekenhuis, waardoor iemand niet tijdig aan zijn verplichting kan voldoen. Hierbij is het wel van belang dat de overtreder zo snel mogelijk nadat hij ontslagen is uit het ziekenhuis alsnog aan zijn verplichting voldoet. Blijft hij nalatig in het voldoen aan deze verplichting, dan is hij immers nog steeds in overtreding, terwijl de subjectieve omstandigheden waardoor het nalaten niet verwijtbaar was, niet meer aanwezig zijn.

2 .2.3 Geen ontbreken van verwijtbaarheid

Het ontbreken van verwijtbaarheid wordt in beginsel niet aangenomen, in de volgende situaties waarin de persoon in kwestie:

- a) al eerder eenzelfde overtreding in de zin van artikel 4.17 van de Wet BRP heeft begaan;
- b) zegt de inhoud van de correspondentie van de gemeente niet te begrijpen, daaronder mede begrepen vanwege gestelde onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal;
- c) stelt niet op de hoogte zijn van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 4.17 van de Wet BRP;
- d) stelt al in een eerder stadium aan zijn verplichting te hebben voldaan, maar dit is niet aantoonbaar;
- e) stelt langere tijd niet in staat te zijn geweest zijn belangen te behartigen, doordat hij tijdelijk niet op het adres zegt te wonen. Dit geldt ook in geval van tijdelijk verblijf in het buitenland, tijdelijk verblijf in instelling voor de gezondheidszorg, instelling op het gebied van kindbescherming of penitentiaire instelling;
- f) stelt door slechte postbezorging of gebreken aan of ontbreken van een brievenbus geen post te hebben ontvangen;
- g) aangemerkt wordt als gelegenhedsgever, die door het gemeentebestuur op de hoogte is gebracht dat de andere persoon woont op zijn adres, terwijl vastgesteld is dat deze er niet woont;
- h) aangemerkt wordt als gelegenhedsgever in de zin van sub g van dit artikel en stelt dat de andere persoon niet langer op het adres woont, terwijl hij niet aantoonbaar dat de andere persoon recentelijk verhuisd is naar een ander adres of vertrokken is naar het buitenland en daarvan nog niet binnen de wettelijke termijn als bedoeld in artikel 2.39 en 2.43 van de Wet BRP aangifte heeft gedaan.

2.3 Inherente afwijkingsbevoegdheid en bijzondere omstandigheden

Het college van burgemeester en wethouders hebben ingevolge artikel 3:4 lid 2 juncto 4:84 Awb de mogelijkheid om af te wijken van het opleggen van de boete. Dit gebeurt als er individuele omstandigheden zijn met een uitzonderlijk karakter die het naar oordeel van het college noodzakelijk maken dat er geen boete wordt opgelegd. Het gaat hierbij onder meer om de volgende bijzondere omstandigheden:

- als de omstandigheden die bij het maken van het beleid niet voorzien zijn;
- als oplegging van de boete onevenredig is in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen;
- als de persoon op dat moment dat hij aan de verplichting moest voldoen verkeerde in onvoorziene en ongewenste omstandigheden, die niet tot het normale levenspatroon behoren en die het feitelijk onmogelijk maakten om aan zijn verplichtingen te voldoen.

2.4 Ne bis in idem

Het is niet mogelijk om twee keer voor hetzelfde feit een boete te krijgen. Dit wordt ook wel het '*ne bis in idem*'-beginsel genoemd. Het gaat hierbij om een sanctionering van hetzelfde feit. Als een persoon eerder beboet is in verband met eenzelfde verplichting, maar later weer niet voldoet aan deze verplichting, dan is het niet hetzelfde feit. Voorbeeld; Als iemand verhuisd van A naar B en daar geen aangifte van doet zou hij daarvoor beboet kunnen worden. Als hij het jaar daarop van B naar C verhuisd en hij doet wederom daarvan geen aangifte dan is dat niet hetzelfde feit.

2.5 Eenvoudige procedure

Bij het opleggen van de boete zal de eenvoudige procedure worden gevolgd zoals die in de Awb is neergelegd gelet op de omstandigheid dat het om een lichte boete gaat. Er zal in beginsel van de overtreding daarom geen boeterapport worden opgesteld. Omdat de bestuurlijke boete een financiële beschikking is in de zin van artikel 4:12 Awb, vloeit uit dat artikel voort dat in de eenvoudige procedure geen hoorplicht geldt.

3.0 Handreiking bestuurlijke boete basisregistratie personen

In november 2013 heeft de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken een handreiking voor de bestuurlijke boete uitgebracht. Deze handreiking dient voor ons als leidraad voor de toepassing van de bestuurlijke boete.