

Beleidsregel van de burgemeester van de gemeente Gilze en Rijen houdende regels omtrent handhaving van het digitaal nachtregister (Beleidsregel handhaving digitaal nachtregister, gemeente Gilze en Rijen)

1 Inleiding

Iedereen die er zijn beroep of gewoonte van maakt nachtverblijf aan te bieden aan personen is verplicht een nachtregister bij te houden volgens een door de burgemeester vastgesteld model. De eis voor het bijhouden van een nachtregister is opgenomen in het Wetboek van Strafrecht (artikel 438 lid 1). Daarnaast is in de gemeente Gilze en Rijen deze eis opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening (Artikel 2:38).

Het vastgestelde model voor de gemeente Gilze en Rijen is het digitaal nachtregister op basis van het systeem van X-Com B.V.

Eén van de doelen van het nachtregister is dat hulpdiensten beter hun werk kunnen doen bij een calamiteit. Als er bijvoorbeeld brand is kan de brandweer snel zien wie er op de locatie aanwezig is. Ook kan het nachtregister een afschrikkende werking hebben op criminelen. Met een registratie in het nachtregister verliest men namelijk de anonimiteit en wordt een drempel opgeworpen om het vakantiepark (of een andere inrichting) als criminele ontmoetingsplaats te gebruiken. Ook een eventueel minder bonafide ondernemer wordt hiermee gedwongen een degelijke administratie te voeren.

In dit 'sanctiebeleid handhaving nachtregister' is aangegeven op welke wijze van de bevoegdheid tot handhaving van de verplichtingen gebruik wordt gemaakt.

2 Invoering Digitaal Nachtregister

In het belang van illegale bewoning is het gewenst aanbieders/exploitanten van nachtverblijf kunnen worden gecontroleerd. Om deze controle mogelijk te maken zijn handelaren verplicht een nachtregister bij te houden. Het nachtregister is verplicht op grond van artikel 438 Wetboek van Strafrecht. Het bijhouden van een digitaal nachtregister is door de burgemeester verplicht op grond van artikel 2:37 en 2:38 van de Algemene plaatselijke verordening gemeente Gilze en Rijen (APV). Omwille van een zo efficiënt en effectief mogelijk gebruik van het nachtregister en de exploitant te ontzorgen, is een digitale versie ontworpen. Hiermee hoeven de exploitanten geen papieren versies of andere systemen meer bij te houden.

In het digitaal systeem noteert de exploitant of feitelijk leidinggevende van de inrichting volledig en naar waarheid naam, adres, woonplaats, geboortedatum, geboorteplaats, (arbeids)betrekking, dag van aankomst en de dag van vertrek. De aangewezen toezichthouders houden toezicht op de naleving van het digitaal nachtregister. Het register is niet gekoppeld met systemen van andere overheden.

Er zijn ondernemers welke reeds al met een digitaal systeem werken. Dit is gebaseerd op hun eigen boekingssystemen. Uit een rondgang blijkt dat deze systemen niet altijd het gewenste overzicht bieden wat de gemeente graag ziet. Om ondernemers tegemoet te komen kan er op grond van de volgende punten (en alleen op deze) een uitzondering worden gemaakt op de verplichting uit de APV:

1. een recreatieondernemer kan aantonen dat hij een systeem heeft dat gekoppeld is aan een slagboom of een online reserveringssysteem; en
2. een recreatieondernemer kan aantonen dat hij een systeem heeft waarin hij alle gegevens registreert die de gemeente in de APV verplicht stelt; en
3. een recreatieondernemer kan aantonen hij/zij het systeem voor ons inzichtelijk kan maken.

Is het antwoord op al deze vragen 'ja' en kan de ondernemer dit aantonen? Dan is er (vooralsnog) geen noodzaak om over te stappen op het digitaal nachtregister van de gemeente en wordt aan de burgemeester voorgelegd om deze als uitzondering aan te wijzen. Voor alle andere recreatieondernemers geldt wel het digitaal nachtregister van de gemeente. Dit geldt dus ook voor de ondernemers met een ander digitaal systeem (zonder abonnement) waarin ze handmatig (zonder koppeling met een ander systeem) registreren.

3 Handhaving

De aangewezen toezichthouders houden toezicht op de naleving van het digitaal nachtregister. Deze beleidsregel wordt vastgesteld om op eenduidige wijze te kunnen reageren bij geconstateerde overtredingen van de verplichtingen.

De verplichtingen met betrekking tot het nachtregister zijn opgenomen in het Wetboek van strafrecht en in de Algemene plaatselijke verordening. Overtredingen kunnen zowel op basis van het strafrecht als op basis van het bestuursrecht worden aangepakt.

Dit beleid betreft handhaving van de APV-regels artikel 2:37 en 2:38 en is gebaseerd op artikel 4:81 Algemene wet bestuursrecht. Het beperkt zich tot het bestuursrecht en meer specifiek de herstelsanctie: de last onder dwangsom (artikel 125 Gemeentewet juncto artikel 5:32 Algemene wet bestuursrecht). Deze maatregel is geen straf. Er wordt eerst nog een termijn gegeven om de overtreding te herstellen. Als *na* deze termijn de overtreding nog steeds bestaat wordt er een dwangsom verbeurd. Als echter *voor* deze termijn de overtreding wordt hersteld dan gebeurt er niets. De dwangsom is dus een financiële prikkel om de situatie te herstellen. De hoogte van de dwangsom is afgestemd op de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom. Onderstaand beleid ziet *niet* op de bestuurlijke boete (bestuursrechtelijke straf).

Het strafrecht heeft als doel bestraffen. Er wordt geen termijn gegeven om de overtreding te herstellen. Er wordt gelijk een boete opgelegd. Het bevoegd gezag is het Openbaar Ministerie. Daar ziet dit beleid niet op.

Uitdrukkelijk wordt vermeld dat een herstelsanctie en een strafrechtelijke sanctie *naast elkaar* mogelijk zijn. Dit betekent dat voor dezelfde overtreding een last onder dwangsom kan worden opgelegd en een straf (bijvoorbeeld een strafbeschikking). Deze twee kunnen naast elkaar bestaan, omdat de één als doel herstel heeft en de ander bestraffen.

4 Handhavingsmatrix

Artikel 2:37 Nachtregister

De houder van een inrichting is verplicht een register, als bedoeld in art 438 van het Wetboek van Strafrecht, bij te houden dat is ingericht volgens het door de burgemeester vastgesteld model.

Wie is de overtreder?

De overtreder is de houder van een inrichting. Een inrichting is: "elke al dan niet besloten ruimte waarin, in de uitoefening van beroep of bedrijf, aan personen de mogelijkheid van nachtverblijf of gelegenheid tot kamperen wordt verschaft" (art. 2:37 juncto 2:35 APV).

Constatering/ overtreding	Actie	Sanctie	Juridische basis
Niet houden van een nachtregister conform aangewezen model burgemeester (digitaal model)	1 ^e constatering/ overtreding	Voornemen tot opleggen last onder dwangsom indienens zienswijze termijn en evt. herstel: 7 dagen	Art. 2:37 APV, art. 125 Gemeentewet juncto art. 5:32 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
	2 ^e constatering/ overtreding binnen 5 jaar na eerste constatering	Opleggen last onder dwangsom €1000,- ineens Begunstigingstermijn 7 dagen	
	3 ^e constatering/ overtreding binnen 5 jaar na tweede constatering	Invorderen eerste dwangsom én: opleggen last onder dwangsom €2000,- ineens Begunstigingstermijn 7 dagen	
	4 ^e constatering/ overtreding binnen 5 jaar na derde constatering	Invorderen tweede dwangsom én: opleggen last onder dwangsom €3000,- ineens Begunstigingstermijn 7 dagen	
	5 ^e constatering/ overtreding binnen 5 jaar na vierde constatering	Invorderen derde dwangsom én opleggen last onder dwangsom €4000,- ineens Begunstigingstermijn 7 dagen	
	6 ^e constatering binnen vijf jaar binnen 5 jaar na vijfde constatering	Invorderen vierde dwangsom én opleggen last onder dwangsom €5000,- ineens Begunstigingstermijn 7 dagen	
	7 ^e constatering binnen vijf jaar na zesde constatering en verder	Idem, het dwangsombedrag blijft €5000,- Begunstigingstermijn 7 dagen	

Artikel 2:38 Verschaffing gegevens nachtregister

Een ieder die in een inrichting nachtverblijf houdt of de kampeerder is verplicht de exploitant of feitelijk leidinggevende van die inrichting volledig en naar waarheid naam, adres, woonplaats, geboortedatum, geboorteplaats, betrekking, dag van aankomst en de dag van vertrek te verstrekken.

Wie is de overtreder?

Een ieder die in een inrichting nachtverblijf houdt of de kampeerder.

Constatering/ overtreding	Actie	Sanctie	Juridische basis
Onjuiste verschaffing gegevens nachregister	1° constatering/ overtreding	Voornemen tot opleggen last onder dwangsom Indienen zienswijze Termijn en evt. herstel: 14 dagen	Artikel 2:38, art 125 gemeentewet
<i>Een ieder die in een inrichting nachtverblijf houdt of de kampeerder is verplicht de exploitant of feitelijk leidinggevende van die inrichting volledig en naar waarheid naam, adres, woonplaats, geboortedatum, geboorteplaats, betrekking, dag van aankomst en de dag van vertrek te verstrekken. (de nachtverblijvers)</i>	2° constatering/ overtreding binnen 5 jaar na eerste constatering	Opleggen last onder dwangsom van €250,- ineens. Begunstigingstermijn 7 dagen	
	3° constatering/ overtreding binnen 5 jaar na tweede constatering	Invorderen eerste dwangsom én opleggen last onder dwangsom €350,- ineens Begunstigingstermijn 7 dagen	
	4° constatering/ overtreding binnen 5 jaar na derde constatering	Invorderen tweede dwangsom én opleggen last onder dwangsom €450,- ineens Begunstigingstermijn 7 dagen	
	5° constatering/ overtreding binnen 5 jaar na vierde constatering	Invorderen derde dwangsom én opleggen last onder dwangsom €550,- ineens Begunstigingstermijn 7 dagen	
	6° constatering binnen vijf jaar na vijfde constatering	Invorderen vierde dwangsom én opleggen last onder dwangsom €660,- ineens Begunstigingstermijn 7 dagen	
	7° constatering en verder binnen vijf jaar na zesde constatering	Idem, het dwangsombedrag blijft €660,- Begunstigingstermijn 7 dagen	

5 Welke bevoegdheden heeft de toezichthouder?

Een toezichthouder heeft bevoegdheden om de naleving van de wet- en regelgeving waarvoor zij zijn aangewezen te controleren. Deze bevoegdheden zijn geregeld in titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht. De bevoegdheden zijn de volgende.

Betreden van plaatsen (art. 5:15 Awb)

Een toezichthouder is bevoegd, met medeneming van de benodigde apparatuur, elke plaats te betreden met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner. Er kunnen terreinen worden betreden (zoals recreatieterreinen), bedrijfsgebouwen worden binnengegaan en er kan binnen gebouwen en omheiningen worden rondgekeken en gemeten. Het gaat hierbij om 'zoekend rondkijken'. Dat betekent dat de toezichthouder geen kasten, laden en andere bergplaatsen mag openen (doorzoeken). Wel mag de toezichthouder zijn andere bevoegdheden binnen uitoefenen (zoals inlichtingen of inzage vorderen, zaken onderzoeken). De toezichthouder kan iemand meenemen die daartoe door hem is aangewezen (bijv. omdat deze specifieke deskundigheid hebben) en hij kan de politie inschakelen om zichzelf toegang te verschaffen (de sterke arm).

Het betreden van woningen

Het betreden van woningen is zonder toestemming van de bewoner niet toegestaan. De bewoner moet dus om toestemming zijn gevraagd. Daarbij moet de reden en het doel van het binnentreden worden vermeld. Zonder toestemming van de bewoner kan er in het kader van toezicht wel een machtiging door de burgemeester worden afgegeven. Dit gebeurt op grond van artikel 6:3 van de APV en de Algemene wet op het binnentreden (Awob).^[1] Hiertoe wordt slechts overgegaan indien het doel waartoe wordt binnentreden het binnentreden zonder toestemming van de bewoner redelijkerwijs vereist.^[2]

Het middel kan alleen worden ingezet indien:

1. het vermoeden van een illegale situatie voldoende serieus is; en
2. het voor de bevestiging van dit vermoeden redelijkerwijs noodzakelijk is dat toegang wordt verkregen tot die woning omdat geen minder ingrijpende middelen aanwezig zijn.^[3]

Tegen de machtiging kan bezwaar worden gemaakt door de bewoner. Bij het toezichthouden op overtredingen van het nachtregister is het denkbaar dat er een woning moet worden binnengetroten. Denk aan een recreatieverblijf of een woning voor kamerverhuur. Daarbij wordt het protocol "Huisbezoek Toezichthouder BRP" opgesteld door de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken gevolgd.^[4]

Vorderen van inlichtingen (art. 5:16 Awb)

Een toezichthouder is bevoegd om van *eenieder* inlichtingen te vorderen. Uiteraard moet het wel verband houden met het toezicht op de naleving van het desbetreffende wettelijke voorschrift. In dit kader is het taakvervullingscriterium en de medewerkingsplicht van belang. Zie hierover verder.

Vorderen van inzage in identiteitsbewijs (art. 5:16a Awb)

Een toezichthouder is bevoegd van personen inzage te vorderen van een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht. Het niet voldoen aan de identificatieplicht levert een strafbaar feit op (art. 447e Sr).

Vorderen van inzage in zakelijke gegevens en bescheiden (art. 5:17 Awb)

Een toezichthouder is bevoegd inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden. Hij kan hiervan kopieën maken. Als dat ter plaatse niet lukt, kan hij voor het doel om kopieën te maken de gegevens en bescheiden voor korte tijd meenemen tegen een door hem af te geven schriftelijk bewijs. Het gaat niet om persoonlijke gegevens, maar uitsluitend zakelijke gegevens. Het is niet de bedoeling dat sprake is van een fishing expedition. Dit is een ongerichte vordering. De toezichthouder moet duidelijk maken wat hij precies wil inzien.

Onderzoek, opnemings en monsterneming (art. 5:18 Awb)

Een toezichthouder is bevoegd zaken te onderzoeken, aan opnemings te onderwerpen en daarvan monsters te nemen. Hij mag daartoe verpakkingen openen. Op verzoek van de belanghebbende kan een tweede monster worden genomen. Ook hier geldt dat als het onderzoek, de opnemings of de monsterneming niet ter plaatse lukt, de toezichthouder voor dat doel voor korte tijd de zaken kan meenemen tegen een door hem af te geven schriftelijk bewijs. De genomen monsters worden voor zover mogelijk teruggegeven. De belanghebbende wordt op zijn verzoek zo spoedig mogelijk in kennis gesteld van de resultaten van het onderzoek, de opnemings of de monsterneming.

Onderzoek met betrekking tot vervoermiddelen (art. 5:19 Awb)

Een toezichthouder is bevoegd vervoermiddelen en de lading daarvan te onderzoeken met betrekking waartoe hij een toezichthoudende taak heeft. Ook is hij bevoegd van de bestuurder inzage te vorderen van de wettelijk voorgeschreven bescheiden met betrekking waartoe hij een toezichthoudende taak heeft. In het kader van de uitoefening van deze bevoegdheden kan de toezichthouder een voertuig of vaartuig ook stilhouden en naar een door hem aangewezen plaats laten overbrengen. De wijze waarop dit gebeurt, is geregeld in de regeling stilhoudingsvordering toezichthouders.

Algemeen normerend kader

Bij het uitoefenen van toezicht dient de toezichthouder rekening te houden met een aantal zaken.

- *Legitimatiebewijs*

Zo heeft hij te allen tijde zijn legitimatiebewijs bij zich (art. 5:14 Awb). Deze moet hij tonen als hij erom gevraagd wordt.

- *Taakvervullingscriterium*

Daarnaast maakt de toezichthouder van zijn bevoegdheden slechts gebruik voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is. Dit heet het taakvervullingscriterium. Hij mag niet verder gaan dan strikt noodzakelijk en binnen de kaders waarin hij toezicht houdt.

- *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*

De toezichthouder moet zich verder houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Zo moet hij onder andere zijn taak vervullen zonder vooringenomenheid (art. 2:4 Awb), rust er op hem een geheimhoudingsplicht (art. 2:5), vergaart hij de nodige kennis en de af te wegen belangen (3:2 Awb) en gebruikt hij zijn bevoegdheid niet voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend (3:3 Awb). Ook de ongeschreven beginselen zijn van toepassing, zoals het vertrouwensbeginsel.

Medewerkingsplicht

Een ieder is verplicht aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. Een uitzondering vormt hierop degene die uit hoofde van een ambt, beroep of wettelijk voorschrift verplicht is tot geheimhouding, voor zover dit uit hun geheimhoudingsplicht voortvloeit. Geen medewerking verlenen is een strafbaar feit (art. 184 Sr).

[1] Art. 3 lid 2 Awob.

[2] Art. 3 lid 3 Awob.

[3] ABRvS 23 april 2014, AB 2015/114

[4] Te vinden op hun website: <https://nvvb.nl/nl/producten/handreikingen/protocol-huisbezoek-toezichthouders-brp>.

6 Voornemen en zienswijze

Bij de procedure tot het opleggen van een dwangsom op grond van artikel 2:37 en 2:38 APV en art. 125 Gemeentewet worden de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht in acht genomen. Alvorens over te gaan tot het opleggen van een dwangsom zal aan belanghebbenden de gelegenheid worden geboden een zienswijze in te dienen op het voorgenomen besluit.

7 Afwijkingsbevoegdheid

De burgemeester heeft bij zijn/haar besluitvorming over een te treffen maatregel een inherente afwijkingsbevoegdheid. De stappen in de handhavingsmatrix gelden als uitgangspunt. Als de feiten en omstandigheden hiertoe aanleiding geven, kan de burgemeester afwijken van de uitgangspunten (artikel 4:84 Algemene wet bestuursrecht).

8 Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op de dag na publicatie in het Elektronisch Gemeenteblad.

9 Citeertitel

Dit besluit kan worden aangehaald als 'Beleidsregel handhaving digitaal nachtregister, gemeente Gilze en Rijen'

Aldus vastgesteld op 1 januari 2020

De burgemeester van Gilze en Rijen,

A.J.W. Boelhouwer