

Beleidsregel van de burgemeester van de gemeente Zaltbommel houdende regels omtrent handhaving van het digitaal nachtregister

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 artikel 438, eerste lid van het Wetboek van Strafrecht (hierna: WvSr). Daarnaast is deze eis ook opgenomen in artikel 2:37 van de Algemene Plaatselijke Verordening Zaltbommel 2021 (hierna: APV). Het vastgestelde model voor de gemeente Zaltbommel 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. 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 de locatie van het nachtverblijf als criminele ontmoetingsplaats te gebruiken. Ook een eventueel minder bonafide ondernemer wordt hiermee gedwongen een degelijke administratie te voeren. In deze beleidsregel is aangegeven op welke wijze van de bevoegdheid tot handhaving van de verplichtingen gebruik wordt gemaakt.

2 Invoering Digitaal Nachtregister

In het geval van illegale bewoning is het gewenst dat aanbieders/exploitanten van nachtverblijf kunnen worden gecontroleerd. Om deze controle mogelijk te maken is iedereen die beroepsmatig overnachting aanbiedt, verplicht een nachtregister bij te houden. Het nachtregister is verplicht op grond van artikel 438, eerste lid WvSr. Het bijhouden van een digitaal nachtregister is door de burgemeester verplicht gesteld op grond van artikel 2:37 APV. Omwille van een zo efficiënt en effectief mogelijk gebruik van het nachtregister en om de exploitant te ontzorgen, is besloten tot het gebruik van een digitale versie. Hiermee hoeven de exploitanten geen papieren versies of andere systemen meer bij te houden. Het register is niet gekoppeld aan systemen van andere overheden.

Om ondernemers in de recreatiesector met een hotel of recreatiepark 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:

- een recreatieondernemer kan aantonen dat hij een systeem heeft dat gekoppeld is aan een slagboom of een online reserveringssysteem; en
- een recreatieondernemer kan aantonen dat hij een systeem heeft waarin hij alle gegevens registreert die de gemeente in de APV verplicht stelt; en
- 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) ontheffing op de basisregel mogelijk. In zo'n geval wordt het aan de burgemeester voorgelegd om deze locatie als uitzondering aan te wijzen. Voor alle andere (recreatie)ondernemers geldt wel het digitaal nachtregister van de gemeente.

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. Overtredingen kunnen zowel op basis van het strafrecht als op basis van het bestuursrecht worden aangepakt.

Dit beleid betreft handhaving van de artikelen 2:37 en 2:38 APV en is gebaseerd op artikel 4:81 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Het beleid beperkt zich tot het bestuursrecht en meer specifiek de herstelsanctie: de last onder dwangsom (artikel 125 Gemeentewet juncto artikel 5:32 Awb). 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, heeft dit voor de voormalige overtreder geen financiële consequenties. Herhaalt de overtreding zich dan verbeurd hij alsnog een dwangsom van rechtswege. De dwangsom is dus een financiële prikkel om de situatie te herstellen en hersteld te houden. 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 direct een boete opgelegd. Het bevoegd gezag is in dat geval het Openbaar Ministerie.

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 Handhavingmatrix

Artikel 2:37 Nachregister

De houder van een inrichting of een voor hem handelend persoon is verplicht een register, als bedoeld in artikel 438 van het Wetboek van Strafrecht bij te houden dat is ingericht volgens het door de burgemeester vastgestelde model.

Wie is de overtreder?

De overtreder is de houder van een inrichting of een voor hem handelend persoon.

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 dan wel in verband met de uitoefening van beroep of bedrijf aan personen de mogelijkheid van nachtverblijf verschaft. Onder een inrichting vallen in ieder geval hotels, campings, vakantiehuizen, bed & breakfasts, jachthavens en huisvestingsvoorzieningen. (artikel 2:35 APV) (nieuw vast te stellen)

Deze beleidsregel is derhalve ook van toepassing op de locaties waar arbeidsmigranten overnachting wordt geboden.

Tabel 1: Handhaving niet of niet juist voeren van het nachregister

Constatering	Actie	Sanctie*	Juridische basis
Niet of niet juist voeren van het digitaal nachregister	1 ^e constatering	Voornemen tot opleggen van last onder dwangsom van € 1.500,00 ineens en mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze; aanbieden van hersteltermijn van 7 dagen. Afhankelijk van zienswijze opleggen last onder dwangsom van € 1.500,00 ineens. Begunstigingstermijn van 7 dagen	artikel 2:37 APV en artikel 125 Gemeentewet, juncto artikel 5:32 Awb
	2 ^e constatering binnen 5 jaar na eerste constatering	Invorderen opgelegde dwangsom en opleggen last onder dwangsom van € 2.500,00 ineens; begunstigingstermijn van 7 dagen	
	3 ^e constatering binnen 5 jaar na eerste constatering	Invorderen opgelegde dwangsom en opleggen last onder dwangsom van € 5.000,00 ineens; begunstigingstermijn van 7 dagen	
	4 ^e constatering binnen 5 jaar of latere overtredingen	Invorderen opgelegde dwangsom en opleggen last onder dwangsom van € 10.000,00 ineens; begunstigingstermijn van 7 dagen	

* Toelichting bij het sanctiebedrag

Indien de sanctie wordt toegepast bij de bewoning van een inrichting door arbeidsmigranten, dan is de hoogte van het bedrag gericht op de huisvesting van vier arbeidsmigranten. Indien de locatie wordt gebruikt voor de huisvesting van meer dan vier arbeidsmigranten dan wordt het sanctiebedrag verhoogd met 20% van het in de matrix genoemde basisbedrag per extra bewoner. Zo wordt bijvoorbeeld bij de bewoning van zes arbeidsmigranten een sanctie bepaald van € 2.100,00, € 3.500,00 en € 7.000,00 bij de 2^e respectievelijk de 3^e respectievelijk de 4^e constatering.

Artikel 2:38 Verschaffing gegevens nachregister

Degeene 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, dag van aankomst en de dag van vertrek te verstrekken.

Wie is de overtreder?

Eenieder die in een inrichting nachtverblijf houdt of de kampeerder.

Tabel 2: Handhaving niet of niet juist opgeven gegevens

Constatering	Actie	Sanctie	Juridische basis
Niet of onjuiste verschaffing gegevens nachtregister	1 ^e constatering	Voornemen tot opleggen van last onder dwangsom van € 250,00 ineens en mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze; aanbieden van hersteltermijn van 7 dagen. Afhankelijk van zienswijze opleggen last onder dwangsom van € 250,00 ineens. Begunstigingstermijn van 7 dagen	Artikel 2:38 APV en artikel 125 Gemeentewet juncto 5:32 Awb
	2 ^e constatering binnen 5 jaar na eerste constatering	Invorderen opgelegde dwangsom en opleggen last onder dwangsom van € 350,00 ineens; begunstigingstermijn van 7 dagen	
	3 ^e constatering binnen 5 jaar na eerste constatering	Invorderen opgelegde dwangsom en opleggen last onder dwangsom van € 500,00 ineens; begunstigingstermijn van 7 dagen	
	4 ^e constatering binnen 5 jaar na eerste constatering en later	Invorderen opgelegde dwangsom en opleggen last onder dwangsom van € 1.000,00 ineens; begunstigingstermijn van 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 Awb. 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.

De bevoegdheden in dit kader 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'. 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. Dat kan bijvoorbeeld omdat deze specifieke deskundigheid hebben. Hij kan ook 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 APV en artikel 3, tweede lid van de Algemene wet op het binnentreden (Awbi). Hiertoe wordt slechts overgegaan indien het doel waartoe wordt binnengetroten, het binnentreden zonder toestemming van de bewoner redelijkerwijs vereist.

Het middel kan alleen worden ingezet indien:

- het vermoeden van een illegale situatie voldoende serieus is en
- het voor de bevestiging van dit vermoeden redelijkerwijs noodzakelijk is dat toegang wordt verkregen tot die woning, omdat geen minder ingrijpende middelen aanwezig zijn.

Tegen de machtiging kan bezwaar worden gemaakt door de bewoner.

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 zijn het taakvervullingscriterium en de medewerkingsplicht van belang.

Vorderen van inzage van 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 WvSr).

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. De toezichthouder moet duidelijk maken wat hij precies wil inzien en met welk doel.

Algemeen normerend kader

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

Legitimatiebewijs

Zo heeft de toezichthouder te allen tijde zijn legitimatiebewijs bij zich (art. 5:12 Awb). Deze moet hij tonen als erom gevraagd wordt. Ter voorkoming van de vraag, tonen de toezichthouders al bij aanvang van de controle hun legitimatiebewijs.

Taakvervullingscriterium

Daarnaast maakt de toezichthouder van zijn bevoegdheden slechts gebruik voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is (5:13 Awb). Dit heet het taakvervullingscriterium. Hij mag niet verder gaan dan strikt noodzakelijk en binnen de kaders, waarin hij toezicht houdt. Voor de controles van het nachregister houdt dit ook in dat de toezichthouder bij aanvang van zijn controle duidelijk aangeeft, dat zijn controlebevindingen worden getoetst aan de gegevens van het nachregister, maar ook aan die van de Basisregistratie Personen (BRP). Deze laatste toets is noodzakelijk als de aangetroffen personen niet in het nachregister staan vermeld.

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

De toezichthouder moet zich verder houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Daarover is het volgende bepaald:

- Zo moet de toezichthouder onder andere zijn taak vervullen zonder vooringenomenheid (art. 2:4 Awb).
- Er rust op hem een geheimhoudingsplicht (art. 2:5 Awb).
- Hij vergaart bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de af te wegen belangen (3:2 Awb).
- Hij gebruikt 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 (art. 5:20 Awb). Een uitzondering hierop vormt degene die uit hoofde van een ambt, beroep of wettelijk voorschrift verplicht is tot geheimhouding, voor zover dit uit hun geheimhoudingsplicht voortvloeit. Bewust geen medewerking verlenen is een strafbaar feit (art. 184 WvSr).

6 Afwijkingsbevoegdheid

De burgemeester heeft bij zijn besluitvorming over een te treffen maatregel een inherente afwijkingsbevoegdheid. De stappen in de handhavingmatrix gelden als uitgangspunt. Als de feiten en omstandigheden van het specifieke geval hiertoe aanleiding geven, kan de burgemeester afwijken van de uitgangspunten (artikel 4:84 Awb).

7 Inwerkingtreding

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

8 Citeertitel

Dit besluit kan worden aangehaald als 'Beleidsregel handhaving digitaal nachregister gemeente Zaltbommel'.

Aldus vastgesteld op 16-11-2021

*De burgemeester van Zaltbommel,
P.C. van Maaren*