

Amsterdam, 9 September 2022

Aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mevrouw van Huffelen,

Naar aanleiding van een digitaal overleg op 7 maart 2022 zijn wij gevraagd om een aantal vragen te beantwoorden die zien op de mogelijkheid om personen die korter dan drie maanden in Nederland verblijven of van wie de duur van het verblijf nog niet kan worden vastgesteld verplicht te registreren in de Basis Registratie Personen (BRP). Op 13 april, 16 mei en 15 juni hebben drie bijeenkomsten plaatsgevonden bij de Universiteit Utrecht waarbij alle ondertekenende onderzoekers aanwezig waren. In die bijeenkomsten is ervoor gekozen om onze gezamenlijke zienswijze over de aan ons gestelde vragen middels deze brief aan u aan te bieden.

Wij hebben ervoor gekozen om per vraag een antwoord te formuleren. Dit onderzoek ziet met name op de reikwijdte van Richtlijn 2004/38 (de ‘Burgerschapsrichtlijn’) omdat deze Richtlijn de meeste beperkingen stelt aan eventuele inschrijvings- en meldplichten voor *EU burgers en (derderlander) familieleden*. Eventuele beperkingen ten aanzien van niet-EU burgers die buiten deze Richtlijn vallen zijn in mindere mate meegenomen. Daarnaast bevat deze brief drie bijlagen. Bijlage 1 bevat een vergelijking van de procedure voor inschrijving en de plichten van ingeschrevenen in de Registratie Niet-ingezetenen (RNI) en de BRP, bijlage 2 bevat een beschrijving van de meldplicht in België. België kent de verplichting voor iedereen die het land binnenkomt om zich te *melden*. Dit betekent niet dat deze personen zich ook *inschrijven*. Dit onderscheid kan mogelijk ook relevant zijn in de Nederlandse situatie: het EU recht maakt namelijk onderscheid tussen een inschrijvingsplicht en een aanwezigheidsmelding (zie antwoord op vraag 3). De cursief weergegeven vragen zijn overgenomen uit de stukken zoals wij deze hebben ontvangen naar aanleiding van het digitale overleg op 7 maart 2022.

1. *Kunnen personen bij aankomst in Nederland worden verplicht om zich te laten inschrijven als ingezetene in de basisregistratie personen (BRP) in een Nederlandse gemeente als de verwachte duur van het verblijf in Nederland niet kan worden vastgesteld of korter is dan drie maanden?*
Graag een onderscheid naar doelgroep, voor zover relevant:
 - a) *Werknemers in de zin van artikel 1, eerste lid, onderdeel k, van de Wet SUWI, althans personen die gedurende een bepaalde tijd voor een ander onder diens gezag prestaties verricht tegen beloning (in Nederland), of werkzoekenden;*
 - b) *Dienstverrichters in de zin van artikel 101, eerste lid, VWEU en de daarop gebaseerde jurisprudentie (HVJEU C-1/12, EU:C:2013:127) (personen die diensten tegen beloning aanbieden op een bepaalde markt (in Nederland) en hun werkzaamheden ten opzichte van hun opdrachtgever als onafhankelijke marktdeelnemers verrichten)*
 - c) *Studenten in de zin van de Wet educatie en beroepsonderwijs (artikel 1.1., onderdelen n2, n3, n4 en n5) of personen die in het kader van hun opleiding stage lopen;*
 - d) *Personen die in Nederland verblijven voor een ander doel dan genoemd onder a, b en c (bijv. vakantie, familiebezoek)*
 - e) *Unieburgers en niet-Unieburgers*

Ter inleiding

In deze vraag wordt verzocht, indien relevant, onderscheid te maken naar doelgroep waarbij een aantal doelgroepen en het onderscheid Unieburgers en niet-Unieburgers is gemaakt. Het is onze opvatting dat het belangrijkste onderscheid dat gemaakt dient te worden bij de beantwoording van deze vraag het onderscheid is tussen enerzijds begunstigden die onder de werkingssfeer van Richtlijn 2004/38/EG (de ‘Burgerschapsrichtlijn’) vallen en anderzijds personen die daarbuiten vallen. Unieburgers en hun familieleden – echtgenoot, geregistreerd partner en afhankelijke rechtstreekse

bloedverwanten in neergaande en opgaande lijn¹ – vallen als begunstigden onder Richtlijn 2004/38/EG wanneer zij zich begeven naar of verblijven in een andere lidstaat dan die waarvan zij de nationaliteit bezitten.² Dit geldt dus voor *Unieburgers* die onder alle categorieën a-d hierboven vallen, en hun *familieleden*. Dit onderscheid wijkt op onderdelen af van het onderscheid tussen Unieburgers en niet-Unieburgers: ook niet-Unieburgers (zogenaamde derdelanders) die een familielid zijn van een Unieburger die gebruik maakt van het recht op vrij verkeer zijn begunstigden van Richtlijn 2004/38/EG. De onderzoekers hebben voor dit onderscheid gekozen omdat de vraag die gesteld wordt, is gekoppeld is aan de werking van Richtlijn 2004/38/EG.

In wat volgt worden ten aanzien van de begunstigden onder Richtlijn 2004/38/EG twee relevante artikelen besproken. Artikel 8 van deze Richtlijn stelt beperkingen aan een *inschrijvingsplicht* en artikel 5(5) stelt beperkingen aan een *aanwezigheidsmelding*. We concluderen dat een plicht tot inschrijving als ingezetene in de BRP binnen de eerste drie maanden na binnenkomst niet gebaseerd kan worden op de inschrijvingsplicht onder artikel 8. Artikel 5(5) laat weliswaar meer ruimte, maar de huidige regels ten aanzien van inschrijving als ingezetene in de BRP lijken verder te gaan dan de eisen die aan een aanwezigheidsmelding gesteld mogen worden.

Voorafgaand moet worden opgemerkt dat het niet voldoen aan administratieve formaliteiten zoals een verplichte inschrijving of aanwezigheidsmelding nooit kan worden tegengeworpen aan Unieburgers wanneer zij op een later moment hun vrij verkeersrechten – zoals een recht op gelijke behandeling – willen uitoefenen. Het recht op vrij verkeer ontstaat namelijk van rechtswege en elk ander bewijsmiddel is toegelaten.³

Inschrijvingsplicht onder Richtlijn 2004/38/EG

Ter beantwoording van de vraag – of van Unieburgers en hun familieleden verlangd kan worden dat zij zich inschrijven als ingezetene in de BRP bij de gemeente wanneer de verwachte duur onbekend is of korter dan drie maanden – richten wij ons eerst op artikel 8 van Richtlijn 2004/38/EG. In dit artikel wordt bepaald dat lidstaten pas voor verblijfsperiodes *langer* dan drie maanden aan Unieburgers en hun familieleden de verplichting mogen opleggen om zich te laten *inschrijven* bij de bevoegde autoriteiten.⁴ Artikel 8(2) bepaalt tevens dat de termijn voor deze inschrijving niet korter mag zijn dan drie maanden na binnenkomst. Concluderend kan er dus geen inschrijvingsplicht in de BRP op grond van artikel 8 Richtlijn 2004/38 worden afgedwongen binnen de eerste drie maanden na binnenkomst, ongeacht of de verwachte verblijfsduur korter is dan drie maanden of niet kan worden vastgesteld.

Aanvullend willen wij de volgende beperkingen niet onbenoemd laten. De documenten die van Unieburgers en hun gezinsleden verlangd mogen worden in het kader van een dergelijke inschrijving zijn vooral gericht op de beoordeling en vaststelling van de vraag of er sprake is van rechtmatig verblijf in de zin van artikel 7 Richtlijn 2004/38/EG, dat wil zeggen als werknemer of zelfstandige, economisch zelfvoorzienende of student. Artikel 8 staat daarom slechts toe dat Unieburgers een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort overleggen, alsmede bewijs aangaande werkzaamheden, of voldoende middelen van bestaan en een ziektekostenverzekering en/of inschrijving bij een onderwijsinstelling afhankelijk van het verblijfsdoel. Aan een inschrijving in de zin van artikel 8 mogen geen aanvullende eisen worden gesteld, ongeacht of dit voor of na drie maanden na aankomst is. Van derdelander familieleden mogen slechts extra bewijsstukken verlangd worden om de relatie met een EU-burger vast te stellen, zoals een document waaruit de verwantschap of het bestaan van een geregistreerd partnerschap of duurzame relatie blijkt.⁵ Na inschrijving dienen de autoriteiten onmiddellijk een verklaring van inschrijving af te geven. In het belang van de context van artikel 8 dient vermeld te worden dat de Immigratie en Naturalisatiedienst tot de afschaffing

¹ Artikel 2(2). Voor andere categorieën dient de lidstaat het verblijf te vergemakkelijken, artikel 3(2).

² Artikel 3(1).

³ Overweging 11 en artikel 25(1) Richtlijn 2004/38/EG.

⁴ Overweging 12, artikel 8(1) en 8(2).

⁵ Zie artikel 8(5).

hiervan in 2014 een zogeheten ‘meldplicht’ voor Unieburgers hanteerde.⁶ Voor derdelander familieleden van Unieburgers bestaat deze ‘meldplicht’ nog steeds en geeft de IND een verblijfskaart af op grond van artikel 9 en 10 van de Richtlijn 2004/38/EG. Ten slotte dient opgemerkt te worden dat aangezien de inschrijvingsplicht in de zin van artikel 8 van Richtlijn 2004/38 raakt aan de beoordeling van het verblijfsrecht, dit volgens vaste Nederlandse jurisprudentie binnen de bevoegdheid van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid valt en buiten die van de gemeenten.⁷

Aanwezigheidsmelding

Artikel 8 Richtlijn 2004/38 laat echter artikel 5(5) van deze Richtlijn onverlet. Artikel 5(5) bepaalt:
*“De lidstaat kan de betrokkene opleggen zijn aanwezigheid op het grondgebied binnen een aanvaardbare, niet-discriminerende termijn mede te delen. Niet-naleving van deze verplichting kan worden bestraft met niet-discriminerende en evenredige sancties.”*⁸

Artikel 5(5) biedt dus de mogelijkheid tot een *aanwezigheidsmelding*. Deze aanwezigheidsmelding lijkt een gedeeltelijke codificatie van de jurisprudentie van het Hof van Justitie en met name van de uitspraken *Watson*⁹ en *Messner*¹⁰ (zie bijlage 3). De kern van deze uitspraken is dat lidstaten van Unieburgers, ongeacht hun reden van inreizen (werk, studie of toerisme), mogen verlangen dat zij hun aanwezigheid na aankomst *melden* met als doel nauwkeurige kennis te verkrijgen van de migratie van en naar hun grondgebied. Deze meldplicht dient echter wel aan de volgende voorwaarden te voldoen:

- De controle op de nakoming mag niet (indirect) leiden tot een beperking op het uitoefenen van het fundamentele recht op vrij verkeer.
- De termijn voor het melden dient redelijk te zijn, met name om de Unieburger de kans te geven alle zaken te regelen. Het Hof vindt een termijn van drie dagen in ieder geval onevenredig.
- De sancties op niet-nakoming dienen evenredig en niet-discriminerend te zijn. Hoewel de sancties vergelijkbaar moeten zijn met de sancties voor vergelijkbare lichte overtredingen door eigen onderdanen, is dit niet voldoende. Ook al zouden de sancties vergelijkbaar zijn, als zij een belemmering van het vrij verkeer veroorzaken, dan is een dergelijke sanctie niet toegestaan. Uit de jurisprudentie volgt dat een gevangenisstraf in ieder geval onevenredig is.

Samenvattend is het lidstaten dus toegestaan om te eisen dat Unieburgers en hun familieleden zich binnen een redelijke termijn melden bij de relevante autoriteiten om hun aanwezigheid kenbaar te maken. Een dergelijke aanwezigheidsmelding dient ongecompliceerd te zijn: de betrokkene dient de autoriteiten alleen te informeren over bijvoorbeeld naam, verblijfplaats en contactgegevens, waarbij ter verificatie alleen een geldig identiteitsbewijs of paspoort verlangd mag worden. Eventuele boetes voor niet naleven van deze aanwezigheidsmelding zouden evenredig en niet-discriminerend moeten zijn, bijvoorbeeld in de vorm van een relatief lage bestuurlijke boete die consistent en niet-discriminerend wordt toegepast.

De vraag is of inschrijving als ingezetene in de BRP voldoet aan deze eisen. Dit lijkt niet het geval. Momenteel vereist de wet BRP namelijk dat personen die naar redelijke verwachting langer dan vier maanden in Nederland verblijf houden, zich binnen vijf dagen bij de gemeente waar ze wonen in het BRP laten inschrijven waarbij een aanzienlijk aantal gegevens en documenten lijkt te worden verlangd (zie bijlage 2). Aangezien het Hof in het arrest *Messner* oordeelde dat een termijn van drie

⁶ Staatsblad 2014, 268.

⁷ Centrale Raad van Beroep (18 maart 2013), ECLI:NL:CRVB:2013:BZ3854.

⁸ Deze bepaling lijkt de definitieve versie van conceptartikel 6(5) van het gewijzigd voorstel van de Commissie: *“Het recht van de burger van de Unie het grondgebied van een lidstaat binnen te reizen, omvat het recht er voor een periode van ten hoogste zes maanden te verblijven zonder enige andere voorwaarde of formaliteit dan het bezit van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort. De lidstaat kan de betrokkene enkel verplichten zijn aanwezigheid op het grondgebied kenbaar te maken binnen een termijn die niet korter mag zijn dan vijftien dagen.”* COM/2003/0199 def.

⁹ HvJEU, C-118/75, *Watson* (7 Juli 1976), ECLI:EU:C:1976:106.

¹⁰ HvJEU C-265/88, *Messner* (12 December 1989), ECLI:EU:C:1989:632

dagen na aankomst op het grondgebied onevenredig is, lijkt vijf dagen ook aan de korte kant. Veiliger zou een termijn van bijvoorbeeld 15 dagen zijn.¹¹ Daarnaast lijkt de huidige procedure rondom een volledige inschrijving in de BRP te veelomvattend en belastend om als aanwezigheidsmelding in de zin van artikel 5(5) te kwalificeren. Een beperking van het vrij personenverkeer valt met name te voorzien indien bewijsstukken omtrent levensgebeurtenissen zoals geboorteakten of huwelijksakten (al dan niet van meereizende derdelander familieleden) worden vereist in het kader van een verplichting tot het melden van de aanwezigheid.

Niet-EU burgers die niet onder Richtlijn 2004/38 vallen

Voor derdelanders die niet als begunstigde onder Richtlijn 2004/38/EG vallen, gelden mogelijk andere regels. Het wettelijk regime, en daarmee ook de regels die gesteld kunnen worden omtrent inschrijving of registratie is afhankelijk van het doel waarmee zij Nederland inreizen (bijvoorbeeld voor verblijf in de vrije termijn in verband met vakantie of familiebezoek, om asiel aan te vragen of om hier te studeren of te werken). Per verblijfsdoel zal bepaald moeten worden wat het wettelijk regime is en of dit regime zich verdraagt met een verplichting tot registratie in de BRP. Gelet op de vraagstelling en met name de duur die daarin is opgenomen – drie maanden of de duur is nog niet bekend – ligt het in de rede dat het hier met name gaat om derdelanders die hier verblijven in de vrije termijn (90 van de 180 dagen). Het is immers niet goed denkbaar dat er derdelanders naar Nederland komen waarvan nog niet bekend is of zij langer dan drie maanden verblijven. Of zij verblijven in de vrije termijn en moeten voldoen aan het wettelijk regime dat hierbij hoort (Schengengrenscore, Visumcode en aanverwante wet- en regelgeving) of zij dienen een verblijfsvergunning regulier dan wel asiel aan te vragen nu zij langer dan drie maanden willen verblijven en daarmee om toelating in Nederland vragen. Overigens moet worden opgemerkt dat derdelanders die in de vrije termijn verblijven en geen verblijfstitel hebben niet mogen werken in Nederland. Bij de beantwoording van vraag 2 tot en met 8 zullen wij alleen nog ingaan op de vraag welke mogelijkheden er bestaan indien de personen vallen onder de werkingssfeer van Richtlijn 2004/38/EG. Het verplichten tot inschrijving in de BRP van derdelanders die niet onder de werkingssfeer van Richtlijn 2004/38/EG vallen en die hier korter dan drie maanden verblijven of van wie de verblijfsduur niet kan worden vastgesteld, vereist een apart onderzoek.

Een bijzonder geval doet zich voor wanneer een derdelander vanuit een andere lidstaat wordt uitgezonden naar Nederland in het kader van grensoverschrijdende dienstverlening onder Detacheringsrichtlijn 96/71/EG. In beginsel is er geen reden waarom deze Richtlijn en de Handhavingsrichtlijn (Richtlijn 2014/67/EU) in de weg zouden staan aan een verplichte inschrijving in de BRP, mits de procedure proportioneel is en geen belemmering van het vrij verkeer van de dienstverrichter vormt. Dat betekent dat het belangrijk is om redelijke termijnen te hanteren en te voorkomen dat er meer documentatievereisten gesteld worden dan alleen een paspoort of identiteitskaart.

- 2. Kan aan meereizende partners en kinderen van de in de eerste vraag, onderdelen a-c genoemde categorieën personen tevens een verplichting worden opgelegd tot inschrijving als ingezetenen in het BRP in een Nederlandse gemeente als de verwachte duur het verblijf in Nederland niet kan worden vastgesteld of korter is dan drie maanden?*

Voor familieleden van Unieburgers geldt dat deze dezelfde verplichting opgelegd kunnen krijgen als Unieburgers (artikel 6 lid 2 Richtlijn 2004/38 EG). Voor het antwoord op deze vraag verwijzen wij dan ook naar het antwoord op vraag 1.

- 3. Kan de inhoudingsplichtige in de zin van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 worden verplicht om voor zijn werknemers (als bedoeld in vraag 1, onderdeel a) die niet in de BRP zijn ingeschreven aangifte van verblijf en adres te doen?*

¹¹ Zie bijvoorbeeld het conceptartikel 6(5) van het gewijzigd voorstel van de Commissie, COM/2003/0199 def. Zie voetnoot 7 hierboven.

Deze verplichting lijkt niet in strijd met Richtlijn 2004/38/EG in het kader van het recht op vrij verkeer zolang deze verplichting niet indirect tot een beperking van het vrij verkeer leidt.¹²

Dit betekent nog niet dat het mogelijk is om een verplichting op te leggen. Dit hangt af van de sectorale (Europese) wetgeving en welke vereisten daarin opgenomen over het uitvragen van gegevens. Daarnaast doet zich de vraag voor of die gegevens dan gedeeld kunnen worden met de gemeenten. Dit hangt af van toepasselijke privacywetgeving.

Met betrekking tot die sectorale wetgeving willen wij in ieder geval het volgende opmerken. In TK 2019-2020, 29861, nr. 52 is op deze verplichting voor de werkgever al op de volgende wijze ingegaan:

“Artikel 7:655 BW bepaalt dat de werkgever verplicht is een schriftelijke of elektronische opgave te verstrekken van (onder meer) de naam en woonplaats van de werknemer. In artikel 7:690 BW wordt de uitzendovereenkomst als bijzondere vorm van een arbeidsovereenkomst benoemd, zodat ook bij uitzendovereenkomsten deze voorwaarde geldt. Dat betekent dat degene met wie de werknemers een arbeidsovereenkomst hebben, een overzicht moet hebben van de woonadressen”

Artikel 7:655 BW is alleen bedoeld voor informatie vanuit de werkgever richting de (gedetacheerde) werknemer. Deze bepaling kan in die zin niet direct in stelling worden gebracht om de werkgever te verplichten de aangifte van verblijf en adres in het BRP te doen.

Het is lastig om vast te stellen of de regering aan het bestaan van art. 7:655 BW een argument kan ontleen om van EU-arbeidsmigranten te verlangen dat zij zich meteen inschrijven in het BRP zodra zij in Nederland verblijf houden in verband met de uitvoering van hun arbeidsovereenkomst. Voor zover er vanuit werkgevers(- en/of werknemers)kant ‘red tape’ -achtige bezwaren zouden komen, kunnen die gepareerd worden nu, gelet op de infoplicht op grond van art. 7:655 BW voor tewerkstellingen in Nederland vanaf dag één van het verblijf aan beide partijen bekend zou moeten zijn wat de Nederlandse werk- en woonplaats van de werknemer is.

In aanvulling op het antwoord op vraag 1 geldt ook hier dat als de Unieburger zich niet meteen inschrijft, een sanctie lastig is gezien het onderscheid tussen de inschrijvingsplicht uit artikel 8 en de aanwezigheidsmeldingsplicht uit artikel 5(5) van Richtlijn 2004/38/EG. Als de werknemer echter niet aan een dergelijke verplichting zou kunnen voldoen, omdat de werkgever zijn plicht op grond van art. 7:655 BW richting de werknemer niet nakomt, zou de werkgever volgens ons wel een afschrikwekkende sanctie opgelegd kunnen krijgen.

4. *Is het mogelijk om iemand die daar zelf om verzoekt (vrijwillig) in te schrijven als ingezetene indien de verwachte duur van het verblijf in NL niet kan worden vastgesteld- en kan diegene er vervolgens toe worden verplicht om wijzigingen van gegevens door te geven (zoals een adreswijziging)?*

Als een EU-burger er zelf voor kiest om zich in te schrijven, ook als diegene dat doet binnen de periode van de eerste drie maanden van verblijf in Nederland, dan gelden daarna ook de verplichtingen die de BRP oplegt aan personen die zich hebben ingeschreven.

Alternatieven registratie

5. *Indien het antwoord op vraag 1 “nee” luidt: zijn er andere mogelijkheden om personen die in Nederland verblijven als werknemer of werkzoekende, dienstverrichter of student te*

¹² Het Hof van Justitie bepaalde in *Watson*: “Overwegende ten aanzien van de verplichting van ingezetenen van de ontvangende Lid-Staat om de personalia van door hen geherbergde vreemdelingen aan de openbare instanties mede te delen, dat zodanige bepalingen, die in wezen tot de interne rechtsorde van de Lid-Staat behoren, vanuit gemeenschapsrechtelijk standpunt slechts bekritiseerd kunnen worden voor zover zij indirect de vrijheid van het personenverkeer beperken.” HvJEU, C-118/75, *Watson* (7 Juli 1976), ECLI:EU:C:1976:106, r.o. 23.

verplichten om zich te laten registreren in Nederland (anders dan in de BRP), of om andere partijen te verplichten om personen die in Nederland verblijven als werknemer, dienstverrichter of student te (laten) registreren (anders dan in de BRP), bijvoorbeeld middels verplichtingen in de sectorale wetgeving?

Zo lang de verplichting tot inschrijving neergelegd in sectorale werking niet neerkomt op inschrijving in de zin van artikel 8 van Richtlijn 2004/38/EG, is dit niet in strijd met deze Richtlijn. Dat betekent niet dat het mag. Of een dergelijke verplichting rechtmatig is hangt af van de sectorale (Europese) wetgeving en welke vereisten daarin zijn opgenomen over het uitvragen van gegevens. Daarnaast doet zich de vraag voor of die gegevens dan gedeeld kunnen worden met de gemeenten. Dit hangt af van toepasselijke privacywetgeving. Het antwoord op deze vraag staat daarom los van de uitleg van Richtlijn 2004/38/EG.

Niet-ingezetenen

6. *Kan opgave van een tijdelijk verblijfsadres als voorwaarde worden gesteld voor inschrijving als niet-ingezetenene in de BRP, en daarmee voor het verkrijgen van een burgerservicenummer? Graag, voor zover relevant, onderscheid maken tussen*
 - a. *Unieburgers;*
 - b. *Niet-Unieburgers.*

Zoals blijkt uit het antwoord op vraag 1 mag er binnen de eerste drie maanden van verblijf *geen* verplichting tot inschrijving in de zin van artikel 8 van Richtlijn 2004/38/EG worden opgelegd voor personen die als begunstigde van Richtlijn 2004/38/EG aangemerkt kunnen worden. Voor zover een volledige inschrijving in de BRP wordt beschouwd als een dergelijke inschrijving kan dit niet van de Unieburger en zijn of haar familieleden worden verlangd. Wel kan in het kader van artikel 5(5) een aanwezigheidsmelding worden vereist. Indien de inschrijving als niet-ingezetenene in de BRP wordt gezien als aanwezigheidsmelding in de zin van artikel 5(5) kan de opgave van een tijdelijk verblijfsadres als voorwaarde worden gesteld. De vereisten voor die verplichting mogen echter niet verder gaan dan in het kader van een aanwezigheidsmelding worden verwacht. Voor een bespreking daarvan verwijzen we naar het antwoord op vraag 1. Voor derdelanders die niet vallen onder de werkingssfeer van Richtlijn 2004/38/EG hebben wij al opgemerkt dat dit een apart onderzoek vereist.

7. *Kunnen inhoudingsplichtingen in de zin van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 ertoe worden verplicht tijdelijke verblijfsadressen op te geven bij de minister van BZK t.b.v. de bijhouding van tijdelijke verblijfsadressen van niet-ingezetenen in de BRP?*

Voor het antwoord verwijzen we naar vraag 5.

8. *Indien het antwoord op vraag 7 bevestigend luidt: kan dit een nuttige bijdrage leveren aan een betere registratie van de (tijdelijke verblijfsadressen van) niet-ingezetenen?*

Zonder nader onderzoek te doen kunnen wij deze vraag niet beantwoorden. We hebben de overige (juridische) vragen beantwoord vanuit het perspectief van Richtlijn 2004/38/EG. Vraag 8 kan alleen dan beantwoord worden als een ander type onderzoek wordt verricht, waarbij eerst gedefinieerd wordt wat dan een nuttige bijdrage is en daarna empirisch onderzoek wordt verricht naar welke effecten (een andere wijze van) registreren van niet-ingezetenen die korter dan drie maanden in Nederland verblijven of waarvan de verblijfsduur niet kan worden vastgesteld heeft.

Wij hopen hiermee de vragen die aan ons zijn gesteld te hebben beantwoord. Indien er naar aanleiding van deze brief nog vragen opkomen, en/of indien verder juridisch dan wel empirisch onderzoek naar onderdelen van deze vraagstelling gewenst is, dan gaan wij hier graag opnieuw het gesprek met u over aan.

Hoogachtend,

mr. dr. Viola Bex-Reimert, Universiteit Utrecht

dr. Anita Böcker, Radboud Universiteit Nijmegen

prof. dr. Gareth Davies, Vrije Universiteit Amsterdam

dr. Mark Klaassen, Universiteit Leiden

mr. dr. Dion Kramer, Vrije Universiteit Amsterdam

prof. mr. Paul Minderhoud, Radboud Universiteit Nijmegen en Universiteit Utrecht

Bijlage 1: Vergelijking inschrijving in RNI (niet-ingezetene) en BRP (ingezetene)

- Voor inschrijving in de RNI is alleen een geldig identiteitsbewijs nodig en er wordt een beperkt aantal gegevens geregistreerd. In de BRP worden meer gegevens geregistreerd en er kunnen meer documenten worden gevraagd, alhoewel dit bij eerste inschrijving niet altijd gebeurt.
- Inschrijving in de BRP brengt ook verplichtingen voor de ingeschrevene met zich mee, waaronder de verplichting om verhuizingen binnen Nederland, vertrek uit Nederland (voor langer dan acht maanden) en bij terugkeer naar Nederland het nieuwe adres door te geven.
- Van enkele gemeenten die arbeidsmigranten liefst meteen inschrijven in de BRP begrepen we dat ‘inschrijving op dag 1’ niet te letterlijk moet worden genomen. Zij schrijven bij voorkeur na 2-3 weken in, als er meer zekerheid is dat de betrokkene blijft. Daarnaast hoeven arbeidsmigranten die zich meteen in de BRP laten inschrijven (in plaats van in de RNI) niet meteen ook meer documenten dan een geldig identiteitsbewijs te laten zien.
- Enkele gemeenten hebben al afspraken (al dan niet vastgelegd in een convenant) met werkgevers van arbeidsmigranten. Deze werkgevers geven adreswijzigingen en vertrek door aan de gemeente. De arbeidsmigranten hebben de werkgever daartoe gemachtigd. Gemeenten lijken niet te verwachten dat arbeidsmigranten die hier relatief korte tijd verblijven zelf deze wijzigingen doorgeven.

| RNI (Registratie Niet-Ingezetenen) | BRP |
|---|---|
| <p>De RNI is onderdeel van de BRP, maar wordt beheerd door de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG); is bedoeld voor personen in het buitenland die een relatie hebben met de Nederlandse overheid en voor personen die van plan zijn om korter dan 4 maanden (in een periode van 6 maanden) in Nederland te verblijven.</p> <p>Om in Nederland te kunnen werken is een BSN nodig; dit verkrijgt een niet-ingezetene bij de inschrijving in de RNI.</p> | <p>De Nederlandse gemeenten beheren de gegevens van ingezetenen. Elke gemeente heeft daarvoor een eigen bevolkingsadministratie. Inschrijving is verplicht voor personen die van plan zijn om langer dan 4 maanden (in een periode van 6 maanden) in Nederland te verblijven. Zij moeten zich binnen 5 dagen na vestiging in Nederland laten inschrijven. Wie nog geen BSN heeft, verkrijgt dit bij inschrijving in de BRP.</p> |
| <p>Inschrijving kan bij 19 RNI-loketten verspreid over Nederland. Men mag zelf kiezen bij welk loket. Men moet persoonlijk langskomen voor inschrijving. Inschrijving is gratis.</p> | <p>Inschrijving in de woongemeente. Men moet persoonlijk langskomen voor inschrijving. Inschrijving is gratis.</p> |
| <p>Welke gegevens worden geregistreerd (art. 2.69 Wet BRP; Bijlage 1 bij Besluit BRP):</p> <ul style="list-style-type: none"> • gegevens over de burgerlijke staat waar het betreft de naam, de geboorte, het geslacht en het overlijden; • gegevens over de nationaliteit; • gegevens in verband met het verblijfsrecht van de vreemdeling; • gegevens over het woonadres (in het buitenland); • gegevens over het burgerservicenummer (BSN) van de ingeschrevene. <p>Sinds januari 2021 wordt aan niet-ingezetenen die zich bij een RNI-loket inschrijven ook</p> | <p>Welke gegevens worden geregistreerd (art. 2.7 Wet BRP; Bijlage 1 bij Besluit BRP):</p> <ul style="list-style-type: none"> • gegevens over de burgerlijke staat waar het betreft de naam, de geboorte, het geslacht, de ouders, het huwelijk, dan wel geregistreerd partnerschap en eerdere huwelijken of eerder geregistreerde partnerschappen, de echtgenoot dan wel geregistreerd partner en eerdere echtgenoten of geregistreerde partners, de kinderen en het overlijden; • gegevens over curatele; • gegevens over het gezag dat over de minderjarige wordt uitgeoefend; • gegevens over de nationaliteit; |

| | |
|---|--|
| <p>gevraagd of ze toestemming willen geven om aanvullende contactgegevens (e-mailadres, telefoonnummer en voorkeurskanaal voor contact) te registreren. Dit is niet verplicht. Deze gegevens kunnen worden gebruikt om in contact te komen bij een calamiteit of crisis, zoals de coronapandemie; om de niet-ingezetene te informeren over rechten en plichten tijdens het verblijf in Nederland; voor vragen over de inschrijving in de RNI.</p> <p>Tijdelijke verblijfsadressen in Nederland: In juli 2021 heeft het parlement een voorstel tot wijziging van de Wet BRP aangenomen.¹³ Aan de opsomming, in artikel 2.69, eerste lid, onder a, van de persoonsgegevens die in de RNI worden opgenomen, zijn gegevens over het tijdelijk verblijfsadres en contactgegevens toegevoegd. Alle overheidsorganen en derden die tijdelijke verblijfsadressen nodig hebben, komen in aanmerking voor verstrekking van dat gegeven.¹⁴ Dit onderdeel van de wet is nog niet in werking getreden.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • gegevens in verband met het verblijfsrecht van de vreemdeling; • gegevens over de bijhoudingsgemeente en het adres in die gemeente, alsmede over het verblijf in Nederland en het vorige verblijf buiten Nederland en over het vertrek uit Nederland en het volgende verblijf buiten Nederland; • gegevens over het burgerservicenummer (BSN) van de ingeschrevene; • gegevens over de BSNs van de ouders, de echtgenoot, de eerdere echtgenoten, de geregistreerde partner, de eerdere geregistreerde partners en de kinderen; • gegevens over het gebruik door de ingeschrevene van de geslachtsnaam van de echtgenoot, de eerdere echtgenoot, de geregistreerde partner of de eerdere geregistreerde partner; • gegevens, noodzakelijk in verband met de uitvoering van de Kieswet; • gegevens, noodzakelijk in verband met de uitvoering van de Paspoortwet. |
| <p>Welke documenten nodig bij inschrijving:</p> <ul style="list-style-type: none"> • geldig identiteitsbewijs (paspoort of EU-identiteitskaart) | <p>Welke documenten nodig bij inschrijving:</p> <ul style="list-style-type: none"> • geldig identiteitsbewijs (paspoort of EU-identiteitskaart) <p>Daarnaast kunnen documenten van bepaalde levensgebeurtenissen worden gevraagd, zoals geboorteakte, huwelijksakte, erkenningsakte of echtscheidingsakte. Deze kunnen soms ook op een later moment worden aangeleverd. Documenten moeten origineel zijn (geen kopie). Bij een buitenlands document kan worden gevraagd om vertaling en/of legalisatie. Bij in EU-lidstaten afgegeven documenten wordt dit niet gevraagd.¹⁵</p> <p>Ook kan worden gevraagd om een ‘bewijs van bewoning’ (huur- of koopovereenkomst).</p> |
| <p>Plichten ingeschrevene: geen (behalve dat men zich bij een verblijf langer dan 4 maanden moet laten inschrijven bij de woongemeente als ingezetene)</p> | <p>Plichten ingeschrevene:</p> <ul style="list-style-type: none"> • verhuizingen binnen Nederland doorgeven (binnen 4 weken vóór of binnen 5 dagen na verhuizing) • veranderingen in persoonlijke gegevens doorgeven (bijv. huwelijk in het |

¹³ Wet van 14 juli 2021 (*Stb.* 2021, 396).

¹⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35648, nr. 10.

¹⁵ Verordening (EU) 2016/1191.

| | |
|--|---|
| | <p>buitenland; men moet dan ook originele documenten kunnen laten zien)</p> <ul style="list-style-type: none">• vertrek naar het buitenland voor een verblijf langer dan 8 maanden doorgeven (uiterlijk 5 dagen vóór vertrek)• bij terugkeer naar Nederland vanuit het buitenland nieuw adres opgeven bij woongemeente• gemeente kan om meer informatie over gegevens in de BRP vragen; ingeschrevene is verplicht om die informatie te geven |
|--|---|

Bijlage 2: Melding en registratie van niet-ingezetenen in België

Ten overvloede hebben de onderzoekers ook onderzocht hoe de registratie van niet-ingezetenen die korter dan drie maanden verblijven of waarvan de verblijfsduur niet kan worden vastgesteld verloopt in België. Daarover kan het volgende opgemerkt worden:

In België is de registratie van Unieburgers in de vreemdelingenwetgeving geregeld.

In België moet een Unieburger (en diens familieleden) zich **binnen tien dagen na binnenkomst** melden bij het gemeentebestuur van de verblijfsplaats (art. 41 bis Vreemdelingenwet).

Dit artikel geeft aan dat “De burger van de Unie die naar België komt voor een verblijf van ten hoogste drie maanden en zijn familieleden die hem begeleiden of vervoegen, die niet logeren in een logementshuis dat onderworpen is aan de wetgeving betreffende de controle op de reizigers, moeten hun aanwezigheid op het grondgebied binnen de tien werkdagen nadat zij het Rijk zijn binnengekomen melden bij het gemeentebestuur van de plaats waar zij verblijven, tenzij zij behoren tot één der categorieën van vreemdelingen die de Koning van deze verplichting heeft vrijgesteld.”

Indien de aanwezigheid niet binnen de in het eerste lid voorziene periode gemeld werd, kan er door de minister of zijn gemachtigde een administratieve geldboete van 200 euro geheven worden. Dit zou in de praktijk niet gebeuren (net als in Nederland).

De melding is dus niet nodig voor hen die in een ‘logementshuis’ verblijven, lees een hotel.

Zij die zich gemeld hebben krijgen een “melding van aanwezigheid” (op grond van art. 48 Vreemdelingenbesluit). Dit document is geen verblijfsdocument en wordt kosteloos verstrekt.

Op grond van artikel 18 Vreemdelingenbesluit zijn vrijgesteld van de verplichting zich bij het gemeentebestuur aan te melden :

- 1° de vreemdeling die tijdens een reis in België voor behandeling in een ziekenhuis of een soortgelijke verplegingsinrichting is opgenomen;
- 2° de vreemdeling die aangehouden is en in een strafinrichting of in een inrichting tot bescherming van de maatschappij gedetineerd is, (...).

Zij die langer dan drie maanden in België willen verblijven moeten binnen drie maanden na aankomst een aanvraag voor een verklaring van inschrijving doen bij het gemeentebestuur die dan de procedure voor de afgifte van zulke een verklaring (verblijfsvergunning) start (art. 42 Vreemdelingenwet). Indien de betrokkene een recht op verblijf heeft, krijgt hij een “verklaring van inschrijving”.

Conclusie: In België wordt dus een onderscheid gemaakt tussen de melding en de registratie.

Bijlage 3: Overzicht relevante jurisprudentie

De meest relevante Europeesrechtelijke bepaling ten aanzien van een inschrijving voor drie maanden na inreizen is artikel 5(5). Deze bepaling lijkt een gedeeltelijke codificatie van de jurisprudentie van het Hof van Justitie, met name *Watson* en *Messner*.

HvJ, C-118/75, *Watson* (7 Juli 1976), ECLI:EU:C:1976:106

Watson betrof een Britse onderdaan die als oppas kost en inwoning kreeg bij een Italiaans gezin in Milaan. Nadat zij spoorloos verdween tijdens een reis naar Venetië besloot de Italiaanse overheid zowel de Britse onderdaan als de Italiaanse huisvester strafrechtelijk te vervolgen voor het niet melden van haar aanwezigheid binnen drie dagen na aankomst.

Het Hof oordeelt dat uit de destijds geldende Richtlijnen geen verbod op een dergelijke plicht tot het melden van aanwezigheid bleek: Het Hof stelt echter “dat evenwel uit de betrokken wettelijke formaliteiten een inbreuk kan voort vloeien, indien de controle op zodanige wijze is geregeld, dat het door het Verdrag beoogde vrije verkeer wordt belemmerd of het krachtens het Verdrag aan de onderdanen der Lid-Staten toekomende recht om ter bereiking van de doelstellingen van het Gemeenschapsrecht het grondgebied van elke andere Lid-Staat te betreden en daar te verblijven, wordt beperkt.”¹⁶

Volgens Hof diende de termijn voor aanmelding daarom wel te berusten op een redelijke tijdsduur.¹⁷ Ook dienen de sancties evenredig te zijn, zelfs wanneer dezelfde sancties worden toegepast op eigen onderdanen.¹⁸ Bovendien mogen eventuele sancties er niet uit bestaan dat daardoor het recht op vrij verkeer wordt ingeperkt of *de facto* tot discriminatie op grond van nationaliteit leiden.¹⁹ Er mag van derde personen gevraagd worden de gegevens door te geven, maar dit mag niet indirect tot een beperking van het vrij verkeer leiden.²⁰

HvJEU C-265/88, *Messner* (12 december 1989), ECLI:EU:C:1989:632

In *Messner* werd een Duitse onderdaan geacht zich binnen drie dagen in Italië in te schrijven. Deze regel gold voor burgers van EEG lidstaten die niet beoogden langer dan drie maanden in Italië te verblijven. Niet-nakoming kon bestraft worden met drie maanden gevangenisstraf.

Het Hof herhaalt dat dat lidstaten bevoegd zijn gebleven “maatregelen te treffen die de nationale instanties nauwkeurige kennis moeten verschaffen van de migratie van en naar hun grondgebied.”²¹ Echter, wanneer een dergelijke aanmeldverplichting samenhangt met wettelijke formaliteiten die op ‘zodanige wijze zijn geregeld’ dat het vrije verkeer wordt belemmerd kan dit tot een inbreuk op het vrij verkeer leiden.²²

Dit is met name het geval wanneer de termijn niet redelijk is of wanneer de sancties op niet-nakoming onevenredig zijn.²³ Het Hof bepaalt dat een termijn van drie dagen ‘overdreven eng’ lijkt, “aangezien de betrokkenen over voldoende tijd moeten kunnen beschikken om zich van de grens naar de plaats van hun bestemming te begeven, alsmede om uit te zoeken welke instantie bevoegd is en welke administratieve formaliteiten moeten worden vervuld”.²⁴

Bovendien dienen lidstaten op overtreding van evenredige bepalingen sancties te stellen “die vergelijkbaar zijn met die welke van toepassing zijn bij lichte overtredingen door eigen onderdanen, doch is het niet te rechtvaardigen dat een onevenredige straf wordt voorzien die een belemmering voor het vrije verkeer van werknemers zou veroorzaken. Dit is inzonderheid het geval bij gevangenisstraf.”²⁵

¹⁶ *Watson*, r.o. 18.

¹⁷ *Watson*, r.o. 19.

¹⁸ *Watson*, r.o. 21.

¹⁹ *Watson*, r.o. 22.

²⁰ *Watson*, r.o. 23.

²¹ *Messner*, r.o. 6.

²² *Messner*, r.o. 8.

²³ *Messner*, r.o. 9.

²⁴ *Messner*, r.o. 10.

²⁵ *Messner*, R.o. 14.

Samenvattend lijkt de kern te zijn dat het Hof van oordeel is dat een aanwezigheidsmelding – zelfs binnen drie maanden – geoorloofd is “om het belang van de gastlidstaat bij een nauwkeurige kennis van de migratiebewegingen op zijn grondgebied veilig te stellen.”²⁶ De formaliteiten die hiermee gepaard zijn moeten echter ‘onontbeerlijk’ zijn voor dat doel en dienen dus niet onevenredige verplichtingen en termijnen met zich mee te brengen en slechts bestraft te worden met niet-discriminerende en evenredige (bestuursrechtelijke) sancties bij niet-nakoming.

²⁶ Messner, r.o. 11.