



Universiteit
Leiden
The Netherlands

AB 2023/98. Basisregistratie personen

Brink, J.E. van den; Jongkind, D.K.

Citation

Brink, J. E. van den, & Jongkind, D. K. (2023). AB 2023/98. Basisregistratie personen. *Ab Rechtspraak Bestuursrecht*, 2023(14), 791-796. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3665622>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3665622>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

8. Tot slot nog een enkele opmerking over de gevolgen voor het Porthos-project. Gelet op het voorgaande verbaast het niet dat de Afdeling tot de conclusie komt dat het ten behoeve van dit CO₂-opslagproject vastgestelde rijksinpassingsplan en de daarvoor verleende omgevingsvergunningen onzorgvuldig zijn voorbereid, omdat deze besluiten zijn gebaseerd op de bouwvrijstelling (r.o. 51). Feit is evenwel dat de initiatiefnemers van het project een nieuw onderzoeksrapport hebben overgelegd, waaruit volgens hen volgt dat het project geen significante gevolgen zal hebben voor enig Natura 2000-gebied (r.o. 52). Aangezien dit rapport echter pas dertien dagen voor de zitting is ingediend, heeft de Afdeling het niet betrokken bij haar oordeel. Vandaar dat zij een tussenuitspraak heeft gedaan, het onderzoek heeft heropend en appellante – *Mobilisation for the Environment* – zes weken de tijd heeft gegeven om inhoudelijk te reageren op het rapport (r.o. 53). Naar aanleiding hiervan heeft op 2 maart jl. een tweede zitting plaatsgevonden. Waarschijnlijk is dus over niet al te lange tijd duidelijk of het Porthos-project doorgang kan vinden. R.H.W. Frins

AB 2023/98

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

25 augustus 2021, nr. 201905279/1/A2

(Mr. J.Th. Drop)

m.nt. J.E. van den Brink & D.K. Jongkind*

Art. 3, 6 Awir; art. 3 Uitvoeringsregeling Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen

ECLI:NL:RVS:2021:1921

Naar het oordeel van de Afdeling blijkt voldoende dat sprake is van een onjuiste inschrijving in de basisregistratie personen als bedoeld in artikel 3, tweede lid, aanhef en onder c, van de Uitvoeringsregeling.

In artikel 3, tweede lid, aanhef en onder c, van de Uitvoeringsregeling Awir is bepaald dat moet zijn gebleken dat sprake is van een onjuiste inschrijving in de basisregistratie personen. Appellante heeft meerdere stukken overgelegd ter staving van haar stelling dat persoon-a vanaf december 2013 niet meer bij haar op het inschrijvingsadres maar feitelijk ergens anders woonde. De door persoon-a in december 2012 gesloten huurovereenkomst, de

bankafschriften waaruit blijkt dat sedertdien huur is betaald en de toekenning van kinderbijslag aan appellante onder gelijktijdige beëindiging daarvan aan persoon-a per 1 januari 2015 bevestigen op zich nog niet dat persoon-a niet meer op de locatie-1 woonde. Gelet op de inhoud van de door appellante overgelegde verslagen van gesprekken die medewerkers van maatschappelijk werk in 2014 en 2015 met haar kinderen hebben gevoerd, is er echter grond haar stelling mede op basis van de stukken te volgen. In deze verslagen worden de gevolgen van de scheiding voor de kinderen besproken en daaruit blijkt dat appellante en haar ex-partner in die jaren niet op hetzelfde adres woonden. Hoewel opgemaakt met een ander doel dan te dienen als bewijs in een gerechtelijke procedure, is er geen aanleiding aan de objectiviteit en inhoud daarvan te twijfelen. Nu het laatste gespreksverslag dateert van december 2015 en daaruit blijkt dat appellante en haar ex-partner op dat moment al langere tijd en nog steeds gescheiden woonden, is niet aanneemelijk dat de situatie in 2016 anders was.

De door appellante overgelegde schriftelijke verklaringen van haarzelf, haar ex-partner, haar ouders, vrienden, een vriendin, een buurvrouw en de toenmalige gastouder van haar kinderen zijn, nu deze niet uit objectieve bron afkomstig zijn, niet voldoende om haar stelling zelfstandig te dragen maar ondersteunen die in zekere mate.

Gelet op het vorenstaande blijkt naar het oordeel van de Afdeling voldoende dat sprake is van een onjuiste inschrijving in de basisregistratie personen als bedoeld in artikel 3, tweede lid, aanhef en onder c, van de Uitvoeringsregeling. De rechtbank heeft daarmee ten onrechte geoordeeld dat niet is gebleken dat voorafgaand aan de adreswijziging van de ex-partner sprake was van een onjuiste inschrijving in de basisregistratie personen.

Uitspraak op het hoger beroep van appellante, tegen de uitspraak van de Rechtbank Overijssel van 7 juni 2019 in zaken nrs. 18/1046, 18/1047 en 18/1048 in het geding tussen:

Appellante,

en

De Belastingdienst/Toeslagen.

Procesverloop

Bij besluit van 16 februari 2018 heeft de Belastingdienst/Toeslagen over het toeslagjaar 2016 de zorgtoeslag vastgesteld op nihil, het kindgebonden budget vastgesteld op € 327 en € 683 aan uitbetaalde voorschotten teruggevorderd en de kinderopvangtoeslag vastgesteld op € 7.227 en € 229 aan uitbetaalde voorschotten teruggevorderd.

Bij afzonderlijke besluiten van 11 mei 2018 heeft de Belastingdienst/Toeslagen het door ap-

* D.K. Jongkind is promovenda aan de afdeling staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden.

pellante daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 7 juni 2019 heeft de rechtbank het door appellante daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft appellante hoger beroep ingesteld.

De Belastingdienst/Toeslagen heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 juni 2021, waar appellante, bijgestaan door mr. H. Versluis, advocaat te Enschede, en de Belastingdienst/Toeslagen, vertegenwoordigd door mr. T. Kuijpers en mr. N. Mhamdi, zijn verschenen.

Overwegingen

Het geschil in het kort

1. Appellante ontving in 2016 voorschotten zorgtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag. De Belastingdienst/Toeslagen heeft uiteindelijk de definitieve bedragen van de toeslagen vastgesteld en op basis daarvan een gedeelte van de uitbetaalde voorschotten teruggevorderd. Bij die vaststelling heeft de Belastingdienst/Toeslagen persoon-a voor het toeslagjaar 2016 als toeslagpartner aangemerkt. Appellante is het daar niet mee eens.

Besluitvorming

2. Aan de afzonderlijk per toeslag genomen besluiten van 11 mei 2018 heeft de Belastingdienst/Toeslagen ten grondslag gelegd dat persoon-a de toeslagpartner van appellante is, omdat zij beiden gedurende het gehele jaar 2016 op hetzelfde adres in de basisregistratie personen ingeschreven hebben gestaan en zij samen een kind hebben. Dat de relatie tussen hen eind december 2013 zou zijn verbroken en vanaf die tijd geen gemeenschappelijke huishouding meer aanwezig was, is voor de beoordeling van het toeslagpartnerschap niet relevant, aldus de dienst.

Wettelijk kader

3. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Uitspraak van de rechtbank

4. De rechtbank heeft overwogen dat appellante en haar ex-partner persoon-a samen drie kinderen hebben en dat zij in 2016 allen op het adres locatie-1 stonden ingeschreven. Daarmee voldoet persoon-a naar het oordeel van de rechtbank aan de definitie van toeslagpartner als bedoeld in artikel 3, tweede lid, aanhef en onder

a, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: Awir). Voorts heeft de rechtbank overwogen dat deze bepaling dwingendrechtelijk van aard is en dat de Awir niet voorziet in een uitzondering voor de situatie waarin degene die op hetzelfde adres staat ingeschreven als de aanvrager van de toeslag daar feitelijk niet woont. De inschrijving in de basisregistratie personen is leidend voor de vaststelling of sprake is van een toeslagpartner, aldus de rechtbank. Voorts heeft de rechtbank geoordeeld dat voorafgaand aan de uitschrijving van persoon-a van het adres locatie-1 per 8 december 2017, geen sprake was van een onjuiste inschrijving in de basisregistratie personen. Naar het oordeel van de rechtbank is de stelling van appellante dat persoon-a medio december 2013 de relatie heeft beëindigd en uit de gezamenlijke woning is vertrokken naar locatie 2, zonder onderbouwing met uit objectieve bron afkomstige stukken, onvoldoende. De rechtbank is tot de slotsom gekomen dat de Belastingdienst/Toeslagen mocht uitgaan van de juistheid van de gegevens in de basisregistratie personen en zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat persoon-a voor de toepassing van de zorgtoeslag, het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag over het jaar 2016 als toeslagpartner kon worden aangemerkt.

Hoger beroep

5. Appellante betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de Belastingdienst/Toeslagen mocht uitgaan van de juistheid van de gegevens in de basisregistratie personen en dat de dienst zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat persoon-a voor de toeslagen over het jaar 2016 als toeslagpartner kon worden aangemerkt. Daartoe voert zij aan dat zij bankafschriften van de zakelijke bankrekening op haar naam en die van haar ex-partner heeft overgelegd, alsook een rapport van bureau PD Recherche van 12 december 2018 en een uitdraai van verslagen van maatschappelijk werk in de periode juni 2014 tot en met september 2015. Deze bewijsstukken zijn uit objectieve bron en zijn ten onrechte niet als zodanig door de rechtbank gekwalificeerd, aldus appellante. Uit deze bewijsstukken volgt op zichzelf dan wel in onderlinge samenhang bezien dat persoon-a in december 2013 de voormalige echtelijke woning heeft verlaten en vanaf dat moment zijn hoofdverblijf elders had. Uit de bankafschriften volgt het vaste patroon dat in de jaren 2014 tot en met 2017 voor een bungalow op vakantiepark maandelijks een huur werd betaald van € 850.

De huurovereenkomst op naam van persoon-a met ingang van 20 december 2013 is als bijlage bij het rapport van bureau PD Recherche

gevoegd. Uit de verslagen van maatschappelijk werk blijkt ook genoegzaam dat persoon-a niet meer in de echtelijke woning verbleef. Appellante heeft voorts nog stukken overgelegd van de Sociale Verzekeringsbank waaruit blijkt dat de ex-partner heeft doorgegeven dat hij en appellante vanaf 1 januari 2015 uit elkaar zijn en dat de kinderen bij appellante wonen. De Sociale Verzekeringsbank heeft naar aanleiding van deze informatie het recht op kinderbijslag aan appellante toegekend en de kinderbijslag aan de ex-partner stopgezet.

Beoordeling van het hoger beroep

5.1. Artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de Awir, geeft een duidelijke omschrijving van degene die als partner van de belanghebbende wordt aangemerkt. Degene die in de basisregistratie personen op hetzelfde woonadres als de belanghebbende staat ingeschreven en uit wiens relatie een kind is geboren, wordt voor de toepassing van inkomensafhankelijke regelingen — zoals zorgtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag — verondersteld partner van de belanghebbende te zijn.

Niet in geschil is dat appellante en persoon-a in 2016 beiden in de basisregistratie personen stonden ingeschreven op het adres locatie-1 te Haarle en dat uit hun relatie drie kinderen zijn geboren. Daarmee voldoet persoon-a, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, aan de definitie van toeslagpartner in de zin van artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de Awir.

5.2. Onder verwijzing naar de uitspraken van 5 november 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:3935) en 17 december 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:4590) overweegt de Afdeling dat ingevolge artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de Awir de inschrijving in de basisregistratie personen bepalend is.

Van deze inschrijving kan in de gevallen bedoeld in artikel 3, tweede lid, aanhef en onder c, van de Uitvoeringsregeling Awir worden afgeweken. Deze bepaling ziet, blijkens de toelichting erop (*Stcrt.* 2005, 251), op gevallen waarin de partner of medebewoner niet op hetzelfde adres als de belanghebbende is ingeschreven maar daar feitelijk wel woont. Daarbij is vermeld dat ook de omgekeerde situatie mogelijk is, bijvoorbeeld in geval van ex-partners die zich niet laten uitschrijven uit de basisregistratie personen. Ook hier geldt dat zodra de adreswijziging in de basisregistratie personen is doorgevoerd, met terugwerkende kracht het feitelijke woonadres als inschrijvingsadres geldt. Hierdoor telt de betrokkene niet mee bij de vaststelling van de draagkracht, aldus de toelichting.

5.3. In artikel 3, tweede lid, aanhef en onder c, van de Uitvoeringsregeling Awir is bepaald dat

moet zijn gebleken dat sprake is van een onjuiste inschrijving in de basisregistratie personen. Appellante heeft meerdere stukken overgelegd ter staving van haar stelling dat persoon-a vanaf december 2013 niet meer bij haar op het inschrijvingsadres maar feitelijk ergens anders woonde. De door persoon-a in december 2012 gesloten huurovereenkomst, de bankafschriften waaruit blijkt dat sedertdien huur is betaald en de toekenning van kinderbijslag aan appellante onder gelijktijdige beëindiging daarvan aan persoon-a per 1 januari 2015 bevestigen op zich nog niet dat persoon-a niet meer op de locatie-1 woonde. Gelet op de inhoud van de door appellante overgelegde verslagen van gesprekken die medewerkers van maatschappelijk werk in 2014 en 2015 met haar kinderen hebben gevoerd is er echter grond haar stelling mede op basis van die stukken te volgen. In deze verslagen worden de gevolgen van de scheiding voor de kinderen besproken en daaruit blijkt dat appellante en haar ex-partner in die jaren niet op hetzelfde adres woonden. Hoewel opgemaakt met een ander doel dan te dienen als bewijs in een gerechtelijke procedure, is er geen aanleiding aan de objectiviteit en inhoud daarvan te twijfelen. Nu het laatste gespreksverslag dateert van december 2015 en daaruit blijkt dat appellante en haar ex-partner op dat moment al langere tijd en nog steeds gescheiden woonden, is niet aannemelijk dat de situatie in 2016 anders was.

De door appellante overgelegde schriftelijke verklaringen van haarzelf, haar ex-partner, haar ouders, vrienden, een vriendin, een buurvrouw en de toenmalige gastouder van haar kinderen zijn, nu deze niet uit objectieve bron afkomstig zijn, niet voldoende om haar stelling zelfstandig te dragen maar ondersteunen die in zekere mate.

Gelet op het vorenstaande blijkt naar het oordeel van de Afdeling voldoende dat sprake is van een onjuiste inschrijving in de basisregistratie personen als bedoeld in artikel 3, tweede lid, aanhef en onder c, van de Uitvoeringsregeling. De rechtbank heeft daarmee ten onrechte geoordeeld dat niet is gebleken dat voorafgaand aan de adreswijziging van de ex-partner sprake was van een onjuiste inschrijving in de basisregistratie personen.

Het betoog slaagt.

6. De Belastingdienst/Toeslagen heeft zich in zijn schriftelijke uiteenzetting aanvullend op het standpunt gesteld dat appellante en haar ex-partner elkaar in het belastingjaar 2016 bij de aangifte als bedoeld in de Wet inkomstenbelasting 2001 als partner hebben aangemerkt en dat zij daarom op grond van artikel 3, tweede lid, aanhef en onder f, van de Awir alsnog toeslagpartner van elkaar zijn. In de aanhef van artikel 3,

tweede lid, van de Awir is als voorwaarde gesteld dat degene als ingezetene op hetzelfde woonadres is ingeschreven in de basisregistratie personen als de belanghebbende. De Afdeling heeft in de voorgaande rechtsoverwegingen overwogen dat sprake was van een onjuiste inschrijving van de ex-partner van appellante in de basisregistratie personen. Om die reden biedt artikel 3, tweede lid, aanhef en onder f, van de Awir geen deugdelijke grondslag voor de besluiten van 11 mei 2018 en bestaat geen aanleiding om de rechtsgevolgen van de voornoemde besluiten in stand te laten.

7. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen de besluiten van 11 mei 2018 van de Belastingdienst/Toeslagen alsnog gegrond verklaren. Deze besluiten komen wegens strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht voor vernietiging in aanmerking.

8. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling ook aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht te bepalen dat tegen het nieuwe besluit alleen bij haar beroep kan worden ingesteld.

9. De Belastingdienst/Toeslagen moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de Rechtbank Overijssel van 7 juni 2019 in zaken nrs. 18/1046, 1047 en 1048;
- III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;
- IV. vernietigt de besluiten van de Belastingdienst/Toeslagen van 11 mei 2018, kenmerken T.SC.18.3, T.SC.18.4 en T.SC.18.5;
- V. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit alleen bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;
- VI. veroordeelt de Belastingdienst/Toeslagen tot vergoeding van bij appellante in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 3.052,76 (zegge: drieduizend tweeënvijftig euro en zesenzeventig eurocent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VII. gelast dat de Belastingdienst/Toeslagen aan appellante het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 266 (zegge: tweehonderdzesen-

zestig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Noot

1. Deze al wat oudere uitspraak is een annotatie waard omdat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'de Afdeling') daarin nauwgezet nagaat of appellante moet worden aangemerkt als toeslagpartner in de zin van artikel 3 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: 'Awir'). Voor zover het niet gaat om een partner in de zin van artikel 5a, eerste lid en derde tot en met zevende lid, Algemene wet rijksbelastingen (gehuwd worden zonder meer als toeslagpartners aangemerkt, zie ABRvS 6 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1010, *JB* 2022/90, m.nt. G.J. Stoepker) is daarvoor doorslaggevend of die persoon als ingezetene op hetzelfde woonadres is ingeschreven in de basisregistratie personen als de belanghebbende (zie artikel 3, tweede lid, Awir). Hoewel appellante in dit geval in 2016 wel op hetzelfde woonadres stond ingeschreven als belanghebbende en bovendien uit hun relatie drie kinderen zijn geboren, komt de Afdeling tot het oordeel dat de ex-partner van appellante niet als toeslagpartner kan worden aangemerkt. Daarvoor vindt de Afdeling een 'haakje' in de toelichting op de Uitvoeringsregeling in combinatie met de feitelijke situatie in deze zaak. Deze uitspraak is dus een goed voorbeeld van een situatie waarin de Afdeling maatwerk biedt bij de feitenkwalificatie en past daarmee goed in de huidige trend van het bieden van maatwerk. De uitspraak illustreert dat maatwerk niet alleen wordt gerealiseerd door toepassing van het evenredigheidsbeginsel (zoals in ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285). Bij dwingendrechtelijke bepalingen kan ook door middel van teleologische wetsinterpretatie in combinatie met een volle toetsing van de feitenkwalificatie maatwerk worden geboden (vergelijk Y.E. Schuurmans, A.E.M. Leijten & J.E. Esser, *Bestuursrecht op Maat (in opdracht van BZK)*, Leiden: Universiteit Leiden 2020, p. 46).

2. Wat was er in deze uitspraak aan de hand? Appellante ontving in 2016 voorschotten zorgtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag. De Belastingdienst/Toeslagen (hierna: 'B/T') heeft in 2018 de zorgtoeslag vastgesteld op nihil en het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag op lagere bedragen vastgesteld. Dit resulteerde in een terugvordering van uitbetaalde voorschotten. B/T is namelijk tot het oordeel gekomen dat de ex-partner van appellante in het toeslagjaar 2016 als toeslagpartner moet worden aangemerkt. Wanneer een toeslagpartner in het spel is, heeft dit invloed op de

hoogte van de toeslag. In artikel 7, eerste lid, Awir is namelijk bepaald dat ter bepaling van de draagkracht voor de toepassing van een inkomensafhankelijke regeling, het toetsingsinkomen van de belanghebbende en dat van zijn partner in aanmerking moeten worden genomen. Zoals onder 1 al aangegeven, wordt in artikel 3 Awir bepaald wie als partner moet worden aangemerkt. In het onderhavige geval staat de vraag centraal of de ex-partner van appellante als partner moet worden aangemerkt op grond van artikel 3, tweede lid, sub a, Awir. Vast staat immers dat appellante en haar ex-partner in heel 2016 op hetzelfde woonadres zijn ingeschreven en drie kinderen hebben. Feitelijk was het echter zo dat de ex-partner van appellante in december 2013 de voormalige echtelijke woning heeft verlaten en dus ook vanaf dat moment ergens anders zijn hoofdverblijf had. Appellante kan de feitelijke situatie ook onderbouwen met verschillende documenten waaruit blijkt dat zij niet meer samenwoont met haar ex-partner. De rechtbank komt echter tot het oordeel dat B/T de ex-partner terecht als toeslagpartner heeft aangemerkt. De rechtbank is van oordeel dat artikel 3, tweede lid, Awir dwingendrechtelijk van aard is en daarvan niet kan worden afgeweken en dat de Awir niet voorziet in een uitzondering voor de situatie waarin een ex-partner weliswaar op hetzelfde adres staat ingeschreven als de aanvrager van de toeslag, maar daar feitelijk niet woont. Appellante is het daarmee niet eens en stelt hoger beroep in.

3. De Afdeling stelt voorop dat de inschrijving in de basisregistratie personen bepalend is (onder verwijzing naar ABRvS 5 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3935 en ABRvS 17 december 2014 ECLI:NL:RVS:2014:4590). Dit volgt uit het wettelijk kader van de Awir en de Uitvoeringsregeling Algemene wet inkomensafhankelijke regeling (hierna: 'Uitvoeringsregeling'). Uit artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, Awir, volgt dat degene die in de basisregistratie personen op hetzelfde woonadres als de belanghebbende staat ingeschreven en uit wiens relatie een kind is geboren, voor de toepassing van inkomensafhankelijke regelingen — zoals zorgtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag — wordt verondersteld partner van de belanghebbende te zijn. In artikel 6 Awir is vervolgens bepaald dat regels kunnen worden gesteld op basis waarvan iemand die in de basisregistratie personen niet op zijn woonadres is ingeschreven, geacht wordt daarin wel op dat adres te zijn ingeschreven. Deze regels zijn in de Uitvoeringsregeling verankerd (artikel 3, tweede lid, Uitvoeringsregeling). Op grond van artikel 3 lid 2 sub c Uitvoeringsregeling kan iemand die in de basisregistratie personen niet op zijn woonadres staat ingeschreven,

wel worden geacht op dat adres te zijn ingeschreven, indien blijkt dat "sprake is van een onjuiste inschrijving in de basisregistratie personen voor de periode tot aan de datum van adreswijziging, bedoeld in artikel 2.20, derde lid, van de Wet basisregistratie personen". Blijkens de toelichting op deze bepaling (Strct. 2005, 251) blijkt dat zij ook ziet op de omgekeerde situatie, bijvoorbeeld de situatie waarin een ex-partner zich niet laat uitschrijven uit de basisregistratie personen. In dat geval is ook sprake van onjuiste inschrijving in de basisregistratie personen. Gelet hierop komt de Afdeling tot het oordeel dat ook in de situatie dat een ex-partner ten onrechte staat ingeschreven op het adres van de toeslagpartner kan worden afgeweken van de hoofdregel dat de inschrijving in de basisregistratie personen bepalend is.

Vervolgens gaat de Afdeling nauwgezet na of in dit geval inderdaad sprake is van een onjuiste inschrijving in de basisregistratie personen. In r.o. 5.3 loopt de Afdeling de verschillende door appellante overgelegde bewijsstukken af. Het gaat daarbij in de eerste plaats om de door de ex-partner in december 2012 gesloten huurovereenkomst, de bankafschriften waaruit blijkt dat sedertdien huur is betaald en de toekenning van kinderbijslag aan appellante onder gelijktijdige beëindiging daarvan aan de ex-partner. Volgens de Afdeling bevestigen deze stukken op zich nog niet dat de ex-partner van appellante niet meer bij haar woont. Maar in combinatie met de verslagen van gesprekken die medewerkers van maatschappelijk werk in 2014 en 2015 met de kinderen van appellante hebben gevoerd, is de Afdeling van oordeel dat de stelling van appellante toch is te volgen. Uit deze verslagen blijkt dat appellante en haar ex-partner in die jaren niet meer op hetzelfde adres woonden. Uit het laatste gespreksverslag, dat dateert van december 2015, blijkt dat appellante en haar ex-partner op dat moment al langere tijd en nog steeds gescheiden woonden. Opvallend is dat de Afdeling daarnaast ook betekenis hecht aan alle schriftelijke verklaringen van de personen die betrokken zijn bij appellante (familie, burea, gastouder). Hoewel deze verklaringen niet uit objectieve bron afkomstig zijn en niet voldoende zijn om de stelling van appellante zelfstandig te dragen, ondersteunen zij die stelling in zekere mate wel. De Afdeling komt dan ook tot de conclusie dat sprake is van een onjuiste inschrijving in de basisregistratie personen. De ex-partner van appellante kan dan ook niet als toeslagpartner worden aangemerkt.

4. Uit deze uitspraak blijkt dat rechters niet alleen het evenredigheidsbeginsel inzetten om maatwerk af te dwingen, maar ook de wijze waarop de feiten worden gekwalificeerd. Deze uitspraak past daarmee mooi in de bredere ont-

wikkeling waarbij niet louter naar de juridische situatie wordt gekeken maar ook naar de feitelijke situatie (zie naast de eerder genoemde artikelen ook S. de Vries, 'De (on)wenselijkheid van meer maatwerk' *NTB* 2022/113, J. de Poorter & R. Koenraad, 'Responstieve bestuursrechtspraak. Een beschouwing over de rol van maatwerk in bestuursrechtelijke appelprocedures', *NJB* 2022/1072). Steeds vaker wordt rekening gehouden met de individuele omstandigheden van het geval, niet alleen bij de hoogste bestuursrechter, maar ook bij rechtbanken (zie de annotatie van R.G. Becker & J.E. Esser in *AB* 2022/172 bij de vier volgende uitspraken: Rb. Rotterdam 20 oktober 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:10386, *AB* 2022/169; Rb. Amsterdam 31 augustus 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:4896, *AB* 2022/170; Rb. Oost-Brabant 27 oktober 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:5642, *AB* 2022/171; Rb. Midden-Nederland 18 december 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:6018, *AB* 2022/172). Overigens leidt een beoordeling van de feitelijke situatie ook regelmatig tot het oordeel dat iemand wel als toeslagpartner moet worden aangemerkt (zie bijvoorbeeld *ABRvS* 6 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1020, *ABRvS* 26 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:231 en *ABRvS* 8 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2004).

5. Wij waarderen het in ieder geval positief dat de Afdeling in de onderhavige uitspraak recht doet aan de feitelijke situatie en zich — anders dan de rechtbank — niet meteen neerlegt bij hetgeen in artikel 3 Awir is bepaald. De uitspraak laat zien dat ook bij de toepassing van dwingendrechtelijke bepalingen goed moet worden gezien of de regels (of de toelichting daarop) toch geen maatwerk mogelijk maken. Verder laat de uitspraak zien dat de Afdeling nauwgezet de feiten kwalificeert: welke feiten en omstandigheden zijn relevant en maken deze feiten en omstandigheden dat de ex-partner van appellante als toeslagpartner moet worden aangemerkt? De Afdeling toetst deze feitenkwalificatie terecht vol. Wij zien deze uitspraak dan ook als een stap in de goede richting.

J.E. van den Brink & D.K. Jongkind

AB 2023/99

RECHTBANK OOST-BRABANT

15 december 2022, nr. 22/1091

(Mrs. J.A.W. Huijben, M.J.H.M. Verhoeven, J.H.G. van den Broek)
m.nt. J.J.H. van Kempen*

Art. 1:3 lid 3, art. 5:1 lid 2 Awb; art. 6.1, 6.2 lid 1 Wtw

ECLI:NL:RBOBR:2022:5462

Een verzoek om preventief handhavend op te treden jegens de lozing van lood bij alle toekomstige viswedstrijden is geen aanvraag. Is een visvereniging overtreders van het lozingsverbod van de Waterwet?

Niet ieder verzoek aan een bestuursorgaan om op te treden of maatregelen te treffen, is een aanvraag om een handhavingsbesluit. Daarvoor is nodig dat een concrete activiteit van een (rechts)persoon in verband kan worden gebracht met een overtreding van een wettelijk voorschrift. Alleen als een overtreding kan worden vastgesteld en bekend is wie overtreder is, kan een bestuursorgaan namelijk een besluit nemen om te handhaven. In lijn met de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 2 februari 2018, moet het verzoek van eiseres van 2 september 2021 aan het dagelijks bestuur daarom de activiteit beschrijven waarvan handhaving wordt verzocht en vermelden wie, waar en wanneer deze activiteit concreet uitvoert of gaat uitvoeren om het verzoek als aanvraag te kunnen aanmerken.

Het verzoek van eiseres voldoet niet aan deze eisen en is dus geen aanvraag in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Awb. Weliswaar noemt eiseres in haar verzoek een aantal visverenigingen die wedstrijden organiseren in het beheergebied van het waterschap, maar in het verzoek is niet gespecificeerd waar en wanneer de viswedstrijden worden georganiseerd. Van het dagelijks bestuur kan redelijkerwijs niet worden gevergd dat het dan in plaats van eiseres op zoek gaat naar de organisator en data van viswedstrijden. Als tijdens viswedstrijden lood in het oppervlaktewater terechtkomt, kan naast de sportvisser die het lood heeft geloosd, een visvereniging die de wedstrijd organiseert als overtreder worden aangemerkt in de zin van artikel 5:1, tweede lid, van de Awb.

De vereniging kan door middel van een reglement en toezicht op de naleving van dat reglement

* J.J.H. van Kempen is senior adviseur bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en geassocieerd medewerker aan de Universiteit Utrecht.