

Uitspraak 202200550/1/R2

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:887

Datum uitspraak: 5 maart 2025

Inhoudsindicatie: Bij besluit van 16 april 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders van Loon op Zand besloten over te gaan tot invordering van de door Oostappen verbeurde dwangsommen. Bij besluit van 18 januari 2019 heeft het college aan Oostappen de last opgelegd om uiterlijk 27 januari 2019 om 23:00 uur het gebruik van de recreatieverblijven op het Oostappen Vakantiepark Droomgaard, gelegen aan de Van Haestrechtstraat 24 te Kaatsheuvel, voor zover deze zijn gelegen op het recreatieve gedeelte van het vakantiepark, zijnde het deel zonder de nadere aanduiding 'specifieke vorm van recreatie- huisvesting arbeidsmigranten', voor het huisvesten van arbeidsmigranten te staken en gestaakt te houden. Doet Oostappen dat niet, dan verbeurt zij na afloop van de begunstigingstermijn een dwangsom dat niet aan de last is voldaan. Op 28 januari 2019 en 8 februari 2019 heeft het college controles uitgevoerd en geconstateerd dat arbeidsmigranten waren gehuisvest in chalets [A] en [B], welke gelegen zijn op het recreatieve gedeelte van het vakantiepark.

◇ hoger beroep

◇ hoger beroep- bestuursdwang / dwangsom

Volledige tekst

202200550/1/R2.

Datum uitspraak: 5 maart 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

Oostappen Vakantiepark Droomgaard B.V., gevestigd in Asten,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 10 december 2021 in zaak nr. 20/9588 in het geding tussen:

Oostappen

en

het college van burgemeester en wethouders van Loon op Zand.

Procesverloop

Bij besluit van 16 april 2019 heeft het college besloten over te gaan tot invordering van de door Oostappen verbeurde dwangsommen.

Bij besluit van 29 september 2020 heeft het college het door Oostappen daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 10 december 2021 heeft de rechtbank het door Oostappen daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het bestreden besluit vernietigd voor zover het college de beslissing dat op het recreatieve gedeelte van het park arbeidsmigranten gehuisvest waren heeft gebaseerd op de tijdens de constatering van 28 januari 2019 onderzochte chalet met nummer [A] en bepaald dat de rechtsgevolgen van de vernietigde invorderingsbeschikking in stand blijven.

Tegen deze uitspraak heeft Oostappen hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 november 2024, waar Oostappen, vertegenwoordigd door mr. A.M.E. Verleijdsdonk, rechtsbijstandverlener in Valkenswaard, en het college, vertegenwoordigd door mr. drs. J.K. van Polanen zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Bij besluit van 18 januari 2019 heeft het college aan Oostappen de last opgelegd om uiterlijk 27 januari 2019 om 23:00 uur het gebruik van de recreatieverblijven op het Oostappen Vakantiepark Droomgaard (hierna: het vakantiepark), gelegen aan de Van Haestrechtstraat 24 te Kaatsheuvel, voor zover deze zijn gelegen op het recreatieve gedeelte van het vakantiepark, zijnde het deel zonder de nadere aanduiding 'specifieke vorm van recreatie-huisvesting arbeidsmigranten', voor het huisvesten van arbeidsmigranten te staken en gestaakt te houden. Doet Oostappen dat niet, dan verbeurt zij na afloop van de begunstigingstermijn een dwangsom van € 152.000,00 per keer, met een maximum van één verbeuring per week en een totaal van € 760.000,00, dat niet aan de last is voldaan.

Op 28 januari 2019 en 8 februari 2019 heeft het college controles uitgevoerd en geconstateerd dat arbeidsmigranten waren gehuisvest in chalets [A] en [B], welke gelegen zijn op het recreatieve gedeelte van het vakantiepark. Op basis van deze constatering heeft het college zich op het standpunt gesteld dat Oostappen op 28 januari 2019 en op 8 februari 2019 niet voldaan heeft aan de last in het besluit van 18 januari 2019. Daarom heeft het college aan Oostappen bij brief van 14 februari 2019 medegedeeld, dat Oostappen van rechtswege tweemaal een dwangsom van € 152.000,00 en daarmee in totaal € 304.000,00 heeft verbeurd. Vervolgens heeft het college het invorderingsbesluit genomen.

De uitspraak van de rechtbank

2. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college niet aannemelijk heeft gemaakt dat ten tijde van de constatering op 28 januari 2019 in chalet [A] arbeidsmigranten waren gehuisvest. Hierom heeft de rechtbank het invorderingsbesluit vernietigd voor zover het college de beslissing dat op het recreatieve gedeelte van het vakantiepark arbeidsmigranten gehuisvest waren heeft gebaseerd op de constatering van 28 januari 2019 voor het chalet [A]. Verder heeft de rechtbank bepaald dat de rechtsgevolgen van het vernietigde invorderingsbesluit in stand blijven, aangezien het bedrag wel terecht is ingevorderd.

Last onder dwangsom

3. Met de rechtbank stelt de Afdeling vast dat het besluit van 18 januari 2019, waarin de last onder dwangsom is opgelegd, in rechte onaantastbaar is.

4. De rechtbank heeft terecht, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 29 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:466](#), overwogen dat een belanghebbende in de procedure tegen een invorderingsbeschikking in beginsel niet met succes gronden naar voren brengen die hij tegen de last onder dwangsom of last onder bestuursdwang naar voren heeft gebracht of had kunnen brengen. Dit kan slechts in uitzonderlijke gevallen. Een uitzonderlijk geval kan bijvoorbeeld worden aangenomen indien evident is dat er geen overtreding is gepleegd en/of betrokkene geen overtreder is.

5. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat van een dergelijk uitzonderlijk geval niet is gebleken. Daartoe heeft zij terecht overwogen dat uit hetgeen door Oostappen naar voren is gebracht, niet volgt dat er evident geen overtreding is gepleegd en dat evenmin is gebleken dat Oostappen evident geen overtreder is. In hetgeen Oostappen in hoger beroep heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor een ander oordeel.

Verbeuring dwangsommen

6. Oostappen betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat zij op 28 januari 2019 en 8 februari 2019 dwangsommen heeft verbeurd.

Hierover voert zij aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat op 28 januari 2019 in het chalet G013 arbeidsmigranten werden gehuisvest. De enkele omstandigheid dat de twee aangetroffen mannen, [persoon A] en [persoon B], van Slowaakse afkomst zijn en in Nederland werken voor een uitzendbureau maakt hen geen arbeidsmigranten. Verder wijst Oostappen erop dat [persoon A] eigenaar is van het chalet, reeds drie jaar in Nederland verblijft en het chalet gebruikt voor permanente bewoning. Daarbij geldt dat de beëindiging van permanente bewoning geen onderdeel heeft uitgemaakt van de last. Het gebruik van het chalet door de eigenaar voor permanente bewoning kwalificeert volgens Oostappen niet als huisvesting van arbeidsmigranten in een recreatieverblijf, zodat er op 28 januari 2019 geen overtreding van de last was en geen dwangsom van € 152.000,00 is verbeurd.

Zij voert verder aan dat het verblijf van [persoon A] van het chalet [B] op 8 februari 2019 evenmin kwalificeert als een overtreding van de last, dan wel dat die overtreding niet aan haar kan worden toegerekend. Een Slowaakse man die zijn woon- en verblijfplaats heeft in Nederland en woont in zijn eigen woonruimte kwalificeert volgens Oostappen niet als gebruik door arbeidsmigranten en de bewoning van eigen woonruimte niet als huisvesting in een recreatieverblijf, waardoor op 8 februari 2019 evenmin een dwangsom van € 152.000,00 is verbeurd.

- heeft Oostappen op 28 januari 2019 een dwangsom verbeurd?

6.1. Tijdens de controle van 28 januari 2019 hebben de twee aangetroffen mannen beiden aangegeven afkomstig te zijn uit Slowakije en werkzaam te zijn via een uitzendbureau voor een Nederlandse werkgever. Daarbij hebben zij aangegeven dat zij gebruikmaken van het chalet [B] als huisvesting. Beide mannen staan niet ingeschreven in de Basisregistratie Personen (hierna: BRP). Uit een nachtregister dat het college heeft overgelegd volgt ook

dat beide mannen als woonplaats een adres in Slowakije hebben opgegeven.

6.2. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college de twee aangetroffen mannen terecht heeft aangemerkt als arbeidsmigranten. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 10 mei 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:1846](#), r.o. 9.1, kan voor de uitleg van het begrip 'arbeidsmigrant' aansluiting worden gezocht bij wat in het normale spraakgebruik daaronder wordt verstaan, indien dat begrip niet is gedefinieerd in de planregels. Uit het normale spraakgebruik volgt dat onder arbeidsmigrant moet worden verstaan 'een economisch actieve migrant wiens doel het is arbeid en inkomen te verwerven in een immigratieland'.

Nu de twee Slowaakse mannen hebben aangegeven werkzaam te zijn via een uitzendbureau voor een Nederlandse werkgever en gebruikmaken van het chalet [B] als huisvesting, en zij voorts afkomstig zijn uit Slowakije en als woonplaats een adres in Slowakije hebben opgegeven, heeft het college hen terecht aangemerkt als arbeidsmigranten.

6.3. Het betoog dat één van de tijdens de controle van 28 januari 2019 aangetroffen Slowaakse mannen te weten [persoon A], eigenaar zou zijn van het chalet, wordt niet gevolgd. De enkele verklaring van [persoon A] tijdens de controle is, gezien ook het hiervoor onder 6.2. overwogene, daarvoor niet genoeg. Oostappen heeft deze verklaring en het eigenaarschap van [persoon A] ook niet onderbouwd met concrete bewijsstukken. Bovendien heeft [persoon A] bij de latere controle op 8 februari 2019 verklaard dat hij de jaarplaats huurt (vergelijk het hierna overwogene onder 6.4).

Gelet op het bovenstaande heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat Oostappen op 28 januari 2019 een dwangsom heeft verbeurd.

- heeft Oostappen op 8 februari 2019 een dwangsom verbeurd?

6.4. Tijdens de controle van 8 februari 2019 is [persoon A] wederom aangetroffen. Hij heeft verklaard nog steeds werkzaam te zijn via een uitzendbureau voor een Nederlandse werkgever. Verder heeft [persoon A] aangegeven dat hij de jaarplaats huurt. Gelet hierop en het eerder overwogene onder 6.2 heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat Oostappen op 8 februari 2019 een dwangsom heeft verbeurd.

6.5. Het betoog slaagt niet.

Invoordering

7. Oostappen betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat er geen bijzondere omstandigheden waren voor het college om af te zien van invoordering van de dwangsom. Hierover voert zij aan dat alle arbeidsmigranten zijn verwijderd van het recreatieve gedeelte vakantiepark en dat slechts één resterende chaleteigenaar is aangetroffen, waarvan niet duidelijk is of hij arbeidsmigrant is. De last onder dwangsom is als pressiemiddel geslaagd om de huisvesting van arbeidsmigranten te staken. Oostappen voert aan dat zij zich tot het uiterste heeft ingespannen om alle arbeidsmigranten te verwijderen. Het invorderen van de dwangsom is volgens haar onevenredig, althans de invoordering in volle omvang.

7.1. Bij een besluit over invoordering van een verbeurde dwangsom moet aan het belang van die invoordering veel gewicht worden toegekend. Een andere opvatting zou afdoen aan het gezag dat behoort uit te gaan van de oplegging van een last onder dwangsom. Ook de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 5:37, eerste lid, van de Awb (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, blz. 115) gaat hiervan uit. Hierin is vermeld dat een adequate handhaving vergt dat opgelegde sancties ook worden geëffectueerd en dat verbeurde dwangsommen dus worden ingevorderd. Alleen in bijzondere omstandigheden kan geheel of gedeeltelijk van invoordering worden afgezien. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 6 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:333](#), r.o. 3.1.

7.2. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat niet is gebleken van bijzondere omstandigheden op grond waarvan het college geheel of gedeeltelijk van invordering had moeten afzien. Dat de huisvesting van het merendeel van de arbeidsmigranten is gestaakt, vormt geen bijzondere omstandigheid om af te moeten zien van invordering. Immers, is met de aanwezigheid van [persoon A] en [persoon B] in het chalet op 28 januari 2019 en de aanwezigheid van [persoon A] in het chalet op 8 februari 2019 de last overtreden. Dat het invorderen van de dwangsom onevenredig zou zijn, is evenmin gebleken.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

8. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen, wordt bevestigd.

9. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen.

Aldus vastgesteld door mr. A. Kuijer, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. F. Nales, griffier.

w.g. Kuijer

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Nales

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 5 maart 2025

680-1135