

Invordering. Inspectierapport met samenvatting van meerdere controleverslagen mocht ten grondslag worden gelegd aan invorderingsbesluiten.

ABRvS 09-09-2020, ECLI:NL:RVS:2020:2188, m.nt. C.M.M. van Mil

Instantie

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Datum

9 september 2020

Magistraten

Mrs. P.B.M.J. van der Beek-Gillessen, A.W.M. Bijloos, H.J.M. Baldinger

Zaaknummer

201808740/1/A1

Noot

C.M.M. van Mil

Folio weergave[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)**JCDI**

JCDI:ADS256006:1

Vakgebied(en)

Bestuursrecht algemeen / Handhaving algemeen

Ruimtelijk bestuursrecht / Ruimtelijke ordening

Bestuursrecht algemeen / Toezicht

Brondocumenten

ECLI:NL:RVS:2020:2188, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 09-09-2020

Wetingang

Art. 4:105 lid 1, art. 4:106, 4:111, 5:35, 5:39, 8:29 Awb

Essentie

Machts criterium. Bloot eigenaar van gronden heeft het niet in zijn macht de overtreding te beëindigen. Inspectierapport met samenvatting controleverslagen mag aan invorderingsbesluit ten grondslag worden gelegd.

Samenvatting

Stille Wille is terecht als overtreder aangemerkt, zodat vervolgens de vraag aan de orde is of Stille Wille het in haar macht heeft om de overtreding te beëindigen. Hierover overweegt de Afdeling het volgende. Het college heeft daarvoor doorslaggevend geacht of er een opstalhouder is en indien dat niet het geval is of Stille Wille bloot eigenaar is van de gronden. Bij het opleggen van de lasten aan Stille Wille, is het college ervan uitgegaan dat Stille Wille bloot eigenaar is van de gronden van locatie 1, locatie 2, locatie 3, locatie 4 en locatie 5. Uit de op 14 mei 2018 bij de rechtbank en de op 17 juni 2020 bij de Afdeling overgelegde kadastrale gegevens blijkt ten aanzien van locatie 3 dat Stille Wille eigenaar is van de gronden. Op deze gronden rust een recht van erfpacht, maar geen recht van opstal voor de recreatiewoning. Stille Wille heeft op zitting erkend dat zij hierdoor eigenaar is van deze recreatiewoning. Gelet hierop is het college er met betrekking tot recreatiewoning locatie 3 terecht van uitgegaan dat Stille Wille het in haar macht heeft de overtreding te beëindigen. Uit de kadastrale gegevens blijkt echter ook dat ten aanzien van locatie 1, locatie 2 en locatie 4 een recht van opstal rust bij anderen dan Stille Wille en dat Stille Wille geen bloot eigenaar is van de gronden. Ten aanzien van locatie 5 is Stille Wille wel eigenaar van de gronden, maar rust het recht van opstal bij anderen. Het voorgaande betekent dat het college op grond daarvan er ten onrechte van uit is gegaan dat Stille Wille het in haar macht heeft de overtreding ten aanzien van locatie 1, locatie 2, locatie 4 en locatie 5 te beëindigen, zodat Stille Wille ten aanzien van die recreatiewoningen bij besluiten van 20 december 2017 en 27 december 2017 ten onrechte een last is opgelegd.

De omstandigheid dat door één van de toezichthouders namens het team van toezichthouders een samenvattend rapport is opgesteld en ondertekend op basis van meerdere controleverslagen en dat een dagtekening op dat rapport ontbreekt is op zich geen reden voor de conclusie dat het rapport niet aan de invorderingsbesluiten ten grondslag kan worden gelegd.

Daaraan kan worden voorbijgegaan indien op andere wijze kan worden vastgesteld of de aan het rapport ten grondslag liggende controleverslagen zijn opgesteld door degene die de daarin vermelde feiten en omstandigheden heeft vastgesteld of waargenomen en wanneer die vaststelling heeft plaatsgevonden. Op de formulieren staat de datum van de controle vermeld, zodat kan worden vastgesteld wanneer de vaststelling van de feiten en omstandigheden heeft plaatsgevonden. Gelet op de vorm van de formulieren en de omstandigheid dat deze met de hand zijn ingevuld, is aannemelijk dat deze ter plaatse door de toezichthouder zijn ingevuld en dat later afdrucken van de gemaakte foto's zijn bijgevoegd. Hoewel op een enkel formulier de naam, paraaf, of initialen van de toezichthouder niet staat vermeld, kan zo worden vastgesteld dat de controleverslagen zijn opgesteld door degene die de daarin opgeschreven feiten en omstandigheden heeft waargenomen. In de omstandigheid dat op de bijgevoegde foto's een datum ontbreekt, ziet de Afdeling, mede gelet op de toelichting van J.H.C. Derks op de zitting, geen aanleiding om eraan te twifelen dat de bijgevoegde foto's gemaakt zijn tijdens de controle vermeld op het formulier. Hierbij betreft de Afdeling dat de identiteitsbewijzen gefotografeerd zijn met de formulieren die voorzien zijn van een datum. Gelet op het voorgaande konden de inspectierapporten en de daaraan ten grondslag liggende controleverslagen aan de invorderingsbesluiten ten grondslag worden gelegd.

Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van:

1. Bungalowpark 'De Stille Wille' Meijel B.V.,
2. Appellant A,
3. Appellant B,
4. Appellant C,

te Meijel en Panningen, beide gemeente Peel en Maas, en Eindhoven (hierna ook: Stille Wille en anderen), appellanten, tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Limburg (hierna: de rechtbank) van 25 oktober 2018 in zaken nrs. 18/2108, 18/1992, 18/2109, 18/1993, 18/2110, 18/1994, 18/2111, 18/1995, 18/2112, 18/1996, 18/2113 en 18/1997 in het geding tussen:

Stille Wille e.a.,

en

Het college van burgemeester en wethouders van Peel en Maas.

Uitspraak

Procesverloop

Bij afzonderlijke besluiten van 20 december 2017 en 27 december 2017 heeft het college Stille Wille en anderen gelast om binnen vier weken na de verzenddatum van deze besluiten het met het bestemmingsplan strijdige gebruik van de bungalows op het perceel Steenoven 12 te Meijel, nummers [...] (hierna: het perceel) te beëindigen en beëindigd te houden, onder oplegging van een dwangsom van € 300 per recreatiewoning per week met een maximum van € 3600 per recreatiewoning voor iedere week dat het strijdige gebruik zou voortduren.

Bij afzonderlijke besluiten van 12 juli 2018 heeft het college de door Stille Wille en anderen daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard en de besluiten van 20 en 27 december 2017 in stand gelaten, onder wijziging van de motivering daarvan.

Bij uitspraak van 25 oktober 2018 heeft de rechtbank, voor zover nu van belang, de door Stille Wille en anderen daartegen ingestelde beroepen ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak hebben Stille Wille en anderen hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij afzonderlijke besluiten van 9 juli 2019 heeft het college besloten over te gaan tot invordering van volgens het college door Stille Wille en appellant C verbeurde dwangsommen.

Stille Wille en anderen hebben tegen deze besluiten gronden ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op zitting behandeld op locatie 2 augustus 2019, waar Stille Wille en anderen, vertegenwoordigd door mr. T.I.P. Jeltema, advocaat te Veldhoven, en het college, vertegenwoordigd door A.P. Langerak en J.H.C. Derks zijn verschenen.

Na het sluiten van het onderzoek op zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend en het college verzocht de aan de invorderingsbesluiten van Stille Wille en van appellant C ten grondslag liggende stukken toe te zenden.

Het college heeft deze stukken ingezonden, en daarbij verzocht om geheimhouding als bedoeld in artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Bij uitspraak van 13 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4204, heeft de geheimhoudingskamer van de Afdeling het verzoek om geheimhouding gedeeltelijk toegewezen. De stukken zijn teruggezonden.

Stille Wille en appellant C hebben toestemming, als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb verleend.

Het college heeft de stukken met ongeschoonde gegevens opnieuw toegezonden, zodat de Afdeling daarvan kennis kan nemen.

Het college heeft ook de stukken met geschoonde gegevens toegezonden. Stille Wille en appellant C hebben, daartoe in de gelegenheid gesteld, hierop een reactie gegeven.

Stille Wille en anderen hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op 29 juni 2020 voor de tweede keer op zitting behandeld, waar Stille Wille en anderen, vertegenwoordigd door mr. T.I.P. Jeltema en directeur van Stille Wille, en het college, vertegenwoordigd door A.P. Langerak en J.H.C. Derks, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1.

Stille Wille en anderen zijn eigenaren/zakelijk gerechtigden van de gronden en de daarop gebouwde recreatiewoningen op het bungalowpark Stille Wille te Meijel. De lasten onder dwangsom hebben betrekking op zeven bungalows. Aan Stille Wille zijn lasten onder dwangsom opgelegd voor de gronden met bungalownummers locatie 1, locatie 2, locatie 3, locatie 4 en locatie 5. Appellant A, appellant C en appellant B zijn lasten onder dwangsom opgelegd voor respectievelijke de bungalows met nummers locatie 6, locatie 2 en locatie 7.

Op grond van het ter plaatse geldende bestemmingsplan "2e Reparatieherziening bestemmingsplan buitengebied: Stille Wille en Beringerzand" (hierna: het bestemmingsplan) is het niet toegestaan om de op het bungalowpark gelegen recreatiewoningen te (laten) bewonen. Niet in geschil is dat bij verschillende controles op het recreatiepark is geconstateerd dat in strijd met het bestemmingsplan genoemde zeven recreatiebungalows voor bewoning werden gebruikt door arbeidsmigranten.

2.

Op zitting is het hoger beroep voor zover dit is ingediend door appellant B ingetrokken.

3.

De relevante regelgeving is opgenomen in de bijlage van deze uitspraak en maakt daar deel van uit.

Beoordeling hoger beroep

Overtreder?

4.

Niet bestreden is dat appellant C en appellant A ten aanzien van de recreatiewoningen locatie 2 en locatie 6 als overtreder zijn aan te merken. Stille Wille en anderen betogen dat de rechtbank heeft miskend dat Stille Wille niet als overtreder kan worden aangemerkt voor de bewoning van locatie 1, locatie 2, locatie 3, locatie 4 en locatie 5. Zij voeren daartoe aan dat dat Stille Wille niet betrokken is bij de verhuur van deze recreatiewoningen. Ook voeren zij aan dat Stille Wille niet van alle gronden waarvoor haar een last is opgelegd bloot eigenaar is. Voor de gronden waarvan zij wel bloot eigenaar is, heeft zij het niet in haar macht om de met het bestemmingsplan strijdige bewoning van de recreatiewoningen te beëindigen. Op deze gronden rusten erfpacht- en opstalrechten. De op die gronden gebouwde recreatiewoningen zijn krachtens opstalrechten juridisch eigendom van de opstalhouders en niet van de bloot eigenaar van de grond, aldus Stille Wille en anderen.

4.1.

Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat Stille Wille als overtreder een last kan worden opgelegd. Het college heeft op zitting toegelicht dat het recht van opstal op de recreatiewoning leidend is geweest bij de adressering van de last, omdat de opstalhouder het in zijn macht heeft het gebruik van de recreatiewoning voor bewoning te beëindigen. Indien geen recht van opstal bestaat is Stille Wille als bloot eigenaar van de gronden aangeschreven.

4.2.

Op grond van artikel 4.4.1, aanhef en onder g, van de planregels wordt zowel het gebruiken als het laten gebruiken van gronden en bouwwerken voor permanente of tijdelijke bewoning aangemerkt als met de bestemming strijdig gebruik. Niet in geschil is dat in locatie 1, locatie 2, locatie 3, locatie 4 en locatie 5 arbeidsmigranten werden gehuisvest en er dus sprake was van met de bestemming strijdig gebruik, zodat het college bevoegd was daartegen handhavend op te treden.

4.3.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer de uitspraak van 19 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1053) is overtreder degene die het desbetreffende wettelijke voorschrift daadwerkelijk heeft geschonden. Dat is in de eerste plaats degene die de verboden handeling fysiek heeft verricht. Daarnaast kan in bepaalde gevallen degene die de overtreding niet zelf feitelijk heeft begaan, maar aan wie de handeling is toe te rekenen, voor de overtreding verantwoordelijk worden gehouden en dus als overtreder worden aangemerkt. Ook een rechtspersoon kan een overtreding begaan. Daarbij is van belang dat, zoals de Afdeling eveneens eerder heeft overwogen (uitspraak van 9 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY7996), van de eigenaar van panden die worden verhuurd, mag worden gevergd dat hij zich tot op zekere hoogte informeert over het gebruik dat van het verhuurde pand wordt gemaakt. Om niet verantwoordelijk te kunnen worden gehouden voor onrechtmatig gebruik van het door hem verhuurde pand, dient de eigenaar aannemelijk te maken dat hij niet wist en niet kon weten dat het pand aldus werd gebruikt. Pas nadat is vastgesteld dat de betrokkene overtreder is, komt de vraag aan de orde of hij het in zijn macht heeft de overtreding te beëindigen, omdat hem alleen in dat geval een last onder dwangsom mag worden opgelegd (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 22 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2804).

4.4.

De Afdeling overweegt dat de rechtbank in navolging van het college Stille Wille als eigenaar of erfpachter van een deel van de gronden waarop de recreatiewoningen staan en als beheerder van het park en betrokken bij de verhuur van recreatiewoningen terecht heeft aangemerkt als overtreder van het verbod om de recreatiewoningen te laten gebruiken voor bewoning. Daarbij acht de Afdeling van belang dat Stille Wille gelieerd is aan Bungalowpark Stille Wille Meijel Exploitatie B.V., waarvan zij enig aandeelhouder is, en aan Bungalowpark Stille Wille Meijel Verhuur B.V.. Hoewel niet kan worden vastgesteld of Stille Wille ook (enig) aandeelhouder is van deze Verhuur B.V., omdat zij ondanks verzoek daartoe van de Afdeling, geen uittreksel van de Kamer van Koophandel heeft overgelegd, blijkt uit informatie op zitting dat [directeur] directeur is van al deze bedrijven. Uit de stukken en informatie op zitting blijkt dat de Exploitatie B.V. het algemeen onderhoud van het terrein, energienetwerk en de afvalverwerking verzorgt en dat de Verhuur B.V. tot eind 2018 bemiddelde tussen de eigenaar van een recreatiewoning en mogelijke verhuurders. Hierdoor had Stille Wille redelijkerwijs op de hoogte kunnen zijn van de bewoning van de recreatiewoningen door arbeidsmigranten. Stille Wille heeft niet aannemelijk gemaakt dat zij daarvan niet wist en niet kon weten.

4.5.

Stille Wille is terecht als overtreder aangemerkt, zodat vervolgens de vraag aan de orde is of Stille Wille het in haar macht heeft om de overtreding te beëindigen. Hierover overweegt de Afdeling het volgende. Het college heeft daarvoor doorslaggevend geacht of er een opstalhouder is en indien dat niet het geval of Stille Wille bloot eigenaar is van de gronden. Bij het opleggen van de lasten aan Stille Wille, is het college ervan uitgegaan dat Stille Wille bloot eigenaar is van de gronden van locatie 1, locatie 2, locatie 3, locatie 4 en locatie 5. Uit de op 14 mei 2018 bij de rechtbank en de op 17 juni 2020 bij de Afdeling overgelegde kadastrale gegevens blijkt ten aanzien van locatie 3 dat Stille Wille eigenaar is van de gronden. Op deze gronden rust een recht van erfpacht, maar geen recht van opstal voor de recreatiewoning. Stille Wille heeft op zitting erkend dat zij hierdoor eigenaar is van deze recreatiewoning. Gelet hierop is het college er met betrekking tot recreatiewoning locatie 3 terecht van uitgegaan dat Stille Wille het in haar macht heeft de overtreding te beëindigen. Uit de kadastrale gegevens blijkt echter ook dat ten aanzien van locatie 1, locatie 2 en locatie 4 een recht van opstal rust bij anderen dan Stille Wille en dat Stille Wille geen bloot eigenaar is van de gronden. Ten aanzien van locatie 5 is Stille Wille wel eigenaar van de gronden, maar rust het recht van opstal bij anderen. Het voorgaande betekent dat het college op grond daarvan er ten onrechte vanuit is gegaan dat Stille Wille het in haar macht heeft de overtreding ten aanzien van locatie 1, locatie 2, locatie 4 en locatie 5 te beëindigen, zodat Stille Wille ten aanzien van die recreatiewoningen bij besluiten van 20 december 2017 en 27 december 2017 ten onrechte een last is opgelegd. De rechtbank heeft dit niet onderkend. Het betoog slaag in zoverre.

Formulering last

5.

Stille Wille en anderen betogen verder dat de rechtbank heeft miskend dat de lasten onder dwangsom onduidelijk zijn geformuleerd en innerlijk tegenstrijdig zijn. Het college heeft in de gewijzigde besluiten op bezwaar van 12 juli 2018 geen dwangsombedragen genoemd. Zij stellen zich op het standpunt dat daarom niet duidelijk is of en zo ja welk bedrag wordt verbeurd en per welke tijdseenheid. Dit achten zij in strijd is met de rechtszekerheid.

5.1.

In de besluiten op bezwaar van 12 juli 2018 heeft het college de bij besluiten van 20 en 27 december 2017 opgelegde lasten onder dwangsom gehandhaafd, onder aanvulling van de motivering daarvan. Het college heeft in de besluiten op bezwaar

van 12 juli 2018 nader omschreven welke maatregelen nodig zijn voor het beëindigen en beëindigd houden van het strijdig gebruik. Concreet dienen Stille Wille en anderen de huisvesting van arbeidsmigranten in de genoemde bungalows te (laten) beëindigen. De besluiten van 20 en 27 december 2017 zijn verder in stand gelaten en niet herroepen. Dat geldt ook voor de bedragen van de dwangsom die bij de besluiten van 20 en 27 december 2017 zijn vastgesteld. De lasten onder dwangsom zijn in dit opzicht niet onduidelijk of innerlijk tegenstrijdig. De rechtbank heeft in dit betoog terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat de lasten onder dwangsom in zoverre leiden tot rechtsonzekerheid. Het betoog faalt.

Conclusie hoger beroep

6.

Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de rechtbank dient te worden vernietigd. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen zal de Afdeling het beroep gegrond verklaren, voor zover dit beroep betrekking heeft op de besluiten van 12 juli 2018 gericht aan Stille Wille met betrekking tot locatie 1, locatie 2, locatie 4 en locatie 5 en deze besluiten in zoverre vernietigen en het beroep voor het overige ongegrond verklaren. De Afdeling zal op na te melden wijze in de zaak voorzien. De besluiten van 20 en 27 december 2017 gericht aan Stille Wille voor zover deze betrekking hebben op locatie 1, locatie 2, locatie 4 en locatie 5 zullen worden herroepen. De Afdeling zal bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van de vernietigde besluiten.

De invorderingsbesluiten

7.

Bij drie afzonderlijke besluiten van 9 juli 2019 heeft het college besloten over te gaan tot invordering van de volgens het college door Stille Wille verbeurde dwangsommen elk van € 3.600. Deze hebben betrekking op de recreatiewoningen locatie 2, locatie 3 en locatie 4. Bij besluit van 9 juli 2019 heeft het college besloten over te gaan tot invordering van de door appelland C verbeurde dwangsom van € 3.600 met betrekking tot recreatiewoning locatie 2. Deze invorderingsbesluiten zijn gelet op artikel 5:39 Awb mede onderwerp van dit geding.

8.

Zoals hiervoor is overwogen is Stille Wille ten onrechte een last opgelegd ten aanzien van locatie 2 en locatie 4. Alleen daarom al dienen de invorderingsbesluiten van 9 juli 2019 aan Stille Wille over die recreatiewoningen te worden vernietigd. Hierna gaat het nog om de invorderingsbesluiten aan appelland C over locatie 2 en aan Stille Wille over locatie 3.

Verjaring bevoegdheid tot invordering

9.

Stille Wille en anderen betogen dat als al dwangsommen zijn verbeurd de bevoegdheid tot invordering van een deel van die dwangsommen is verjaard. Zij voeren aan dat het college pas op 23 december 2019 een stuitingshandeling heeft verricht. Dit betekent dat de bevoegdheid tot invordering van de dwangsommen die voor 23 december 2018 zouden zijn verbeurd is verjaard.

10.

Ingevolge artikel 5:35 van de Awb verjaart de bevoegdheid tot invordering van een verbeurde dwangsom door verloop van een jaar na de dag waarop zij is verbeurd.

11.

De voorzieningenrechter van de rechtbank heeft bij uitspraak van 11 juni 2018, de besluiten van 20 december 2017 en 27 december 2017 geschorst tot 6 weken na bekendmaking van de beslissingen op bezwaar. Deze zijn op 12 juli 2018 verzonden. Dit betekent dat de begunstigingstermijn op 23 augustus 2018 verstreek. Nadat een inventariserende controle is gehouden zijn vanaf 19 november 2018 bijna wekelijks controles uitgevoerd. In de besluiten van 9 juli 2019 over locatie 2 en locatie 3 is verwezen naar met datum genoemde brieven over de verbeurde van de dwangsommen. Uit de vermelde data volgt dat tot 23 december 2018 5 keer een dwangsom zou zijn verbeurd, namelijk op 19 en locatie 2 november en 4, 12 en 19 december 2019. Voor zover het college op zitting heeft gewezen op de verrichte controles en de zogenoemde verbeurdebrieven, overweegt de Afdeling dat dit geen stuitingshandelingen zijn als bedoeld in artikelen 4:105, eerste lid, en 4:106 van de Awb. Ook het nemen van een invorderingsbesluit stuit de verjaring niet, vergelijk de uitspraak van 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1203. Op zitting heeft het college erkend dat niet kan worden vastgesteld dat voor 23 december 2019 andere stuitingshandelingen zijn verricht. Gelet hierop is de bevoegdheid van het college tot invordering van de dwangsommen die voor 23 december 2018 zouden zijn verbeurd verjaard, zodat deze niet meer bij Stille Wille en appelland C kunnen worden ingevorderd.

Niet is gebleken van omstandigheden op grond waarvan moet worden geoordeeld dat Stille Wille en appelland C desondanks belang hebben bij een inhoudelijke beoordeling van hun beroep tegen de besluiten van 9 juli 2019, voor zover deze betrekking hebben op de verbeurte van dwangsommen op 19 en locatie 2 november en 4, 12 en 19 december 2019. Dat beroep is daarom niet-ontvankelijk.

12.

Aan het besluit over recreatiewoning locatie 2 is een inspectierapport ten grondslag gelegd dat een samenvatting is van 20 controleverslagen. Aan de besluiten over recreatiewoningen locatie 3 en locatie 4 is een inspectierapport ten grondslag gelegd dat een samenvatting is van 22 controleverslagen voor elke recreatiewoning. De Afdeling zal hierna de door Stille Wille en appelland C aangevoerde gronden over deze inspectierapporten en controleverslagen voor zover gronden betrekking hebben op de verbeurte van dwangsommen tot 23 december 2018 buiten beschouwing laten.

Verbeurte?

13.

Stille Wille en appelland C betwisten dat dwangsommen zijn verbeurd. Zij betogen dat in strijd met de zorgvuldigheid in de invorderingsbeschikkingen niet staat op welke momenten en op grond van welke controle een dwangsom is verbeurd. Verder is bij de controles ten onrechte geen onderzoek gedaan naar inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie en of daadwerkelijk huur is betaald dan wel een huurcontract aanwezig was. Ook blijkt uit het controleverslag van 13 februari 2019 dat in de recreatiewoning locatie 2 niemand is aangetroffen. De last werd op dat moment niet overtreden, zodat geen dwangsommen zijn verbeurd. Daarnaast was tussen de controle van 6 maart en 12 maart 2019 nog geen week verstreken. Ook betogen Stille Wille en appelland C dat de rapporten die ten grondslag liggen aan de vaststelling van verbeurte niet voldoen aan in de rechtspraak gestelde eisen. Zij voeren met betrekking tot de inspectierapporten aan dat niet altijd is aangegeven wat bij de verschillende controles de werkwijze is geweest. Verder is niet gebleken dat deze werkwijze ook is gevolgd. Voorts zijn de controles door meerdere toezichthouders uitgevoerd en zijn de inspectierapporten niet door alle toezichthouders ondertekend. Doordat meerdere toezichthouders de controles hebben uitgevoerd, kon niet worden vastgesteld dat de situatie ten opzichte van de vorige keer niet is gewijzigd. Met betrekking tot de controleverslagen voeren zij aan dat deze vaak slechts beperkt of soms tegenstrijdig zijn ingevuld. Ook zijn de meeste foto's niet gedateerd, zodat niet kan worden vastgesteld wanneer deze zijn genomen. Verder zijn foto's onduidelijk, ontbreken arbeidscontracten en zijn de wel aanwezige contracten in het Pools niet voorzien van een vertaling. Daarnaast staat in de gefotografeerde huurcontracten uitdrukkelijk dat het gehuurde uitsluitend recreatief mag worden gebruikt. Door al deze omstandigheden kan niet worden vastgesteld dat de aangetroffen personen arbeidsmigrant zijn.

13.1.

Over de recreatiewoningen locatie 2 en locatie 3 staat in de invorderingsbesluiten dat op 5 november 2018 een inventariserende controle heeft plaatsgevonden. In het besluit over locatie 2 wordt verwezen naar met datum genoemde brieven over de verbeurte van de dwangsommen. Uit de genoemde data volgt dat de daarbij ingevorderde dwangsommen volgens het college zijn verbeurd in de periode van 19 november 2018 tot 20 maart 2019. Ook in het besluit over recreatiewoning locatie 3 wordt verwezen naar met datum genoemde brieven over de verbeurte van de dwangsommen. Uit de genoemde data volgt dat de daarbij ingevorderde dwangsommen volgens het college zijn verbeurd in de periode van 19 november 2018 tot 18 februari 2019. Met de verwijzing naar de brieven over de verbeurte is in de invorderingsbeschikkingen voldoende duidelijk gemaakt op welke momenten en op grond van welke controles het college heeft vastgesteld dat verbeurte heeft plaatsgevonden. De omstandigheid dat ten onrechte brieven over de verbeurte van dwangsommen met betrekking tot locatie 3 ook aan appelland C zijn verstuurd, kan daaraan niet afdoen.

13.2.

Anders dan Stille Wille en appelland C betogen is het voor de vaststelling dat de last is overtreden niet nodig dat wordt vastgesteld dat daadwerkelijk huur is betaald, er een huurovereenkomst is getoond of dat betrokken personen zijn ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie. Zoals in 5.1 is overwogen is hen gelast het strijdige gebruik te beëindigen wat concreet betekent dat de huisvesting van arbeidsmigranten moet worden beëindigd. De last luidt niet dat de verhuur moet worden beëindigd. Verder is van huisvesting niet pas sprake als de betrokken personen zijn ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie.

13.3.

Wat betreft locatie 2 overweegt de Afdeling het volgende. Het college heeft de te verbeuren dwangsommen vastgesteld op een bedrag per week dat de last wordt overtreden en het strijdig gebruik voortduurt. Gelet hierop moet per week worden vastgesteld dat de overtreding voortduurt. Pas na het verstrijken van een week dat de overtreding voortduurt is een dwangsom verbeurd.

Uit het besluit van 9 juli 2019 blijkt dat het college er vanuit is gegaan dat op 6 en 13 februari 2019 geen dwangsommen zijn

verbeurd, maar wel dat op 20 februari 2019 een dwangsom is verbeurd. Uit de controleverslagen van 6 en 13 februari 2019 volgt dat op die dagen geen personen zijn aangetroffen. Dat bij de controle op 13 februari 2019 wordt opgemerkt dat de recreatiewoning een bewoonde indruk maakt, is onvoldoende om vast te stellen deze werd gebruikt voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Dit betekent dat niet alleen op 6 en 13 februari 2019 geen dwangsommen zijn verbeurd, maar ook op 20 februari 2019 niet. Op dat moment kon niet worden vastgesteld dat de recreatiewoning al gedurende week voor de huisvesting van arbeidsmigranten werd gebruikt. Het besluit van 9 juli 2019 heeft daarom ten onrechte ook betrekking op de invordering van een dwangsom die op 20 februari 2019 zou zijn verbeurd.

Uit het besluit van 9 juli 2019 blijkt dat het college er vanuit is gegaan dat op 12 maart 2019 een dwangsom is verbeurd. Tussen de controles van 6 maart 2019 en 12 maart 2019 was echter nog geen week verstreken, zodat op dat moment nog geen dwangsom was verbeurd. Het besluit van 9 juli 2019 heeft daarom ten onrechte ook betrekking op de invordering van een dwangsom die op 12 maart 2019 zou zijn verbeurd.

13.4.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1179) dient aan een invorderingsbesluit een deugdelijke en controleerbare vaststelling van relevante feiten en omstandigheden ten grondslag te liggen. Dit brengt met zich dat de vaststelling of waarneming van feiten en omstandigheden die leiden tot verbeurde van een dwangsom dient te worden gedaan door een ter zake deskundige medewerker van het bevoegd gezag, door een ter zake deskundige persoon in opdracht van het bevoegd gezag of door een ter zake deskundige persoon wiens bevindingen het bevoegd gezag voor zijn rekening heeft genomen. De vastgestelde of waargenomen feiten en omstandigheden dienen op een duidelijke wijze te worden vastgelegd. Dat kan geschieden in een schriftelijke rapportage, maar in bepaalde gevallen ook met foto's of ander bewijsmateriaal. Duidelijk moet zijn waar, wanneer en door wie de feiten en omstandigheden zijn vastgesteld of waargenomen en welke werkwijze daarbij is gehanteerd. Voor zover de vastgestelde feiten en omstandigheden in een geschrift zijn vastgelegd, dient een inzichtelijke beschrijving te worden gegeven van hetgeen is vastgesteld of waargenomen. Een schriftelijke rapportage dient voorts in beginsel te zijn voorzien van een ondertekening van de opsteller en een dagtekening. Aan het ontbreken van een ondertekening en een dagtekening kan worden voorbijgegaan, indien op andere wijze kan worden vastgesteld dat de opsteller van de rapportage degene is die de daarin vermelde feiten en omstandigheden heeft vastgesteld of waargenomen en wanneer die vaststelling of waarneming heeft plaatsgevonden.

13.5.

De twee inspectierapporten die aan de invorderingsbesluiten ten grondslag zijn gelegd, bevatten een overzicht van alle controles per datum. Per controle is vermeld wie op dat moment de toezichthouders waren en wat is waargenomen. Op zitting heeft de opsteller van deze rapporten, J.H.C. Derks, toegelicht dat hij aan de hand van het controleverslag de rapporten na elke controle heeft aangevuld. De controleverslagen werden in één map gedaan, die elke toezichthouder inzag voorafgaande aan een controle. De controleverslagen bestaan uit een invulformulier, waarin kan worden aangegeven welke recreatiewoning, wanneer is bezocht; hoeveel mensen zijn aangetroffen en of een identiteitsbewijs is getoond; of men een huurcontract heeft en in welke taal of dat is getoond en aan wie huur wordt betaald; de naam van een uitzendbureau of werkgever en of er een arbeidscontract is en in welke taal en of dat is getoond. Bij de controleverslagen zijn afdrucken van gemaakte foto's van kentekenplaten, een werkbus, identiteitsbewijzen en arbeids- en huurcontracten gevoegd.

13.6.

Uit de onderdelen die op het invulformulier aan de orde komen, kan worden afgeleid wat de werkwijze tijdens de controles is. Uit de omstandigheid dat de formulieren niet elke keer volledig zijn ingevuld, kan niet worden afgeleid dat niet bij die controles dezelfde werkwijze is gevolgd. Daarbij is van belang dat indien bij opvolgende controles steeds dezelfde personen worden aangetroffen, aannemelijk kon worden geacht dat ook de overige omstandigheden niet waren gewijzigd. Hierbij is van belang dat de toezichthouders de beschikking hadden over de eerdere controleverslagen en dat uit de overgelegde foto's blijkt, dat de map waarin de controleverslagen werden verzameld bij de controles was meegenomen. Voor zover Stille Wille en appellant C aanvoeren dat in het controleverslag van 6 maart 2019 over locatie 2 slechts is vastgesteld dat de omstandigheden hetzelfde zijn als op 20 februari, is bovendien van belang dat deze controles blijkens de controleverslagen door dezelfde toezichthouder zijn uitgevoerd.

De omstandigheid dat door één van de toezichthouders namens het team van toezichthouders een samenvattend rapport is opgesteld en ondertekend op basis van meerdere controleverslagen en dat een dagtekening op dat rapport ontbreekt is op zich geen reden voor de conclusie dat het rapport niet aan de invorderingsbesluiten ten grondslag kan worden gelegd. Daaraan kan worden voorbijgegaan indien op andere wijze kan worden vastgesteld of de aan het rapport ten grondslag liggende controleverslagen zijn opgesteld door degene die de daarin vermelde feiten en omstandigheden heeft vastgesteld of waargenomen en wanneer die vaststelling heeft plaatsgevonden. Op de formulieren staat de datum van de controle vermeld, zodat kan worden vastgesteld wanneer de vaststelling van de feiten en omstandigheden heeft plaatsgevonden. Gelet op de vorm van de formulieren en de omstandigheid dat deze met de hand zijn ingevuld, is aannemelijk dat deze ter

plaatse door de toezichthouder zijn ingevuld en dat later afdrucken van de gemaakte foto's zijn bijgevoegd. Hoewel op een enkel formulier de naam, paraaf, of initialen van de toezichthouder niet staat vermeld, kan zo worden vastgesteld dat de controleverslagen zijn opgesteld door degene die de daarin opgeschreven feiten en omstandigheden heeft waargenomen. In de omstandigheid dat op de bijgevoegde foto's een datum ontbreekt, ziet de Afdeling, mede gelet op de toelichting van J.H.C. Derks op de zitting, geen aanleiding om te twijfelen dat de bijgevoegde foto's gemaakt zijn tijdens de controle vermeld op het formulier. Hierbij betreft de Afdeling dat de identiteitsbewijzen gefotografeerd zijn met de formulieren die voorzien zijn van een datum.

Gelet op het voorgaande konden de inspectierapporten en de daaraan ten grondslag liggende controleverslagen aan de invorderingsbesluiten ten grondslag worden gelegd.

13.7.

Voor zover Stille Wille en appellant C betwisten dat op grond van de controles kon worden vastgesteld dat de aangetroffen personen arbeidsmigranten waren, overweegt de Afdeling het volgende. De Afdeling zal hierbij alleen betrekken de controles van de periode waarin de ingevorderde dwangsommen zouden zijn verbeurd en waarvan de invordering nog niet is verjaard. Gelet op wat onder 13.3 is overwogen kan ook de controle van 12 maart 2019 van locatie 2 buiten beschouwing blijven. Het gaat voor locatie 2 dan nog om de controles van 2 januari tot en met 6 maart 2019 en voor locatie 3 om de controles van 2 januari tot en met 13 februari 2019.

Uit de controleverslagen van locatie 2 van genoemde periode blijkt dat geen arbeidscontracten zijn getoond. Blijkens deze controleverslagen hebben de aangetroffen personen verklaard waar zij werkzaam zijn (bedrijf A, bedrijf B, AH-online Eindhoven) en/of via welk uitzendbureau (Contrain en E&A) zij werkzaam zijn. De Afdeling ziet geen aanleiding om te twijfelen aan de juistheid van de verklaringen van de aangetroffen personen. De omstandigheid dat in de bij het controleverslag van 20 februari 2019 van locatie 2 gevoegde huurovereenkomst staat dat deze is aangegaan met inachtneming van parkvoorwaarden, huishoudelijke reglement en bestemmingsplan en dat deze uitsluitend recreatief mogen worden gebruikt, doet niet af aan het feit dat de aangetroffen personen hebben verklaard via het uitzendbureau E&A werkzaam te zijn bij AH-online in Eindhoven. Het ontbreken van een vertaling van de bij de controleverslagen van locatie 3 gevoegde foto's van contracten met Contrain Poland Sp, doet niet af aan de verklaringen van de aangetroffen personen dat dit een uitzendbureau is. Ook hier ziet de Afdeling geen aanleiding om te twijfelen aan de juistheid van de verklaringen van de aangetroffen personen. Anders dan Stille Wille en appellant C stellen zijn de foto's bij het controleverslag van 29 januari 2019 van locatie 3 duidelijk.

Gelet op de verklaringen van de aangetroffen personen en de getoonde en/of gefotografeerde Poolse identiteitsbewijzen heeft het college terecht aannemelijk geacht dat deze personen arbeidsmigranten waren.

Conclusie invorderingsbesluiten

14.

Gelet op wat onder 11 is overwogen is het beroep tegen de besluiten van 9 juli 2019, voor zover deze betrekking hebben op de verbeurte van dwangsommen op 19 en locatie 2 november en 4, 12 en 19 december 2019, niet-ontvankelijk. Gelet op wat onder 8 en 13.3 is overwogen is het beroep gegrond, voor zover het betrekking heeft op de besluiten van 9 juli 2019 aan Stille Wille met betrekking tot locatie 2 en locatie 4 en voor zover het betrekking heeft op het besluit van 9 juli 2019 aan appellant C voor zover dit betrekking heeft op de verbeurte van dwangsommen op 20 februari 2019 en 12 maart 2019. De Afdeling zal deze besluiten in zoverre vernietigen. Voor het overige is het beroep ongegrond.

Het voorgaande betekent dat het college van Stille Wille met betrekking tot locatie 3 nog een totaalbedrag van € 2.100 kan invorderen en van appellant C met betrekking tot locatie 2 nog een totaalbedrag van € 1.500 kan invorderen.

Proceskosten

15.

Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep, voor zover ingediend door Bungalowpark "De Stille Wille" Meijel B.V., appellant C en appellant A, gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de Rechtbank Limburg van 25 oktober 2018 in zaken nrs. 18/2108, 18/1992, 18/2109, 18/1993, 18/2110, 18/1994, 18/2111, 18/1995, 18/2112, 18/1996, 18/2113 en 18/1997;
- III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep, voor zover het betreft de besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Peel en Maas van 12 juli 2018 met documentnummer 1894/2017/1282014, voor zover het betreft de recreatiewoningen locatie 4 en locatie 5, met documentnummer 1894/2018/1282074 en

- met documentnummer 1894/2018/1281981, gegrond;
- IV. vernietigt de onder III vermelde besluiten;
- V. herroept de besluiten van 20 december 2017 met documentnummer 1894/2017/1144058, voor zover het betreft de recreatiewoningen locatie 4 en locatie 5, met documentnummer 1894/2017/1894/2017/1195937 en het besluit van 27 december 2017 met documentnummer 1894/2017/1197793;
- VI. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van de onder IV vernietigde besluiten ;
- VII. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep voor het overige ongegrond;
- VIII. verklaart het beroep van Bungalowpark "De Stille Wille" Meijel B.V. en appellant C tegen de besluiten van 9 juli 2019, met documentnummer 1894/2019/1450551 en met documentnummer 1894/2019/1450496, voor zover deze betrekking hebben op de verbeurte van dwangsommen op 19 en locatie 2 november 2018 en 4, 12 en 19 december 2018, niet-ontvankelijk;
- IX. verklaart het beroep van Bungalowpark "De Stille Wille" Meijel B.V. en appellant C de besluiten van 9 juli 2019 met documentnummer 1894/2019/1450347 en met documentnummer 1894/2019/1450603 geheel en het besluit van 9 juli 2019 met documentnummer 1894/2019/1450496, voor zover dit betrekking heeft op de verbeurte van dwangsommen op 20 februari 2019 en 12 maart 2019, gegrond;
- X. vernietigt de onder VIII vermelde besluiten;
- XI. verklaart dit beroep voor het overige ongegrond;
- XII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Peel en Maas tot vergoeding van de bij Bungalowpark "De Stille Wille" Meijel B.V., appellant C en appellant A in verband met de behandeling van het hoger beroep en beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 3150 (zegge: drieduizendenvijftig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;
- XIII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Peel en Maas aan Bungalowpark 'De Stille Wille' Meijel B.V., appellant C en appellant A het door hen voor de behandeling van het hoger beroep en beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 846 (zegge: achthonderdzesenveertig euro), met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzicht van de ander.

Noot

Auteur: C.M.M. van Mil

1.

De hierboven opgenomen uitspraak is om meerdere redenen interessant. In de eerste plaats komt het machts criterium bij een last onder dwangsom aan de orde (aant. 2-3). Daarnaast wordt ingegaan op de verbeurte van de dwangsommen (aant. 4-6). Verder wordt ingegaan op de vraag of wordt voldaan aan de volgens de rechtspraak te stellen eisen aan controlerapportages die aan een invorderingsbesluit ten grondslag worden gelegd (aant. 7-12).

Overtreder en machts criterium

2.

De Afdeling overweegt in r.o. 4.3, in lijn met vaste rechtspraak, dat pas nadat is vastgesteld dat de betrokkene overtreder is in de zin van art. 5:1 lid 2 Awb, de vraag aan de orde komt of hij het ook in zijn macht heeft de overtreding te beëindigen. Alleen in het geval dat de overtreder het ook in zijn macht heeft om de overtreding te beëindigen, mag aan hem een last onder dwangsom worden opgelegd. Voor de vraag of Stille Wille als overtreder is aan te merken, is (dus) niet van belang of zij het in haar macht had om de overtreding te beëindigen (zie ook ABRvS 22 augustus 2018, AB 2019/159; ABRvS 17 april 2013, AB 2013/401).

3.

Stille Wille was als eigenaar van de gronden van de recreatiewoning die in strijd met het bestemmingsplan werden gebruikt, terwijl het recht van opstal bij anderen rustte, terecht als overtreder aangemerkt. Omdat zij van één recreatiebungalow slechts bloot eigenaar van de grond was en niet van de opstal, had zij het echter niet in haar macht om die overtreding te beëindigen. Daarmee bestond voor die situatie geen bevoegdheid om aan Stille Wille een last onder dwangsom op te leggen. Dat een (rechts)persoon overtreder is, brengt dus niet automatisch mee dat aan deze overtreder ook een last onder dwangsom mag worden opgelegd. Daarvoor dient ook de vraag of de overtreder het in zijn macht heeft om de overtreding te beëindigen bevestigend te worden beantwoord. Alleen aan de overtreder die in staat is de last uit te voeren — dat wil zeggen dat hij hiertoe zowel feitelijk als juridisch in staat is dan wel wordt geacht te zijn — kan een last worden opgelegd. Dit is anders dan bij het opleggen van een last onder bestuursdwang. Daarbij is de vraag wie het in zijn macht heeft de

overtreding ongedaan te maken niet van belang. Aan de last onder bestuursdwang kan worden voldaan door belanghebbenden, die al dan niet de overtreder zijn. Ingevolge art. 5:25 lid 1 Awb geschiedt de toepassing van bestuursdwang in beginsel op kosten van de overtreder, tenzij de kosten redelijkerwijs niet voor zijn rekening horen te komen. De overtreder dient de kosten van de toegepaste bestuursdwang te voldoen, ongeacht de vraag of hij het in zijn macht had om de in de last voorgeschreven maatregelen te nemen. Zie ook de annotatie van Vermeer bij ABRvS 24 oktober 2012, AB 2013/130. De overtreder is de kosten, verbonden aan de toepassing van de bestuursdwang, dus in beginsel verschuldigd. De omstandigheid dat hij het niet in zijn macht zou hebben de overtreder te beëindigen, maakt dit niet anders (zie r.o. 6.2. van laatstgenoemde uitspraak). Voor de bestuurlijke boete heeft ten slotte te gelden dat deze ook opgelegd kan worden aan een overtreder die het niet in zijn macht heeft om de overtreder te beëindigen (o.a. ABRvS 18 juli 2018, AB 2018/405, r.o. 6.3.).

Verbeurte dwangsommen

4.

Stille Wille betwist dat er dwangsommen zijn verbeurd. Op de invorderingsbeschikkingen zou niet staan op welke momenten en op grond van welke controle een dwangsom is verbeurd. Ook zou ten onrechte geen onderzoek gedaan zijn naar inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie, of er huur was betaald en een huurcontract aanwezig was. De Afdeling overweegt in r.o. 13.2. dat het voor de vaststelling dat de last is overtreden niet nodig is dat wordt vastgesteld dat er huur is betaald, een huurovereenkomst is getoond of dat betrokken personen zijn ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie. De last ziet op beëindiging van het strijdige gebruik: concreet betekent dit dat de huisvesting van arbeidsmigranten moet worden beëindigd en niet dat de verhuur moet worden beëindigd. In een uitspraak van 19 juni 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:1433) oordeelde de Afdeling in vergelijkbare zin over de vraag of de last was overtreden. In die zaak betoogde de overtreder dat hij niet aan de last kon voldoen, omdat het door de coronacrisis voor de arbeidsmigranten niet mogelijk was om naar India terug te keren. De Afdeling overwoog dat de last niet zag op de terugkeer van de arbeidsmigranten naar India, maar erop zag het gebruik van de recreatiewoningen anders dan voor recreatieve doeleinden te staken en gestaakt te houden. Niet aannemelijk was dat het door de coronacrisis niet mogelijk zou zijn om de arbeidsmigranten elders te huisvesten.

5.

Dat de formulering van de last van belang is voor de vraag of dwangsommen zijn verbeurd, blijkt ook uit ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:256, r.o. 8.5-8.8. Hierin werd geoordeeld dat de enkele aanwezigheid van arbeidsmigranten in de recreatieverblijven niet voldoende was om vast te stellen dat de recreatieverblijven werden verhuurd met het doel arbeidsmigranten te huisvesten. Wat de verhuur betreft ontbrak concrete informatie over de betaling van de huur en de wijze waarop de verhuur tot stand was gekomen, alsmede informatie over het oogmerk en doel van de verhuur. Is informatie omtrent de verhuur nu wel of niet van belang voor de vaststelling van het verblijf van arbeidsmigranten ter plaatse? Dat hangt ervan af. In laatstgenoemde kwestie was de last anders van opzet: de last zag op het staken en gestaakt houden van de verhuur van recreatieve nachtverblijven met als doel daar arbeidsmigranten te huisvesten. In de hier gepubliceerde uitspraak zag de last op het beëindigen en beëindigd houden van het met het bestemmingsplan strijdige gebruik van de bungalows. Logischerwijs werkt de formulering van de last ook door bij de verbeurte en de invordering. Er moet immers vastgesteld worden dat de last is overtreden en of dit het geval is, is afhankelijk van de last zelf.

6.

De Afdeling oordeelt in de hierboven opgenomen uitspraak ook dat van huisvesting niet pas sprake is als de betrokken personen zijn ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie. Uit eerdere rechtspraak volgt dat de inschrijving in de Basisregistratie Personen (voorheen de Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens), behoudens tegenbewijs, in beginsel een vermoeden oplevert dat de desbetreffende bewoner zijn hoofdverblijf op dat adres heeft (ABRvS 11 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3419; ABRvS 2 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW4519; ABRvS 15 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV5060). Een dergelijke inschrijving levert een bewijsvermoeden op en is niet doorslaggevend voor de vraag of sprake is van huisvesting.

Controlerapportages en invulformulier

7.

Ten aanzien van de vaststelling van de feiten verwijst de Afdeling eerst naar de standaardoverweging daarover (ABRvS 3 mei 2017, AB 2017/299). Het niet volledig voldoen aan (al) deze vereisten betekent niet in alle gevallen dat een deugdelijke en controleerbare vaststelling ontbreekt (ABRvS 3 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:222). Interessant is dat in dit geval geen separate controlerapportages per controle aan de invorderingsbesluiten ten grondslag zijn gelegd, maar dat er één inspectierapport was opgesteld met daarin een overzicht van alle controles onder vermelding van datum, toezichthouder en

waarnemingen. Het inspectierapport was dus kennelijk een soort dynamische samenvatting van meerdere (20 respectievelijk 22) controles, die na elke controle werd aangevuld. De controleverslagen werden in één map gedaan, die elke toezichthouder voorafgaand aan een controle inzag. Al eerder oordeelde de Afdeling dat een afzonderlijke controlerapportage op zichzelf geen vereiste is (vgl. ABRvS 27 augustus 2014, AB 2014/411, waarin de feitenvaststelling in de invorderingsbeschikking zelf was opgenomen en CBb 23 april 2019, AB 2019/404, waar een controlerapportage ontbrak, maar de benodigde informatie (naam inspecteur, plaats, wat is besproken en constateringen) wel in een brief aan de overtreder was opgenomen).

8.

In dit geval werkten de toezichthouders met een invulformulier. Zeker bij meer omvangrijke handhavingsacties, zoals hier op een recreatiepark, gebeurt dit in de praktijk vaker (vgl. ook ABRvS 15 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1567, waar werd gewerkt met vragenformulieren). De Afdeling stapt eroverheen dat de formulieren niet elke keer volledig zijn ingevuld. Hieruit kan niet worden afgeleid dat bij de controles niet dezelfde werkwijze is gevolgd. Dit volgt immers uit het formulier (r.o. 13.6.).

9.

Het samenvattende systeem met verzamelde controleverslagen in een map krijgt de goedkeuring van de Afdeling: als bij opvolgende controles steeds dezelfde personen worden aangetroffen, kon aannemelijk worden geacht dat ook de overige omstandigheden niet waren gewijzigd. Dat door één van de toezichthouders namens het team een samenvattend rapport is opgesteld en ondertekend op basis van meerdere controleverslagen en dat een dagtekening op dat rapport ontbreekt, is op zich geen reden voor de conclusie dat het rapport niet aan de invorderingsbesluiten ten grondslag kan worden gelegd (vgl. ook ABRvS 4 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3016; ABRvS 22 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:756, en voorts ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2952, waarin werd geoordeeld dat het ontbreken van een handtekening geen bewijsrechtelijke consequenties hoeft te hebben als de identiteit van de opsteller van het rapport op andere wijze onomstotelijk kan worden vastgesteld). Van belang is dat kan worden vastgesteld dat de controleverslagen zijn opgesteld door degene die de daarin vermelde feiten en omstandigheden heeft vastgesteld en wanneer deze vaststelling heeft plaatsgevonden. In het onderhavige geval achtte de Afdeling het vanwege de vorm van de formulieren en de omstandigheid dat deze met de hand zijn ingevuld, aannemelijk dat deze ter plaatse waren ingevuld en dat later afdrucken van de foto's werden bijgevoegd. Hoewel op een enkel formulier de naam, paraaf, of initialen van de toezichthouder niet staat vermeld, kan zo worden vastgesteld door wie de controleverslagen zijn opgesteld. De inspectierapporten en de daaraan ten grondslag liggende controleverslagen konden in dit geval dus 'gewoon' aan de invorderingsbesluiten ten grondslag worden gelegd.

10.

Verder werd betwist dat op grond van de controles kon worden vastgesteld dat de aangetroffen personen arbeidsmigranten waren. Uit de controleverslagen blijkt dat geen arbeidscontracten zijn getoond. Blijkens de controleverslagen hebben de aangetroffen personen echter verklaard waar zij werkzaam zijn en/of via welk uitzendbureau zij werkzaam zijn. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding om te twijfelen aan de juistheid van de verklaringen van deze personen. Vergelijk over de waarde die aan verklaringen kan worden gehecht ook ABRvS 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4452, waarin de Afdeling oordeelde dat voor gebruik als kamerverhuur niet steeds door een toezichthouder hoeft te worden vastgesteld dat bewoners daadwerkelijk aanwezig zijn in de woning. Aan gedane verklaringen komt mede betekenis toe.

11.

Het ontbreken van een vertaling van de bij de controleverslagen gevoegde foto's van contracten doet niet af aan de verklaringen van de aangetroffen personen dat dit een uitzendbureau is. Gelet op de verklaringen en de getoonde en/of gefotografeerde Poolse identiteitsbewijzen heeft het college terecht aannemelijk geacht dat deze personen arbeidsmigranten waren. In het kader van taalperikelen werd in ABRvS 15 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1567, al geoordeeld dat een mogelijke taalbarrière geen reden is om te twijfelen aan de juistheid van controlerapportages. In die zaak werd bij de controles gewerkt met een Poolse vertaling van het vaste vragenformulier dat werd gebruikt bij controles van het gebruik van recreatiewoningen. Wel betreft de Afdeling hier in geval van buitenlandse werknemers bij of uit het controlerapport blijkt welke voertaal is gehanteerd (ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:256).

12.

Kortom, het bewijs dat ten grondslag wordt gelegd aan een invorderingsbesluit moet deugdelijk en controleerbaar zijn. De Afdeling toetst dit aan de hand van de omstandigheden van het geval. De hierboven opgenomen uitspraak geeft een mooi handvat voor de praktijk van toezichthouders: het is van belang dat kan worden vastgesteld door wie, wanneer, wat is geconstateerd en hoe dit is gebeurd. De (schriftelijke) vastlegging van deze constatering is in beginsel vormvrij.

