

ECLI	ECLI:NL:RVS:2026:5901
Datum uitspraak	7 oktober 2026
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 22 april 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Schouwen-Duiveland een last onder dwangsom opgelegd aan [appellant A] wegens permanente bewoning van een recreatiewoning op het adres Hoogerwerfsweg “De elf Boompjes” [nummer] in Bruinisse in strijd met het ter plaatse geldende bestemmingsplan. Het college heeft aan [appellant A] twee lasten onder dwangsom opgelegd wegens permanente bewoning van een recreatiewoning in strijd met het geldende bestemmingsplan op het adres Hoogerwerfsweg “De elf Boompjes” [nummer] in Bruinisse. Op 22 december 2022 heeft het college onder verwijzing naar het rapport over de verrichte controle op 21 september 2022 het volgens het hem verbeurde bedrag van de eerste last onder dwangsom ingevorderd.

Volledige tekst

202405437/1/R1.

Datum uitspraak: 7 oktober 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A], wonend in [woonplaats] (Bondsrepubliek Duitsland), en [appellant B], wonend in Bruinisse, gemeente Schouwen-Duiveland,

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 25 juli 2024 in zaak nr. 23/3440 in het geding tussen:

[appellant A] en [appellant B]

en

het college van burgemeester en wethouders van Schouwen-Duiveland.

Procesverloop

Bij besluit van 22 april 2022 heeft het college een last onder dwangsom opgelegd aan [appellant A] wegens permanente bewoning van een recreatiewoning op het adres Hoogerwerfsweg "De elf Boompjes" [nummer] in Bruinisse in strijd met het ter plaatse geldende bestemmingsplan.

Bij besluit van 17 oktober 2022 heeft het college opnieuw een last onder dwangsom opgelegd aan [appellant A].

Bij besluit van 22 december 2022 heeft het college de volgens hem verbeurde dwangsom van € 25.000,00 ingevorderd.

[appellant A] en [appellant B] hebben gezamenlijk bezwaar gemaakt tegen de hierboven genoemde besluiten.

Bij besluit van 16 mei 2023 heeft het college het bezwaar voor zover gemaakt door [appellant B] niet-ontvankelijk verklaard. Het bezwaar voor zover gemaakt door [appellant A] is ook niet-ontvankelijk verklaard voor zover het is gericht tegen de besluiten van 22 april 2022 en 17 oktober 2022, en ongegrond verklaard voor zover het is gericht tegen het besluit van 22 december 2022.

Bij uitspraak van 25 juli 2024 heeft de rechtbank het door [appellant A] en [appellant B] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak hebben [appellant A] en [appellant B] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting behandeld op 30 juli 2026, waar [appellant B], bijgestaan door mr. B.H. Vader, advocaat in Oost-Souburg, en het college, vertegenwoordigd door J.F. Okma, zijn verschenen.

Overwegingen

Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet een overtreding heeft plaatsgevonden, is aangevangen of het gevaar voor een overtreding klaarblijkelijk dreigde, en vóór dat tijdstip een last onder dwangsom is opgelegd voor die overtreding of dreigende overtreding, dan blijft op grond van artikel 4.23, eerste lid, van de Invoeringswet Omgevingswet op die opgelegde last onder dwangsom het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet van toepassing tot het tijdstip waarop de last volledig is uitgevoerd, de dwangsom volledig is verbeurd en betaald, of de last is opgeheven.

Bij besluiten van 22 april 2022 en 17 oktober 2022 heeft het college aan [appellant A] lasten onder dwangsom opgelegd. Dat betekent dat in dit geval de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. Het college heeft aan [appellant A] twee lasten onder dwangsom opgelegd wegens

permanente bewoning van een recreatiewoning in strijd met het geldende bestemmingsplan op het adres Hoogerwerfsweg "De elf Boompjes" [nummer] in Bruinisse. Op 22 december 2022 heeft het college onder verwijzing naar het rapport over de verrichte controle op 21 september 2022 het volgens het hem verbeurde bedrag van de eerste last onder dwangsom ingevorderd.

[appellant A] is eigenaresse van de recreatiewoning en [appellant B] stelt economisch eigenaar te zijn. De recreatiewoning werd volgens het college in de periode van 6 november 2021 tot 31 oktober 2022 verhuurd aan JTS Work B.V., die de woning gebruikte voor de huisvesting van arbeidsmigranten. [appellant A] en [appellant B] hebben s bezwaar gemaakt tegen de opgelegde lasten onder dwangsom en tegen de invorderingsbeschikking, maar het college heeft de opgelegde lasten onder dwangsom en de invorderingsbeschikking in bezwaar gehandhaafd. De rechtbank heeft die besluiten op bezwaar in stand gelaten.

3. Ter plaatse geldt het bestemmingsplan "Recreatieterrein". Het perceel heeft de bestemming "Recreatie - Recreatiewoning". Uit artikel 12.1 van de bestemmingsplanregels volgt dat permanente bewoning niet is toegestaan.

Ontvankelijkheid van het bezwaar

- [appellant B]

4. [appellant B] betoogt dat het college het bezwaar voor zover hij dat heeft gemaakt, ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard en dat de rechtbank dat niet heeft onderkend. Volgens [appellant B] is hij, anders dan het college en de rechtbank veronderstellen, belanghebbende, omdat uit de aan de rechtbank overgelegde stukken volgt dat hij economisch eigenaar van de recreatiewoning is.

[appellant B] heeft tijdens de zitting van de Afdeling toegelicht dat [appellant A] en hij in het verleden een relatie hadden en samen eigenaar waren van de recreatiewoning. Na de beëindiging van die relatie is de woning toebedeeld aan [appellant A] en is [appellant A] de enige eigenaar van die woning geworden. Maar naar zeggen van [appellant B] heeft hij daarbij wel het recht gekregen om de woning terug te kopen. Volgens hem blijkt het bestaan van dit terugkooprecht en het feit dat hij daarvan na een aantal jaren daadwerkelijk gebruik heeft gemaakt, uit een faxbericht van notaris mr. S. Lettinga en de daarbij gevoegde koopakte. Volgens [appellant B] heeft de rechtbank bij haar beoordeling ten onrechte waarde gehecht aan de omstandigheid dat er zinnen zijn weggelakt uit de overgelegde stukken. Verder volgt volgens [appellant B] uit de overgelegde stukken dat er geen ontbinding is ingeroepen en dat [appellant B] alle kosten van de recreatiewoning betaalt. Dat dit laatste in het Duits is opgenomen en niet voor de rechtbank is vertaald, doet aan de begrijpelijkheid niets af, zo betoogt [appellant B]. Ook doet daaraan volgens hem niet af dat de recreatiewoning niet juridisch aan hem is geleverd en volgens de kadastrale gegevens nog op naam van [appellant A] staat.

4.1. In artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. In artikel 8:1 van de Awb is bepaald dat een belanghebbende tegen een besluit beroep kan instellen bij de bestuursrechter. Alleen wie een voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang heeft dat rechtstreeks betrokken is bij het bestreden besluit, is belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb.

4.2. Uit jurisprudentie van de Afdeling volgt dat onder bepaalde voorwaarden economisch eigendom en, in het verlengde daarvan, de hoedanigheid van belanghebbende kan worden

aangenomen (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 17 december 2008, [ECLI:NL:RVS:2008:BG7176](#), onder 2.1.2). De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat uit de door [appellant B] aangeleverde stukken niet kan worden opgemaakt dat hij economisch eigenaar is. De rechtbank heeft daarom terecht geoordeeld dat [appellant B] geen belanghebbende is en dat het college het bezwaar voor zover door hem gemaakt, terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard. Uit de aangeleverde stukken is onvoldoende vast komen te staan dat het afgesproken terugkooprecht is overeengekomen en onder welke voorwaarden dit is gebeurd. De aangeleverde stukken zijn onvolledig en er zijn delen weggelakt, waardoor deze onvoldoende controleerbaar zijn.

Als de Afdeling niettemin het standpunt van [appellant B] zou volgen dat uit de koopakte kan worden opgemaakt dat de terugkoop is overeengekomen, dan is dit nog steeds niet voldoende om economisch eigendom aan te nemen. Uit de (overige) stukken volgt namelijk niet dat aan de andere voorwaarden voor het vaststellen van economische eigendom wordt voldaan. Ten eerste is niet aangetoond dat alle baten en lasten voor rekening van [appellant B] komen. Voor zover in de vaststellingsovereenkomst staat dat [appellant B] alle kosten betaalt die direct of indirect met de recreatiewoning samenhangen, kan hier alleen al geen waarde aan worden gehecht, aangezien niet is gebleken dat [appellant B] deze overeenkomst heeft ondertekend. [appellant B] heeft ook niet op een andere wijze aangetoond dat hij verantwoordelijk is voor de kosten en/of de inkomsten geniet van de recreatiewoning. Ten tweede is niet gebleken dat [appellant B] het risico van de zaak deelt. Ten derde is niet gebleken dat hij bevoegd is om feitelijke handelingen en rechtshandelingen te verrichten alsof hij eigenaar is.

Het betoog slaagt niet.

- [appellant A]

5. [appellant A] betoogt dat de rechtbank het bezwaar voor zover gemaakt door haar, ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard ten aanzien van de besluiten van 22 april 2022 en 17 oktober 2022, omdat zij het bezwaarschrift in zoverre niet tijdig heeft ingediend. [appellant A] stelt dat de besluiten niet aan haar zijn verstuurd. De besluiten zijn verstuurd aan de notaris mr. Lettinga. Volgens [appellant A] is niet aangetoond dat de notaris haar gevolmachtigde was. Op de zitting van de Afdeling heeft de gemachtigde van [appellant A] nader toegelicht dat zij hiermee het standpunt inneemt dat anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, geen sprake is van verzending op een andere geschikte wijze op grond van artikel 3:41, tweede lid, van de Awb. Volgens [appellant A] is de bezwaartermijn daarom niet aangevangen bij verzending aan mr. Lettinga.

5.1. Artikel 3:41, tweede lid, van de Awb bepaalt dat indien de bekendmaking van het besluit niet kan geschieden op de wijze als voorzien in het eerste lid, zij geschiedt op een andere geschikte wijze.

5.2. De Afdeling is van oordeel dat wat [appellant A] aanvoert, niet maakt dat het college het bezwaar voor zover zij dat heeft gemaakt, terecht gedeeltelijk niet-ontvankelijk heeft verklaard. De rechtbank heeft geoordeeld dat de vraag of mr. Lettinga als de gemachtigde van [appellant A] kan worden aangemerkt, niet hoeft te worden beantwoord en de rechtbank heeft deze vraag daarom ook niet beantwoord.

Volgens de rechtbank is los van het antwoord op deze vraag met de verzending aan mr. Lettinga sprake van bekendmaking op "een andere geschikte wijze" als bedoeld in artikel 3:41, tweede lid, van de Awb. De rechtbank heeft hierbij in overweging genomen dat het adres van [appellant A] niet bij het college bekend was, het college herhaaldelijk om het adres

bij mr. Lettinga heeft verzocht en mr. Lettinga heeft aangegeven de post aan [appellant A] door te sturen. Doordat de besluiten naar het oordeel van de rechtbank op correcte wijze zijn bekendgemaakt, is ook de bezwaartermijn op dat moment aangevangen en heeft [appellant A] het bezwaarschrift niet tijdig ingediend. De Afdeling onderschrijft deze overwegingen van de rechtbank. Daarbij overweegt de Afdeling nog dat het aan [appellant A] is om haar adres voor de gemeentelijke basisadministratie op te geven en dat dat [appellant B] tijdens de hoorzitting op 17 april 2023 van de Commissie bezwaarschriften heeft verklaard dat hij de door mr. Lettinga doorgezonden besluiten heeft ontvangen.

Voor de beoordeling of sprake is van verzending op een andere geschikte wijze, is het dus niet relevant of mr. Lettinga als gemachtigde mocht worden aangemerkt. Wat [appellant A] hierover aanvoert, leidt daarom niet tot een (gedeeltelijke) vernietiging van de aangevallen uitspraak.

Het betoog slaagt niet.

- Tussenconclusie

6. De Afdeling is van oordeel dat het college het bezwaar voor zover dat is gemaakt door [appellant B], terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard en dat het ook het bezwaar voor zover dat is gemaakt door [appellant A], terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard ten aanzien van de besluiten van 22 april 2022 en 17 oktober 2022. De conclusie van de rechtbank daarover is juist.

Invordering van de dwangsom

7. [appellant A] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de dwangsom is verbeurd en dat het college daarom ten onrechte heeft besloten tot invordering over te gaan. Volgens haar is er geen dwangsom verbeurd, omdat de overtreding tijdig, namelijk vóór 1 juni 2022, was beëindigd door de permanente bewoning volledig te staken. Volgens [appellant A] had het college dit vóór deze datum kunnen en moeten controleren. Na de eerste last onder dwangsom is [appellant A] naar haar zeggen nagegaan onder welke voorwaarden verhuur wel is toegestaan, met inachtneming van de voorwaarden uit het Beleid Huisvesting Tijdelijke Werknemers. Op de zitting van de Afdeling heeft de gemachtigde van [appellant A] betoogd dat zij erop mocht vertrouwen dat de verhuur aan derden zoals die na 1 juni 2022 is hervat, was toegestaan. De reden daarvoor is dat uit de toen afgesloten huurovereenkomst volgt dat aan het Beleid Huisvesting Tijdelijke Werknemers moet worden voldaan.

Voor zover er al een bevoegdheid tot invordering bestaat, dan is invordering volgens [appellant A] gelet op de gegeven omstandigheden onzorgvuldig en/of onevenredig. Ook heeft het college volgens haar misbruik gemaakt van het recht op invordering.

Ten slotte voert [appellant A] aan dat zij hoe dan ook niet als overtreder kan worden aangemerkt.

7.1. Een belanghebbende kan in de procedure tegen de invorderingsbeschikking of de kostenverhaalsbeschikking 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 alleen in uitzonderlijke gevallen. Een uitzonderlijk geval kan bijvoorbeeld worden aangenomen als evident is dat er geen overtreding is gepleegd of betrokkene geen overtreder is. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 27 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:466](#).

7.2. De Afdeling is van oordeel dat wat [appellant A] aanvoert, niet maakt dat de rechtbank

ten onrechte tot de conclusie is gekomen dat het college mocht besluiten tot invordering van de dwangsom over te gaan.

De Afdeling is, net als de rechtbank, van oordeel dat uit het rapport over de controle die verricht is op 21 september 2022 waarop de besluitvorming van het college mede is gebaseerd, naar voren komt dat de recreatiewoning op dat moment werd bewoond door arbeidsmigranten. Dat wordt op zichzelf ook niet door [appellant A] betwist. De Afdeling volgt niet het standpunt van [appellant A] dat een controle vóór 1 juni 2022 had moeten plaatsvinden, omdat de begunstigingstermijn toen nog niet was verstreken.

Over wat [appellant A] heeft aangevoerd over de huurovereenkomst en het Beleid Huisvesting Tijdelijke werknemers, overweegt de Afdeling als volgt. Ten eerste is een huurovereenkomst een privaatrechtelijke overeenkomst tussen partijen zonder dat dit in beginsel een bestuursrechtelijke werking heeft. Verder is niet gebleken dat door of namens het college uitlatingen zijn gedaan die aanleiding geven om te veronderstellen dat verhuur overeenkomstig het Beleid Huisvesting Tijdelijke Werknemers zonder meer is toegestaan of wordt gedoogd. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat uit paragraaf 4.2 van het Beleid Huisvesting Tijdelijke Werknemers volgt dat er onder voorwaarden een omgevingsvergunning voor strijdig gebruik kan worden verleend en het college op de zitting heeft bevestigd dat er in dit geval geen omgevingsvergunning is verleend.

Verder betwist [appellant A] niet dat de recreatiewoning op het moment van het opleggen van de last onder dwangsom op 22 april 2022 in strijd met het bestemmingsplan werd gebruikt. Zij betwist wel dat zij de overtreder is, maar zij heeft dit niet met argumenten onderbouwd. In verband daarmee is de Afdeling met de rechtbank van oordeel dat er geen aanknopingspunten zijn voor het oordeel dat [appellant A], ondanks het feit dat zij de recreatiewoning in eigendom heeft, evident niet als overtreder kon worden aangemerkt.

Ten slotte heeft [appellant A] het standpunt dat het invorderen van de dwangsom onzorgvuldig of onevenredig is of blijk geeft van misbruik van een bevoegdheid, niet met argumenten onderbouwd. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding om [appellant A] daarin te volgen.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

8. Het hoger beroep is ongegrond. De Afdeling bevestigt de aangevallen uitspraak.

9. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. J. Gundelach, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. C. Sparreboom, griffier.

w.g. Gundelach

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Sparreboom

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 7 oktober 2026

195-1185