

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:5337

Datum uitspraak

5 november 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 6 oktober 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Wierden het handhavingsverzoek van [appellant] met betrekking tot de bouw van verschillende recreatiewoningen op het bungalowpark "Hoge Hexel" aan de Bruine Hoopsweg 6a in Hoge Hexel afgewezen. Op 25 oktober 2007 is een bouwvergunning verleend voor de bouw van 13 recreatiewoningen op het bungalowpark "Hoge Hexel" aan de Bruine Hoopsweg 6a in Hoge Hexel. Op verzoek van de vergunninghouder is diverse keren en voor verschillende van de 13 woningen een gewijzigde omgevingsvergunning verleend. Deze vergunningen zijn in rechte onaantastbaar geworden. Op de bouwtekeningen behorende bij de vergunningen is een rekenkundige nullijn geplaatst bij de lijn die de bovenkant van de afgewerkte begane grondvloer aangeeft. [appellant] is eigenaar van de percelen, kadastraal bekend als I 7082, I 7031 en I 7137, die grenzen aan de percelen waarop de vergunde recreatiewoningen zijn gebouwd. Hij heeft het college op 9 september 2020 verzocht om handhavend op te treden.

Volledige tekst

202203812/1/R3.

Datum uitspraak: 5 november 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend in [woonplaats],

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 16 mei 2022 in zaak nr. 21/899 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Wierden.

Procesverloop

Bij besluit van 6 oktober 2020 heeft het college het handhavingsverzoek van [appellant] met betrekking tot de bouw van verschillende recreatiewoningen op het bungalowpark "Hoge Hexel" aan de Bruine Hoopsweg 6a in Hoge Hexel afgewezen.

Bij besluit van 20 april 2021 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 16 mei 2022 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting van 2 juni 2025 behandeld, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. M.A. Jansen, advocaat in Heerenveen, vergezeld door [persoon], en het college, vertegenwoordigd door L.G. Pak en A. ter Avest, zijn verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als een verzoek om handhaving van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op dat verzoek onherroepelijk wordt.

Het verzoek om handhaving van de Wabo is gedaan op 9 september 2020. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. Op 25 oktober 2007 is een bouwvergunning verleend voor de bouw van 13 recreatiewoningen op het bungalowpark "Hoge Hexel" aan de Bruine Hoopsweg 6a in Hoge Hexel. Op verzoek van de vergunninghouder is diverse keren en voor verschillende van de 13 woningen een gewijzigde omgevingsvergunning verleend. Deze vergunningen zijn in rechte onaantastbaar geworden. Op de bouwtekeningen behorende bij de vergunningen is een rekenkundige nullijn geplaatst bij de lijn die de bovenkant van de afgewerkte begane grondvloer aangeeft.

3. [appellant] is eigenaar van de percelen, kadastraal bekend als I 7082, I 7031 en I 7137, die grenzen aan de percelen waarop de vergunde recreatiewoningen zijn gebouwd. Hij heeft het college op 9 september 2020 verzocht om handhavend op te treden. In het handhavingsverzoek staat het volgende: "Ik verzoek u te handhaven op overtredingen

gepleegd in strijd met het geldende bestemmingsplan op Bungalowpark Hoge Hexel vanwege de bouw van diverse bungalows. De overtredingen hebben betrekking op het bouwpeil en ongeoorloofde terrein- en wegophogingen op en naast deze bouwpercelen, grenzend aan ons perceel [...]."

4. Het college heeft vervolgens op 14 september 2020 een controlebezoek uitgevoerd op de percelen. In het controlerapport staat het volgende: "Indertijd zijn de eerste woningen zonder enig overleg met de rapporteur gebouwd, dus ook geen overleg over peilhoogten. [...] De laatst gebouwde woningen zijn wel peilafspraken gemaakt met de heer Steunenberg maar dit is niet in Squit terug te vinden. Rapporteur acht de bouwpeilen ten opzichte van voorliggende wegen goed en acceptabel."

5. Bij besluit van 6 oktober 2020 heeft het college het handhavingsverzoek afgewezen, omdat geen overtreding is geconstateerd, waarbij het college bevoegd is handhavend op te treden. Die afwijzing is bij besluit op bezwaar van 20 april 2021 in stand gelaten. De rechtbank heeft in haar uitspraak van 16 mei 2022 het door [appellant] tegen het besluit op bezwaar ingestelde beroep ongegrond verklaard.

6. De relevante wet- en regelgeving is opgenomen in de bijlage. De bijlage maakt onderdeel uit van deze uitspraak.

Beoordeling van het hoger beroep

Omvang van het geding

7. [appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat er in afwijking van de vergunningen is gebouwd, omdat de recreatiewoningen niet zijn gesitueerd zoals op de bouwtekeningen behorende bij de vergunningen staat.

7.1. Zoals volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 22 juni 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1767](#), onder 7.1, is de inhoud van het handhavingsverzoek bepalend voor de omvang van het geding en kan een handhavingsverzoek na het primaire besluit niet meer worden uitgebreid. Gelet op de formulering van het handhavingsverzoek ziet dit alleen op de hoogte waarop de recreatiewoningen ten opzichte van het omliggende terrein zijn gebouwd. Door toch een inhoudelijk oordeel te geven over de situering van de recreatiewoningen is de rechtbank in strijd met artikel 8:69, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) buiten de omvang van het geding getreden. De hoger beroepsgrond over de situering van de recreatiewoningen zal de Afdeling dus niet inhoudelijk bespreken.

8. [appellant] betoogt dat het college ten onrechte niet handhavend heeft opgetreden vanwege de overtreding van het vergunningvoorschrift dat met de bouwwerkzaamheden niet eerder mag worden begonnen voordat het vloerpeil is aangegeven en de rooilijnen en/of bebouwingsgrenzen op het bouwterrein zijn uitgezet door de Afdeling vergunningen en handhaving. De Afdeling stelt vast dat [appellant] dit niet eerder heeft aangevoerd. Deze hoger beroepsgrond valt naar het oordeel van de Afdeling niet te herleiden tot wat [appellant] eerder in zijn bezwaar- en beroepschrift heeft aangevoerd over de hoogte waarop de recreatiewoningen zijn gebouwd. Hij heeft in die processtukken niet gewezen op het betreffende procedurele vergunningvoorschrift dat gaat over het aangeven en uitzetten van het vloerpeil voordat met bouwen mag worden begonnen en niet gaat over de hoogte van dat peil. In het omgevingsrecht kunnen beroepsgronden niet voor het eerst in hoger beroep worden aangevoerd. Een uitzondering wordt gemaakt als uitgesloten is dat andere belanghebbenden daardoor worden benadeeld. Die uitzondering doet zich bij deze beroepsgrond niet voor. De Afdeling zal deze beroepsgrond dus ook niet inhoudelijk

bespreken.

Overtreding ten aanzien van de ophoging van de gronden?

9. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat geen sprake is van een overtreding ten aanzien van de ophoging van de gronden met ongeveer 45 cm. Volgens [appellant] heeft de rechtbank hiermee miskend dat voor de ophoging van de gronden een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo is vereist en die vergunning is niet verleend. De rechtbank heeft het geconstateerde motiveringsgebrek bovendien ten onrechte gepasseerd.

9.1. De Afdeling stelt vast dat op de percelen waarop de recreatiewoningen zijn gebouwd de bestemmingsplannen "Buitengebied 2009, herziening 2012 (veegplan)" (hierna: veegplan) en "Buitengebied 2009, herziening 2019 (veegplan 2)" (hierna: veegplan 2) op het moment van het nemen van het besluit op bezwaar van 20 april 2021 van toepassing waren. Op grond van het veegplan is aan de percelen de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie" toegekend. Op grond van veegplan 2 is aan de gronden, voor zover hier van belang, de gebiedsaanduiding "milieuzone - grondwaterbeschermingsgebied" toegekend. Op grond van artikel A van de regels van veegplan 2 zijn de regels van het veegplan onverkort van toepassing op het plangebied van veegplan 2, met uitzondering van een aantal groen gemarkeerde planregels en wijziging van de verbeelding voor een aantal percelen.

9.2. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de ophoging van de gronden niet omgevingsvergunningplichtig is. Aan de opgehoogde gronden is de gebiedsaanduiding "milieuzone - grondwaterbeschermingsgebied" toegekend. Uit artikel 46.2.3 van de regels van veegplan 2 volgt dat alleen een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo is vereist, als in de tabel in Bijlage 1 bij de vermelde werkzaamheden een "A" staat. Er staat in de tabel bij de gebiedsaanduiding "milieuzone - grondwaterbeschermingsgebied" geen "A" bij de werkzaamheid ophogen. Voor de ophoging van de gronden is dus geen omgevingsvergunning vereist. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht overwogen dat het college niet bevoegd was om handhavend op te treden ten aanzien van de ophoging van de gronden.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

9.3. De Afdeling volgt de stelling van [appellant] niet dat de rechtbank het geconstateerde motiveringsgebrek ten onrechte met artikel 6:22 van de Awb heeft gepasseerd. Artikel 6:22 van de Awb mag worden toegepast indien aannemelijk is dat belanghebbenden door de schending van de rechtsregel of het rechtsbeginsel niet zijn benadeeld. [appellant] stelt dat hij is benadeeld, doordat het college pas op de zitting bij de rechtbank heeft toegelicht op grond waarvan de ophoging van de gronden is toegestaan, maar motiveert niet waarom of op welke wijze hij benadeeld zou zijn. Er bestaat daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de rechtbank artikel 6:22 van de Awb ten onrechte heeft toegepast.

Het betoog slaagt niet.

Overtreding ten aanzien van de vergunde bouwtekeningen wat betreft het vloerpeil?

10. [appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de recreatiewoningen in afwijking van de omgevingsvergunningen, meer specifiek de daarbij behorende bouwtekeningen, te hoog zijn gebouwd. Daartoe voert hij aan dat bij de bouw van de woningen voor de bepaling van het vloerpeil moet worden uitgegaan van het begrip "peil" zoals bedoeld in artikel 1.80, onder b, van de regels van veegplan 2, waarbij de

oorspronkelijke hoogte van het terrein als uitgangspunt genomen had moeten worden en niet de hoogte van de weg. Het college is dus uitgegaan van een onjuist vloerpeil, ook omdat de Bruine Hoopsweg voorafgaand aan de bouw van de recreatiewoningen is verplaatst. Dit heeft de rechtbank niet onderkend. Het is volgens [appellant] ook niet duidelijk aan welk bestemmingsplan de rechtbank het besluit op bezwaar van 20 april 2021 heeft getoetst. De rechtbank heeft bovendien, door te overwegen dat het handhavingsverzoek alleen ziet op de drie recreatiewoningen ten noorden van zijn percelen, miskend dat het handhavingsverzoek op dit punt ook op de overige recreatiewoningen rondom zijn percelen ziet. [appellant] voert tot slot aan dat de rechtbank wat betreft het gehanteerde vloerpeil ten onrechte artikel 6:22 van de Awb heeft toegepast.

10.1. De Afdeling stelt vast en tussen partijen is ook niet in geschil dat op de bouwtekeningen een rekenkundige nullijn is geplaatst bij de lijn die de bovenkant van de afgewerkte begane grondvloer aangeeft. De Afdeling constateert dat uit de bouwtekeningen zelf niet kan worden afgeleid dat die rekenkundige nullijn ook is bedoeld om het vloerpeil in relatie tot het NAP weer te geven. Het NAP is op de bouwtekeningen niet weergegeven. Voor zover [appellant] betoogt dat de definitie van het begrip "peil" zoals bedoeld in artikel 1.80, onder b, van de regels van veegplan 2 in de bouwtekeningen kan worden ingelezen, ziet de Afdeling daar geen mogelijkheid voor. Uit de bouwtekeningen zelf kan namelijk niet worden afgeleid dat de nullijn is bedoeld om ook het "peil" als bedoeld in het bestemmingsplan weer te geven. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 28 november 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:3861](#), onder 2.2, is er geen rechtsregel op grond waarvan het peil als bedoeld in het bestemmingsplan in de bouwvergunning dan wel de daarbij behorende tekeningen dient te worden aangegeven.

Het voorgaande betekent dat het vloerpeil op het moment van de vergunningverlening niet was vastgesteld en niet is weergegeven op de bouwtekeningen. De vergunningen geven dus geen peil aan op welke hoogte de recreatiewoningen ten opzichte van het omliggende terrein moeten worden gebouwd. De op de bouwtekeningen weergegeven nullijn geeft dat peil ook niet aan. Deze nullijn is van belang om de hoogte van de betrokken bebouwing te bepalen, maar niet om te bepalen op welke hoogte de begane grondvloer ten opzichte van het omliggende terrein ligt. De recreatiewoningen zijn onweersproken conform de bouwkundige maatvoering, zoals weergegeven op de bouwtekeningen, gebouwd. Dit betekent dat er wat de hoogte van de begane grondvloer van de recreatiewoningen ten opzichte van het omliggende terrein betreft, niet in afwijking van de omgevingsvergunningen is gebouwd, omdat die vergunningen daar niets over bepalen.

Het betoog slaagt niet.

10.2. Uit wat hiervoor is overwogen, volgt dat het college ten aanzien van het vloerpeil op de bouwtekeningen niet bevoegd was om handhavend op te treden, omdat geen sprake is van een overtreding. Daarom komt de Afdeling niet toe aan de bespreking van de overige betogen daarover. Dit betekent dat in het midden wordt gelaten op welke recreatiewoningen het handhavingsverzoek betrekking heeft. Of de rechtbank terecht toepassing heeft gegeven aan artikel 6:22 van de Awb, kan ook in het midden blijven. Omdat de rechtbank, zij het op andere gronden, ook tot de conclusie is gekomen dat het college ten aanzien van het vloerpeil niet bevoegd was om handhavend op te treden, leidt deze beroepsgrond niet tot een vernietiging van de aangevallen uitspraak.

Rapport "Wateroverlast perceel [appellant]"

11. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte is voorbijgegaan aan het rapport

"Wateroverlast perceel [appellant]" van Witteveen groenprojecten en advies van 18 januari 2022 (hierna: het rapport).

11.1. De rechtbank heeft terecht geen aanleiding gezien om het rapport bij haar oordeel te betrekken. De Afdeling constateert dat het rapport geen betrekking heeft op de vraag of de gronden ten onrechte zonder omgevingsvergunning zijn opgehoogd, of op de vraag of de recreatiewoningen in afwijking van de omgevingsvergunningen zijn gebouwd.

Het betoog slaagt niet.

Herhalen en inlassen beroepschrift

12. Waar [appellant] voor het overige verzoekt om de in de beroepsprocedure aangevoerde gronden als herhaald en ingelast te beschouwen, overweegt de Afdeling dat uit het in algemene zin herhalen en inlassen van beroepsgronden niet is af te leiden waarom [appellant] van oordeel is dat de aangevallen uitspraak onjuist of onvolledig is. Daarom ziet de Afdeling hierin geen aanleiding om deze uitspraak te vernietigen.

Conclusie

13. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak moet met verbetering van de gronden worden bevestigd.

14. 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, voorzitter, en mr. J.J.W.P. van Gastel en mr. C.H. Bangma, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.J.M.A. Wolvers-Poppelaars, griffier.

w.g. Gundelach
voorzitter

w.g. Wolvers-Poppelaars
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 5 november 2025

780-1091

BIJLAGE

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 6:22

Een besluit waartegen bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, kan, ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel, door het orgaan dat op het bezwaar of beroep beslist in stand worden gelaten indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 2.1

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

- a. het bouwen van een bouwwerk,
- b. het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden, in gevallen waarin dat bij een bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit is bepaald,

[...]"

Bestemmingsplan "Buitengebied 2009, herziening 2019 (veegplan 2)"

Artikel 1 Begrippen

1.80 peil

- a. voor een bouwwerk, waarvan de hoofdtoegang direct aan de weg grenst: de hoogte van de weg ter plaatse van die hoofdtoegang;
- b. voor een bouwwerk, waarvan de hoofdtoegang niet direct aan de weg grenst: de hoogte van het terrein ter hoogte van die hoofdtoegang bij voltooiing van de bouw;
- c. het peil zoals door of namens burgemeester en wethouders is bepaald;

Artikel 2 Wijze van meten

2.1.2 De bouwhoogte van een bouwwerk

vanaf het peil tot aan het hoogste punt van een gebouw of van een bouwwerk, geen gebouw of overkapping zijnde, met uitzondering van ondergeschikte bouwonderdelen, zoals schoorstenen, antennes, en naar de aard daarmee gelijk te stellen bouwonderdelen.

Artikel 46.2 milieuzone - grondwaterbeschermingsgebied

46.2.3 Omgevingsvergunning voor het uitvoeren van werken, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden

Het is verboden zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning van burgemeester en wethouders (omgevingsvergunning voor het uitvoeren van werken, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden) de in de Bijlage 1 genoemde werken of werkzaamheden uit te voeren, indien en voor zover bij de van toepassing zijnde bestemming een "A" is vermeld.

Bijlage 1 Tabel omgevingsvergunning voor het uitvoeren van v
 bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden

	ophogen perceel of delen/d perceel (meer dan 20 cm) *
[...]	[...]
milieuzone - grondwaterbeschermingsgebied	T

T = toegestaan

A = omgevingsvergunningplichtig

[...]

* = gemeten vanaf het maaiveld"