

|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ECLI             | ECLI:NL:RVS:2025:5425                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Datum uitspraak  | 12 november 2025                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Inhoudsindicatie | <p>Bij besluit van 3 februari 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Westerkwartier het verzoek van [appellant] om handhavend op te treden tegen het zonder omgevingsvergunning en in strijd met het bestemmingsplan aanleggen van een sloot, afgewezen. [appellant] woont op het perceel [locatie], kadastraal bekend als Leek, sectie C, nummer 2676. [partij] is eigenaar van het perceel daarnaast en heeft omstreeks 2007 op de grens van de percelen Leek, sectie C, nummers 2676 en 2675, nabij [locatie] in Midwolde, een sloot gegraven. [appellant] heeft op 26 december 2021 een verzoek ingediend bij het college om handhavend op te treden tegen het graven van een sloot zonder de vereiste omgevingsvergunning. Volgens [appellant] is de sloot eveneens gegraven in strijd met het vigerende bestemmingsplan "Buitengebied Leek 2010". [appellant] geeft daarbij in haar handhavingsverzoek aan dat het gaat om de sloot tussen de percelen 2676 en 2675 waarvan het midden van die sloot de erfgrens tussen beide percelen is.</p> |

Volledige tekst

202306965/1/R3.

Datum uitspraak: 12 november 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellant], wonend in Midwolde, gemeente Westerkwartier,
  2. het college van burgemeester en wethouders van Westerkwartier,
- appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 29 september 2023 in zaak nr. 22/3112 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college.

#### Procesverloop

Bij besluit van 3 februari 2022 heeft het college het verzoek van [appellant] om handhavend op te treden tegen het zonder omgevingsvergunning en in strijd met het bestemmingsplan aanleggen van een sloot, afgewezen.

Bij besluit van 30 juni 2022 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 29 september 2023 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld. Het college heeft incidenteel hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 oktober 2025, waar [appellant] en het college, vertegenwoordigd door D. Sipma, 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 26 december 2021. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

##### Inleiding

2. [appellant] woont op het perceel [locatie], kadastraal bekend als Leek, sectie C, nummer 2676. [partij] is eigenaar van het perceel daarnaast en heeft omstreeks 2007 op de grens van de percelen Leek, sectie C, nummers 2676 en 2675, nabij [locatie] in Midwolde, een sloot gegraven.

3. [appellant] heeft op 26 december 2021 een verzoek ingediend bij het college om handhavend op te treden tegen het graven van een sloot zonder de vereiste omgevingsvergunning. Volgens [appellant] is de sloot eveneens gegraven in strijd met het vigerende bestemmingsplan "Buitengebied Leek 2010". [appellant] geeft daarbij in haar handhavingsverzoek aan dat het gaat om de sloot tussen de percelen 2676 en 2675 waarvan

het midden van die sloot de erfgrens tussen beide percelen is.  
Incidenteel hoger beroep van het college

#### Zorgvuldigheidsbeginsel

4. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het besluit van 30 juni 2022 in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel is genomen. Daartoe voert het college aan dat het ontbreken van een advies van de bezwaarschriftencommissie, gelet op artikel 3:6 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), niet zonder meer betekent dat sprake is van strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb.

Daarnaast brengt het college naar voren dat het nemen van een besluit zonder advies van de bezwaarschriftencommissie in dit geval niet onmogelijk was. Dat is volgens het college in lijn met de memorie van toelichting bij de Awb (Kamerstukken II, 1988-1989, 21 221, nr. 3, p. 152). Indien het advies van een commissie pas wordt verwacht nadat de beslistermijn formeel is verstreken, dient het bestuursorgaan volgens het college de beslissing op bezwaar te nemen zonder dat advies.

Tot slot voert het college aan dat het een volledige heroverweging heeft gemaakt, waarbij is ingegaan op de bezwaren, en het na de besluitvorming uitgebrachte advies van de bezwaarschriftencommissie het besluit van het college heeft onderschreven. Ook om die reden is volgens het college geen sprake van strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel.

4.1. De rechtbank heeft het zorgvuldigheidsgebrek met toepassing van artikel 6:22 van de Awb gepasseerd, omdat het college het besluit naar het oordeel van de rechtbank inhoudelijk op goede gronden en rechtmatig heeft genomen.

4.2. Artikel 3:5 van de Awb luidt:

"1. In deze afdeling wordt verstaan onder adviseur: een persoon of college, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het adviseren inzake door een bestuursorgaan te nemen besluiten en niet werkzaam onder verantwoordelijkheid van dat bestuursorgaan.

[...]."

Artikel 3:6 van de Awb luidt:

"1. Indien aan de adviseur niet reeds bij wettelijk voorschrift een termijn is gesteld, kan het bestuursorgaan aangeven binnen welke termijn een advies wordt verwacht. Deze termijn mag niet zodanig kort zijn, dat de adviseur zijn taak niet naar behoren kan vervullen.

2. Indien het advies niet tijdig wordt uitgebracht staat het enkele ontbreken daarvan niet in de weg aan het nemen van het besluit."

Artikel 7:10 van de Awb luidt:

"1. Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken of - indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld - binnen twaalf weken, gerekend van de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken.

[...]

3. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste zes weken verdagen.

4. Verder uitstel is mogelijk voor zover:

- a. alle belanghebbenden daarmee instemmen,
  - b. de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad, of
  - c. dit nodig is in verband met de naleving van wettelijke procedurevoorschriften.
- [...]."

4.3. De Afdeling begrijpt wat het college aanvoert over artikel 3:6 van de Awb zo dat het de bezwaarschriftencommissie aanmerkt als adviseur als bedoeld in artikel 3:5, eerste lid, van de Awb. Dat maakt volgens het college dat gelet op artikel 3:6, tweede lid, van de Awb het ontbreken van het advies van de bezwaarschriftencommissie niet zonder meer zorgt voor een zorgvuldigheidsgebrek. Daarover overweegt de Afdeling als volgt. De bezwaarschriftencommissie is, gelet op de Verordening commissie bezwaarschriften gemeente Westerkwartier 2019, een adviescommissie in de zin van artikel 7:13 van de Awb dat advies uitbrengt aan het college over het tegen een besluit gemaakte bezwaar. Deze commissie is geen adviseur als bedoeld in artikel 3:5 van de Awb, waardoor artikel 3:6 van de Awb niet van toepassing is (vergelijk onder 5.2 van de uitspraak van de Afdeling van 15 januari 2014 ([ECLI:NL:RVS:2014:18](#))).

De memorie van toelichting waar het college naar verwijst, biedt evenmin soelaas. Uit de memorie van toelichting blijkt dat, indien nog geen advies is uitgebracht, een beslissing op bezwaar moet worden genomen, maar pas nadat het bestuursorgaan de beslissing overeenkomstig artikel 7:10, derde lid en (eventueel het) vierde lid, van de Awb heeft verdaagd. Daaruit blijkt dat het college de mogelijke termijnen alle dient te benutten, voordat het overgaat tot het beslissen op het bezwaar zonder het advies af te wachten. Het college heeft de beslissing niet verdaagd, waardoor het de beslissing op bezwaar niet had mogen nemen zonder het advies af te wachten.

Naar het oordeel van de Afdeling is de rechtbank terecht tot de conclusie gekomen dat het beslissen op het bezwaar zonder het advies van de bezwaarschriftencommissie af te wachten, in strijd is met het zorgvuldigheidsbeginsel. Daarbij weegt de Afdeling mee dat het college zelf om dat advies heeft verzocht en wist dat een advies aanstaande was. Dat in het besluit van 30 juni 2022 een gemotiveerde heroverweging is gemaakt, maakt dat niet anders.

Het betoog slaagt niet.

Besluit onbevoegd genomen

5. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het besluit is genomen in strijd met artikel 10:3, derde lid, van de Awb. Daartoe voert het college aan dat artikel 10:3, derde lid, van de Awb zo moet worden gelezen, dat een beslissing op bezwaar en het primaire besluit niet door dezelfde persoon mag worden genomen. Het college brengt naar voren dat het primaire besluit en de beslissing op bezwaar weliswaar door personen met dezelfde functie zijn genomen, maar dat de afzonderlijke besluiten door twee verschillende personen zijn genomen.

5.1. De rechtbank heeft het mandaatgebrek met toepassing van artikel 6:22 van de Awb gepasseerd, omdat het college het besluit naar het oordeel van de rechtbank inhoudelijk op goede gronden en rechtmatig heeft genomen.

5.2. Artikel 10:3 van de Awb luidt:

"[...].

3. Mandaat tot het beslissen op een bezwaarschrift of op een verzoek als bedoeld in artikel 7:1a, eerste lid, wordt niet verleend aan degene die het besluit waartegen het bezwaar zich richt, krachtens mandaat heeft genomen.

[...]."

Artikel 3, tweede lid, van het Algemeen mandaatbesluit gemeente Westerkwartier 2019:

"Het college, (...) verlenen mandaat, met de mogelijkheid voor ondermandaat, voor al hun bevoegdheden aan de teamleiders/coaches (...), voor zover die bevoegdheden behoren tot het taakgebied van die teamleiders/coaches, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich tegen mandaatverlening verzet en behoudens de bevoegdheden die zijn genoemd in bijlagen 1 en 2."

5.3. Op grond van artikel 3, tweede lid, van het Algemeen mandaatbesluit gemeente Westerkwartier 2019, heeft het college mandaat verleend voor alle bevoegdheden aan de teamleiders voor zover die bevoegdheden behoren tot het taakgebied van die teamleiders. Dat betekent dat de teamleiders Toezicht, Controle en Handhaving bevoegd zijn te beslissen op een handhavingsverzoek. De Afdeling stelt vast, en dat is ook niet in geschil, dat uit de ondertekening van de genomen besluiten blijkt, dat de besluiten van 3 februari 2022 en van 30 juni 2022 zijn genomen door twee verschillende functionarissen die beiden de functie van teamleider Toezicht, Controle en Handhaving hadden ten tijde van het nemen van de besluiten.

Anders dan de rechtbank heeft overwogen, is van strijd met artikel 10:3, derde lid, van de Awb naar het oordeel van de Afdeling geen sprake. Het primaire besluit en de beslissing op bezwaar zijn krachtens artikel 3, tweede lid, van het mandaatbesluit, door verschillende functionarissen genomen. Dat betekent dat de beslissing op bezwaar van 20 juni 2022 bevoegd is genomen.

Het betoog slaagt.

Hoger beroep van [appellant]

Handhavingsverzoek

Is er sprake van een overtreding?

6. [appellant] betoogt dat de rechtbank bij de beoordeling ten onrechte is uitgegaan van het bestemmingsplan "Buitengebied 1992". Volgens [appellant] is de sloot aangelegd, verbreed en verdiept tussen 2016 en 2023, althans in de periode na 2010. Daarom had de rechtbank het bestemmingsplan "Buitengebied Leek 2010" moeten betrekken bij de beoordeling.

[appellant] betoogt daarnaast dat de rechtbank niet heeft onderkend dat sprake is van een overtreding van artikel 3.7.1 van de regels van het bestemmingsplan "Buitengebied Leek 2010". Op grond van dat artikel, in samenhang gezien met categorie 11 van de "Tabel aanlegvergunningen" waar het artikel naar verwijst, blijkt dat er voor grondbewerkingen dieper dan 40 centimeter een omgevingsvergunning benodigd is. Omdat [partij] de sloot heeft aangelegd of in ieder geval verbreed en verdiept heeft zonder een dergelijke omgevingsvergunning, is er volgens [appellant] sprake van een overtreding. Dat heeft de rechtbank niet onderkend.

6.1. Het college stelt zich op het standpunt dat het verzoek moet worden beoordeeld op

basis van het bestemmingsplan "Buitengebied 1992" dat gold ten tijde van de aanleg van de sloot in 2007. Volgens het college is de sloot niet in strijd met dat bestemmingsplan aangelegd. Verder stelt het college, onder verwijzing naar luchtfoto's van de jaren 2006 tot en met 2024, dat er na de aanleg van de sloot geen wijzigingen meer hebben plaatsgevonden. Daarnaast heeft het college de sloot op 27 februari 2024 nogmaals bezocht en geconcludeerd dat er gelet op de helling van het talud in ieder geval geen aanwijzingen zijn dat er na de aanleg grondbewerkingen dieper dan 40 centimeter hebben plaatsgevonden. De sloot valt daarom niet onder categorie 11 van de "Tabel aanlegvergunningen" uit het bestemmingsplan "Buitengebied Leek 2010". De sloot is om die reden niet vergunningplichtig. Bovendien brengt het college naar voren dat de vergunningplicht voor grondbewerkingen niet van toepassing is op sloten. Volgens het college voorziet categorie 16 van de "Tabel aanlegvergunningen" in de mogelijkheid om vergunningvrij een sloot aan te leggen, verbreden of verbeteren. Aangezien de sloot van [partij] daar onder valt, is ook onder het vigerende bestemmingsplan "Buitengebied Leek 2010" geen sprake van een vergunningplicht.

6.2. Tussen partijen is niet in geschil dat de sloot is gegraven in 2007. Gelet daarop overweegt de Afdeling dat de rechtbank bij de beoordeling of de sloot is aangelegd zonder een daarvoor benodigde aanlegvergunning terecht het bestemmingsplan "Buitengebied 1992" heeft betrokken, dat in werking was ten tijde van de aanleg van de sloot. De rechtbank heeft daarbij terecht overwogen dat de gronden waarop de sloot is aangelegd de bestemming "Agrarische doeleinden" had, waarvoor artikel 4.7, onder a, onder 1, van de planvoorschriften bepaalt dat het verboden is zonder schriftelijke vergunning sloten te graven op de gronden met een aanduiding "besloten gebied" en "beplante perceelsscheidingen". Op de gronden waarop de sloot is aangelegd, lag geen aanduiding, waardoor voor de sloot geen aanlegvergunning hoefde te worden verkregen. Verder is niet aannemelijk geworden dat na de aanleg van de sloot verbredende of verdiepende werkzaamheden, die mogelijk vergunningplichtig zijn, hebben plaatsgevonden.

Naar het oordeel van de Afdeling is de rechtbank terecht tot de conclusie gekomen dat er geen sprake is van een overtreding, waardoor geen bevoegdheid voor het college bestaat handhavend op te treden.

Het betoog slaagt niet.

Bestuurlijke besluitvorming

Misbruik van bevoegdheden

7. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte het besluit in stand heeft gelaten, omdat het college misbruik van zijn bevoegdheid heeft gemaakt. Daartoe voert [appellant] aan dat het college de bevoegdheid tot het nemen van een besluit op haar bezwaar, uitsluitend heeft gebruikt om aan de dwangsomtermijn te voldoen. Het college heeft de beslistermijn laten verstrijken waarna het op 30 juni 2022, enkel naar aanleiding van de ingebrekestelling die [appellant] heeft gestuurd, heeft beslist zonder het advies van de bezwaarschriftencommissie af te wachten. Volgens [appellant] had de rechtbank dat gebrek niet mogen passeren, maar had dat moeten leiden tot een vernietiging van het besluit van 30 juni 2022. Daarbij wijst zij onder andere op een uitspraak van de rechtbank Overijssel van 11 september 2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:3304. Bovendien brengt [appellant] naar voren dat het op deze manier omzeilen van de dwangsom in strijd is met artikel 3:2 van de Awb).

[appellant] voert daarnaast aan dat aangezien het besluit vernietigd had moeten worden, er

nog niet is voldaan aan de ingebrekestelling, waardoor het college de volledige dwangsom heeft verbeurd. [appellant] verzoekt de Afdeling dan ook vast te stellen dat het college die dwangsom heeft verbeurd.

7.1. Het college stelt zich op het standpunt dat het besluit van 30 juni 2022 niet is genomen met het enkele doel om verbeurte van een dwangsom te voorkomen. Daartoe voert het college aan dat de wetgever heeft beoogd dat bij een ingebrekestelling binnen twee weken een besluit genomen moet worden, tenzij dat zonder advies niet mogelijk zou zijn. Die situatie doet zich volgens het college niet voor.

7.2. Het college heeft naar aanleiding van de ingebrekestelling van [appellant] een besluit op haar bezwaar genomen binnen de daarvoor gestelde termijn, waardoor het college geen dwangsom heeft verbeurd. De Afdeling overweegt verder dat [appellant] niet aannemelijk heeft gemaakt dat het college het besluit van 30 juni 2022 enkel heeft genomen om te voorkomen dat het dwangsommen verbeurt en daarmee misbruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid. In de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 11 september 2018 waar [appellant] naar verwijst was het in die procedure bestreden besluit automatisch aangemaakt zonder dat een inhoudelijke beoordeling had plaatsgevonden. Dat is in deze zaak niet geval, aangezien het college in het besluit van 30 juni 2022 blijk heeft gegeven van een inhoudelijke en volledige heroverweging van de bezwaargronden van [appellant]. Om die reden is de Afdeling van oordeel dat het college het besluit van 30 juni 2022 niet enkel heeft genomen om de verbeurte van dwangsommen te voorkomen en het college dan ook geen misbruik van zijn bevoegdheid heeft gemaakt.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie over het hoger beroep en het incidenteel hoger beroep

8. Het hoger beroep van [appellant] is ongegrond. Het incidenteel hoger beroep van het college is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient, met verbetering van de gronden, te worden bevestigd.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. A. Kuijer, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. E.W.L. van der Heijden, griffier.

w.g. Kuijer  
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Van der Heijden  
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 12 november 2025

884-1157