

uitspraak

RECHTBANK ZEELAND-WEST-BRABANT

Zittingsplaats Middelburg

Bestuursrecht

zaaknummer: 26/2224

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 26 augustus 2026 in de zaak tussen

[...], uit Lewedorp, eiseres,

en

het college van Gedeputeerde staten van de provincie Zeeland, GS.

Inleiding

Eiseres heeft beroep ingesteld tegen de beslissing op bezwaar van GS van 7 april 2026 (bestreden besluit), over het weigeren om aan eiseres subsidie te verstrekken voor de aanleg van regelbare drainage op haar landbouwgronden.

Eiseres heeft de voorzieningenrechter daarnaast verzocht om een voorlopige voorziening. De voorzieningenrechter heeft dat verzoek met zaaknummer 26/2223 op 13 mei 2026 op zitting behandeld. Na afloop van de zitting heeft de voorzieningenrechter onmiddellijk uitspraak gedaan. De voorzieningenrechter heeft het verzoek op die zitting mondeling afgewezen, vanwege het ontbreken van voldoende spoedeisend belang.¹

Op 15 mei 2026 heeft de rechtbank een tussenbeslissing genomen. De rechtbank heeft daarin besloten tot benoeming van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (StAB) als deskundige en heeft partijen in de gelegenheid gesteld om eventuele bezwaren tegen de benoeming van de StAB binnen één week na verzending van de tussenbeslissing kenbaar te maken.² De rechtbank heeft geen bezwaren ontvangen. GS heeft op 10 juni 2026 uitsluitend een suggestie over de vraagstelling bij de rechtbank ingediend.

Op 11 juni 2026 heeft de rechtbank de StAB benoemd als deskundige door middel van een onderzoeksoverdracht. De rechtbank heeft de StAB verzocht om – met inachtneming van het dossier, de bestaande kennis over regelbare drainage (in de praktijk) en de tussenbeslissing van de rechtbank – specifiek antwoord te geven op de volgende vraag: *“Kan het ontwerp van eiseres worden aangemerkt als ‘samengestelde regelbare drainage’ zoals gedefinieerd in artikel 41.1 van het Algemeen Subsidiebesluit Zeeland 2023?”*.

De StAB heeft het advies op 22 juli 2026 digitaal aan de rechtbank en partijen toegezonden. De rechtbank heeft partijen op diezelfde dag een termijn gegeven tot uiterlijk 14 augustus

¹ Rechtbank Zeeland-West-Brabant 13 mei 2026, ECLI:NL:RBZWB:2026:4133.

² Artikel 8:47, eerste en derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

2026 om schriftelijk te reageren op het advies. Eiseres heeft op 13 augustus 2026 gereageerd. GS heeft schriftelijk niet gereageerd op het advies van de StAB.

De rechtbank heeft het beroep vervolgens op 21 augustus 2026 op zitting behandeld. Namens eiseres was [...] en [...] aanwezig. GS heeft zich laten vertegenwoordigen door [...], [...] en [...]. Namens de StAB waren mr. ir. O.W.J.M. Scholte en ing. C.A. van Drimmelen MAB aanwezig.

Beoordeling door de rechtbank

1. De feiten

1.1. Door klimaatverandering krijgen agrariërs steeds vaker te maken met zowel langdurige droogte als hevige neerslag. Het rijk heeft € 2.5 miljoen aan de provincie Zeeland beschikbaar gesteld voor het subsidiëren van regelbare drainage bij landbouwbedrijven. Dit is een samengesteld drainagesysteem waarvan het drainageniveau kan worden gevarieerd, zodat water in het perceel kan worden vastgehouden en vertraagd kan worden afgevoerd.³ Door middel van regelbare drainage kan water op perceelsniveau worden beheerd, doordat het waterpeil op het perceel actief kan worden gestuurd. Op die manier kan beter worden ingespeeld op wisselende weersomstandigheden. In hoofdstuk 41 van het Algemeen subsidiebesluit Zeeland 2023 is een regeling opgenomen over de verstrekking van die subsidie aan landbouwbedrijven: de Subsidieregeling Aanleg regelbare drainage op landbouwgronden (hierna: de Subsidieregeling).

1.2. Eiseres is een landbouwbedrijf dat is gevestigd aan de [...] in Lewedorp en voornemens om drainage aan te leggen op de percelen V1188 en V1458 aan de [...] in Nieuw en Sint Joosland, op het perceel X2836 aan de [...] in Nieuw en Sint Joosland en op de percelen K808 en K500 aan de [...].

1.3. Eiseres heeft op 8 september 2025 subsidie aangevraagd (€ 47.788,60) voor regelbare drainage en verzocht om verstrekking van subsidie voor 40% van de totale kosten.

1.4. GS heeft die aanvraag in een besluit van 20 oktober 2025 (primair besluit) afgewezen.

1.5. Eiseres heeft daar in een brief van 21 november 2025 bezwaar tegen gemaakt.

1.6. Bij bestreden besluit heeft GS dat bezwaar gedeeltelijk gegrond verklaard. GS heeft ook besloten om het primaire besluit niet te herroepen.

1.7. Eiseres heeft daar op 15 april 2026 beroep tegen ingesteld.

2. Wettelijk kader

2.1. Subsidie is de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.⁴ Een bestuursorgaan verstrekt op grond van

³ Artikel 41.1 van het Algemeen subsidiebesluit Zeeland 2023.

⁴ Artikel 4:21, eerste lid, van de Awb.

de Algemene wet bestuursrecht (Awb) slechts subsidie op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie wordt verstrekt.⁵ De subsidieverlening kan in ieder geval worden geweigerd indien een gegronde reden bestaat om aan te nemen dat de aanvrager niet zal voldoen aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen.⁶

2.2. In de Algemene subsidieverordening Zeeland 2023 (hierna: Subsidieverordening) staat dat subsidie in de provincie Zeeland slechts wordt verstrekt voor een activiteit die bijdraagt aan de realisering van één of meerdere beleidsdoelstellingen. In de subsidieverordening staat onder andere dat subsidie slechts wordt verstrekt indien een zodanige werkwijze wordt toegepast dat redelijkerwijs mag worden verwacht dat de activiteit wordt gerealiseerd.⁷

2.3. GS hebben nadere regels vastgesteld voor het verstrekken van die subsidie in het Algemeen subsidiebesluit Zeeland 2023 (hierna: Subsidiebesluit).⁸ In hoofdstuk 41 van het subsidiebesluit is de Subsidieregeling opgenomen. Hieruit blijkt dat regelbare drainage een samengesteld drainagesysteem is waarvan het drainageniveau kan worden gevarieerd, zodat water in het perceel kan worden vastgehouden en vertraagd kan worden afgevoerd.⁹ Subsidie wordt verstrekt aan landbouwondernemingen voor projecten gericht op de aanschaf en aanleg van regelbare drainage op landbouwgrond en de aanpassing van bestaande drainage op landbouwgrond om deze regelbaar te maken.¹⁰ In dit hoofdstuk staan ook de vereisten waar een project aan moet voldoen om daar subsidie voor te kunnen ontvangen.

2.4. De relevante wettelijke bepalingen zijn opgenomen in een bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

3. *Het bestreden besluit*

3.1. GS heeft de aanvraag van eiseres om subsidie afgewezen. GS heeft daar de volgende weigeringsgronden aan ten grondslag gelegd.

3.2. Volgens GS is het systeem waarvoor eiseres subsidie aanvraagt geen samengesteld regelbaar drainagesysteem, zoals gedefinieerd in artikel 41.1 van het Subsidiebesluit. Volgens GS blijkt uit die definitie dat sprake moet zijn van een samengesteld karakter van de drainagevoorziening. Daar voldoet het ontwerp niet aan, omdat een verzamelleiding waarop de drainagebuizen zijn aangesloten en een centrale regelvoorziening waarin die verzamelleiding uitmondt ontbreekt. Ook uit algemene technische inzichten blijkt dat dit kenmerken zijn van een samengesteld regelbaar drainagesysteem. Dit staat zo opgenomen op een relevante factsheet, blijkt uit informatie van regionale drainagebedrijven en staat ook in de Deltafact van de nationale Stichting voor Toepast Onderzoek Waterbeheer.

3.3. Indien het ontwerp wel kan worden aangemerkt als regelbaar drainagesysteem, is het doelmatig regelen ervan in de praktijk volgens GS niet uitvoerbaar. Met een systeem van 354 afzonderlijk te bedienen pvc-bochten met opstaande verticale pijp, is het niet uitvoerbaar (ondoenlijk) om de waterstand in de praktijk effectief te regelen. GS stelt dat

⁵ Artikel 4:23, eerste lid, van de Awb.

⁶ Artikel 4:35, eerste lid, onder b, van de Awb.

⁷ Artikel 4, onder b, van de Algemene subsidieverordening.

⁸ Op grond van artikel 7 van de Algemene subsidieverordening.

⁹ Artikel 41.1 van het Algemeen subsidiebesluit Zeeland 2023.

¹⁰ Artikel 41.2, eerste lid, en 41.3 van het Algemeen subsidiebesluit.

dan niet wordt voldaan aan de eis uit de Subsidieverordening dat een zodanige werkwijze wordt toegepast dat redelijkerwijs mag worden verwacht dat de activiteit wordt gerealiseerd.

3.4. Volgens GS komt het ontwerp ook niet tegemoet aan de eisen van waterschap Scheldestromen. Uit de aanvraag blijkt niet dat eiseres het ontwerp heeft afgestemd met het waterschap, zoals is vereist op grond van artikel 41.5, eerste lid, onder e, van het Subsidiebesluit.

3.5. GS heeft de subsidieverlening op grond van artikel 4:35, eerste lid, onder b, van de Awb ook geweigerd, omdat volgens GS een gegronde reden bestaat om aan te nemen dat de aanvrager niet zal voldoen aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen. Volgens GS kan eiseres de instandhoudingsverplichting uit artikel 1.6.3, onder b, van het Subsidiebesluit niet nakomen. Het systeem van eiseres kan eenvoudig ontmanteld worden en is kwetsbaar bij werkzaamheden in de sloot, zoals maaien of baggeren. Daarmee is de kans groot dat dit systeem niet lang in stand/functioneel blijft.

4. *Gronden*

Eiseres heeft aangevoerd dat GS de aanvraag om subsidie ten onrechte heeft afgewezen. Ter onderbouwing van dat standpunt heeft eiseres – in het beroepschrift en op de zitting op 13 mei 2026 – aangevoerd dat haar systeem een samengesteld regelbaar systeem is. Het systeem van eiseres heeft hetzelfde resultaat als waarvoor de subsidie is bedoeld. De commissie bezwaar, beroep en klachten (hierna: bezwaarschriftencommissie) heeft ook geconcludeerd dat sprake is van een samengesteld systeem. Volgens eiseres is het doelmatig beheren van het systeem ook uitvoerbaar, omdat het instellen van iedere pvc-bocht ongeveer één minuut duurt. Eiseres beschikt over een vaste kern van inhuurkrachten die dat kunnen instellen. Volgens eiseres is afstemming met het waterschap niet nodig en zal het systeem ook minimaal vijf jaar in stand blijven. Eiseres ziet geen reden om de pvc-bochten te ontmantelen. Tijdens de maai- en baggerwerkzaamheden in de sloot houden de medewerkers van het waterschap doorgaans rekening met verschillende obstakels.

5. *Beoordeling*

5.1. De rechtbank stelt bij de beoordeling voorop dat eiseres in haar beroepschrift verschillende keren heeft verwezen naar het advies van de bezwaarschriftencommissie. Op grond van artikel 7:13 van de Awb heeft de bezwaarschriftencommissie de beslissing van GS op het bezwaar van eiseres voorbereid. De bezwaarschriftencommissie heeft een advies aan GS uitgebracht. Uit het systeem van de Awb blijkt dat het vervolgens aan GS was om een besluit te nemen op het bezwaar van eiseres. Dat heeft GS gedaan door middel van het bestreden besluit. GS was op grond van artikel 7:13, zevende lid, van de Awb bevoegd om in die beslissing af te wijken van het advies van de bezwaarschriftencommissie, omdat de reden voor afwijking in het bestreden besluit staat vermeld en het advies als bijlage bij die beslissing is meegezonden aan eiseres.

5.2. Op grond van artikel 41.3 van het Subsidiebesluit kan uitsluitend subsidie worden verleend voor de aanschaf en aanleg van regelbare drainage op landbouwgrond. In artikel 41.1 van het Subsidiebesluit wordt 'regelbare drainage' gedefinieerd als: samengesteld drainagesysteem waarvan het drainageniveau kan worden gevarieerd, zodat water in het perceel kan worden vastgehouden en vertraagd kan worden afgevoerd. Dat betekent dat GS

op grond van het Subsidiebesluit alleen bevoegd is om subsidie te verlenen voor samengestelde regelbare drainage.

5.3. De rechtbank is van oordeel dat uit het advies van de StAB is gebleken dat GS de aanvraag om subsidie kon weigeren, omdat het systeem waarvoor eiseres subsidie heeft aangevraagd niet kan worden aangemerkt als samengestelde regelbare drainage. De rechtbank licht dit oordeel hierna toe.

5.4. De rechtbank heeft de StAB opgedragen onderzoek te verrichten naar de volgende onderzoeksvraag: *“Kan het ontwerp van eiseres worden aangemerkt als ‘samengestelde regelbare drainage’ zoals gedefinieerd in artikel 41.1 van het Algemeen Subsidiebesluit Zeeland 2023?”* De StAB heeft op 11 juni 2026 advies uitgebracht en heeft daarin antwoord gegeven op de onderzoeksvraag. Volgens de StAB kan het systeem van eiseres niet worden aangemerkt als samengestelde regelbare drainage zoals bedoeld in het Subsidiebesluit. Het ontwerp voldoet volgens de StAB – door het ontbreken van een verzameldrain en regelput – niet aan de definitie van ‘samengestelde regelbare drainage’ zoals gebruikelijk is in het vakgebied en de (wetenschappelijke) vakliteratuur. Daarin wordt onder samengestelde regelbare drainage verstaan: een systeem van drainage waarbij drains het water afvoeren naar een verzameldrain die via een regelwerk uitmondt in een sloot. Het is een vorm van regelbare drainage die is uitgerust met een regelput, met daarin een verticaal geplaatste overstroompijp om het gewenste peil in te kunnen stellen. De drains zijn bij zo’n systeem ondergronds aangesloten op een buisvormige verzameldrain (de collectorbuis) die in de regelput uitstroomt. De put loost vervolgens zijn water op de perceelsloot. Bij samengestelde regelbare drainage kan het peil autonoom, perceelsgewijs en per put worden ingesteld zonder dat de aangrenzende gronden hier last van ondervinden.

5.5. Eiseres heeft – schriftelijk op 13 augustus 2026 en op zitting op 21 augustus 2026 – gereageerd op het StAB-advies. Volgens eiseres voldoet haar systeem aan de definitie van het begrip ‘samengesteld’ uit de Van Dale: ‘niet enkelvoudig en opgebouwd uit meerdere delen’. In de Subsidieregeling staat niet dat sprake moet zijn van een verzameldrain en regelput. Daarmee is bewust de mogelijkheid opgehouden van een ruime interpretatie van het begrip in artikel 41.1. Door GS worden ook subsidieaanvragen gehonoreerd met een stuw en zonder verzameldrain. Met het systeem van eiseres wordt het effect bereikt dat is beoogd met de Subsidieregeling: het water in het perceel vasthouden en vertraagd afvoeren.

5.6. De bestuursrechter mag in beginsel afgaan op de inhoud van het advies van de door haar benoemde deskundige. Dat is anders als dat advies niet zorgvuldig tot stand is gekomen of andere gebreken bevat.¹¹ Naar het oordeel van de rechtbank kan het StAB-advies aan de oordeelsvorming ten grondslag worden gelegd. In wat eiseres heeft aangevoerd in reactie op het StAB-advies ziet de rechtbank geen aanleiding voor een ander oordeel. Uit de definitie van het begrip ‘regelbare drainage’ in artikel 41.1 van het Subsidiebesluit blijkt dat uitsluitend subsidie kan worden verleend voor samengestelde regelbare drainage. Uit het advies van de StAB blijkt dat daar in het vakgebied een systeem met een verzameldrain onder wordt verstaan. Het systeem waar eiseres subsidie voor heeft aangevraagd heeft geen verzameldrain of regelput en kan daarom op grond van het Subsidiebesluit niet voor subsidie in aanmerking komen.

¹¹ ABRvS 17 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:6123, r.o. 14.1 en ABRvS 11 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1382, r.o. 12.1.

5.7. Eiseres heeft ook aangevoerd dat GS wel subsidie heeft verleend voor een systeem waarbij sprake was van een stuw in een sloot. Volgens eiseres was daar ook geen sprake van samengestelde regelbare drainage. De rechtbank gaat ervan uit dat eiseres heeft bedoeld aan te voeren dat GS de subsidie daarom in strijd met het gelijkheidsbeginsel heeft geweigerd. Dit beginsel houdt in dat juridisch relevante gelijke gevallen ook gelijk moeten worden behandeld. De rechtbank is van oordeel dat niet is gebleken van juridisch relevante gelijke gevallen, omdat GS en de StAB op zitting hebben toegelicht dat bij dat systeem wel sprake was van een centraal regelpunt.

6. Conclusie

6.1. Gelet op het voorgaande zal de rechtbank het beroep ongegrond verklaren. De overige beroepsgronden behoeven geen bespreking meer.

6.2. Voor een proceskostenvergoeding bestaat daarom geen aanleiding.

De beslissing

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. A.M.L.E. Ides Peeters, rechter, in aanwezigheid van mr. N. van Asten, griffier, op 26 augustus 2026 en openbaar gemaakt door middel van geanonimiseerde publicatie op www.rechtspraak.nl.

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op: **02 SEP 2026**

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden.



Wettelijk kader

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Artikel 4:21, eerste lid, van de Awb

Een bestuursorgaan verstrekt slechts subsidie op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt.

Artikel 4:23, eerste lid, van de Awb

Een bestuursorgaan verstrekt slechts subsidie op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt.

Artikel 4.35, eerste lid, onder b, van de Awb

De subsidieverlening kan in ieder geval worden geweigerd indien een gegronde reden bestaat om aan te nemen dat de aanvrager niet zal voldoen aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen.

Algemene Subsidieverordening Zeeland 2023 (Algemene subsidieverordening)

Artikel 2, eerste lid, van de Algemene subsidieverordening

Subsidie wordt slechts verstrekt voor een activiteit die bijdraagt aan de realisering van één of meerdere beleidsdoelstellingen.

Artikel 4, onder b, van de Algemene subsidieverordening

Een subsidie wordt slechts verstrekt indien een zodanige werkwijze wordt toegepast dat redelijkerwijs mag worden verwacht dat de activiteit wordt gerealiseerd.

Artikel 7 van de Algemene subsidieverordening

Gedeputeerde staten stellen nadere regels voor het verstrekken van subsidie in het Algemeen subsidiebesluit Zeeland 2023.

Algemeen Subsidiebesluit Zeeland 2023 (Algemeen subsidiebesluit)

Artikel 1.6.3, onder b, van het Subsidiebesluit

Activa aangeschaft met een subsidie van de provincie Zeeland dienen gedurende vijf jaar na vaststelling van de subsidie beschikbaar te zijn voor het doel waarvoor deze zijn aangeschaft indien deze een economische gebruiksduur hebben van meer dan vijf jaar.

Artikel 41.1 van het Subsidiebesluit

In deze paragraaf wordt verstaan onder 'regelbare drainage': samengesteld drainagesysteem waarvan het drainageniveau kan worden gevarieerd, zodat water in het perceel kan worden vastgehouden en vertraagd kan worden afgevoerd.

Artikel 41.2, eerste lid, van het Subsidiebesluit

Subsidie wordt verstrekt aan landbouwondernemingen.

Artikel 41.3 van het Subsidiebesluit

Subsidie kan worden verstrekt voor projecten gericht op:

- a. aanschaf en aanleg van regelbare drainage op landbouwgrond;
- b. aanpassing van bestaande drainage op landbouwgrond om deze regelbaar te maken.