

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:5420

Datum uitspraak

12 november 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 8 juni 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Etten-Leur aan [appellante] een tijdelijke omgevingsvergunning verleend voor de huisvesting van maximaal zes individuele personen in de woning op het perceel gelegen aan de [locatie] in Etten-Leur. [appellante] is eigenaresse van het perceel en de daarop gelegen woning. Zij wenst dat zes arbeidsmigranten gehuisvest kunnen worden in deze woning. Voor het perceel geldt het bestemmingsplan "Gauwe Polder". Het perceel heeft de bestemming "Wonen-Aaneengesloten". Hier zijn minimaal drie aaneengesloten woningen toegestaan. Onder een "woning" moet volgens artikel 1.69 van de planregels "een gebouw dat dient voor de huisvesting van één huishouden" worden verstaan. Omdat de door [appellante] gewenste huisvesting daarmee in strijd is, heeft zij daarvoor een omgevingsvergunning aangevraagd. Na bezwaren van [partij A] en anderen heeft het college dit besluit op 22 november 2022 in bezwaar herroepen. Het college heeft daarvoor in de plaats een tijdelijke omgevingsvergunning verleend voor de huisvesting van maximaal vier individuele personen in de woning op het perceel.

Volledige tekst

202402284/1/R2.

Datum uitspraak: 12 november 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend in Etten-Leur,

appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland–West–Brabant van 6 maart 2024 in zaak nr. 23/2 in het geding tussen:

[appellante]

en

het college van burgemeester en wethouders van Etten-Leur.

#### Procesverloop

Bij besluit van 8 juni 2022 heeft het college aan [appellante] een tijdelijke omgevingsvergunning verleend voor de huisvesting van maximaal zes individuele personen in de woning op het perceel gelegen aan de [locatie] in Etten-Leur (hierna: het perceel).

Bij besluit van 22 november 2022 heeft het college de door [partij A] en [partij B], [partij C], [partij D], [partij E] en [partij F] (hierna: [partij A] en anderen) daartegen gemaakte bezwaren gegrond verklaard en het besluit van 8 juni 2022 herroepen. Het college heeft daarvoor in de plaats aan [appellante] een tijdelijke omgevingsvergunning verleend voor de huisvesting van maximaal vier individuele personen in de woning op het perceel.

Bij uitspraak van 6 maart 2024 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting behandeld van 9 oktober 2025, waar [appellante], bijgestaan door mr. R.S. Namjesky, advocaat in Breda, en het college, vertegenwoordigd door C. Marijnissen en H. Kockx, zijn verschenen. Verder zijn op de zitting [partij G] en [partij H], vertegenwoordigd door mr. P. Melis, als partij gehoord.

#### Overwegingen

##### Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om een omgevingsvergunning 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 die aanvraag onherroepelijk wordt.

De aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend op 1 mei 2022. Dat betekent dat in dit geval de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo), zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

##### Inleiding

2. [appellante] is eigenaresse van het perceel en de daarop gelegen woning. Zij wenst dat zes arbeidsmigranten gehuisvest kunnen worden in deze woning. Voor het perceel geldt het bestemmingsplan "Grauwe Polder". Het perceel heeft de bestemming "Wonen-Aaneengesloten". Hier zijn minimaal drie aaneengesloten woningen toegestaan. Onder een "woning" moet volgens artikel 1.69 van de planregels "een gebouw dat dient voor de huisvesting van één huishouden" worden verstaan. Omdat de door [appellante] gewenste

huisvesting daarmee in strijd is, heeft zij daarvoor een omgevingsvergunning aangevraagd. Op 8 juni 2022 heeft het college een tijdelijke omgevingsvergunning verleend als is bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo. Het college heeft deze vergunning verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wabo, gelezen in samenhang met artikel 4, onderdeel 9, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht. Het college heeft daarbij de "Beleidsregels planologische afwijkingsmogelijkheden artikel 4 Bijlage II Bor 2019" (hierna: Beleidsregels 2019) toegepast.

Na bezwaren van [partij A] en anderen heeft het college dit besluit op 22 november 2022 in bezwaar herroepen. Het college heeft daarvoor in de plaats een tijdelijke omgevingsvergunning verleend voor de huisvesting van maximaal vier individuele personen in de woning op het perceel. Het college heeft bij dit besluit de "Beleidsregels planologische afwijkingsmogelijkheden artikel 4 Bijlage II Bor 2022" (hierna: Beleidsregels 2022) toegepast.

Tegen het besluit op bezwaar heeft [appellante] beroep ingesteld.

De aangevallen uitspraak

3. De rechtbank verklaart het beroep van [appellante] ongegrond. Daartoe overweegt de rechtbank dat als uitgangspunt bij een volledige heroverweging geldt dat bij het nemen van het besluit op bezwaar het recht wordt toegepast, zoals dat op dat moment geldt. Dat geldt ook voor beleidsregels. Dit betekent dat het college in het besluit op bezwaar uit kon gaan van de Beleidsregels 2022, die de huisvesting van maximaal vier individuele personen in één woning toestaan. Het college hoefde volgens de rechtbank niet uit te gaan van de Beleidsregels 2019, die de huisvesting van maximaal zes individuele personen in één woning toestaan, omdat deze beleidsregels op het moment het nemen van het besluit op bezwaar niet meer golden.

Er is een uitzondering op het hiervoor genoemde uitgangspunt, namelijk dat bij een later besluit het recht zoals dat geldt op het moment van de aanvraag, wordt toegepast. Maar die uitzondering geldt volgens de rechtbank alleen als op het moment van het indienen van een aanvraag sprake is van een rechtstreekse aanspraak op het verkrijgen van de omgevingsvergunning voor het bouwen. Die situatie is hier niet aan de orde, omdat het door [appellante] voorgenomen gebruik in strijd is met het bestemmingsplan.

Daarnaast oordeelt de rechtbank dat het beroep van [appellante] op het overgangsrecht van artikel 6 van de Beleidsregels 2022 niet slaagt. Ook slaagt het beroep van [appellante] op het gelijkheidsbeginsel niet.

Aan welke beleidsregels moet worden getoetst?

4. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat in het besluit op bezwaar de Beleidsregels 2022 op goede gronden zijn toegepast. Als de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de huisvesting van zes personen op het perceel zou zijn getoetst aan de Beleidsregels 2019, dan had het college die vergunning niet mogen weigeren. Volgens [appellante] is er daarom sprake van een rechtstreekse aanspraak op een omgevingsvergunning, waardoor er in bezwaar had moeten worden getoetst aan de beleidsregels zoals die golden op het moment van de aanvraag. Dit heeft de rechtbank volgens [appellante] miskend. [appellante] wijst er in dat verband op dat het college op de zitting van de rechtbank heeft erkend dat er een rechtstreekse aanspraak bestond. Met haar oordeel is de rechtbank buiten de grenzen van het geschil getreden.

Daarnaast had de rechtbank moeten onderkennen dat er sprake is van een bijzonder geval,

zodat het college de Beleidsregels 2019 had moeten toepassen.

4.1. De Afdeling stelt vast dat op het moment van de indiening van de aanvraag op 1 mei 2022 de Beleidsregels 2019 golden. Op het moment van het besluit van 8 juni 2022 golden zowel de Beleidsregels 2019 als de Beleidsregels 2022. De Beleidsregels 2022 zijn op 3 juni 2022 in werking getreden. De Beleidsregels 2019 zijn op 14 juni 2022 ingetrokken. Op het moment van het besluit op bezwaar van 22 november 2022 golden alleen de Beleidsregels 2022.

4.2. De rechtbank heeft naar het oordeel van de Afdeling terecht overwogen dat bij een volledige heroverweging in bezwaar als uitgangspunt geldt dat bij het nemen van een besluit op bezwaar het recht wordt toegepast zoals dat op dat moment geldt. Dit geldt ook voor beleidsregels. De enkele omstandigheid dat een belanghebbende door toepassing van de nieuwe beleidsregels in een ongunstigere positie komt, is onvoldoende om van dit uitgangspunt af te wijken. De Afdeling wijst in dit verband op haar uitspraken van 24 juni 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1473](#), onder 5.3, en 7 december 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3594](#), onder 8.2. In bijzondere gevallen kan van dit uitgangspunt worden afgeweken.

4.3. Dat door de toepassing van de Beleidsregels 2022 de huisvesting van vier in plaats van zes personen kon worden vergund, heeft het

college - anders dan [appellante] betoogt - niet als bijzonder geval hoeven aan te merken. De rechtbank is terecht tot dit oordeel gekomen. Dat [appellante] is uitgegaan van de informatie die zij naar zeggen van de gemeente heeft ontvangen voorafgaand aan de indiening van haar aanvraag, geeft geen grond voor het oordeel dat hier wel sprake is van een bijzonder geval. Dat geldt ook niet voor de omstandigheid dat [appellante] er niet bekend mee was dat beleidsregels ten nadele van een aanvrager kunnen wijzigen.

4.4. In reactie op het betoog van [appellante] over de rechtstreekse aanspraak overweegt de Afdeling als volgt. Zoals de rechtbank terecht heeft geoordeeld, volgt uit de jurisprudentie van de Afdeling dat de hoofdregel is dat bij het nemen van een besluit op een aanvraag in beginsel het recht moet worden toegepast, zoals dat op dat moment geldt. De rechtbank heeft ook terecht overwogen dat een uitzondering op die hoofdregel mogelijk is, namelijk als op het moment van het indienen van de aanvraag sprake was van een rechtstreekse aanspraak op het verkrijgen van een omgevingsvergunning voor bouwen. Dat is het geval als het bouwplan in overeenstemming was met het op het moment van de indiening van de aanvraag geldende bestemmingsplan en de regels die zijn gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of artikel 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening en op dat moment geen voorbereidingsbesluit van kracht was, dan wel een ontwerp voor een nieuw bestemmingsplan ter inzage was gelegd, waarmee dat bouwplan niet in overeenstemming was. Dit is vaste jurisprudentie van de Afdeling waarop de rechtbank terecht heeft gewezen (vergelijk de uitspraken van 30 augustus 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:330](#), onder 5.2, 4 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2619](#), onder 3.1, en 19 december 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:4158](#), onder 2.2).

Maar hier is de activiteit op het moment van de indiening van de aanvraag juist in strijd met het bestemmingsplan. Van een rechtstreekse aanspraak als hiervoor is bedoeld, is dan ook geen sprake (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 28 juni 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:2505](#), onder 5.1). De rechtbank is dan ook op goede gronden tot dat oordeel gekomen.

Daargelaten dat dit geen grond was geweest voor een ander oordeel, stelt de Afdeling op basis van het proces-verbaal van de zitting van de rechtbank vast dat de vertegenwoordiger

van het college niet op de zitting van de rechtbank heeft verklaard dat er wel sprake zou zijn van een rechtstreekse aanspraak. De Afdeling ziet al daarom geen grond voor het oordeel dat de rechtbank in strijd met artikel 8:69, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht buiten de omvang van het geding is getreden.

In de summiere onderbouwing van [appellante] ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat in dit geval, bij een omgevingsvergunning zoals hier aan de orde is, van bovenstaande jurisprudentie moet worden afgeweken.

#### Overgangsrecht

5. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat haar beroep op het overgangsrecht van de Beleidsregels 2022 niet slaagt, omdat het redelijke alternatief de beperktere toekenning uit het besluit op bezwaar betreft. De rechtbank is volgens [appellante] uitgegaan van een onjuist artikel, namelijk artikel 7, terwijl dat artikel 6 had moeten zijn. Daarnaast valt volgens [appellante] niet in te zien waarom het redelijke alternatief aan een beroep op het overgangsrecht in de weg staat.

5.1. Met de rechtbank oordeelt de Afdeling dat het beroep van [appellante] op het overgangsrecht van de Beleidsregels 2022 niet slaagt. De Afdeling ziet het door de rechtbank genoemde artikel 6 als een kennelijke verschrijving. Onder punt 7 van deze beleidsregels is vermeld dat indien vóór het tijdstip van inwerkingtreding van deze beleidsregels een aanvraag om omgevingsvergunning is ingediend, waarop nog niet is beslist, toepassing van deze beleidsregels plaatsvindt. Deze situatie doet zich hier voor. In dit geval is de aanvraag ingediend voordat de Beleidsregels 2022 in werking zijn getreden en is op de aanvraag beslist nadat de Beleidsregels 2022 in werking zijn getreden. Op basis van punt 7 moeten de Beleidsregels 2022 hier dus worden toegepast. Daarnaast staat het bepaalde onder punt 7 er naar het oordeel van de Afdeling niet aan in de weg dat bij een heroverweging in bezwaar toepassing wordt gegeven aan de Beleidsregels 2022.

#### Gelijkheidsbeginsel

6. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat haar beroep op het gelijkheidsbeginsel niet slaagt. Bij het adres Van 't Hofstraat 71 in Ettenleur is ook van het bestemmingsplan afgeweken en is de huisvesting van maximaal 6 personen vergund.

6.1. De rechtbank is terecht tot het oordeel gekomen dat het beroep van [appellante] op het gelijkheidsbeginsel niet slaagt. Net als in het besluit van 8 juni 2022 voor het perceel is gedaan, is voor het adres Van 't Hoffstraat 71 in Etten-Leur bij besluit van 30 mei 2022 een tijdelijke omgevingsvergunning verleend voor de huisvesting van zes individuele personen die geen huishouden vormen. Tegen dit besluit is, anders dan tegen het besluit van 8 juni 2022, geen bezwaar gemaakt. Van een vergelijkbaar geval is dan ook geen sprake.

Het college heeft op de zitting toegelicht dat in een ander geval, waarin net als tegen het besluit van 8 juni 2022 bezwaar is gemaakt, ook de verleende omgevingsvergunning is herroepen en de toegestane huisvesting is beperkt tot maximaal vier individuele personen, omdat op dat moment alleen de Beleidsregels 2022 golden.

#### Conclusie

7. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd.

8. 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. M.A. Graaff-Haasnoot, griffier.

w.g. Gundelach  
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Graaff-Haasnoot  
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 12 november 2025

531-1150