Aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Bergen op Zoom

Geacht college,

Hierbij treft u ons advies aan over bezwaarschriften ingediend door de Stichting Dorpsraad Halsteren en een aantal bewoners van de dorpskern Halsteren, gericht tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Bergen op Zoom 9 mei 2025 strekkende tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor het verbouwen en uitbreiden van een hotel aan de Steenbergseweg 1 te Halsteren.

De commissie heeft bezwaarmakers, vergunninghouder, vertegenwoordigers van vergunninghouder en vertegenwoordigers van uw college na de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant d.d. 22 juni 2026 opnieuw in de gelegenheid gesteld om een mondelinge toelichting te geven. De hoorzitting is gehouden op 21 september 2026. Het verslag van de hoorzitting is aan dit advies gehecht en maakt er deel van uit.

Overzicht van de feiten
Op 19 november 2024 dient de heer [redacted], thans vergunninghouder, een aanvraag in voor het verbouwen en uitbreiden van een hotel aan de Steenbergseweg 1 te Halsteren (De Nieuwe Ram). Initiatiefnemer is voornemens om op de locatie Steenbergseweg 1 in Halsteren de huidige bebouwing op het perceel te uit te breiden naar een groter hotel met restaurant. Op de begane grond worden zeven hotelkamers gerealiseerd, inclusief restaurant, bar, lobby en een ondersteunende ruimte. Op de 1e, 2e, 3,e en 4e verdieping worden 15 kleinere en 1 grote hotelkamer gerealiseerd. Op de 5e verdieping wordt een luxe penthouse gerealiseerd. Daarmee komt het totaal aan hotelkamers uit op 72. Op de 5e verdieping wordt ook een bedrijfswoning gerealiseerd. Op het dak van het hotel komen 71 PV panelen en een technische ruimte ten behoeve van de lift. Van het bouwplan maken een parkeerdek met een bouwhoogte van 5,2 meter, met daaronder een parkeergarage, een opslagruimte en sanitaire voorzieningen deel uit. Na een gunning voortvloeiende uit een aanbestedingsprocedure sluit initiatiefnemer op 31 juli 2025 met de gemeente een overeenkomst voor een periode van twee jaar voor de opvang van ontheemden in het hotel. Uit de van het dossier uitmakende "vooraankondiging Opvang Oekraïense ontheemden" blijkt dat het om tweehonderd personen gaat.

Op 9 mei 2025 verleent het college de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning heeft betrekking op een technische bouwactiviteit (artikel 5.1, tweede lid en onder a Omgevingswet, hierna "Ow") en op een omgevingsplanactiviteit voor een ruimtelijke bouwactiviteit (artikel 5.1, eerste lid en onder a Ow). Het college heeft het plan als een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa) vergund, omdat de maximaal toegestane goot- en bouwhoogte van 7 meter wordt overschreden. Er wordt tot circa 22.4 meter gebouwd.
Op grond van artikel 8.0a, tweede lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving ("Bkl") wordt, voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een buitenplanse omgevingsplan-activiteit, de omgevingsvergunning alleen verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties ("etfal"). Van het dossier maakt een zogenaamde "etfal-onderbouwing" deel uit.

Bezwaren
Bezwaarmakers kunnen zich niet verenigen met het bestreden besluit, omdat zij van mening zijn dat, samengevat, de omgevingsdialoog niet behoorlijk is nagekomen, er strijd is met provinciaal en gemeentelijk beleid, er een toename van parkeer- en verkeersproblematiek ontstaat, de ladder van duurzame verstedelijk niet goed is gemotiveerd, de stikstofberekeningen niet kloppen, de geluidsoverlast (m.n. van het terras) toeneemt en het bouwplan niet in de omgeving past. Ook wijzen bezwaarmakers naar de impact die het verdrievoudigen van het aantal vluchtelingen op het dorp zal hebben.

Op 6 oktober 2025 vond er een hoorzitting plaats bij de adviescommissie voor de bezwaarschriften van de gemeente Bergen op Zoom (hierna: "de commissie"). Tijdens die hoorzitting werden de bezwaren tegen de omgevingsvergunning behandeld. De commissie bracht een advies uit aan het college. Het college besloot op 22 januari 2026 het besluit te herroepen. Tegen dat besluit werd beroep aangetekend door vergunninghouder. De rechtbank Zeeland-West-Brabant deed op 22 juni 2026 uitspraak. De rechtbank kwam tot het oordeel dat het tweede besluit van het college (de beslissing op bezwaar) niet in stand kon blijven. Dat betekent dat het college een nieuwe beslissing op bezwaar moet nemen. Het college vraagt hiervoor opnieuw advies aan de commissie, met name over de bezwaargronden waar de commissie op 6 oktober 2025 niet aan toekwam.

Ontvankelijkheid

Bezwaarmaakster [redacted]

Op grond van artikel 6:8 Awb vangt de bezwaartermijn aan met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt. Dit betekent dat de termijn in dit geval liep van 10 mei 2025 tot 20 juni 2025. Bezwaarmaaktser heeft het bezwaarschrift volgens het poststempel op 27 juni 2025 verzonden. Het is op 30 juni 2025 door het college ontvangen. Het bezwaar is aldus te laat ingediend. Op 2 juli laat bezwaarmaakster weten dat zij aan haar hand is geopereerd en dat zij na herstel het bezwaarschrift heeft opgesteld en verzonden. Bezwaarmaakster had ervoor kunnen kiezen kort telefonisch contact op te (laten) nemen met het college, of een kort bericht op te (laten) stellen. Het enkele feit dat bezwaarmaakster – hoe vervelend ook – haar hand een periode niet kon gebruiken, ziet de commissie niet als een bijzondere omstandigheid waardoor het voor bezwaarmaakster onmogelijk was binnen de bezwaartermijn in actie te komen.

Bezwaarmaker [redacted]

Het bezwaar van bezwaarmaker [redacted] wordt op 7 augustus 2026, ruim na het verstrijken van de bezwaartermijn, door het college ontvangen. In de uitnodiging voor de hoorzitting wordt bezwaarmaker erop gewezen dat de commissie ter gelegenheid van de hoorzitting naar een verschoonbare reden voor het te laat ingediende bezwaar zal vragen. Bezwaarmaker maakt van de geboden gelegenheid geen gebruik.

Bezwaarmakers [redacted]

Van deze bezwaarmakers beschikt de commissie niet over een (tijdig) bezwaar. Zij melden zich enkel via een spreekmachtiging overlegd door bezwaarmaker [redacted]. Ook zij maken geen gebruik van de gelegenheid om tijdens de hoorzitting een verschoonbare reden aan te voeren.

Stichting Dorpsraad Halsteren

Uit de statuten blijkt dat het doel van de stichting onder andere is "het bevorderen en behartigen van de belangen in de breedste zin des woords van het dorp Halsteren" (artikel 2 onder a van de statuten). Dit is een te algemene en onvoldoende onderscheidende doelstelling om zondermeer als belanghebbende in de bezwaarprocedure te kunnen worden toegelaten, maar de stichting heeft door middel van feitelijke werkzaamheden haar algemene doelstelling geconcretiseerd. Dat maakt naar het oordeel van de commissie dat de Stichting Dorpsraad Halsteren een rechtstreeks bij het besluit betrokken belang heeft.

Bezwaarmakers woonachtig binnen een afstand van 300 meter van het bouwplan (de woningen aan [redacted]

Ingevolge artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Voor de ontvankelijkheid is vereist dat bezwaarmakers een rechtstreeks belang hebben bij het voeren van een procedure. Uitgangspunt is dat degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van de activiteit, in beginsel belanghebbende is bij de vaststelling van dat besluit. Zoals de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: "de Afdeling") eerder heeft overwogen (de uitspraak van 23 augustus 2017, ECLI:NL:2017:2271) dient het criterium "gevolgen van enige betekenis" als correctie op dit uitgangspunt. Gevolgen van enige betekenis ontbreken indien de gevolgen wel zijn vast te stellen, maar de gevolgen van de activiteit voor de woon-, leef- of bedrijfssituatie van een betrokkene dermate gering zijn dat een persoonlijk belang bij het besluit ontbreekt. Daarbij wordt acht geslagen op de factoren afstand tot, zicht op, planologische uitstraling van en milieugevolgen (o.a. geur, geluid, licht, trilling, emissie, risico) van de activiteit die het besluit toestaat, waarbij die factoren zo nodig in onderlinge samenhang worden

bezien. De omvang en hoogte van het hotel nemen fors toe. Er wordt driemaal hoger gebouwd dan het bestemmingsplan toestaat. De commissie overweegt dat niet alle bezwaarmakers woonachtig op de hierboven genoemde adressen vanuit hun woning volledig zicht zullen hebben op het hele bouwplan, maar wel op ongeveer het bovenste deel van het bouwplan, omdat dit deel boven de bestaande bouw en begroeiing zal uitsteken. Om die reden vergroot de commissie de in jurisprudentie gevormde grens tot 300 meter en dat maakt dat deze omwonenden als belanghebbenden bij het besluit kunnen worden aangemerkt (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBDHA:2025:1198, r.o. 3.3).

Bezwaarmakers woonachtig op een afstand van meer dan 300 meter van het bouwplan (de overige adressen).
Tussen de woningen op een afstand van meer dan 300 meter van het nieuw te bouwen hotel ligt bebouwing en begroeiing. Tussen deze percelen en het bouwplan ligt bovendien een doorgaande weg en voor wat betreft de woningen ten oosten van het bouwplan ook een verkeersplein. Het gevolg van het uitzicht van bezwaarmakers woonachtig op deze adressen is te beperkt om op deze grond een beïnvloeding van hun woon- en leefklimaat van enige betekenis aanwezig te achten. Bezwaarmakers onderscheiden zich hiermee in onvoldoende mate van andere omwonenden die ook op een afstand van meer dan 300 meter van het hotel wonen. Voor de bewoners van deze woningen geldt om die reden dat zij niet als belanghebbenden bij het besluit kunnen worden aangemerkt.

Instemmingsrecht gemeenteraad
Om de vraag te kunnen beantwoorden of het besluit bevoegd is genomen, verwijst de rechtbank naar de op 21 april 2022 door de gemeenteraad vastgestelde lijst met buitenplanse omgevingsactiviteiten waarvoor advies met instemming van de gemeenteraad benodigd is (RVB22-003). De rechtbank komt tot de conclusie dat het college, gezien de hoeveelheid bezwaren tegen het initiatief, op het besluit de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing had kunnen verklaren (rechtbank Zeeland-West-Brabant, 22 juni 2026 (ECLI:NL:RBZWB:2026:5510 r.o. 7.2.1). Ook wijst de rechtbank op een afwijking van de bouwhoogte met meer dan 20% De rechtbank komt tot de conclusie dat het college voor het bouwplan advies met instemming aan de gemeenteraad moet vragen.

Dit advies is voorafgaand aan de vergunningverlening niet gevraagd. Het ontbreken daarvan is een gebrek dat bij de nieuwe beslissing op bezwaar moet worden hersteld. Het college moet vóór de nieuwe beslissing op bezwaar alsnog het bindende advies verkrijgen. Een positief advies maakt handhaving van de afwijkende bouwhoogte mogelijk. Bij een negatief advies kan de vergunning voor het voorliggende bouwplan niet ongewijzigd in stand blijven.

Het omgevingsplan
Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Met de inwerkingtreding van deze wet heeft elke gemeente direct een omgevingsplan van rechtswege dat regels geeft over de fysieke leefomgeving voor het gehele grondgebied van de gemeente. Dat omgevingsplan bestaat voor nu uit een tijdelijk deel, waarin onder meer alle bestemmingsplannen zijn opgenomen die voor 1 januari 2024 golden. Op het perceel waar de aanvraag betrekking op heeft, waren voor 1 januari 2024 de bestemmingsplannen "Kom Halsteren", "Partiele herziening archeologie Kom Halsteren" en "Parapluplan parkeren en standplaatsen" van toepassing. Deze bestemmingsplannen maken dus deel uit van het omgevingsplan. Op het perceel rust de bestemming "Horeca categorie 1b" met dubbelbestemming "Archeologie".
Het hele bouwvlak mag worden bebouwd. Er geldt een maximum goot- en bouwhoogte van 7 meter.

Over het gebruik van het hotel heeft de rechtbank in de beroepsprocedure geoordeeld dat zowel short- als longstay-opvang van Oekraïense ontheemden binnen de ter plaatste toegestane bestemming past. Aan het perceel is de aanduiding 1b toegekend. Onder de opsomming bij deze aanduiding wordt een hotel genoemd. De lokale planregels schrijven voor hotelgasten geen maximale bedrijfsduur voor. Wat niet expliciet is ingekaderd of verboden, is aldus toegestaan. De commissie volgt de rechtbank in de conclusie dat het (tijdelijk) gebruik van het hotel voor de opvang van Oekraïners niet in strijd is met het omgevingsplan. (Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 22 juni 2026, ECLI:NL:RBZWB:2026:5510, r.o. 6-6.1).

De vraag die nu nog voorligt is of het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de omgevingsvergunning voldoet aan het criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

"Evenwichtige toedeling" is een open norm en het college heeft beleidsruimte om deze norm in te vullen. De lijn in de jurisprudentie volgend, beoordeelt de commissie aan de hand van de bezwaargronden of het besluit in overeenstemming is met die norm. Volgens bezwaarmakers past het bouwplan niet in de omgeving. Zij zijn van mening dat het effect van de uitbreiding van het hotel op omliggende functies en ontsluiting niet passend is in de omgeving. Zij beoordelen de stedenbouwkundige beoordeling van het college als onvoldoende. De nieuwbouw van het hotel past volgens hen niet in het door provincie aangewezen landelijk gebied, zoals door de gemeente aangeduid als "landelijk leven". Volgens bezwaarmakers moest het college het bouwplan toetsen aan de ladder voor duurzame verstedelijking, een begrip wat in artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening is neergelegd, en heeft het college daar geen juiste toepassing aan gegeven. De inpassing van een hotel van vijf verdiepingen in landelijk gebied staat, zo interpreteert de commissie de bezwaren van omwonenden, op gespannen voet met de leefkwaliteit van de omgeving. Het college op zijn beurt is van mening dat afwijken van de hoogte toelaatbaar is. De provincie werd om advies gevraagd, het plan past in de omgevingsvisie van de gemeente en er is in dit geval geen sprake van een stedelijke ontwikkeling. Aan het besluit ligt bovendien een positief welstandsadvies ten grondslag.
Om te kunnen beoordelen of er sprake is van een evenwichtige toedeling op deze locatie, toetst de commissie hieronder, naast de geldende wet- en regelgeving, aan het omgevingsplan, de omgevingsverordening Noord-Brabant ("de omgevingsverordening"), het begrip ladder voor stedelijke ontwikkeling, de stedenbouwkundige- en welstandsbeoordeling, de parkeernota en jurisprudentie over deze onderwerpen.

Provinciaal en gemeentelijk beleid
In de verbeelding van de omgevingsverordening is de locatie bestemd als "landelijk gebied".
Volgens de omgevingsverordening kan een (omgevingsvergunning voor een) ontwikkeling in het landelijk gebied voorzien in een ruimtelijke ontwikkeling mits voldaan wordt aan een aantal voorwaarden. Die voorwaarden zijn opgesomd in artikel 5.56 van de omgevingsverordening en houden – kort weergegeven – in, dat er binnen stedelijk gebied onvoldoende ruimte beschikbaar moet zijn, er geen ander leegstaand vastgoed beschikbaar is, het initiatief past binnen de ontwikkelingsrichting en de regionale afspraken en dat de stedenbouwkundige- en landschappelijke inrichting is afgestemd op gebied en omgeving en tot slot dat rekening wordt gehouden met duurzaamheid. Het initiatief voorziet in een landschapsplan (het bouwwerk wordt landschappelijk ingepast), waarvan de realisatie en handhaving als voorwaarde in het besluit is opgenomen. Er wordt duurzaam en binnen het bestaande bouwvlak gebouwd. Het college heeft de Provincie om advies gevraagd. Op 25 maart 2025 beoordeelt de Provincie de uitwerking van de vereiste reguliere landschappelijke inpassing als voldoende. Die eindbeoordeling wordt door de commissie gevolgd. Voor wat betreft het gestelde met betrekking tot de (gemeentelijke) omgevingsvisie is de commissie van mening dat het gaat om een strategisch beleidsplan met langetermijnambities. Het is het omgevingsplan wat de bindende juridische regels geeft, en daar toetst de commissie dan ook aan.

De ladder voor duurzame verstedelijking
Uit de omgevingsverordening volgt ook dat een verbijzondering voor stedelijke ontwikkeling op de bestemming landelijk gebied maakt dat er toepassing moet worden gegeven aan de ladder voor duurzame verstedelijking, zoals opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: "Bkl").
Of sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject is afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval. Daarbij spelen onder meer aspecten als de aard en de omvang van de voorziene wijziging een rol. Dit heeft de Afdeling eerder overwogen in de uitspraak van 1 september 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1967). Gelet op de aard en omvang moet het bouwplan volgens de commissie worden aangemerkt als stedelijk ontwikkelingsproject. De ontwikkeling gaat namelijk gepaard met een aanzienlijke toename van de bouwmassa op het perceel en een forse toename in hoogte. Als vervolgens sprake is van een stedelijke ontwikkeling, zo blijkt uit jurisprudentie, moet het college onderzoek verrichten.
Dat niet is onderzocht of binnen bestaand stedelijk gebied in die behoefte had kunnen worden voorzien kan de commissie begrijpen; het hotel bevindt zich nu eenmaal daar waar het is. Bezwaarmakers noemen ook geen alternatieve locaties binnen stedelijk gebied. Daarbij weegt de commissie ook mee dat op het college - op grond van de Regeling opvang ontheemden Oekraïne - een inspanningsverplichting rust. Daarmee staat naar de mening van de commissie de behoefte vast.

Welstand en stedenbouwkundige
Het gebied heeft volgens de kaart in de "Beleidsregel van de gemeenteraad van Bergen op Zoom inhoudende

Nota Ruimtelijke Kwaliteit" (hierna "de nota") de kwalificatie soepel. Gebieden met een soepel toetsingsniveau zijn gebieden die beperkte afwijkingen van de bestaande ruimtelijke structuur of ingrepen in de architectuur zonder al te veel problemen kunnen verdragen. Toetsing betreft dan ook de basiskwaliteit van de bouwwerken en vraagt een normale inspanning. Er wordt getoetst op de verschijningsvorm aan de voorzijde van de bouwwerken richting het openbaar gebied.
Op 15 april 2024 adviseerde de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit (CRK) positief over het project. Het welstandsadvies is opgenomen in het rapport "omgevingsdialoog" van Van Voorden architectuur. Daaruit blijkt dat is geadviseerd te kiezen voor meer diversiteit in de verdeling van de gevelopeningen om het rigide karakter van het gebouw te doorbreken. Ook is er voor gekozen om in de linker zijgevel meer structuur in het metselwerk en de kleurstelling van de aluminium geveldelen aan te brengen om de massa van het gebouw optisch te reduceren.
Het is vaste rechtspraak dat, hoewel het college niet aan een welstandsadvies is gebonden en de verantwoordelijkheid voor welstandstoetsing bij het college zelf ligt, het college op een advies van de welstandscommissie mag afgaan, nadat het is nagegaan of dit advies op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen, de redenering daarin begrijpelijk is en de getrokken conclusies daarop aansluiten. Het overnemen van een welstandsadvies behoeft in beginsel geen nadere toelichting. Dit is anders als de aanvrager of een derde-belanghebbende een advies van een andere deskundig te achten persoon of instantie heeft overgelegd of concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de zorgvuldigheid van de totstandkoming van het advies, de begrijpelijkheid van de in het advies gevolgde redenering of het aansluiten van de conclusies daarop naar voren heeft gebracht. Dat is hier niet het geval. Wel mist in het besluit zelf de inhoudelijke en gemotiveerde welstandsbeoordeling, zodat het besluit op dit punt niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid en onvoldoende is gemotiveerd (vgl. ECLI:NL:RBDHA:2026:2104 r.o. 19.2 en 19.2).

Het college heeft het vergroten van de bouwmassa stedenbouwkundig als passend beoordeeld. "*Het hotel wordt in een redelijk compacte wijze op het kavel gezet door middel van tweezijdige oriëntatie van de hotelkamers richting de voor- en achterzijde van het kavel. Het hoge gedeelte van de bouwmassa loopt niet helemaal naar achter door. Het gebouw wordt een markant punt dat de eerdergenoemde dorpsentree van Halsteren markeert. Bij de landschappelijke inpassing is rekening gehouden met de groene omgeving van het plangebied.*" Bezwaarmakers zijn een andere mening toegedaan. Zij beoordelen het bouwwerk als te hoog, massaal en niet passend bij het dorpse karakter. Het bouwplan past voor wat betreft massa en vormgeving niet in de omgeving. Zij vinden een hotel met maximaal twee bouwlagen op de begane grond meer passend. Dat zou ook goed aansluiten bij massa en vormgeving in de omgeving. Vergunninghouder heeft hierop gereageerd met een 3D impressie. Daarop is de terugliggende positie van het gebouw ten opzichte van de openbare weg zichtbaar. Vergunninghouder erkent dat het hotel vanaf de Grondmolen eerder zichtbaar wordt, maar dat dat ook geldt voor de al aanwezige bebouwing zoals loodsen en een wasstraat. De commissie onderschrijft dat een gebouw van 22 meter hoog onmogelijk in zijn geheel kan wegvallen in deze omgeving, maar er wordt in ieder geval met de landschappelijke inpassing een groene buffer gevormd, onder andere door het aanplanten van een bomenrij aan de straatzijde. Ook wordt er bij de keuze van boomsoorten aangesloten bij al voorkomende soorten in de omgeving. Dit maakt dat het college zich op het standpunt had mogen stellen dat de overschrijding van de bouwhoogte niet in strijd is met een evenwichtige toedeling van functies op locaties. Daarbij betrekt de commissie de weergave van de 3D impressie en het feit dat de landschappelijke inpassing wordt geborgd; met betrekking tot realisatie en onderhoud ervan zijn voorwaarden in het besluit opgenomen.

<u>Is hier sprake van verbouw?</u>
Hoofdstuk 5 Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: "Bbl") definieert verbouw als "het gedeeltelijk vernieuwen, veranderen of vergroten, anders dan vernieuwen na sloop waarbij alleen de oorspronkelijke fundering resteert".
In een situatie als de onderhavige waarbij naast de fundering ook enkele wanden blijven staan, is onder het Bbl (overigens net zoals onder het oude recht) sprake van verbouw en gelden dus de verbouwregels. In een zaak voor de rechtbank Amsterdam (ECLI:NL:RBAMS:2024:1277) verwoordde de rechter dit als volgt: "*In het normaal spraakgebruik kan sprake zijn van een geheel nieuw gebouw, maar in de zin van het Bouwbesluit gaat het om gedeeltelijk vernieuwen en dat is bepalend (..) Dat een groot deel van het gebouw nieuw wordt, hoeft dus niet te betekenen dat sprake is van geheel vernieuwen.*"
Op de van het dossier deel uitmakende tekening (bijlage 9 van de ruimtelijke onderbouwing) zijn met rood de contouren van de bestaande bebouwing aangegeven waarbij staat genoteerd "bestaande bebouwing

handhaven". Dat gedeelten van de oude bouw blijven staan heeft vergunninghouder ter gelegenheid van de zitting bevestigd. Nu niet alleen de fundering blijft bestaan maar ook delen van het oorspronkelijke gebouw in stand blijven, komt de commissie, ook met verwijzing naar de definitie van het begrip "verbouw" door de wetgever en de hierboven genoemde uitspraak, tot de conclusie dat hier sprake is van verbouw. Het niveau van eisen van bestaande bouw (hoofdstuk 3 Bbl) is hier van toepassing en daar mocht het college aan toetsen.

Verkeer en parkeren

Uitgaande van een hotel met 72 kamers (36 parkeerplaatsen), een restaurant van 270 m² (35 parkeerplaatsen) en een bedrijfswoning (2 parkeerplaatsen), berekent het college het benodigde aantal parkeerplaatsen op 73. In het ontwerp zijn 75 parkeerplaatsen ingetekend. Ten aanzien van het bruto vloeroppervlak (bvo) van het restaurant bestaat er een verschil van mening. Bezwaarmakers stellen zich namelijk op het standpunt dat voor de berekening van het aantal benodigde parkeerplaatsen ten aanzien van het restaurant moet worden uitgegaan van het totale bvo binnen de buitenmuren, zoals gedefinieerd in het parkeerbeleid. Zij gaan uit van 569,9 m² en berekenen het aantal benodigde parkeerplaatsen op 112.

Omdat er sinds 1 januari 2026 nieuw parkeerbeleid geldt, toetst de commissie allereerst welk beleid op dit initiatief van toepassing is. In het nieuwe beleid (parkeernota 2025) is overgangsrecht opgenomen. Op grond van dat overgangsrecht (paragraaf 1.4) geldt ten aanzien van het onderhavige besluit de (voorgaande) parkeernota 2015-2025. Aan die nota wordt getoetst. Voor een restaurant in de dorpskernen geldt volgens de nota een norm van 13 parkeerplaatsen per 100 m² bruto vloeroppervlak. Daarnaast bepaalt de nota dat bij verbouw de parkeervraag van de oude functie in mindering wordt gebracht op de parkeervraag van de nieuwe situatie. Alleen de aanvullende parkeerbehoefte hoeft vervolgens te worden gerealiseerd.

Het college is in zijn berekening uitgegaan van 270 m² bvo voor het restaurant. Kennelijk is daarbij alleen uitgegaan van de ruimte die is ingetekend als "eetzaal". De commissie kan dat oppervlak aan de hand van de bouwtekening niet zonder meer volgen. Ook de op tekening aangeduide ruimtes als "foyer/bar", "patisser/entremetier", "rôtisseur" en ook de ruimte geduid als "uitgifte" zijn naar de mening van de commissie onlosmakelijk verbonden met de het restaurant. Deze ruimtes zijn daar functioneel en ook ruimtelijk (dat blijkt uit de tekening) mee verbonden. Het is een vast gegeven dat een restaurant over een keuken beschikt. Het college had weliswaar niet uit hoeven gaan van het totale oppervlakte van de begane grond, maar had wel alle aan het restaurant ondergeschikte- en met het restaurant verbonden ruimtes bij het bvo moeten betrekken. Daarbij betrekt de commissie ook het gegeven dat het bestemmingsplan het gebruik van de begane grond als restaurant ook voor niet-hotelgasten mogelijk maakt (bijlage 2 bij het plan "Staat van horeca-activiteiten"). Voldoende parkeergelegenheid, ook voor gasten van elders, is daarom nodig.

Vóór de nieuwe beslissing op bezwaar moet het college een nieuwe parkeerberekening opstellen. Daarin moeten het volledige voor de restaurantfunctie relevante bruto vloeroppervlak, de parkeerbehoefte van de nieuwe situatie en de te verrekenen parkeerbehoefte van de bestaande situatie controleerbaar worden weergegeven. Vervolgens moet worden vastgesteld of het bouwplan in voldoende parkeergelegenheid voorziet. Als de berekening uitwijst dat de voorziene parkeergelegenheid voldoet, kan het gebrek met een aangevulde motivering worden hersteld. Als aanvullende parkeerplaatsen nodig zijn, moet het college beoordelen of deze kunnen worden gerealiseerd.

Stikstof

Omdat het bouwplan op korte afstand (van circa 4,4 kilometer) van een Natura 2000 gebied ligt, zijn eventuele nadelige effecten door stikstofdepositie onderzocht. Er is een AERIUS berekening uitgevoerd door Buro SRO (bijlage 9 bij het besluit). Uit de berekening blijkt niet dat de stikstofuitstoot van het bouwplan zal leiden tot negatieve effecten voor omliggende Natura 2000 gebieden. Het nieuwe gebouw wordt gasloos. Uit de berekening van de AERIUS Calculator blijkt dat er in de gebruiksfase geen rekenresultaten hoger dan 0,00 mol/ha/j voorkomen op Natura 2000-gebieden.
Dat is ook niet het geval in de bouwfase. Voor wat betreft die fase zijn er in het besluit voorwaarden opgenomen, waarmee wordt geborgd dat inzet van materieel in de aanlegfase overeenkomt met de uitgangspunten in de AERIUS-berekening. De deskundige concludeert dat de stikstofdepositie vanwege de beoogde ontwikkeling geen significante gevolgen heeft voor de Natura 2000-gebieden. De commissie volgt de conclusie van de

deskundige. Bezwaarmakers hebben ook geen berekeningen overgelegd waaruit blijkt dat die conclusie niet juist zou zijn.

Toets omgevingsdialoog

Bezwaarmakers stellen dat participatie en belangenafweging niet behoorlijk hebben plaatsgevonden. Zij benoemen de informatieavond als eenzijdig, slechts een beperkt aantal willekeurige buurtgenoten is uitgenodigd en op vragen is niet gereageerd. Vergunninghouder heeft omwonenden en direct belanghebbenden uitgenodigd voor een dialoog op 20 maart 2024. Volgens het college zijn de vragen en opmerkingen van de aanwezigen achteraf geëvalueerd om te bekijken of aanpassingen aan het ontwerp nodig waren. In het bij het besluit gevoegde rapport over dit onderwerp wordt gesteld dat met betrekking tot het ruimtelijk ontwerp de gemaakte opmerkingen geen aanleiding gaven tot het aanpassen van de plannen. De omgevingsdialoog heeft, zo vermeldt het rapport, inzichten opgeleverd die zijn geëvalueerd en verwerkt in het ontwerp. Het uitgangspunt onder de Omgevingswet is dat het bieden van participatiemogelijkheden door de initiatiefnemer voorafgaand aan het indienen van een aanvraag om een omgevingsvergunning vrijwillig is. Een vereiste is wel dat moet worden aangegeven of participatie heeft plaatsgevonden en zo ja, wat hiervan de resultaten zijn (artikel 16.55, zesde lid van de Omgevingswet in samenhang gelezen met artikel 7.4, eerste lid van de Omgevingsregeling). Participatie is een aanvraagvereiste. De door bezwaarmakers gestelde gebrekkige participatie is daarmee geen grond voor het college om de vergunning te weigeren (vergelijk ook de uitspraak van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant d.d. 20 september 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:5705, r.o. 11.1).

Conclusie

De commissie komt tot de conclusie dat het bestreden besluit op een aantal punten gebrekkig is. Zo ontbreekt een op het beleid gebaseerde parkeerberekening en is het advies van de commissie ruimtelijke kwaliteit niet in het besluit opgenomen. De commissie adviseert het college aan het besluit een parkeerberekening ten grondslag te leggen waarbij wordt uitgegaan van het juiste bedrijfsvloeroppervlak (alle onlosmakelijk met het restaurant verbonden ruimtes zoals aangegeven op tekening) en, als na aftrek van de parkeerbehoefte in de oude situatie blijkt nog te realiseren parkeerplaatsen, aan de omgevingsvergunning extra voorwaarden te verbinden ten aanzien van het realiseren van voldoende parkeerplaatsen op eigen terrein. Dat betekent dat het primaire besluit ten dele dient te worden herroepen.

Gelet op bovenstaande adviseert de commissie:

1. Het bezwaar van bezwaarmakers [redacted] niet-ontvankelijk te verklaren.
2. De bezwaren van bezwaarmakers wonend op een afstand van meer dan 300 meter van het perceel aan de Steenbergseweg 1 te Halsteren niet-ontvankelijk te verklaren.
3. De bezwaren van de volgende bezwaarmakers ontvankelijk te verklaren:

- [redacted]

- [redacted]
- Stichting Dorpsraad Halsteren.

4. Bij de heroverweging vast te stellen dat het primaire besluit twee gebreken vertoont: het vereiste bindend advies van de gemeenteraad ontbreekt en de parkeerberekening is onvoldoende onderbouwd. De overige bezwaargronden geven de commissie geen aanleiding om tot wijziging of herroeping van de vergunning te adviseren.
5. Vóór de nieuwe beslissing op bezwaar het bindende advies van de gemeenteraad te verkrijgen over de afwijking van de maximaal toegestane bouwhoogte.
6. Vóór de nieuwe beslissing op bezwaar een nieuwe en controleerbare parkeerberekening op te stellen aan de hand van de Nota Parkeernormering Bergen op Zoom 2015. Daarin moeten het volledige voor de restaurantfunctie relevante bruto vloeroppervlak en de parkeerbehoefte van de bestaande situatie worden betrokken en moet worden vastgesteld of de 75 voorziene parkeerplaatsen, rekening houdend met de juiste parkeerbalans, voldoende zijn.
7. Het welstandsadvies en de daarop gebaseerde beoordeling kenbaar te betrekken bij de motivering van de nieuwe beslissing op bezwaar.
8. Met inachtneming van de uitkomsten van het raadsadvies en de parkeerberekening, opnieuw op de bezwaren te beslissen. Als deze uitkomsten handhaving van de omgevingsvergunning toelaten, het primaire besluit met herstel van de gebreken en aanvulling van de motivering in stand te laten. Voor zover deze uitkomsten daartoe aanleiding geven, het primaire besluit te wijzigen of te herroepen en opnieuw op de aanvraag te beslissen.

Bergen op Zoom, 21 september 2026

De adviescommissie voor de bezwaarschriften Bergen op Zoom,

, de voorzitter

, de secretaris A.J.A. de Bie