

lanten (ook) hebben verzocht om terug te komen van het op 30 juni 2014 genomen raadsbesluit althans om herziening van de op 16 september 2015 gedane uitspraak. En door in r.o. 5.5 te overwegen dat het bestemmingsplan geen wijzigingsbevoegdheid bevat, lijkt de Afdeling bestuursrechtspraak – wederom: impliciet, maar toch – te erkennen dat het verzoek van 21 augustus 2019 eigenlijk aan het college is gericht. Tenslotte: de gemeenteraad heeft dat verzoek formeel inderdaad niet gekwalificeerd als een verzoek om terug te komen op zijn besluit van 30 juni 2014 (r.o. 5.9), maar motiveert de beslissing van 11 november 2019 wel met een redenering die ogenschijnlijk mede op art. 4:6 Awb is gebaseerd.

15. *Uitleiding.* De Afdeling bestuursrechtspraak heeft de gronden van appellanten stuk voor stuk besproken, en is niet blijven steken in een procederen-over-procederen-redenering. Dat valt te prijzen. Toch had het verzoek van 21 augustus 2019 preciezer kunnen – en wat ons betreft ook moeten – worden geduid. De bezwaarfase is bij uitstek geschikt voor zo'n exercitie.

L.M. Koenraad & G.J. Stoepker

L.M. Koenraad

Senior juridisch vakredacteur omgevingsrecht
Wolters Kluwer Schulink

164

Een wethouder neemt deel aan de stemming over een omgevingsvergunning voor een zakelijke relatie. De Afdeling komt tot de zeldzame conclusie dat art. 2:4 lid 2 Awb is geschonden

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
28 juli 2021, nr. 202001416/1/R1,
ECLI:NL:RVS:2021:1682
(mr. Van der Beek-Gillesen, mr. Pans,
mr. Den Ouden)
Noot M.H.W.C.M. Theunisse

Artikel 2:4 Awb. Verbod van vooringenomenheid. Zorgplicht van het bestuursorgaan. Persoonlijk belang. Beïnvloeding. Zeeman Vastgoed-formule. Verhouding met art. 28 jo. 58 Gemeentewet. Zakelijke relatie. Integriteit.

[Awb art. 2:4]

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in de uitspraak van 3 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1317, strekt art. 2:4 lid 2 Awb ertoe de burger een waarborg te bieden voor naleving van de in het eerste lid neergelegde norm. Daartoe wordt, niet aan de in de bepaling bedoelde personen individueel, maar aan het tot besluiten bevoegd bestuursorgaan, een zorgplicht opgelegd die in elk geval inhoudt dat door het orgaan wordt voorkomen dat de besluitvorming niet meer voldoet aan de in het eerste lid neergelegde norm. Met het begrip 'persoonlijk' is blijkens de wetsgeschiedenis van art. 2:4 Awb (Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p. 55) bedoeld op ieder belang dat niet behoort tot de belangen die het bestuursorgaan uit hoofde van de hem opgedragen taak behoort te behartigen. Vaststaat dat wethouder Melse aanwezig was ten tijde van de vergadering van het college van 9 januari 2018. In die vergadering is besloten de door vergunninghouder gevraagde omgevingsvergunning te verlenen. Uit de besluitenlijst volgt niet dat Melse zich van stemming heeft onthouden, terwijl hij dit, gelet op de conclusies van het inte-

griteitsonderzoek en zoals het college heeft erkend in de in hoger beroep door SLKD en anderen overgelegde brief van 29 mei 2018, wel had moeten doen. De Afdeling is, anders dan de rechtbank, van oordeel dat het college hierdoor in strijd met art. 2:4 lid 2 Awb heeft gehandeld. Het college heeft immers niet voldaan aan de zorgplicht die in elk geval inhoudt dat het voorkomt dat de besluitvorming niet meer voldoet aan de in het eerste lid van art. 2:4 Awb neergelegde norm. De omstandigheid dat als Melse zich had onthouden van de stemming er nog steeds een meerderheid voor vaststelling van het besluit zou hebben gestemd, doet daar niet aan af. Het feit dat Melse heeft deelgenomen aan de stemming, terwijl het college achteraf heeft erkend dat hij dit niet had mogen doen, is genoeg reden voor het oordeel dat het college de zorgplicht niet in acht heeft genomen.

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellant sub 1], wonend te Domburg, gemeente Veere,
2. Stichting Leefbaarheid Kom Domburg, gevestigd te Domburg, [appellant sub 2A], wonend te [woonplaats], [appellant sub 2B], wonend te Domburg, [appellant sub 2C] en [appellant sub 2D], beiden wonend te Domburg, [appellant sub 2E] en [appellant sub 2F], beiden wonend te Domburg, [appellant sub 2G], wonend te [woonplaats], [appellant sub 2H] en [appellant sub 2I], beiden wonend te Domburg, [appellant sub 2J], wonend te Domburg, [appellant sub 2K] en [appellant sub 2L], beiden wonend te Domburg, en 110 anderen, allen wonend te Domburg, (hierna: SLKD en anderen), appellanten, tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 20 januari 2020 in zaken nrs. 18/3022, 18/3161, 18/3162, 18/3163, 18/3164, 18/3165, 18/3166, 18/3167, 18/3168, 18/3170, 18/3171 en 18/3190 in het geding tussen onder meer: [appellant sub 1], SLKD en anderen, en het college van burgemeester en wethouders van Veere.

Procesverloop

Bij besluit van 22 februari 2018, gewijzigd bij besluit van 28 maart 2018, heeft het college aan de rechtsvoorganger van [vergunninghouder] een

omgevingsvergunning eerste fase verleend voor het realiseren van een vitaliteitshotel op de locatie Schelpweg 8, aangevuld met percelen aan de Beatrixstraat en Weverijstraat 9-13, in Domburg. Bij uitspraak van 20 januari 2020 heeft de rechtbank de door [appellant sub 2K] en [appellant sub 2L] en [appellant sub 2H] en [appellant sub 2I] daartegen ingestelde beroepen niet-ontvankelijk verklaard. De door de eigenaars/bewoners van de woningen aan de Ewout van Dishoeckstraat, Van Voorthuisenstraat, Hogehilweg even huisnummers, Het Groentje, Wijngaardstraat, Herenstraat, P.J. Eloutstraat, Badhuisweg, Duinstraat even huisnummers en oneven huisnummers vanaf 7, Westweg, Zandwegje, Roosjesweg, Schuivlotstraat, Domburgseweg, Singel en Kanonweistraat, ingestelde beroepen zijn eveneens niet-ontvankelijk verklaard. De rechtbank heeft de overige beroepen gegrond verklaard, het besluit van 28 maart 2018 vernietigd en het college opgedragen binnen twaalf weken na de dag van verzending van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen met inachtneming van deze uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellant sub 1] en SLKD en anderen hoger beroep ingesteld.

Bij besluit van 11 mei 2020 heeft het college opnieuw een omgevingsvergunning eerste fase verleend voor het realiseren van het vitaliteitshotel. [vergunninghouder] en het college hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

SLKD en anderen, [vergunninghouder], [appellant sub 1] en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 17 december 2020, waar [appellant sub 1], bijgestaan door mr. E.T. Stevens, rechtsbijstandverlener te Apeldoorn, SLKD en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde A] en bijgestaan door A.H. van Leeuwen, rechtsbijstandverlener te Veere, en het college, vertegenwoordigd door mr. H.E. Jansen-van der Hoek en S.M. van der Heiden-den Haan, zijn verschenen. Voorts is ter zitting [vergunninghouder], vertegenwoordigd door [gemachtigde B] en bijgestaan door mr. R.H.U. Keizer, advocaat te Rosendaal, vergezeld door [gemachtigde C] en [gemachtigde D], als partij gehoord. Tijdens de behandeling ter zitting hebben SLKD en anderen verzocht om wraking van de zittingskamer. Dit verzoek is ter zitting van de wrakingskamer op 7 januari 2021 ingetrokken.

De Afdeling heeft de behandeling ter zitting vervolgens voortgezet op 20 mei 2021.

Overwegingen

Inleiding

1. [vergunninghouder] wenst een vitaliteitshotel te realiseren op de locatie Schelpweg 8 in Domburg. Het betreft het perceel van een voormalige KPN-telefooncentrale, aangevuld met percelen aan de Beatrixstraat en Weverijstraat 9-13. De locatie van het bouwplan grenst aan de noordzijde aan de Beatrixstraat, de oostzijde aan de Weverijstraat, de zuidzijde aan de Schelpweg en de westzijde aan een park. Het hotel omvat 33 hotelsuites van ongeveer 100 m² en 6 minisuites van ongeveer 35-65 m². De hotelsuites zijn voorzien op de begane grond aan de zijde van de Beatrixstraat en de Weverijstraat en op de eerste en tweede verdieping van het gehele gebouw. Verder voorziet het bouwplan in een ondergrondse parkeergarage met 117 parkeerplaatsen, een entree en ontvangstruimte met een omvang van circa 140 m², horeca met een oppervlakte van circa 400 m² en een wellnessvoorziening van circa 600 m². De entree met incheckbalie is voorzien aan de zijde van de Schelpweg.

De omgevingsvergunning eerste fase omvat het gedeeltelijk slopen van bestaande opstallen, het handelen in strijd met de regels van het ter plaatse geldende bestemmingsplan 'Kom Domburg', voor het afwijken van de bouw- en gebruiksregels van artikel 4 (Bedrijf), artikel 8 (Groen) en artikel 19 (Wonen) en het aanleggen of veranderen van een uitweg. Niet in geschil is dat het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan. Om het bouwplan niettemin mogelijk te maken, heeft het college met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) omgevingsvergunning verleend.

Een aantal omwonenden kan zich niet met de omgevingsvergunning verenigen. Daarbij gaat het onder meer om de vrees voor negatieve gevolgen voor het woon- en leefklimaat, meer in het bijzonder geluidsoverlast, verlies van privacy en schaduwwerking.

Aangevallen uitspraak

2. De bewoners/eigenaars van de woningen aan de Schelpweg, de Beatrixstraat en de westzijde van de Weverijstraat (oneven huisnummers) kun-

nen volgens de rechtbank als belanghebbende worden aangemerkt omdat zij vanaf hun perceel zicht hebben op het in geding zijnde bouwplan of hun perceel dichtbij het bouwplan ligt. De rechtbank is van oordeel dat, vanwege de schaduwwerking, ook de bewoners/eigenaars van de woningen aan de oostzijde van de Weverijstraat (even huisnummers) tot de kring van belanghebbenden moeten worden gerekend. Hetzelfde geldt volgens de rechtbank voor de bewoners/eigenaars van de woningen aan de zuidzijde van de Hogehilweg (oneven huisnummers) en de meest zuidwestelijk gelegen woningen in de Duinstraat (huisnummers 1, 3 en 5). Naar het oordeel van de rechtbank behoren [appellant sub 2H] en [appellant sub 2I] en [appellant sub 2K] en [appellant sub 2K] niet tot de kring van belanghebbenden, zodat de rechtbank de door hen ingestelde beroepen niet-ontvankelijk heeft verklaard. Van de 110 anderen worden de eigenaars/bewoners van de woningen aan de Ewout van Dishoekstraat, Van Voorthuijzenstraat, Hogehilweg even huisnummers, Het Groentje, Wijngaarstraat, Herenstraat, P.J. Eloutstraat, Badhuisweg, Duinstraat even huisnummers en oneven huisnummers vanaf 7, Westweg, Weststraat, Zandwegje, Roosjesweg, Schuivlotstraat, Domburgseweg, Singel en Kanonweistraat volgens de rechtbank niet als belanghebbenden beschouwd, omdat zij geen gevolgen van enige betekenis ondervinden van het bouwplan.

Verder ziet de rechtbank geen concrete aanwijzingen dat sprake is geweest van met artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) strijdige vooringenomenheid of beïnvloeding van de besluitvorming.

Voor de invulling van de locatie zijn door de raad van de gemeente Veere op 31 mei 2012 stedenbouwkundige randvoorwaarden vastgesteld. Volgens de rechtbank voldoet het bouwplan niet aan randvoorwaarde 6, inhoudende dat serviceverkeer een toegang heeft tot de locatie via een route tussen het hoofdgebouw en de naastgelegen bestaande woning. Omdat er in het bouwplan voor is gekozen om de route tussen het hoofdgebouw en de naastgelegen bestaande woning alleen te gebruiken voor het lossen/laden van goederen van kleinere voertuigen en van goederen die met een rolcontainer of palletwagen van en naar de grote vrachtwagens aan de voorzijde van een opstelplaats worden gereden, heeft het college van randvoorwaarde 6 afgeweken. Verder wordt ge-

deeltelijk niet voldaan aan randvoorwaarde 10, namelijk voor zover deze randvoorwaarde inhoudt dat serviceverkeer moet parkeren op een binnenterrein. Gevolg is dat het college volgens de rechtbank de omgevingsvergunning eerste fase niet had mogen verlenen zonder vooraf een verklaring van geen bedenkingen als bedoeld in artikel 2.27 van de Wabo aan de raad van de gemeente Veere te vragen. Dit omdat door het niet voldoen aan de stedenbouwkundige randvoorwaarden er geen sprake is van een categorie van gevallen waarvan op grond van het besluit van de raad van 31 mei 2012 geen verklaring van geen bedenkingen is vereist.

Verder heeft de rechtbank overwogen dat het college in redelijkheid medewerking aan afwijking van het bestemmingsplan heeft kunnen verlenen, omdat het bouwplan niet zal leiden tot een onaanvaardbare toename van geluid, onaanvaardbaar verlies van privacy of onaanvaardbare schaduwwerking. Ook is volgens de rechtbank het besluit van 28 maart 2018 voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing, met uitzondering van het in de onderbouwing gehanteerde percentage dubbelgebruik bij parkeren en de gehanteerde uitgangspunten voor de verkeersgeneratie.

Wegens het niet voldoen aan randvoorwaarden 6 en 10, het ontbreken van een verklaring van geen bedenkingen en het in de ruimtelijke onderbouwing gehanteerde percentage voor dubbelgebruik en de gehanteerde uitgangspunten voor de verkeersgeneratie, heeft de rechtbank het besluit van 28 maart 2018 vernietigd en het college opgedragen een nieuw besluit te nemen.

3. Bij besluit van 11 mei 2020 heeft het college opnieuw omgevingsvergunning eerste fase verleend voor het realiseren van het vitaliteitshotel. Het nieuwe besluit van 11 mei 2020 wordt, gelet op artikel 6:19 van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 6:24 van die wet, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding.

Belanghebbenden

4. SLKD en anderen betogen dat de rechtbank in ieder geval de beroepen van [appellant sub 2H] en [appellant sub 2I] en [appellant sub 2K] en [appellant sub 2L] ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard vanwege het ontbreken van belang bij het besluit van 28 maart 2018.

4.1. Artikel 8:1 van de Awb luidt:

‘Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter.’

Artikel 1:2, eerste lid, luidt:

‘Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.’

4.2. Bij uitspraak van 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953, onder 4.3 tot en met 4.8, heeft de Afdeling – tegen de achtergrond van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 januari 2021, Stichting Varkens in Nood, ECLI:EU:C:2021:7 – overwogen dat aan degene die bij een besluit geen belanghebbende is, maar die wel een zienswijze heeft ingediend tegen het ontwerpbesluit op basis van de in het nationale omgevingsrecht gegeven mogelijkheid daartoe, in beroep niet zal worden tegengeworpen dat hij geen belanghebbende is. Zaken over besluiten op grond van de Wabo, zoals het besluit van 28 maart 2018, worden als omgevingsrechtelijke zaken beschouwd.

[appellant sub 2H] en [appellant sub 2I] en [appellant sub 2K] en [appellant sub 2L] hebben van de mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze op het ontwerpbesluit gebruikgemaakt. Uit de aangevallen uitspraak leidt de Afdeling verder af dat alle bewoners die mede het beroep van SLKD en anderen, en ook het hoger beroep van SLKD en anderen, hebben ingesteld een zienswijze hebben ingediend op het ontwerpbesluit. Voor zover dit niet het geval is ziet de Afdeling uit het oogpunt van proceseconomie aanleiding in dit geval af te zien van de beoordeling van de belanghebbendheid van de 110 andere bewoners door wie het beroep en hoger beroep van SLKD en anderen mede is ingesteld. Daarbij is van belang dat de beoordeling van de belanghebbendheid een vergaand onderzoek zou vergen waarbij geen belang bestaat, omdat de beroepsgronden inhoudelijk worden behandeld vanwege de belanghebbendheid van andere appellanten die de groep SLKD en anderen vormen. De Afdeling gaat er daarom van uit dat zij allen een zienswijze hebben ingediend op het ontwerpbesluit.

Gelet hierop heeft de rechtbank de door [appellant sub 2H] en [appellant sub 2I], [appellant sub 2K] en [appellant sub 2L] en de eigenaars/bewoners van de woningen aan de Ewout van Dishoeckstraat, Van Voorthuijsenstraat, Hogehilweg even huisnummers, Het Groentje, Wijngaardstraat, Herenstraat, P.J. Eloutstraat, Badhuisweg, Duinstraat even huisnummers en oneven huisnummers vanaf 7, Westweg, Zandwegje, Roosjesweg, Schuivlotstraat, Domburgseweg, Singel en

Kanonweistraat ingestelde beroepen tegen het besluit van 28 maart 2018 in het licht van de thans geldende jurisprudentie van de Afdeling ten onrechte niet-ontvankelijk verklaard. Het betoog slaagt.

Vooringenomenheid

5. SLKD en anderen betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college met vooringenomenheid heeft gehandeld en dat de besluitvorming over het vitaliteitshotel gecorrumpceerd is. Volgens hen heeft het college de in artikel 2:4, tweede lid, van de Awb neergelegde zorgplicht geschonden. Zij wijzen op de koop van een appartementsrecht in 2017 in Duinhotel De Tien Torens door wethouder J. Melse. Bij het aangaan van de koopovereenkomst is ook een verhuurbemiddelingsovereenkomst en een beheerovereenkomst gesloten met [projectontwikkelaar], de initiatiefnemer van het vitaliteitshotel. Het in opdracht van de burgemeester uitgevoerde integriteitsonderzoek van 20 april 2018 naar het handelen van wethouder Melse vinden zij te beperkt en zij vinden dat het te laat is uitgevoerd. Het al dan niet bestaan van een financiële afhankelijkheid van de wethouder ten opzichte van de projectontwikkelaar heeft het college ten onrechte niet betrokken in de besluitvorming over het vitaliteitshotel. Ook wijzen SLKD en anderen op de brief van het college van 29 mei 2018, waarin het college heeft erkend dat aan de besluitvorming het nodige heeft geschort.

5.1. In het integriteitsonderzoek is geconcludeerd dat met de afhankelijkheid van de projectontwikkelaar voor de verhuur van het appartement in De Tien Torens wethouder Melse een persoonlijk financieel belang heeft bij een goede relatie met een ondernemer die meerdere projecten in de gemeente Veere heeft en waarmee het gemeentebestuur dientengevolge verschillende relaties onderhoudt. Ook is in het onderzoek vermeld dat ondanks de maatregelen die Melse heeft getroffen om zijn onafhankelijkheid te waarborgen, dit niet is gelukt. Melse heeft de aankoop van het appartementsrecht weliswaar gemeld, maar was hiermee laat en hij heeft niet vermeld dat er een afhankelijkheid van de projectontwikkelaar ontstaat bij deze aankoop. Naast de taken van de individuele wethouder had de integriteit van Melse volgens de conclusie van het onderzoek ook een breder aandachtspunt moeten zijn, in ieder geval binnen het college. Bij de melding van de aankoop van het

appartementsrecht in De Tien Torens hebben de collegeleden niet geverifieerd wanneer het appartementsrecht was gekocht. Hoewel algemeen bekend was dat De Tien Torens ontwikkeld is door de projectontwikkelaar, zijn er geen vraagtekens geplaatst bij de afhankelijkheid die met deze aankoop ontstond en of dit gevolgen zou moeten hebben voor de betrokkenheid van Melse bij andere projecten van de projectontwikkelaar.

5.2. In de brief van het college van 29 mei 2018 aan SLKD is vermeld dat wethouder Melse zich op 9 januari 2018/20 maart 2018 had moeten onthouden van stemming over de verlening van de omgevingsvergunning en vanaf medio 2016 het dossier aan een collega-lid van het college had moeten overdragen. Ook is in de brief vermeld dat de leden van het college destijds te weinig kritisch hebben gereageerd op de melding van de aankoop van het appartement. Verder stelt het college zich in die brief op het standpunt dat Melse in strijd heeft gehandeld met de Gedragscode bestuurlijke integriteit en artikel 41c van de Gemeentewet. Volgens het college is het besluit over de omgevingsvergunning voor het vitaliteitshotel daarmee niet in strijd met de wet. Dit omdat het onterecht meestemmen van Melse geen invloed heeft gehad op de besluitvorming. Ook als Melse zich van stemming zou hebben onthouden zou het besluit met meerderheid van stemmen zijn aangenomen, zo stelt het college.

5.3. Artikel 2:4 van de Awb luidt:

‘1. Het bestuursorgaan vervult zijn taak zonder vooringenomenheid.

2. Het bestuursorgaan waakt ertegen dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden.’

5.4. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in de uitspraak van 3 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1317, strekt artikel 2:4, tweede lid, van de Awb ertoe de burger een waarborg te bieden voor naleving van de in het eerste lid neergelegde norm. Daartoe wordt, niet aan de in de bepaling bedoelde personen individueel, maar aan het tot besluiten bevoegd bestuursorgaan, een zorgplicht opgelegd die in elk geval inhoudt dat door het orgaan wordt voorkomen dat de besluitvorming niet meer voldoet aan de in het eerste lid neergelegde norm. Met het begrip ‘persoonlijk’ is blijkens de wetsgeschiedenis van artikel 2:4 van de Awb (Kamerstukken II, 1988/89, 21 221, nr. 3, blz. 55) bedoeld op ieder belang dat niet behoort

tot de belangen die het bestuursorgaan uit hoofde van de hem opgedragen taak behoort te behartigen.

5.5. Vast staat dat wethouder Melse aanwezig was ten tijde van de vergadering van het college van 9 januari 2018. In die vergadering is besloten de door [vergunninghouder] gevraagde omgevingsvergunning te verlenen. Uit de besluitenlijst volgt niet dat Melse zich van stemming heeft onthouden, terwijl hij dit, gelet op de conclusies van het integriteitsonderzoek en zoals het college heeft erkend in de in hoger beroep door SLKD en anderen overgelegde brief van 29 mei 2018, wel had moeten doen. De Afdeling is, anders dan de rechtbank, van oordeel dat het college hierdoor in strijd met artikel 2:4, tweede lid, van de Awb heeft gehandeld. Het college heeft immers niet voldaan aan de zorgplicht die in elk geval inhoudt dat het voorkomt dat de besluitvorming niet meer voldoet aan de in het eerste lid van artikel 2:4 van de Awb neergelegde norm. De omstandigheid dat als Melse zich had onthouden van de stemming er nog steeds een meerderheid voor vaststelling van het besluit zou hebben gestemd, doet daar niet aan af. Het feit dat Melse heeft deelgenomen aan de stemming, terwijl het college achteraf heeft erkend dat hij dit niet had mogen doen, is genoeg reden voor het oordeel dat het college de zorgplicht niet in acht heeft genomen. Het betoog slaagt.

Conclusie hoger beroepen

6. De besluiten van 22 februari 2018 en 28 maart 2018 zijn genomen in strijd met artikel 2:4, tweede lid, van de Awb. Dit betekent dat deze besluiten in zijn geheel voor vernietiging in aanmerking komen. Dat betekent dat alleen al hierom de gronden die SLKD en anderen en [appellant sub 1] in hoger beroep tegen genoemde besluiten hebben aangevoerd, slagen en dat een inhoudelijke bespreking van de overige hogerberoepsgronden van SLKD en anderen en van het hoger beroep van [appellant sub 1] achterwege kan blijven.

7. Gelet op wat hiervoor onder 4.2, 5.5 en 6 is overwogen, is het hoger beroep van SLKD en anderen en van [appellant sub 1] gegrond. De Afdeling ziet aanleiding de aangevallen uitspraak te vernietigen, voor zover daarbij de beroepen van [appellant sub 2H] en [appellant sub 2I], [appellant sub 2K] en [appellant sub 2L] en de eigenaars/bewoners van de woningen aan de Ewout van Dishoekstraat, Van Voorthuijsenstraat, Hogehil-

weg even huisnummers, Het Groentje, Wijngaardstraat, Herenstraat, P.J. Eloutstraat, Badhuisweg, Duinstraat even huisnummers en oneven huisnummers vanaf 7, Westweg, Zandwegje, Roosjesweg, Schuivlotstraat, Domburgseweg, Singel en Kanonweistraat niet-ontvankelijk zijn verklaard. De uitspraak blijft voor het overige in stand. De beslissing van de rechtbank is immers juist. De rechtbank heeft de besluiten van 22 februari 2018 en 28 maart 2018, zij het op andere gronden, terecht vernietigd.

8. Op 11 mei 2020 heeft het college een nieuw besluit genomen. De Afdeling zal de door [appellant sub 1] en SLKD en anderen tegen de besluiten van 22 februari 2018 en 28 maart 2018 aangevoerde beroepsgronden betrekken in het kader van hun beroepen tegen het besluit van 11 mei 2020.

De beroepen tegen het besluit van 11 mei 2020

Verklaring van geen bedenkingen

9. SLKD en anderen betogen dat het besluit van de raad van 16 april 2020 om een verklaring van geen bedenkingen af te geven is genomen in strijd met artikel 3:46 van de Awb, waarin is bepaald dat een besluit dient te rusten op een deugdelijke motivering. Zij voeren aan dat de motivering van dit besluit strijdig is met wat in het besluit van 11 mei 2020 staat over de ladder voor duurzame verstedelijking. Enerzijds wordt gesuggereerd dat het vitaliteitshotel een parel is in de kroon Domburg, anderzijds zullen de te realiseren horeca en de wellnessvoorziening weinig gasten van elders aantrekken door het concurrerende aanbod in de omgeving.

9.1. De Afdeling stelt voorop dat tegen besluiten die in de bijlage bij de Awb zijn opgenomen geen beroep open staat. Artikel 2.27 van de Wabo, waarin de verklaring van geen bedenkingen is geregeld, staat op die bijlage. Tegen het besluit van de raad van 16 april 2020 staat dus geen rechtstreeks beroep open. De inhoud van de verklaring van geen bedenkingen is verwerkt in het besluit van het college van 11 mei 2020, zodat de Afdeling de door SLKD en anderen tegen het besluit van 16 april 2020 aangevoerde beroepsgronden beoordeelt in het kader van het beroep tegen het besluit van 11 mei 2020. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van onder meer 9 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1212, wordt de rechtmatigheid van het besluit omtrent de verklaring van geen bedenkingen getoetst in het kader

van het beroep tegen het besluit inzake de omgevingsvergunning.
Het betoog faalt.

Vooringenomenheid

10. Kort weergegeven betogen SLKD en anderen dat ook bij het besluit van 11 mei 2020 sprake is van gecorrumpeerde besluitvorming en dat ook dit besluit in strijd is met het tweede lid van artikel 2:4 van de Awb.

10.1. Op 11 mei 2020 heeft het college een nieuw besluit genomen. Er was toen inmiddels een nieuw college van een andere samenstelling. Wethouder Melse is niet bij dit besluit betrokken geweest. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding voor het oordeel dat het besluit van 11 mei 2020 in strijd is met artikel 2:4, tweede lid, van de Awb. In de enkele stelling van SLKD en anderen dat het nieuwe besluit voortbouwt op de vernietigde besluiten ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor een ander oordeel.

Uniforme openbare voorbereidingsprocedure

11. SLKD en anderen betogen dat het college bij de voorbereiding van het besluit van 11 mei 2020 ten onrechte niet opnieuw de mogelijkheid heeft geboden tot het geven van zienswijzen. Volgens hen kon het college blijkens jurisprudentie van de Afdeling er weliswaar voor kiezen de uitgebreide voorbereidingsprocedure in dit geval niet toe te passen, maar het had daarbij een belangenafweging moeten maken. Zij wijzen daarbij op recente ontwikkelingen rondom het coronavirus, die nieuwe inzichten opleveren omtrent de effecten van verblijfsrecreatie op het ondernemers-, woon- en leefklimaat.

11.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in onder meer de uitspraak van 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1008, staat het in geval van vernietiging van een besluit door de bestuursrechter het bevoegd gezag in beginsel vrij om bij het nemen van een nieuw besluit terug te vallen op de reeds gevoerde procedure die aan het vernietigde besluit ten grondslag lag, dan wel de gehele procedure van afdeling 3.4 van de Awb opnieuw te doorlopen. Er kunnen zich echter omstandigheden voordoen waarin het uit een oogpunt van zorgvuldige voorbereiding van een besluit, mede gelet op de aard en ernst van de gebreken die tot vernietiging hebben geleid en het verhandelde in die eerste procedure, niet passend moet worden geoordeeld dat het bevoegd gezag

ermee volstaat terug te vallen op de eerdere procedure en niet een nieuw ontwerpbesluit opstelt en ter inzage legt.

11.2. Het college mocht bij het nemen van het besluit van 11 mei 2020 terugvallen op de reeds gevoerde uitgebreide voorbereidingsprocedure. In het door SLKD en anderen gestelde over het coronavirus ziet de Afdeling onvoldoende aanknopingspunten voor een ander oordeel. Evenmin ziet de Afdeling in het onder 5.5 overwogene aanleiding voor het oordeel dat het college niet op de eerder gevoerde procedure mocht terugvallen. Dit omdat wethouder Melse niet bij het besluit van 11 mei 2020 betrokken is geweest. Het college dat het besluit van 11 mei 2020 heeft genomen, welk college dus van een andere samenstelling was, heeft alvorens dat besluit te nemen zich op de hoogte gesteld van alle voor dat besluit relevante gegevens alsmede feiten en omstandigheden en het verhandelde in de eerste procedure, zo ook van de eerder ingediende zienswijzen en de beantwoording, en heeft zich op het standpunt gesteld dat op basis daarvan voldoende gegevens voorhanden waren om te beslissen op de voorliggende aanvraag om omgevingsvergunning. Het opnieuw doorlopen van afdeling 3.4 van de Awb zou volgens het college niet tot andere inzichten leiden.

Het betoog faalt.

Strijd met de goede procesorde

12. SLKD en anderen betogen dat het college in strijd met artikel 8:42 van de Awb, en volgens hen dus ook in strijd met de goede procesorde, heeft gehandeld door niet alle op het beroep betrekking hebbende stukken ter beschikking te stellen. Hierbij wijzen zij op de anterieure overeenkomst, de opdracht tot het doen van onderzoek naar de economische uitvoerbaarheid en het daarover uitgebrachte rapport. Ook wijzen ze op de aan Fugro verstrekte opdracht om onderzoek te doen naar de effecten van de bouw van parkeerkelders. Tot slot wijzen ze op de opdracht om onderzoek te doen naar de effecten van verblijfs- en dagrecreatie op de leefbaarheid in Domburg en het naar aanleiding daarvan opgestelde rapport en de opdrachtverstrekking voor het integriteitsonderzoek naar wethouder Melse.

12.1. Artikel 8:42, eerste lid, van de Awb luidt: 'Binnen vier weken na de dag van verzending van de gronden van het beroepschrift aan het bestuursorgaan zendt dit de op de zaak betrekking

hebbende stukken aan de bestuursrechter en kan het een verweerschrift indienen. Indien de bestuursrechter om een verweerschrift heeft verzocht, dient het bestuursorgaan binnen vier weken een verweerschrift in.’

12.2. De Afdeling is van oordeel dat de door SLKD en anderen genoemde documenten niet zijn aan te merken als op de zaak betrekking hebbende stukken in de zin van artikel 8:42, eerste lid, van de Awb. Het college was dus niet gehouden deze over te leggen. Het onderzoek van Fugro van 12 september 2019 heeft een algemene strekking, is oriënterend van aard en is niet specifiek voor het vitaliteitshotel uitgevoerd. Er is in het kader van de ruimtelijke onderbouwing een groot aantal stukken overgelegd en het is de Afdeling niet gebleken dat de door SLKD en anderen genoemde stukken relevant zijn voor een beoordeling van het geschil. Voor zover SLKD en anderen betogen dat het college de economische uitvoerbaarheid, de impact van toerisme en de marktbehoefte niet deugdelijk heeft gemotiveerd, komen deze aspecten aan de orde bij de inhoudelijke beoordeling hiervan.

Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college in strijd met artikel 8:42, eerste lid, van de Awb heeft gehandeld. Het betoog faalt.

Afwijkingsbevoegdheid

13. De beslissing om al dan niet met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo omgevingsvergunning te verlenen voor het afwijken van het bestemmingsplan behoort tot de bevoegdheid van het college, waarbij het college beleidsruimte heeft. De rechter toetst of het college in redelijkheid tot zijn besluit om een omgevingsvergunning te verlenen, dan wel om een omgevingsvergunning te weigeren, heeft kunnen komen.

Ladder voor duurzame verstedelijking

14. SLKD en anderen betogen dat de behoefte aan het vitaliteitshotel door het college onvoldoende is gemotiveerd en dat de ladder voor duurzame verstedelijking, zoals opgenomen in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro) niet goed is toegepast. Zij stellen dat het college is uitgegaan van onjuiste dan wel onvolledige gegevens en dat het college geen zicht had op het actuele aanbod aan verblijfsrecreatieve accommodaties waarmee deze ontwikkeling kan

concurreren. De ontwikkeling voorziet volgens hen niet in de gestelde beleidsmatige behoefte aan meer luxe hotels met bijbehorende voorzieningen.

14.1. Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro luidt: ‘De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.’

Artikel 5.20 van het Besluit omgevingsrecht luidt: ‘Voor zover de omgevingsvergunning wordt verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de wet zijn de artikelen 3.1.2, 3.1.6 en 3.3.1, eerste lid, van het Besluit ruimtelijke ordening van overeenkomstige toepassing.’

14.2. Het college heeft in het besluit van 11 mei 2020 en in de bijbehorende ruimtelijke onderbouwing toegelicht dat het vitaliteitshotel in kwantitatief en kwalitatief opzicht inspeelt op de behoefte aan nieuwe hotelkamers in de gemeente en in Domburg in het bijzonder. Dit is gebaseerd op een onderzoeksrapport van ZKA Consultants, waaruit blijkt dat een groei van het aanbod in Domburg met 165 tot 180 kamers realistisch is. Ook heeft Rho op 28 november 2018 advies uitgebracht. Volgens dit advies is het huidige aanbod van viersterrenhotels in Domburg beperkt en voorziet het vitaliteitshotel in een actuele behoefte. In het door SLKD en anderen ter zitting gestelde, namelijk dat een deel van het bestaande aanbod van bed&breakfasts kan concurreren met het geplande vitaliteitshotel, ziet de Afdeling geen aanleiding om te twijfelen aan de juistheid van de in het besluit, de ruimtelijke onderbouwing en het adviesrapport van Rho getrokken conclusies. Van de door SLKD en anderen gestelde tegenstrijdigheid, zoals weergegeven in ov. 9, is de Afdeling niet gebleken. Dat er op het gebied van wellnessvoorziening en horeca in Domburg concurrentie is voor het vitaliteitshotel en dat op deze gebieden minder mensen worden aangetrokken van buiten Domburg dan in het geval van de hotelfunctie, maakt niet dat het college zich niet op het standpunt heeft kunnen stellen dat er behoefte is aan het vitaliteitshotel.

Gelet hierop heeft het college de behoefte aan de ontwikkeling voldoende onderbouwd en een juis-

te toepassing gegeven aan artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.
Het betoog faalt.

Omgevingsplan Zeeland 2012-2018 en Structuurvisie gemeente Veere 2025

15. SLKD en anderen betogen dat de aangevraagde ontwikkeling niet voldoet aan het Omgevingsplan Zeeland 2012-2018 en aan de Structuurvisie gemeente Veere 2025 (hierna: structuurvisie). Het gaat hier volgens hen niet om een onderscheidende 4-sterrenaccommodatie, zeker nu splitsing van hotelsuites onder voorwaarden mogelijk is. Verder blijkt uit onderzoek van de gemeente Veere naar de effecten van verblijfs- en dagrecreatie op de leefbaarheid van onder andere Domburg dat het in de structuurvisie nagestreefde evenwicht tussen verschillende betrokken belangen in dit geval niet is gelukt. Ook blijkt nergens uit dat het park, waaraan de ontwikkeling grenst, daadwerkelijk zal worden opgewaarderd door het aantrekkelijker, overzichtelijker en toegankelijker te maken, zo stellen SLKD en anderen.

15.1. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat de omgevingsvergunning in strijd met het Omgevingsplan Zeeland 2012-2018 en de structuurvisie is verleend. In wat SLKD en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor twijfel aan de in de ruimtelijke onderbouwing opgenomen uitgangspunten en conclusies op dit punt. Dat het volgens SLKD en anderen niet om een onderscheidende 4-sterrenaccommodatie gaat, is door hen niet aannemelijk gemaakt. Aangevraagd is een 4-sterrenhotel. Niet aannemelijk is gemaakt dat dit hotel in het hogere segment geen toegevoegde waarde heeft voor het bestaande verblijfsrecreatieve aanbod in Domburg. Het college heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het initiatief bijdraagt aan de revitalisering van het bestaande verblijfsrecreatieve aanbod in de kustzone, aangezien het een 4-sterrenhotel betreft dat een nieuwe hoogwaardige mogelijkheid biedt voor verblijfsrecreatie en een herbestemming vormt van een in de toeristische kern van Domburg gelegen leegstaande bedrijfslocatie. Verder heeft het college zich op het standpunt kunnen stellen dat de ontwikkeling aan de rand van het groen ervoor zorgt dat het park wordt opgewaarderd en aantrekkelijker wordt, zoals bedoeld in de stedenbouwkundige randvoorwaarden. Evenmin ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het college in strijd

heeft gehandeld met de structuurvisie wat betreft het door SLKD en anderen gestelde evenwicht, omdat de structuurvisie daarover geen harde normen bevat.

De Afdeling is van oordeel dat het college zich, gelet op de bij het besluit van 11 mei 2020 behorende ruimtelijke onderbouwing, op het standpunt heeft kunnen stellen dat het hotel voldoet aan de uitgangspunten van het Omgevingsplan Zeeland 2012-2018 en de structuurvisie.

Het betoog faalt.

Bouwmassa

16. SLKD en anderen en [appellant sub 1] betogen dat het nieuwe gebouw gezien de omvang ervan niet past binnen de stedenbouwkundige randvoorwaarden. Zij wijzen daarvoor naar het in opdracht van [appellant sub 1] opgestelde rapport van Tonnaer van 8 juni 2018, waaruit volgens hen blijkt dat niet aan randvoorwaarden 12 tot en met 17 is voldaan.

16.1. De door SLKD en anderen en [appellant sub 1] genoemde randvoorwaarden hebben betrekking op de bouwmassa aan de zijden van het voorziene vitaliteitshotel aan de Schelpweg, de Beatrixstraat en het park. In de bij het besluit van 11 mei 2020 behorende ruimtelijke onderbouwing van 24 februari 2018 is uiteengezet dat aan de randwaarden 12 tot en met 17 wordt voldaan. In aanvulling daarop heeft Rho op 30 november 2018 advies uitgebracht over de stedenbouwkundige inpassing van het vitaliteitshotel. Uit de ruimtelijke onderbouwing en het advies van Rho volgt, kort gezegd, dat het vitaliteitshotel wat bouwmassa betreft aan de randvoorwaarden voldoet. Daarbij is onder meer ten aanzien van het volume aan de zijde van de Schelpweg opgemerkt dat de kop van het gebouw wordt afgedekt met een in de randvoorwaarden genoemde kloeke kap die de in de randvoorwaarden gestelde maximale bouwhoogte van 12 meter heeft. Over het bouwvolume op de kop van de Beatrixstraat met het park is vermeld dat die ook een hoogte heeft van 12 meter en dat het dakvlak verspringt naar de rest van de Beatrixstraatzijde met een hoogte van 10 meter. Er wordt trapsgewijs gebouwd vanuit de Weverijstraat, waarbij het eerste deel met een hogere bouwhoogte, vervolgens een deel met een hogere goot- en bouwhoogte en ten slotte op de hoek een gebouw met weer een iets hogere goothoogte aan de zijde van het park. Een groot deel van het gebouw bestaat uit twee lagen en een kap

met een hoogte van 10 meter, zodat het aansluit bij de hoogte van de bebouwing in de directe omgeving van 6 en 11 meter. Op twee plaatsen is het gebouw 12 meter hoog, maar dat is slechts een klein deel.

De Afdeling is van oordeel dat het college zich, gelet op de bij het besluit van 11 mei 2020 behorende ruimtelijke onderbouwing en het daarbij behorende advies van Rho, in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het hotel qua schaal en maat passend is bij de bestaande bebouwing en aansluit bij de maximaal toegestane planologische bebouwing en bij de maximaal toegestane planologische mogelijkheden ter plaatse. Daarbij betreft de Afdeling dat de overschrijding van de maximaal toegestane bouwhoogte tot 12 meter slechts een klein gedeelte van de locatie betreft. Er bestaat daarom geen aanleiding voor het oordeel dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het plan wat bouwmassa betreft aan de randvoorwaarden voldoet.

Het betoog faalt.

Geluid

17. [appellant sub 1] betoogt dat het college de gevraagde omgevingsvergunning had moeten weigeren wegens strijd met een goede ruimtelijke ordening, omdat geen goed woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd. Hij vreest dat het gebruik van het hotel zal leiden tot geluidhinder. Op grond van de brochure 'Bedrijven en milieuzonering' van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten uit 2009 (hierna: de VNG-brochure) is de aanbevolen richtafstand voor geluid 10 meter tussen de hinder gevende activiteit en woningen. Onder verwijzing naar een door hem overgelegde notitie van Peutz van 12 november 2020 stelt hij dat niet aan deze richtafstand wordt voldaan. Dit omdat zijn recreatiewoning en de planologisch gezien uiterst mogelijke situering van de achtergevel van zijn woning aan de Weverijstraat 5a binnen deze richtafstand zijn gelegen. Ook heeft het college het gebied waar het vitaliteitshotel is voorzien ten onrechte aangemerkt als gemengd gebied, omdat het een rustig woongebied is in de zin van de VNG-brochure. In dat verband voert hij aan dat het vitaliteitshotel is voorzien in een wijk waarin de percelen een woonbestemming hebben.

17.1. Om te kunnen beoordelen of ter plaatse van de woningen in de omgeving van het bouwplan

het woon- en leefklimaat aanvaardbaar is, heeft het college de richtafstanden van de VNG-brochure toegepast. In de VNG-brochure worden richtafstanden gegeven ten opzichte van een milieugevoelige bestemming om hinder van de milieufactoren geur, gevaar en geluid uit te sluiten of althans tot een aanvaardbaar niveau te beperken, waarbij het omgevingsstypen mede bepalend is.

17.2. In de ruimtelijke onderbouwing is vermeld dat voor realisatie van het hotel, restaurant en wellnessvoorziening is aangesloten bij de in de VNG-brochure daarvoor gehanteerde richtafstand voor geluid van 10 meter en dat de afstand tot de woningen ruim meer dan 10 meter is. Naar aanleiding van de beroepsgronden heeft [vergunninghouder] akoestisch onderzoek laten verrichten door Rho. In dit onderzoek is geconcludeerd dat voor het merendeel van de omliggende woningen, waaronder de woning van [appellant sub 1] aan de [locatie 1], wordt voldaan aan de VNG-richtwaarden.

In de door [appellant sub 1] in hoger beroep overgelegde notitie van Peutz van 12 november 2020 is vermeld dat in het akoestisch onderzoek van Rho te hoge richtwaarden zijn gehanteerd, omdat de omgeving van het bouwplan geen 'gemengd gebied' is maar een 'rustige woonwijk' in de zin van de VNG-brochure. Ook zijn de recreatiewoning en achtertuin van [appellant sub 1], die dichterbij het plan zijn gelegen dan zijn woning, volgens Peutz ten onrechte niet bij het akoestisch onderzoek van Rho meegenomen. In de notitie van Peutz wordt geconcludeerd dat hierdoor enerzijds een te ruim toetsingskader wordt gehanteerd en anderzijds door de keuze van rekenposities sprake is van een mogelijke onderschatting van de berekende geluidniveaus.

17.3. De Afdeling overweegt dat de in de VNG-brochure opgenomen afstanden indicatief zijn en dat hiervan gemotiveerd kan worden afgeweken. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld in de uitspraak van 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2146) gelden de richtafstanden volgens de VNG-brochure tussen enerzijds de grens van de bestemming die een milieubelastende functie toelaat en anderzijds de uiterste situering van de gevel van een woning die volgens het bestemmingsplan of via vergunningvrij bouwen mogelijk is.

17.4. De Afdeling overweegt als eerste dat het college uit heeft kunnen gaan van de categorie 'Hotels en pensions met keukens, conferentieoordens

en congrescentra, waarvoor de richtafstand voor geluid in een gemengd gebied 0 meter bedraagt en in een rustige woonwijk 10 meter.

Over de vraag of sprake is van een gemengd gebied overweegt de Afdeling als volgt. Een gemengd gebied is volgens de VNG-brochure een gebied met een matige tot sterke functiemenging. Direct naast woningen komen andere functies voor zoals winkels, horeca en bedrijven. Ook lintbebouwing in het buitengebied met overwegend agrarische bedrijvigheid en gebieden die direct langs de hoofdstructuur liggen, behoren volgens de VNG-brochure tot dit omgevingstype. Volgens de VNG-brochure kunnen de afstanden bij het omgevingstype gemengd gebied uit de richtafstandenlijst met één afstandstap worden vermindert. Een rustige woonwijk is volgens de VNG-brochure een woonwijk die is ingericht volgens het principe van functiescheiding. Afgezien van wijkgebonden voorzieningen komen vrijwel geen andere functies (zoals bedrijven of kantoren) voor. Langs de randen (in de overgang naar mogelijke bedrijfsfuncties) is weinig verstoring door verkeer. Een vergelijkbaar omgevingstype qua aanvaardbare milieubelasting is een rustig buitengebied (eventueel inclusief verblijfsrecreatie), een stiltegebied of een natuurgebied.

De Afdeling stelt vast dat de locatie zich op korte afstand van het toeristische centrum van Domburg bevindt en dat er in de directe nabijheid naast woningen ook andere functies zijn, zoals horeca, verblijfsrecreatie en maatschappelijk, bijvoorbeeld het bestaande hotel van vergunninghouder, vakantiewoningen, bed&breakfasts, een tandartspraktijk en een scooterwinkel. Onder deze omstandigheden, nog daargelaten of de Schelpweg een ontsluitingsweg is als bedoeld in de VNG-brochure, heeft het college zich op het standpunt kunnen stellen dat geen sprake is van een rustige woonwijk, maar dat de omgeving van het hotel een gemengd gebied is.

Volgens de VNG-brochure is de richtafstand voor de categorie 'Hotels en pensions met keuken, conferentieoord en congrescentra' voor geluid 10 meter en valt deze categorie in milieucategorie 1. Nu sprake is van een gemengd gebied mag deze richtafstand met één afstandstap worden vermindert. Dit betekent dat de richtafstand 0 meter is en dat dus aan de in de VNG-brochure opgenomen richtafstand wordt voldaan.

17.5. Uit het hiervoor onder 17.2 genoemde onderzoek van Rho volgt dat de VNG-richtwaarde

van 50 dB(A) als etmaalwaarde voor het langtijd-gemiddeld beoordelingsniveau ter plaatse van de woning van [appellant sub 1] aan de Weverijstraat 5a niet wordt overschreden. Ook volgt uit dit onderzoek dat de VNG-richtwaarde voor het maximale geluidsniveau (piekgeluiden) van 70 dB(A) niet wordt overschreden. In het door [appellant sub 1] overgelegde rapport van Peutz ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor het oordeel dat het akoestisch onderzoek van Rho niet op een zorgvuldige wijze tot stand is gekomen, de redenering niet begrijpelijk is of de daarin getrokken conclusies daar niet op aansluiten. Dit omdat, anders dan in het rapport van Peutz is vermeld, Rho terecht is uitgegaan van de richtwaarden die gelden voor gemengd gebied. Evenmin ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat er in het akoestisch onderzoek van Rho te weinig meetpunten zijn gehanteerd, omdat er in dit geval aan de richtafstanden wordt voldaan en de vraag of de uiterste situering van de gevel van de woning die volgens het bestemmingsplan of via vergunningvrij bouwen mogelijk is al dan niet is meegenomen in het onderzoek niet relevant is, omdat in dit geval de richtafstand 0 meter is.

De Afdeling overweegt over de recreatiewoning van [appellant sub 1] dat Rho in de aanloop naar de zitting op 27 oktober 2020 een aanvullend akoestisch onderzoek heeft verricht naar de recreatiewoning. Hieruit blijkt dat de VNG-richtwaarde van 50 dB(A) als etmaalwaarde voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau ter plaatse van de recreatiewoning van [appellant sub 1] niet wordt overschreden. Wel blijkt uit dit onderzoek dat er ten aanzien van de recreatiewoning in de dagperiode op slechts één van de drie rekenpunten een overschrijding van de VNG-richtwaarde voor het maximale geluidniveau plaatsvindt wegens het laden en lossen. Mede in aanmerking genomen dat in dit geval de richtafstand 0 meter is en, zoals hiervoor is overwogen, aan die richtafstand wordt voldaan, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt kon stellen dat de geluidhinder afkomstig van het laden en lossen op het binnenterrein, waaraan de recreatiewoning van [appellant sub 1] grenst, zodanig is dat de omgevingsvergunning hierom diende te worden geweigerd. Daarbij heeft het college kunnen betrekken dat op het binnenterrein slechts bestelbusjes en andere kleine transportmiddelen laden en lossen en dat grote vrachtwagens laden en los-

sen aan de voorzijde van het nieuw te realiseren hotel. Verder is als voorwaarde aan het besluit van 11 mei 2020 verbonden dat de verharding van de oprit naar het achterterrein uitgevoerd dient te worden in glad asfalt. Dit betekent volgens het college dat zo weinig mogelijk geluidhinder vanwege het rollen van containers of palletwagens zal optreden, waarmee zoveel mogelijk rust in het binnenterrein wordt gegarandeerd. Verder ziet de Afdeling in wat [appellant sub 1] heeft aangevoerd geen aanleiding te twijfelen aan de door het college op zitting gegeven toelichting dat in de akoestische modellen rekening is gehouden met weerkaatsing door de bestaande bebouwing. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat er voor [appellant sub 1] wat betreft het aspect geluid een aanvaardbaar woon- en leefklimaat is gegarandeerd. Het betoog faalt.

Privacy

18. SLKD en anderen en [appellant sub 1] betogen dat geen sprake is van een goed woon- en leefklimaat doordat het te realiseren bouwplan leidt tot een verlies van privacy in hun woningen, achtertuin en in het geval van [appellant sub 1] ook in zijn recreatiewoning.

18.1. Het college heeft toegelicht en uit de bij het besluit behorende tekeningen blijkt dat er op de galerijen die in de richting van de Weverijstraat zijn gesitueerd panelen worden aangebracht. Mede in aanmerking genomen dat niet te verwachten is dat gebruikers van het hotel zich lange tijd op de galerij ophouden, heeft het college zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het verlies van privacy niet onevenredig is. Bovendien grenst het perceel van [appellant sub 1] volgens de verbeelding van het bestemmingsplan aan gronden met een bedrijfsbestemming en bevindt het zich vlakbij het daarop gelegen bouwvlak. Dit betekent dat het op grond van het bestemmingsplan mogelijk is in de directe nabijheid van het perceel van [appellant sub 1] bedrijfsgebouwen op te richten met een maximum goothoogte van 6 meter en een maximum bouwhoogte van 11 meter. Het betoog faalt.

Schaduwwerking

19. [appellant sub 1] en SLKD en anderen betogen dat geen sprake is van een goed woon- en leefkli-

maat doordat het op te richten hotel leidt tot schaduwwerking. Uit het bij de ruimtelijke onderbouwing behorende rapport 'Schaduwdiagram' blijkt volgens [appellant sub 1] dat er als gevolg van het bouwplan in het voorjaar (21 maart om 18.00 uur) en in de zomer (21 juni om 20.00 uur) meer schaduw valt op zijn perceel dan in de situatie waarbij wordt uitgegaan van wat op grond van het bestemmingsplan mogelijk is. Dit geldt zowel voor de achtergevel van zijn woning als voor zijn achtertuin en recreatiewoning. SLKD en anderen wijzen er op dat er voor september geen schaduwdiagram beschikbaar is.

19.1. Weliswaar volgt uit het schaduwdiagram dat het te bouwen hotel zal leiden tot enige vermindering van zonlichttoetreding op een aantal woningen in de omgeving, waaronder op het perceel van [appellant sub 1], maar het college heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het woon- en leefklimaat wat betreft schaduwwerking niet onevenredig wordt aangetast. Dat er in het voorjaar en in de zomer meer schaduwwerking is als gevolg van het bouwplan in vergelijking met wat op grond van het bestemmingsplan is toegestaan, betekent niet dat hierdoor het woon- en leefklimaat onevenredig wordt aangetast. Ook maakt het feit dat de maand september in het schaduwdiagram ontbreekt niet dat het rapport ondeugdelijk is, omdat het verschil in zonlichttoetreding tussen de maanden maart en september niet groot is. Het betoog faalt.

Parkeren

20. [appellant sub 1] betoogt dat er onvoldoende zekerheid is dat er voldoende parkeerplaatsen zijn voorzien, omdat de capaciteit van de parkeergarage bepalend is voor het maximale programma van hotelkamers en voorzieningen dat gerealiseerd kan worden. Volgens hem is het college bij de berekening van de parkeerbehoefte ten onrechte uitgegaan van wat is aangevraagd, namelijk 39 hotelkamers. Dit omdat vergunninghouder heeft aangegeven een aantal hotelkamers in de toekomst mogelijk te willen splitsen. Daarnaast voert hij aan dat in de bij het besluit behorende memo van Rho van 22 april 2020 ten aanzien van randvoorwaarde 10 wordt gesteld dat de totale parkeerbehoefte (gasten en personeel) volledig wordt opgelost in de te realiseren parkeerkelder, maar volgens [appellant sub 1] is hierbij ten onrechte geen rekening gehouden met parkeerplaatsen

voor het personeel. SLKD en anderen wijzen daarnaast op de door hen overgelegde memo van Pouderoyen Tonnaer van 3 december 2020 en stellen dat het dubbelgebruik van 70% voor de wellnessvoorzieningen en horeca onjuist is en door het college niet voldoende onderbouwd is.

20.1. Volgens randvoorwaarde 10 van de door de raad opgestelde stedenbouwkundige randvoorwaarden dient er te worden uitgegaan van minimaal 1,3 parkeerplaatsen per kamer. Deze norm dekt de behoefte van hotelgasten en personeel. Verder bepaalt deze randvoorwaarde dat de mate waarin voorzieningen als restaurant en wellness een medegebruik kennen door niet-hotelgasten, de mate waarin deze parkeernorm verder opgehoogd moet worden. Ook is in deze randvoorwaarde vermeld dat de capaciteit van de parkeergarage bepalend is voor het maximale programma van hotelkamers en voorzieningen dat gerealiseerd kan worden.

20.2. In de bij het besluit van 11 mei 2020 behorende memo van Rho van 22 april 2020 is vermeld dat ruimschoots aan de norm van 1,3 parkeerplaatsen per kamer wordt voldaan, omdat er in het plan is uitgegaan van een norm van 1,5 parkeerplaatsen per kamer voor suites met een oppervlakte vanaf 65 m² en 1,0 voor suites tot 65 m². Daarmee komt het aantal parkeerplaatsen op gemiddeld 1,42 per kamer. Verder is in de bij het besluit van 11 mei 2020 behorende ruimtelijke onderbouwing vermeld dat het plan voorziet in 117 parkeerplaatsen in de parkeerkelder en dat de 5 bestaande openbare parkeerplaatsen aan de Beatrixstraat worden gehandhaafd. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat het college voor de berekening van de parkeerbehoefte had moeten uitgegaan van gesplitste hotelkamers, omdat het aantal parkeerplaatsen volgens de stedenbouwkundige randvoorwaarden bepalend is voor het aantal kamers dat het hotel mag hebben en de voorzieningen die gerealiseerd kunnen worden. Niet valt in te zien waarom dit niet handhaafbaar zou zijn, omdat het aantal parkeerplaatsen ter plaatse eenvoudig te tellen is door een toezichthouder. Dit betekent dat er geen kamers gesplitst mogen worden als er in de parkeerkelder onvoldoende parkeerfaciliteiten zijn. De Afdeling volgt [appellant sub 1] niet in zijn betoog dat er onvoldoende parkeergelegenheid is voor het personeel. Dit omdat de parkeerbehoefte van het personeel bij de in de stedenbouwkundige randvoorwaarden opgenomen parkeernorm is meege-

nomen. Over het dubbelgebruik is in de bij het besluit behorende memo van Rho van 12 juli 2019 toegelicht dat hier geen sprake is van een zelfstandig wellnesscentrum maar van een voorziening bij een hotel, in pandig bovendien. Gezien de beperkte omvang van de wellnessvoorziening en het concurrerende aanbod aan dergelijke voorzieningen wordt volgens dit memo niet verwacht dat er veel gasten van elders zullen komen. Voor zover die er komen, zullen de meesten afkomstig zijn uit Domburg en waarschijnlijk geen gebruik maken van de auto. Ten aanzien van het restaurant is vermeld dat deze functie zich voornamelijk richt op de hotelgasten en dat er gelet op het concurrerende aanbod in de omgeving weinig gasten van elders zullen komen. Gelet hierop is wat betreft dubbelgebruik voor zowel de wellnessvoorziening als het restaurant uitgegaan van een percentage van 70%. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat het college van een onjuist dubbelgebruik is uitgegaan of dit onvoldoende heeft gemotiveerd. In wat [appellant sub 1] en SLKD en anderen hebben aangevoerd over het nagenoeg ontbreken van deze voorzieningen in de omgeving, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college niet van eerdergenoemd memo heeft kunnen uitgaan. De Afdeling acht het door het college gehanteerde percentage van 70% dubbelgebruik daarom niet onredelijk.

Het betoog faalt.

Verkeer

21. SLKD en anderen betogen dat het college onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar de effecten op de verkeersafwikkeling op de Schelpweg. Het standpunt van het college dat het bouwplan leidt tot een minimale toename van verkeersbewegingen achten zij ontoereikend gemotiveerd. Volgens hen is in de piekperiodes wel degelijk sprake van een aanzienlijke toename van verkeersbewegingen.

21.1. Het college heeft toegelicht dat de nieuwe ontwikkeling een op kencijfers gebaseerde verkeersgeneratie kent van 202 tot 234 voertuigen per etmaal. De ontsluiting zal volledig via de Schelpweg plaatsvinden, welke ter hoogte van de beoogde entree een eenrichtingsregime kent. De toename van het aantal verkeersbewegingen op deze weg blijft daarmee volgens het college beperkt tot de helft van de totale verkeersgeneratie wat neerkomt op 101 tot 117 voertuigen per etmaal. De Schelpweg kent in de zomerperiode, die

voor Domburg de maatgevende periode is, een intensiteit van 2800 voertuigen per etmaal. Dit betekent dus een toename van het verkeer als gevolg van het vitaliteitshotel van 3,6% tot 4,2%. De bevoorrading wordt deels afgewikkeld op het binnenterrein en deels op een strook langs de Schelpweg, en dus niet op het openbare wegdek van de Schelpweg.

21.2. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat er bij het vaststellen van de verkeersgeneratie als gevolg van het vitaliteitshotel van onjuiste uitgangspunten is uitgegaan. Op basis van de cijfers over verkeersgeneratie heeft het college zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan niet zal leiden tot onaanvaardbare verkeershinder. Dit omdat de toename van het verkeer beperkt is en de Schelpweg door bezoekers en wegens bevoorrading niet zal worden geblokkeerd, omdat er kan worden geparkeerd in de parkeerkelder die zich onder het hotel bevindt en de vrachtwagens op eigen terrein kunnen laden en lossen.

Het betoog faalt.

Grondwaterpeil

22. SLKD en anderen betogen dat het college miskent dat de parkeerkelder negatieve gevolgen heeft voor het grondwaterpeil in het gebied rondom het vitaliteitshotel.

22.1. Gelet op de toelichting van het college en wat er in de ruimtelijke onderbouwing is opgenomen over wateraspecten volgt de Afdeling SLKD en anderen niet in hun betoog dat de parkeerkelder zal leiden tot problemen met het grondwaterpeil. In het kader van de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor de tweede fase kan zo nodig nader en concreter onderzoek worden gedaan naar de grondwaterstand als gevolg van de bouw van de parkeerkelder. Voor de omgevingsvergunning eerste fase heeft het college kunnen volstaan met de toets die het nu heeft verricht. Uit deze toets blijkt dat er geen wijziging in de grondwatersituatie is te verwachten vanwege de parkeergarage. Voorts heeft het waterschap naar wateraspecten gekeken en hiermee ingestemd.

Het betoog faalt.

Flora en fauna

23. SLKD en anderen en [appellant sub 1] betogen dat het college onvoldoende onderzoek heeft laten doen naar de negatieve effecten op soorten, habitattypen en wezenlijke waarden en kenmer-

ken van het nabijgelegen Natura 2000-gebied Manteling van Walcheren. Volgens SLKD en anderen is aannemelijk dat de stikstofdepositie tijdens de realisatiefase leidt tot significante nadelige effecten op het Natura 2000 gebied. [appellant sub 1] heeft daartoe een notitie van Peutz van 12 november 2020 overgelegd, waarin is vermeld dat het college ten onrechte alleen de stikstofdepositie van de gebruiksfase heeft onderzocht en niet van de realisatiefase, terwijl er in die fase van slopen en bouwen de meeste stikstofdepositie is.

23.1. Artikel 8:69a van de Awb luidt:

‘De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.’

23.2. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) blijkt dat de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis heeft willen stellen dat er een verband is tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van degene die in (hoger) beroep komt.

23.3. Uit de overzichtsuitspraak van de Afdeling van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, volgt dat de individuele belangen van burgers bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving, waarvan een Natura 2000-gebied deel uitmaakt, zo verweven kunnen zijn met het algemene belang dat de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb) beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen. Bij beantwoording van de vraag of verwevenheid kan worden aangenomen, wordt onder meer rekening gehouden met de situering van de woning van appellant, al dan niet tussen overige bebouwing, met de afstand tussen de woning van appellant en het natuurgebied, met hetgeen aanwezig is in het gebied tussen de woning en het Natura 2000-gebied en met het al dan niet bestaande, gehele of gedeeltelijke zicht vanuit de woning op het gebied.

23.4. De Afdeling stelt vast dat de afstand tussen het perceel van [appellant sub 1] en het Natura

2000-gebied Manteling van Walcheren ongeveer 450 meter bedraagt. Gelet op deze afstand en de tussen zijn woning en het Natura 2000-gebied liggende bebouwing is de Afdeling van oordeel dat het belang van [appellant sub 1] bij het behoud van een goede kwaliteit van zijn woonomgeving in dit geval niet zo verweven is met de algemene belangen die de Wnb beoogt te beschermen dat kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk strekken tot bescherming van zijn belangen. Gelet hierop staat artikel 8:69a van de Awb in de weg aan een inhoudelijke beoordeling van het betoog van [appellant sub 1].

23.5. Over het betoog van SLKD en anderen overweegt de Afdeling als volgt.

Het college heeft aan het besluit van 11 mei 2020 ten grondslag gelegd de memo 'stikstofberekening vitaliteitshotel' van 6 november 2018, die in opdracht van [vergunninghouder] is uitgevoerd (hierna: de memo). Hierin is geconcludeerd dat de bijdrage van het verkeer van en naar het hotel na realisatie van het hotel minder is dan 0,05 mol/ha/jr. De beoogde ontwikkeling leidt daarom niet tot aantasting van het Natura 2000-gebied. Daarbij is toepassing gegeven aan het Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 (hierna: PAS) en de daarbij behorende regelgeving die vanaf 1 juli 2015 van kracht is.

23.6. De Afdeling heeft in de uitspraak van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, de drempel van 0,05 mol/ha/jr niet geaccepteerd, omdat de onderbouwing dat dergelijke bijdragen geen effect hebben was gebaseerd op de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag lag en die passende beoordeling niet voldoet aan de eisen die uit artikel 6 van de Habitatrichtlijn voortvloeien. Gelet hierop volgt de Afdeling het college niet zonder meer in zijn conclusie dat op basis van de memo is gebleken dat de met het besluit van 11 mei 2020 vergunde activiteit niet leidt tot aantasting van het Natura 2000-gebied. Dit zal het college opnieuw dienen te onderzoeken. Daarbij komt dat de in de memo gemaakte berekening alleen ziet op de gebruiksfase. De op 11 mei 2020 verleende omgevingsvergunning eerste fase ziet echter ook op de aangevraagde sloopactiviteiten en op de aanleg dan wel wijziging van een uitweg. Niet beoordeeld is welke gevolgen deze activiteiten hebben voor het Natura 2000-gebied.

Het voorgaande betekent dat het college in strijd met artikel 3:2 van de Awb onvoldoende heeft

onderzocht wat de gevolgen van de beoogde ontwikkeling op het Natura 2000-gebied zijn. Het betoog slaagt.

Economische uitvoerbaarheid

24. SLKD en anderen betogen dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd dat het plan economisch uitvoerbaar is.

24.1. In de ruimtelijke onderbouwing is vermeld dat er onderzoek heeft plaatsgevonden naar de economische uitvoerbaarheid van het plan. De gronden van de beoogde locatie voor het vitaliteitshotel zijn volgens de ruimtelijke onderbouwing grotendeels in bezit van vergunninghouder en met twee overige eigenaren zijn afspraken gemaakt over verwerving en medewerking. De kosten die worden gemaakt voor de uitvoering van de ontwikkeling zijn voor rekening van vergunninghouder en de ontwikkeling heeft volgens de ruimtelijke onderbouwing geen negatieve gevolgen voor de gemeente. In dat verband hebben de gemeente en vergunninghouder een grondexploitatieovereenkomst gesloten.

In wat SLKD en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd dat het plan economisch uitvoerbaar is.

Het betoog faalt.

Conclusie beroepen tegen het besluit van 11 mei 2020

25. Het beroep van [appellant sub 1] tegen het besluit van 11 mei 2020 is ongegrond.

Het beroep van SLKD en anderen tegen dit besluit is, gelet op wat hiervoor onder 23.5 is overwogen, gegrond. Het besluit van 11 mei 2020 dient te worden vernietigd. Dit betekent dat het college met in achtneming van wat in deze uitspraak is overwogen een nieuw besluit dient te nemen op de aanvraag van [vergunninghouder] voor een omgevingsvergunning eerste fase voor het realiseren van een vitaliteitshotel op het perceel. Concreet betekent dit dat het college de gevolgen van de stikstofdepositie door de aangevraagde activiteiten op het Natura 2000-gebied opnieuw dient te beoordelen. De Afdeling acht onder deze omstandigheden definitieve beslechting van het geschil in deze zaak niet mogelijk.

26. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling tevens aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van

de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

Slotoverweging

27. Het college moet de proceskosten van [appellant sub 1] en SLKD en anderen vergoeden. De Afdeling begroot de kosten van [appellant sub 1] in hoger beroep op € 1.496,00 voor door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand. De Afdeling begroot de kosten van SLKD en anderen in hoger beroep en het beroep tegen het besluit van 11 mei 2020 op € 1.870,00 voor door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Over de door SLKD en anderen in hoger beroep opgevoerde deskundigenkosten wordt het volgende overwogen. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling (vergelijk 6.6 van de overzichtsuitspraak van 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582) komen de kosten van een deskundige op de voet van artikel 8:75 van de Awb voor vergoeding in aanmerking als het inroepen van die deskundige redelijk was en de deskundigenkosten zelf redelijk zijn. De kosten van het advies van Pouderoyen Tonnaer van 3 december 2020 komen voor vergoeding in aanmerking, omdat gezien de feiten en omstandigheden zoals die bestonden ten tijde van de inroeping, SLKD en anderen ervan mochten uitgaan dat de deskundige een relevante bijdrage zou leveren aan een voor hen gunstige beantwoording door de rechter van een voor de uitkomst van het geschil mogelijk relevante vraag. Uit de factuur van Pouderoyen Tonnaer van 15 december 2020 kan worden afgeleid dat negen uren zijn besteed aan het opstellen van het advies en dat zij een uurtarief van € 125,00 exclusief BTW hebben gehanteerd, in totaal een bedrag van € 1.361,25 inclusief BTW. De Afdeling acht de hoogte van deze kosten redelijk.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de hoger beroepen van [appellant sub 1] en van de Stichting Leefbaarheid Kom Domburg en anderen gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 20 januari 2020 in zaken nrs. 18/3022, 18/3161, 18/3162, 18/3163, 18/3164, 18/3165, 18/3166, 18/3167, 18/3168, 18/3170, 18/3171 en 18/3190, voor zover de rechtbank de door [appellant sub 2H] en [appellant sub 2I],

[appellant sub 2K] en [appellant sub 2L] en de eigenaars/bewoners van de woningen aan de Ewout van Dishoeckstraat, Van Voorthuijsenstraat, Hogehilweg even huisnummers, Het Groentje, Wijngaardstraat, Herenstraat, P.J. Eloutstraat, Badhuisweg, Duinstraat even huisnummers en oneven huisnummers vanaf 7, Westweg, Zandwegje, Roosjesweg, Schuivlotstraat, Domburgseweg, Singel en Kanonweistraat tegen de besluiten van 22 februari 2018 en 28 maart 2018 ingestelde beroepen niet-ontvankelijk heeft verklaard;

III. verklaart de door [appellant sub 2H] en [appellant sub 2I], [appellant sub 2K] en [appellant sub 2L] en de eigenaars/bewoners van de woningen aan de Ewout van Dishoeckstraat, Van Voorthuijsenstraat, Hogehilweg even huisnummers, Het Groentje, Wijngaardstraat, Herenstraat, P.J. Eloutstraat, Badhuisweg, Duinstraat even huisnummers en oneven huisnummers vanaf 7, Westweg, Zandwegje, Roosjesweg, Schuivlotstraat, Domburgseweg, Singel en Kanonweistraat tegen de besluiten van 22 februari 2018 en 28 maart 2018 ingestelde beroepen gegrond;

IV. bevestigt de aangevallen uitspraak voor het overige;

V. verklaart het beroep van [appellant sub 1] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Veere van 11 mei 2020, kenmerk SXO24576340, ongegrond;

VI. verklaart het beroep van de Stichting Leefbaarheid Kom Domburg en anderen tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Veere van 11 mei 2020, kenmerk SXO24576340, gegrond;

VII. vernietigt dat besluit;

VIII. bepaalt dat tegen het nieuw te nemen besluit slechts bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State beroep kan worden ingesteld;

IX. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Veere tot vergoeding van bij [appellant sub 1] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.496,00 (zegge: duizend vierhonderdzesennegentig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

X. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Veere tot vergoeding van bij Stichting Leefbaarheid Kom Domburg en anderen in verband met de behandeling van het hoger beroep en het beroep tegen het besluit van 11 mei 2020 opgekomen proceskosten tot een bedrag van

€ 3.231,25 (zegge: drieduizend tweehonderdeenendertig euro en vijftwintig cent), waarvan € 1.496,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

XI. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Veere aan [appellant sub 1] het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 265,00 (zegge: tweehonderdvijfenzestig euro) voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt;

XII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Veere aan Stichting Leefbaarheid Kom Domburg en anderen het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 532,00 (zegge: vijfhonderdtweëndertig euro) voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt.

NOOT

1. Deze uitspraak is ronduit opzienbarend. Voor het eerst in jaren slaagt een beroep op art. 2:4 Awb bij de Afdeling – *überhaupt* bij een hoogste bestuursrechter. Als ik me niet flink vergis, is het ook de eerste keer sinds de inwerkingtreding van de Awb dat een belang van een lid van het college van burgemeester en wethouders volgens de Afdeling leidt tot schending van die bepaling. Deze feiten alleen al rechtvaardigen bespreking van deze uitspraak. Daar houdt het echter nog niet op. De Afdeling lijkt haar interpretatie van art. 2:4 lid 2 Awb te herijken en zij suggereert dat zij raadsbesluiten en collegebesluiten in het kader van die bepaling elk aan een andere toets onderwerpt. Kortom, alleen al de overwegingen over art. 2:4 Awb (r.o. 5-5.5) bieden meer dan voldoende stof voor deze noot. Andere aspecten blijven buiten beschouwing.

2. Ik bespreek eerst kort de feiten. Het college van de Zeeuwse gemeente Veere verleent een omgevingsvergunning eerste fase voor het realiseren van een zogenaamd vitaliteitshotel in Domburg. Aan de besluitvorming heeft een wethouder deelgenomen wiens onpartijdigheid ter discussie staat. In 2017 heeft deze wethouder een appartementsrecht gekocht in Duinhotel De Tien Torens. De projectontwikkelaar die het initiatief voor het vitaliteitshotel heeft genomen, bemiddelt bij de verhuur van dat hotelappartement. Volgens de Afdeling blijkt uit een integriteitsonderzoek dat de wethouder een persoonlijk financieel belang bij een goede relatie 'met een on-

dernemer [de projectontwikkelaar, toevoeging, M.H.W.C.M.T.] die meerdere projecten in de gemeente Veere heeft en waarmee het gemeentebestuur dientengevolge verschillende relaties onderhoudt'. Uit het onderzoek volgt verder dat de wethouder maatregelen heeft getroffen om zijn 'onafhankelijkheid' te waarborgen, maar dat hij er niet in is geslaagd om dat doel te bereiken. 3. De Afdeling oordeelt in r.o. 5.5 dat het college heeft gehandeld in strijd met art. 2:4 lid 2 Awb. Uit die bepaling volgt dat het bestuursorgaan er tegen waakt dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden. Een wethouder is een tot het college behorend persoon. De Afdeling herhaalt in r.o. 5.4 haar veelgebruikte overweging dat in het tweede lid van art. 2:4 Awb een zorgplicht is neergelegd voor het bestuursorgaan om te voorkomen dat de besluitvorming niet meer voldoet aan de in het eerste lid neergelegde norm. Dat bepaalt dat het bestuursorgaan zijn taak zonder vooringenomenheid vervult. Voldoet het bestuursorgaan niet aan zijn zorgplicht, dan is het 'besmette' besluit onrechtmatig. Dat is het geval in deze Veerse zaak.

4. In het vervolg van deze noot bespreek ik eerst hoe de Afdeling twee kernbegrippen van art. 2:4 lid 2 Awb in deze uitspraak toepast: 'persoonlijk belang' (nummer 5 tot en met 7) en 'beïnvloeden' (nummer 8-11). In nummer 12 en 13 laat ik zien dat de Afdeling waarschijnlijk een andere benadering hanteert voor collegebesluiten dan voor raadsbesluiten. In nummer 14 komt met name de verhouding tussen art. 2:4 lid 2 Awb en art. 58 Gemeentewet aan de orde. Ik sluit af in nummer 15.

5. Art. 2:4 lid 2 Awb is pas van toepassing wanneer een lid van het bestuursorgaan of een daarvoor werkzaam persoon een *persoonlijk belang* heeft. Zoals vaker, verwijst de Afdeling ook in deze uitspraak (r.o. 5.4) naar de geschiedenis van totstandkoming van art. 2:4 Awb voor de uitleg van die term (zie *Kamerstukken II 1988/1989, 21221, nr. 3 (MvT), p. 55*). Uiteindelijk bespreekt de Afdeling niet uitdrukkelijk dat de wethouder een persoonlijk belang heeft en waarin dan dat persoonlijke belang is gelegen. Zij overweegt slechts dat uit de besluitenlijst niet volgt dat de wethouder zich van stemming heeft onthouden, terwijl hij dat wel had moeten doen. De Afdeling verwijst naar de conclusie van het integriteitson-

derzoek en de brief van het college waarin het college zulks erkent. Onduidelijk is of de Afdeling zelf meent dat de wethouder een persoonlijk belang heeft, of dat volgens haar door het integriteitsrapport en in het bijzonder de brief van het college *in confesso* is dat hij een persoonlijk belang heeft. Dat zorgt voor wat ruis bij het duiden van dit deel van de uitspraak.

6. Uit de uitspraak valt immers niet duidelijk op te maken of de wethouder *werkelijk* een persoonlijk belang bij het besluit in kwestie heeft. Helder is dat de wethouder een zakelijke relatie heeft met de projectontwikkelaar en dat het voor hem wenselijk is om die relatie in stand te houden. Uit de uitspraak blijkt echter niet of er aanwijzingen zijn dat die zakelijke relatie onder druk zou (kunnen) komen te staan door een ongunstig collegebesluit over het vitaliteitshotel. Ik neem toch aan dat de projectontwikkelaar ook belang heeft bij nakoming van de verhuurbemiddelingsovereenkomst en de beheersovereenkomst die met de wethouder is aangegaan. Ik vraag me daarom af of de projectontwikkelaar de wethouder zomaar de rug zou toekeren bij een voor hem ongunstig besluit over het vitaliteitshotel. En al was dat zo geweest, had de wethouder niet zelf zijn appartement kunnen verhuren of een andere bemiddelaar kunnen vinden? Misschien dat het integriteitsrapport of de brief van het college nader op dit soort kwesties ingaan, maar de Afdeling zelf in ieder geval niet. Kortom: het was de helderheid van de uitspraak ten goede gekomen als de Afdeling op dit punt meer toelichting had gegeven.

7. In een situatie als deze blijft waarschijnlijk altijd deels onzeker of de ambtsdrager een persoonlijk belang heeft en wat het gewicht van dat persoonlijke belang is. Voor de toepassing van art. 2:4 lid 2 Awb is dan cruciaal bij welke mate van onzekerheid de rechter tóch nog durft te oordelen dat een persoonlijk belang in de zin van die bepaling aan de orde is. Als het integriteitsonderzoek of de brief van het college in deze zaak niet meer informatie geeft dan uit de tekst van de uitspraak volgt, dan is de onzekerheidsmarge in de Veerse zaak relatief groot. Mijn algemene indruk van de rechtspraak van de Afdeling is dat zij bij een soortgelijke mate van onzekerheid in eerdere rechtspraak niet zonder meer zou hebben geoordeeld dat een persoonlijk belang aan de orde is. Daarbij komt ook nog eens dat de wethouder niet in directe zin een belang heeft bij de tot-

standkoming van het vitaliteitshotel. Hij heeft belang bij dat besluit vanwege een bepaalde relatie met een projectontwikkelaar. De Afdeling laat in een enkel geval bij familierelaties doorschemeren dat deze kunnen leiden tot een persoonlijk belang (vgl. voor de raad bijvoorbeeld ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1939, r.o. 19.5, *M en R* 2017/135, m.nt. M.A.A. Soppe, «JBO» 2017/188, m.nt. D. van der Meijden, «JM» 2017/103, m.nt. F. Arents (*vriesshuis Aviko*) en ABRvS 6 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:687, in het bijzonder r.o. 4.5, «JB» 2019/69, m.nt. L.J.M. Timmermans (*Hengelo*)). Tot een soortgelijk oordeel heb ik de Afdeling in andere zaken dan de Veerse in ieder geval in de wat recentere rechtspraak nog niet zien komen voor zakelijke relaties (vgl. bijvoorbeeld ABRvS 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3421, r.o. 6.2).

8. Art. 2:4 lid 2 Awb is pas geschonden wanneer het bestuursorgaan er niet tegen waakt dat die persoon met dat persoonlijke belang de besluitvorming *beïnvloedt*. Het college was in de Veerse zaak van oordeel dat van beïnvloeding geen sprake was. Ook als de wethouder niet had meegestemd, was een meerderheid van het college volgens hem voor het genomen besluit geweest. De Afdeling gaat niet mee in dat betoog en overweegt in r.o. 5.5:

‘Het feit dat Melse heeft deelgenomen aan de stemming, terwijl het college achteraf heeft erkend dat hij dit niet had mogen doen, is genoeg reden voor het oordeel dat het college de zorgplicht niet in acht heeft genomen.’

In haar noot (*AB* 2010/137, nummer 4) bij de *De Theatercompagnie*-uitspraak (ABRvS 24 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL8723) onderscheidt Den Ouden twee manieren waarop de zinsnede ‘de besluitvorming beïnvloeden’ uit art. 2:4 lid 2 Awb kan worden begrepen. Bij de eerste interpretatie moet de persoon de besluitvorming naar zijn hand (kunnen) zetten. Daarbij zal vaak aan de orde komen in welke mate de stem van een ‘besmet’ persoon beslissend is (of, in een soepeler variant, *kan* zijn). Bij de tweede interpretatie is voldoende dat iemand invloed uitoefent op de besluitvorming (of, in een soepeler variant, *kan* uitoefenen). Het gaat daarbij niet alleen om invloed via het stemproces, maar ook om anderzortige invloed, waarvan niet zonder meer kan worden vastgesteld dat die doorslaggevend is geweest voor het resultaat. Overigens toonde Den Ouden, staatsraad in de Veerse zaak, zich in

haar hiervoor genoemde noot bij de *De Theatercompagnie*-uitspraak in een subsidiecontext voorstander van die benadering. Sporen van beide stromingen zijn te vinden in Afdelingsrechtspraak over de raad (bijvoorbeeld enerzijds ABRvS 3 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1317, r.o. 9.3, *BR 2020/64*, m.nt. C.A.H. van de Sanden (*Stede Broec*) en anderzijds ABRvS 22 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ8863, r.o. 2.3.7, *AB 2011/261*, m.nt. A.R. Neerhof (*Loenen*)) en over adviseurs (bijvoorbeeld enerzijds de *De Theatercompagnie*-uitspraak, r.o. 2.5.1 en anderzijds ABRvS 6 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW7592, r.o. 2.14.1, *AB 2013/73*, m.nt. C.J. Wolswinkel (*kramenzetters Albert Cuypmarkt*)).

9. Uit de overwegingen van de Afdeling in de Veerse zaak blijkt niet ondubbelzinnig van welke variant zij uitgaat. Volgens mij zijn hier twee mogelijkheden. De eerste is dat doorslaggevend is voor de Afdeling dat de wethouder een beslissende invloed op het stemproces *zou kunnen hebben gehad* door deel te nemen aan de stemming. In dat geval gaat de Afdeling uit van de eerste benadering, maar dan in een soepeler uitvoering. De tweede mogelijkheid is dat de Afdeling weet of veronderstelt dat de wethouder de besluitvorming heeft beïnvloed buiten het stemproces om. De Afdeling zou in dat geval van de tweede variant uitgaan. Duidelijk is in ieder geval dat de Afdeling in deze zaak toch tamelijk gemakkelijk aanneemt dat sprake is van beïnvloeding. Meer ondubbelzinnigheid over de achtergrond van dat oordeel zou hebben bijgedragen aan het inzicht in art. 2:4 lid 2 Awb.

10. De Afdeling onderzoekt overigens terecht niet of de wethouder zich in de besluitvorming ook heeft laten leiden door zijn persoonlijke belang. Art. 2:4 lid 2 Awb is al van toepassing wanneer een *persoon* met een persoonlijk belang de besluitvorming heeft beïnvloed. Niet noodzakelijk is dat ook een verband bestaat tussen de besluitvorming en het *persoonlijke belang* van de persoon. Vgl. hierover M.H.W.C.M. Theunisse, 'Artikel 2:4 Awb gewogen: de rol van schijn van vooringenomenheid en schijn van belangenverstrengeling', «JBplus» 2019/3, par. 4.2.

11. Dat de Afdeling kennelijk aanneemt dat de wethouder de besluitvorming heeft beïnvloed in de zin van art. 2:4 lid 2 Awb, ondanks dat niet onomstotelijk vaststaat dat zijn deelname aan de stemming gevolgen heeft gehad voor het resultaat van de besluitvorming, valt om verschillende

redenen positief te waarderen. Ten eerste is niet vast te stellen of de claim juist is dat het besluit dezelfde inhoud zou hebben gehad als de wethouder niet aan de besluitvorming had deelgenomen. De realiteit waarin de wethouder niet aan de besluitvorming heeft deelgenomen en waarin alle andere omstandigheden exact hetzelfde zijn, bestaat immers niet. Als rechter kun je dan twee kanten op: of je geeft het bestuursorgaan het voordeel van de twijfel, of je doet dat niet. De Afdeling heeft in dit geval voor de laatste afslag gekozen. Uit een oogpunt van de bescherming van de integriteit is die keuze wenselijk. De rechter die het bestuursorgaan (steeds) het voordeel van de twijfel geeft, loopt immers het risico dat hij een door vooringenomenheid 'besmet' besluit in stand laat. Ten tweede onderkent de Afdeling met deze overweging het belang van de niet-instrumentele functie van het (proces)recht, of, zoals Craig het noemt de 'dignitarian value underlying process' (P.P. Craig, *EU Administrative Law*, Oxford: Oxford University Press 2018, p. 361-362). Zeker bij kwesties die raken aan de integriteit van het openbaar bestuur, moet het belang van die rol van het recht niet worden onderschat. Een derde reden raakt aan het vertrouwen van de burger in de overheid. Daarop kom ik in meer algemene zin terug in nummer 15.

12. Gelet op de tekst van art. 2:4 lid 2 Awb is die bepaling geschonden wanneer aan de hiervoor besproken twee voorwaarden (persoonlijk belang en beïnvloeding) is voldaan. Sinds de *Zee-man Vastgoed*-uitspraak (ABRvS 6 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ0796, «JB» 2013/62, m.nt. L.J.M. Timmermans, waarvan de inhoud vorig jaar wederom is bevestigd in de *Stede Broec*-uitspraak (ABRvS 3 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1317, r.o. 9.2-9.3)) hanteert de Afdeling voor raadsbesluiten een eigenstandige en afwijkende toetsingsmaatstaf. De Afdeling formuleert een extra criterium: er moeten bijkomende omstandigheden zijn die maken dat het persoonlijke belang zodanig aan de orde is bij het onderwerp van de besluitvorming, dat het raadslid niet aan de besluitvorming behoort deel te nemen. De achtergrond van deze rechtspraak lijkt te zijn dat de raad een democratisch gekozen bestuursorgaan is en dat het niet wenselijk is wanneer gekozen volksvertegenwoordigers zich al te snel van besluitvorming moeten onthouden. Vgl. r.o. 12.6 van de *Zee-man Vastgoed*-uitspraak.

13. Een vraag die al jaren boven de markt hangt, is of de Afdeling in het kader van art. 2:4 lid 2 Awb collegebesluiten aan dezelfde toets wil onderwerpen als raadsbesluiten. Timmermans beoogt op basis van de Afdelingsrechtspraak al geruime tijd dat de Afdeling de zogenaamde *Zeeman Vastgoed*-formule niet toepast op collegebesluiten (zie bijvoorbeeld L.J.M. Timmermans, annotatie bij ABRvS 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4428, «JB» 2015/21, nummer 4 en 5 (*Noord-Beveland*) en L.J.M. Timmermans, 'Het verbod van vooringenomenheid', in: R.J.N. Schlössels e.a. (red.), «JB Select», Den Haag: Sdu Uitgevers 2019, p. 94). In ABRvS 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:510, r.o. 6.2 (*Nederweert*) en in het bijzonder ABRvS 30 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:4039 (*Sociëteit De Vereeniging*) lijkt de Afdeling echter te suggereren dat de *Zeeman Vastgoed*-formule ook relevant kan zijn bij collegebesluiten. Ik citeer uit r.o. 9.3 van laatstgenoemde uitspraak:

'De enkele stelling van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] dat niet is uitgesloten dat leden van het college van burgemeester en wethouders lid zijn van de Sociëteit, biedt zonder bijkomende omstandigheden onvoldoende grond voor het oordeel dat het college van burgemeester en wethouders vooringenomen was bij het nemen van het besluit waarbij de omgevingsvergunning is vastgesteld.'

In de Veerse uitspraak baseert de Afdeling haar oordeel dat is gehandeld in strijd met art. 2:4 lid 2 Awb niet op de criteria genoemd in *Zeeman Vastgoed*. Mijn voorzichtige conclusie is daarom dat de Afdeling in deze uitspraak het vermoeden van Timmermans bevestigt dat zij de *Zeeman Vastgoed*-formule niet wenst toe te passen bij collegebesluiten. Ik houd nog wel een kleine slag om de arm. In theorie is denkbaar dat de Afdeling toch meent dat de *Zeeman Vastgoed*-formule van toepassing is, maar daaraan geen uitdrukkelijke aandacht besteedt vanwege de duidelijke conclusies van het integriteitsonderzoek en de brief van het college. Echt aannemelijk lijkt me dat overigens niet. Dat betekent, kortom, dat de Afdeling art. 2:4 lid 2 Awb waarschijnlijk anders toepast bij collegebesluiten dan bij raadsbesluiten. Timmermans is kritisch op dat verschil in behandeling. Hij wijst erop dat ook het college een democratische basis heeft, zij het een indirecte. Zie bijv. L.J.M. Timmermans, annotatie bij ABRvS

10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4428, «JB» 2015/21, nummer 4 en 5 (*Noord-Beveland*).

14. In de *Zeeman Vastgoed*-uitspraak wekt de Afdeling de sterke indruk dat zij de inhoud van art. 2:4 Awb en van art. 28 Gemeentewet probeert te 'synchroniseren' (zie daarover uitgebreid M.H.W.C.M. Theunisse, 'De onthoudingsregeling voor raadsleden: de onzekerheid houdt aan', *NTB* 2020/205, in het bijzonder par. 4.1; over de aanleiding en achtergrond zie onder meer J.L.W. Broeksteeg, *Gemeenterecht (Handboeken staats- en bestuursrecht)*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, par. 2.3 en 4.3). Art. 28 Gemeentewet is via de schakelbepaling van art. 58 Gemeentewet ook van toepassing op de vergaderingen van het college. Toch heeft de Afdeling nooit de behoefte getoond om het Gemeentewettelijke en het Awb-regime op elkaar af te stemmen bij collegebesluiten. Ook in deze uitspraak niet. Als ik een cynische bril opzet, dan concludeer ik dat de Afdeling ook helemaal niet tot afstemming hoeft te komen. Na de totstandkoming van de Awb is art. 58 Gemeentewet, op een vluchtige zijdelingse verwijzing na (zie bijvoorbeeld ABRvS 11 mei 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT5352, r.o. 2.1), eigenlijk nooit serieus in haar rechtspraak aan de orde gekomen. Als ik mijn cynische bril afzet, dan overheerst bij mij toch de verbazing dat de Afdeling art. 58 van de Gemeentewet structureel negeert (vgl. eerder bijvoorbeeld ABRvS 28 juli 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ5724, «JB» 2004/319, m.nt. L.J.M. Timmermans (*Eibergen*) en ABRvS 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4428, «JB» 2015/21, m.nt. L.J.M. Timmermans; zie over de toepassing van art. 58 Gemeentewet ook de beide noten van Timmermans). De Veerse zaak was een gelegenheid bij uitstek voor de Afdeling om art. 58 Gemeentewet toe te passen en eventueel de verhouding van die bepaling tot art. 2:4 Awb te schetsen. Zeker ook omdat het moment nadert dat de Afdeling art. 58 Gemeentewet in een geval als dit zal *moeten* gebruiken. Met de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur is een wetsvoorstel ingediend om art. 28 Gemeentewet zo te wijzigen dat op de beraadslaging en stemming van de raad art. 2:4 Awb niet van toepassing is (voor het voorstel van wet zie *Kamerstukken II* 2019/2020, 35546, nr. 2). Via art. 58 Gemeentewet is die bepaling ook van toepassing bij collegebesluiten. Ik ben benieuwd hoe de Afdeling art. 58 Gemeentewet straks zal gaan

toepassen en of er inhoudelijke verschillen zullen zijn met bijvoorbeeld deze uitspraak.

Er is nog een ander punt van onduidelijkheid dat ik kort wil aanstippen. Behalve het tweede lid van de Awb had de Afdeling in de Veerse zaak wellicht ook het eerste lid van art. 2:4 Awb kunnen gebruiken. Niet geheel duidelijk is in welke gevallen de Afdeling de voorkeur geeft aan het eerste lid en in welke gevallen aan het tweede lid.

15. Al met al heeft de Afdeling met deze Veerse zaak een potentieel baanbrekende uitspraak gedaan. Uit deze uitspraak lijkt te volgen dat art. 2:4 lid 2 Awb geschonden kan zijn ook als een behoorlijke mate van onzekerheid bestaat dat een wethouder een persoonlijk belang bij een besluit heeft en ook als een behoorlijke mate van onzekerheid bestaat dat die wethouder de inhoud van het besluit heeft gestuurd (vgl. eerder ook al in een wat andere context ABRvS 6 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW7592, r.o. 2.14.1, *AB* 2013/73, m.nt. C.J. Wolswinkel (*kramenzetters Albert Cuyppmarkt*)). Zo bezien verweeft de Afdeling de notie van 'schijn van' in die bepaling (vgl. ook M.H.W.C.M. Theunisse, 'Artikel 2:4 Awb gewogen: de rol van schijn van vooringenomenheid en schijn van belangenverstremgeling', «JBplus» 2019/3, in het bijzonder par. 4.1 en voetnoot 40). Bij art. 2:4 Awb heeft de burger niet zelden te kampen met bewijsproblemen. Of art. 2:4 Awb dan van toepassing en uiteindelijk geschonden is, is afhankelijk van het beetje bewijs dat er is en van de welwillendheid van de rechter. In eerder rechtspraak heeft de Afdeling het bestuursorgaan vaak het voordeel van de twijfel gegeven. In deze uitspraak doet zij dat niet. Eén zwaluw maakt nog geen zomer, maar als de Afdeling haar benadering uit deze uitspraak doortrekt, dan kan art. 2:4 Awb aan belang winnen als integriteitsnorm. (Voor zolang dat voor de raad en het college duurt, gelet op de hiervoor aangehaalde Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur.) Een interpretatie als in de Veerse zaak vergroot de kans dat niet-integere besluiten uit de rechtsorde kunnen worden verwijderd. Daarmee wordt bijgedragen aan het vertrouwen van de burger in (de integriteit van) de overheid (zie over het belang daarvan bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 1988/1989, 21221, nr. 3 (MvT), p. 54; vgl. in de Europese context r.o. 26 van HvJ EU 27 maart 2019, C-680/16, ECLI:EU:C:2019:257, m.nt. B. Kaya «JB» 2019/118 (*Dr. August Wolff GmbH & Co. KG Arzneimittel/Commissie*)).

De auteur dankt Raymond Schlössels voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit naschrift.

M.H.W.C.M. Theunisse

Promovendus aan de Radboud Universiteit te Nijmegen en verbonden aan de sectie Bestuursrecht en het Onderzoekscentrum voor Staat en Recht (SteR).

165

De rechtbank heeft ten onrechte bepaald dat een nadere zitting achterwege blijft, een te korte termijn gesteld om te reageren op een arrest van het EHRM en de reactie van de staatssecretaris daarop en had de kort buiten de termijn ingediende reactie bij haar oordeel moeten betrekken

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

29 juli 2021, nr. 202103001/1/V1,

ECLI:NL:RVS:2021:1710

(mr. Verburg, mr. Bijloos, mr. Drop)

Hoger beroep vreemdelingenzaken. Nadere zitting. Reactietermijn arrest EHRM.

[Awb art. 8:57]

Als de rechtbank na een zitting een tussenuitspraak in het kader van een bestuurlijke lus (artikelen 8:51a en 8:80a Awb) doet, kan de rechtbank in beginsel zelf beslissen of daarna nog een nadere zitting nodig is (art. 8:57 lid 2 Awb). In dit geval doet zich dat niet voor. In deze zaak is dus alleen de vraag of is voldaan aan de vereisten in art. 8:57 lid 1 Awb om af te zien van een nadere zitting. De vreemdelingen voeren terecht aan dat de rechtbank, nadat de behandeling van de zaak was aangehouden met de beslissing van 10 oktober 2019, nader onderzoek ter zitting achterwege heeft gelaten en uitspraak heeft gedaan zonder hen te wijzen op hun recht ter zitting te worden gehoord. De vreemdelingen hebben zelf ook geen bericht gestuurd aan de rechtbank dat zij afzien van hun recht op een zitting te worden gehoord. De rechtbank heeft dan ook, gelet op art. 8:57 lid 1 Awb,