

ECLI

ECLI:NL:RVS:2021:1693

Datum uitspraak

28 juli 2021

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 17 september 2020 heeft de raad van de gemeente Breda van de gemeente Breda het bestemmingsplan "Ginneken, Baronielaan 228" vastgesteld. Het plan voorziet in verschillende ontwikkelingen op het perceel op de hoek van de Baronielaan en de Okeghemlaan in Breda. Die ontwikkelingen omvatten de transformatie van Villa Trianon, een rijksmonument aan de Baronielaan 228, tot maximaal twee woningen, een kantoorruimte of een combinatie van deze twee functies, de bouw van een gebouw met twaalf appartementen op het achterterrein van de villa en de bouw van drie woningen aan de Okeghemlaan, alsmede het herstel van het resterende park rond de villa. Het appartementengebouw van de VvE staat direct ten westen van het park rond de villa. [appellant sub 2] woont aan de [locatie A], direct ten noorden van de villa. [appellant sub 2] is daarnaast eigenaar van een ten westen van zijn woning gelegen perceel dat langs de noordelijke grens van het plangebied loopt.

Volledige tekst

202006368/1/R2.

Datum uitspraak: 28 juli 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. VVE Okeghemlaan 17-39c (hierna: de VvE), gevestigd te Breda,
 2. [appellant sub 2], wonend te Breda,
- appellanten,

en

de raad van de gemeente Breda,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 17 september 2020 heeft de raad van de gemeente Breda het bestemmingsplan "Ginneken, Baronielaan 228" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben de VvE en [appellant sub 2] beroep ingesteld.

De VvE en SoMa Vastgoed B.V. hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 31 mei 2021, waar de VvE, vertegenwoordigd door [gemachtigde] en bijgestaan door mr. P.R. Botman, advocaat te Tilburg, [appellant sub 2], bijgestaan door mr. M.P. Wolf en mr. L. Prinsen, beiden advocaat te Breda, en de raad, vertegenwoordigd door mr. A.J.A. Onderwater-Sacharias, J.D. Geschiere en W. Schuitema, zijn verschenen. Voorts is ter zitting SoMa Vastgoed B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde] en bijgestaan door mr. T.E.P.A. Lam en mr. M. van Moorsel, beiden advocaat te Nijmegen, als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan voorziet in verschillende ontwikkelingen op het perceel op de hoek van de Baronielaan en de Okeghemlaan in Breda. Die ontwikkelingen omvatten de transformatie van Villa Trianon (hierna: de villa), een rijksmonument aan de Baronielaan 228, tot maximaal twee woningen, een kantoorruimte of een combinatie van deze twee functies, de bouw van een gebouw met twaalf appartementen op het achterterrein van de villa en de bouw van drie woningen aan de Okeghemlaan, alsmede het herstel van het resterende park rond de villa.

Het appartementengebouw van de VvE staat direct ten westen van het park rond de villa. [appellant sub 2] woont aan de [locatie A], direct ten noorden van de villa. [appellant sub 2] is daarnaast eigenaar van een ten westen van zijn woning gelegen perceel dat langs de noordelijke grens van het plangebied loopt. De gronden van [appellant sub 2] grenzen dus aan bijna de gehele noordzijde van het plangebied.

Toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Ladder voor duurzame verstedelijking

3. [appellant sub 2] en de VvE betogen dat het plan in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) is vastgesteld. [appellant sub 2] en de VvE voeren hiertoe aan dat de kwantitatieve behoefte aan de ontwikkeling onvoldoende is

onderbouwd. Volgens hen is onvoldoende onderzocht of bestaande gebouwen, zoals leegstaande kantoren, hadden kunnen worden getransformeerd tot woningen. In dit verband is volgens hen onduidelijk waarom in het koetshuis geen woningen zijn voorzien en waarom de villa op grond van het plan als kantoor mag worden blijven gebruikt. Verder is volgens [appellant sub 2] en de VvE ten onrechte geen onderzoek verricht naar de behoefte aan woningen in het duurdere segment. De VvE wijst erop dat op verschillende locaties op zeer korte afstand van het plangebied al wordt voorzien in dure en luxe appartementen en patiowoningen, met dien verstande dat op die locaties geen afbreuk wordt gedaan aan het woon- en leefklimaat van omwonenden en een rijksmonument. Daarnaast volgt uit de Structuurvisie "Breda 2030, Keuzes maken in een dynamische tijd", die is vastgesteld door de raad op 26 september 2013 (hierna: de Structuurvisie), dat in de huidige planvoorraad veel grote koopappartementen en duurdere woningen zijn opgenomen. Blijkens de Structuurvisie bestaat behoefte aan een ander type woningen, zo stelt de VvE.

3.1. De raad stelt zich op het standpunt dat aan de woningen waarin het plan voorziet behoefte bestaat.

3.2. In artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is de ladder voor duurzame verstedelijking opgenomen. Daarin is bepaald:

"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."

3.3. Het plan maakt de bouw van maximaal 17 woningen mogelijk en voorziet daarmee in zoverre in een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Dat is tussen partijen ook niet in geschil. Het geschil spitst zich toe op de vraag of de behoefte aan die ontwikkeling toereikend is onderbouwd. Op dit punt overweegt de Afdeling het volgende.

3.4. In paragraaf 3.2.3 van de plantoelichting is beschreven dat de provinciale "Bevolkings- en woningbehoefteprognose Noord-Brabant, actualisering 2020" richtinggevend is voor het woningbouwprogramma van de gemeente Breda. Hierin wordt de kwantitatieve woningbehoefte in Breda geraamd op het toevoegen van ongeveer 9.000 woningen in de periode tot en met 2030. Verder staat in de plantoelichting dat de Brabantse woningvoorraad tot 2030 nog met 120.000 woningen moet groeien. Met de toevoeging van de in het plan voorziene woningen wordt dus een bijdrage geleverd aan de groeiende regionale en provinciale woningbehoefte, zo wordt in de plantoelichting geconcludeerd. [appellant sub 2] en de VvE hebben dit niet weersproken.

Verder is in de plantoelichting beschreven dat de met het plan mogelijk gemaakte woningen worden aangeboden in het duurdere koopsegment en dat zij deels levensloopbestendig zijn. De Afdeling overweegt dat de omstandigheid dat in de Structuurvisie staat dat veel grote koopappartementen en duurdere grondgebonden woningen deel uitmaken van de planvoorraad en dat er een mismatch is tussen vraag en aanbod van woningen niet betekent dat er geen behoefte bestaat aan woningen in het duurdere segment. In paragraaf 3.5.5 van de plantoelichting is opgenomen dat de wijken Ginneken en Ruitersbos respectievelijk binnen de gebiedsprofielen Zuid-Oost en Zuid liggen en dat doorstroming in deze wijken het vraagstuk is. Dit kan door het toevoegen van (levensloopbestendige) woningen voor ouderen. Het toevoegen van woningen in met name de duurdere koop- en huursector is wenselijk om invulling te geven aan het schaarser worden woningaanbod voor gezinnen en werkenden in

het meer luxe woonmilieu, zo staat in de plantoelichting. Om inwoners uit de wijk Ruitersbos en de woningen in het Ginneken te verleiden door te stromen, zijn nieuwe woningen en appartementen in het duurdere segment nodig, zo is tot slot in de plantoelichting beschreven. Hetzelfde beleidsvoornemen is opgenomen in de Structuurvisie, waarin het bevorderen van de doorstroming op de woningmarkt ook wenselijk wordt geacht. In zoverre heeft de raad rekening gehouden met de uitgangspunten zoals opgenomen in de Structuurvisie.

3.5. De Afdeling ziet in wat [appellant sub 2] en de VvE hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat de zojuist onder 3.4 gegeven beschrijving van de behoefte onjuist of onvolledig is. Nu er een behoefte bestaat waarin binnen bestaand stedelijk gebied wordt voorzien, is de raad in het kader van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro niet gehouden om te beoordelen of ook elders binnen bestaand stedelijk gebied in de behoefte zou kunnen worden voorzien. Overigens heeft de raad over het koetshuis toegelicht dat dit te klein is om voldoende woningen in te realiseren. Naar het oordeel van de Afdeling is het plan dan ook niet in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro vastgesteld.

Het betoog slaagt niet.

Cultuurhistorische waarden

4. [appellant sub 2] en de VvE betogen dat de verwezenlijking van het plan zal leiden tot een aantasting van de cultuurhistorische waarden in het plangebied.

[appellant sub 2] en de VvE wijzen in dit verband op het met het plan mogelijk gemaakte appartementengebouw. [appellant sub 2] en de VvE voeren aan dat dit appartementengebouw te dichtbij de villa komt te staan, waardoor geen recht wordt gedaan aan de zelfstandige kwaliteit van het monument. Ook past de nieuwbouw qua aard en schaal niet bij het monument, omdat het appartementengebouw geen ensemble met de villa vormt, zo voert [appellant sub 2] aan. Daarbij komt dat het appartementengebouw volgens [appellant sub 2] en de VvE goed zichtbaar zal zijn vanaf de openbare weg, wat volgens hen ook in strijd is met artikel 6.2 van de planregels. [appellant sub 2] acht het verder onbegrijpelijk dat de dubbelbestemming "Waarde - Beschermd Stadsgezicht" niet aan alle gronden in het plangebied is toegekend. Verder betogen [appellant sub 2] en de VvE dat het plan wat betreft het appartementengebouw niet met de vereiste zorgvuldigheid tot stand is gekomen. Volgens de VvE is onduidelijk of de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit (hierna: de welstandscommissie) bij het afgeven van een positief welstandsadvies over alle relevante stukken beschikte, zoals een schets van de toekomstige situatie, omdat de VvE betwijfelt of onder die omstandigheden een positief advies zou zijn gegeven. Ook wijst [appellant sub 2] erop dat de raad niets heeft gedaan met de reactie van de provincie waarin is vermeld dat het slopen van het koetshuis en de bouw van een appartementengebouw in de tuin van de villa invloed heeft op de beleving van de cultuurhistorische waarden van de villa.

De VvE betoogt verder dat onvoldoende in het plan is geborgd dat de tuin rond de villa met inachtneming van de cultuurhistorische waarden wordt hersteld. Ook is volgens haar onduidelijk op welke manier dit zal worden gerealiseerd. Ter onderbouwing wijst de VvE op notulen van de welstandscommissie.

4.1. In paragraaf 5.6 van de plantoelichting is de raad ingegaan op de cultuurhistorische waarden van het plangebied. Daarin staat onder meer dat de villa een rijksmonument is. Onder de bescherming vallen onder andere ook de tuin en het hekwerk. Het koetshuis valt buiten de monumentenbescherming. In de toelichting is voorts uiteengezet dat de gronden in het plangebied grotendeels de dubbelbestemming "Waarde - Beschermd Stadsgezicht"

hebben. Deze gronden maken deel uit van het Beschermd Stadsgezicht Breda (uitbreiding), een stads- en dorpsgezicht als bedoeld in artikel 35 van de Monumentenwet 1988. Verder volgt uit de plantoelichting dat de villa blijkens de cultuurhistorische waardenkaart een hoge cultuurhistorische waarde heeft. Aan het plan is voorts ten grondslag gelegd de "Tuinhistorische waardestelling, Villa Trianon, Baronielaan 228 te Breda", opgesteld door SB4 op 24 oktober 2016 en gevoegd als bijlage 2 bij de plantoelichting, (hierna: de tuinhistorische waardestelling). Daarin is de cultuurhistorische waarde van het direct om de villa gelegen deel van de tuin als positief aangemerkt, de cultuurhistorische waarde van het ten zuiden van de villa gelegen deel van de tuin is als hoog gekwalificeerd en het meest westelijke, achter de villa gelegen, deel van de tuin heeft een indifferente cultuurhistorische waarde.

4.2. Aan bijna alle gronden in het plangebied is naast de bestemming "Wonen" of de bestemming "Groen" de dubbelbestemming "Waarde - Beschermd Stadsgezicht" toegekend. Alleen aan een klein deel van het meest zuidwestelijk gelegen deel van de gronden is die dubbelbestemming niet toegekend.

[appellant sub 2] heeft aangevoerd dat de dubbelbestemming "Waarde - Beschermd Stadsgezicht" ten onrechte niet ook aan die gronden is toegekend. De Afdeling overweegt dat de begrenzing van de dubbelbestemming "Waarde - Beschermd Stadsgezicht" overeenkomt met de begrenzing beschermd stadgezicht Breda (uitbreiding) op de begrenzingkaart behorende bij het aanwijzingsbesluit Beschermd Gezicht 207. Alleen al om deze reden verschilt de situatie ter plaatse van de gronden waaraan niet de dubbelbestemming "Waarde - Beschermd Stadsgezicht" is toegekend van de situatie ter plaatse van de gronden waaraan die dubbelbestemming wel is toegekend.

4.3. Artikel 4.2.5 van de planregels luidt:

"Ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - 3" geldt dat:

- a. de omgevingsvergunning voor bouwen uitsluitend kan worden verleend nadat de omgevingsvergunning voor restauratie van het bestaande pand ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - 1" is verleend conform het restauratieplan zoals opgenomen in bijlage 1 van deze regels;
- b. uitsluitend gestart mag worden met de bouw ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - 3" indien eerder of minimaal gelijktijdig is/wordt gestart met de restauratie van het bestaande pand ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - 1" conform de verleende omgevingsvergunning zoals bedoeld onder a."

Artikel 6.1 van de planregels luidt:

"De voor "Waarde - Beschermd stadsgezicht" aangewezen gronden zijn, behalve voor de andere daar voorkomende bestemmingen, mede bestemd voor het behoud en het herstel van actuele en het benutten van potentiële cultuurhistorische waarden binnen het beschermd stadsgezicht."

Artikel 6.2 van de planregels luidt:

"In afwijking van het bepaalde bij de andere bestemmingen geldt voor het bouwen van bouwwerken dat het vergroten en/of veranderen van de bestaande bebouwing uitsluitend is toegestaan, indien de vergroting en/of verandering niet zichtbaar is vanaf de openbare weg."

Artikel 6.3 van de planregels luidt:

"Het bevoegd gezag kan met een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in artikel

6.2 teneinde:

a. de bestaande bebouwing te vergroten en/of te veranderen, mits geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de cultuurhistorische waarde van het pand of object gelet op:

1. bouwmassa naar hoofdafmeting en onderlinge verhoudingen;
2. dakvorm, nokrichting, dakhelling, dakoverstekken, goot- en daklijsten en schoorstenen;
3. gevelindeling naar ramen, deuren en erkers;

b. het verbouwen van twee zijdelings aan elkaar grenzende gebouwen, op geen van welke deze ontheffing eerder is toegepast, tot één geheel, mits:

1. er geen (delen van) muren worden verwijderd met monumentale waarden;
2. de karakteristieke, met de historische ontwikkeling samenhangende ruimtelijke structuur en stedenbouwkundige kwaliteit van het beschermd stadsgezicht niet onevenredig wordt aangetast;

c. alvorens over de omgevingsvergunning te beslissen, wint het bevoegd gezag schriftelijk advies in bij de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit over de aanvraag en de eventueel daar aan te stellen voorwaarden."

4.4. De Afdeling overweegt als volgt. Gelet op artikel 4.2.5 van de planregels wordt de villa gerestaureerd. Daarnaast wordt het later gebouwde en naast de villa aanwezige koetshuis gesloopt. Het koetshuis staat in een deel van de tuin dat vanuit cultuurhistorisch oogpunt als "positief" is aangemerkt. Uit de toelichting van de raad volgt dat de restauratie van de villa en de sloop van het koetshuis een positief effect op de cultuurhistorische waarden van de villa hebben. In het advies van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed van 21 april 2021 over de omgevingsvergunning voor het wijzigen van de villa is opgemerkt dat de villa door de restauratie en door de sloop van het koetshuis de historische omvang en de vrijstaande positie in de tuin terugkrijgt.

Wat betreft de bebouwing overweegt de Afdeling als volgt. Het appartementengebouw mag op grond van het plan op een afstand van ongeveer 14 m van de villa worden gerealiseerd. De raad heeft ter zitting toegelicht dat hij dit vanuit ruimtelijk oogpunt aanvaardbaar acht. Het appartementengebouw komt in vergelijking met het te slopen koetshuis verder van de villa en dieper in de tuin te staan. De cultuurhistorische waarde van dat deel van de tuin is blijkens de tuinhistorische waardestelling deels "positief" en deels "indifferent". Het deel van de tuin dat een hoge cultuurhistorische waarde heeft, blijft onbebouwd. Omdat het appartementengebouw op de gronden met een indifferente cultuurhistorische waarde nauwelijks zichtbaar zal zijn vanaf de openbare weg, is gewaarborgd dat de toegevoegde bouwmassa minimaal effect heeft op de cultuurhistorisch waardevolle bebouwing aan de Baronielaan, zo volgt uit de plantoelichting. Daarin staat verder dat onderzoek is gedaan naar de optimale plaatsing van de bouwmassa in de zichtlijn vanaf de Baronielaan. Dat het appartementengebouw wel in enige mate zichtbaar zal zijn vanaf de openbare weg betekent niet dat dit in strijd zal zijn met artikel 6.2 van de planregels, zoals [appellant sub 2] en de VvE betogen. Artikel 6.2 van de planregels is immers alleen van toepassing als bestaande bebouwing wordt vergroot en/of veranderd, en niet op nieuwbouw, zoals hier aan de orde. [appellant sub 2] heeft gewezen op het standpunt van de provincie dat het slopen van het koetshuis en het realiseren van het appartementengebouw in de tuin invloed heeft op de beleving van de cultuurhistorische waarden van de villa. In de plantoelichting is hierover opgemerkt dat ervoor is gekozen om het koetshuis te slopen en om het

appartementengebouw in de noordwestelijke hoek van de tuin te bouwen. Andere, meer waardevolle delen van de tuin zullen daardoor niet door de nieuwbouw worden verstoord, aldus de plantoelichting. Verder is niet gebleken dat de welstandscommissie een onvolledig beeld had van de toekomstige situatie.

Over de tuin overweegt de Afdeling als volgt. Ter zitting is toegelicht dat de exacte inrichting van de tuin in het kader van de monumentenvergunning zal worden geborgd. Bovendien is in paragraaf 4.1.6 van de plantoelichting beschreven dat de herinrichting van de parkachtige tuin zo is vormgegeven dat het oorspronkelijke tuinontwerp uit 1910 zoveel mogelijk wordt gerespecteerd. De tuin blijft zoveel mogelijk in de huidige staat behouden, maar wordt ook versterkt voor de toekomst. Het voorlopige ontwerp doet zoveel als mogelijk recht aan de posities van de meest fundamentele bomen in het oorspronkelijke tuinplan. Behoud van de twee karakteristieke vijvers en het deels terugbrengen van de assen van de kruisvijver zijn het uitgangspunt naast het waar mogelijk en wenselijk versterken van de groenstructuren. De bestaande kruisvijver wordt gerestaureerd. De vijver ten westen van de villa wordt verschoven richting het oosten en in dezelfde vorm en omvang opnieuw gemaakt. Op deze manier kan deze vijver als karakteristiek behouden blijven, aldus de plantoelichting. Ook is in de plantoelichting een tekening opgenomen van de beoogde inrichting van de tuin. Gelet hierop heeft de raad het vanuit ruimtelijk oogpunt niet nodig hoeven achten om de exacte inrichting van de tuin in het plan te verzekeren.

Gelet op het voorgaande heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de cultuurhistorische waarden in het plangebied niet in de weg staan aan de verwezenlijking van het plan.

Het betoog slaagt niet.

Kantoor en wonen

5. [appellant sub 2] en de VvE betogen dat het plan ter plaatse van de gronden met de bestemming "Wonen" en de aanduiding "kantoor" ten onrechte zowel wonen als kantoren mogelijk maakt omdat beide functies andere ruimtelijke gevolgen hebben. In het plan is niet nader gespecificeerd wat onder "kantoor" moet worden verstaan. Dat is in strijd met de rechtszekerheid want het betekent dat er honderden mensen in de villa kunnen werken. Volgens [appellant sub 2] en de VvE zal dat grotere gevolgen voor hun woon- en leefklimaat hebben dan in het geval waarin in de villa twee woningen zullen worden gerealiseerd. [appellant sub 2] en de VvE stellen dat hun belangen dan ook onvoldoende bij de besluitvorming zijn betrokken en afgewogen.

5.1. Artikel 4.1 van de planregels luidt, voor zover relevant, als volgt:

"De voor "Wonen" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. wonen, al dan niet in combinatie met ruimte voor een aan huis verbonden beroeps- of bedrijfsactiviteit, met dien verstande dat kamerverhuur niet is toegestaan;

b. ter plaatse van de aanduiding "kantoor": tevens voor kantoren zonder baliefunctie;

[...]."

Artikel 1.36 van de planregels luidt als volgt:

"kantoor

een gebouw ten behoeve van een bedrijf of instelling waarvan de werkzaamheden bestaan

uit het bedrijfsmatig verlenen van diensten waarbij het publiek niet of slechts in ondergeschikte mate rechtstreeks te woord wordt gestaan en geholpen."

5.2. Aan de gronden waarop de villa staat is in het plan de bestemming "Wonen" en de aanduiding "kantoor" toegekend. Op grond van artikel 4.1 van de planregels zijn die gronden zowel bestemd voor wonen als voor kantoren zonder baliefunctie. De gronden hebben tevens de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - 1". Op grond van artikel 4.2.1 onder c van de planregels mogen op die gronden maximaal 2 woningen worden gerealiseerd.

De raad heeft erkend dat ten onrechte niet in het plan is vastgelegd dat ter plaatse van de gronden met de aanduiding "kantoor" maximaal 752 m² bruto vloeroppervlak (hierna: bvo) kantoor mag worden gerealiseerd. De raad acht een grotere oppervlakte kantoor niet wenselijk. Omdat de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dat hij bij het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, is het bestreden besluit onzorgvuldig voorbereid voor zover daarin niet is opgenomen dat ter plaatse van de gronden met de aanduiding "kantoor" maximaal 752 m² bvo kantoor mag worden gerealiseerd.

Het betoog slaagt in zoverre.

5.3. De Afdeling zal onder 30 zelf in de zaak voorzien door te bepalen dat ter plaatse van de gronden met de aanduiding "kantoor" maximaal 752 m² bvo kantoor mag worden gerealiseerd. In het vervolg van deze uitspraak zal de Afdeling er dan ook van uitgaan dat dit in het plan is neergelegd.

5.4. De Afdeling overweegt verder als volgt. De raad heeft erop gewezen dat ter plaatse van de villa kantoren met baliefunctie niet zijn toegestaan en dat daar maximaal 752 m² bvo kantoor mag worden gerealiseerd, zodat het aantal bezoekers en het aantal verkeersbewegingen beperkt blijft. Ook heeft de raad toegelicht dat de villa in de huidige situatie al wordt gebruikt als kantoor. Gelet op de omvang van de villa en de aard van de kantoren die daar mogen worden gevestigd, heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de ruimtelijke gevolgen van de realisatie van kantoren in de villa niet zodanig zullen zijn dat daardoor bij de woningen van de VvE en [appellant sub 2] geen sprake meer zal zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Daarnaast heeft de raad in redelijkheid zowel de functie "Wonen" als de functie "kantoor" of een combinatie daarvan aanvaardbaar kunnen achten. Dat de functies wonen en kantoor verschillende ruimtelijke gevolgen hebben, zoals [appellant sub 2] en de VvE aanvoeren, maakt niet dat beide functies, apart of in combinatie, op de betreffende locatie om die reden niet aanvaardbaar zijn. De raad heeft de gronden met de bestemming "Wonen" en de aanduiding "kantoor" dan ook in redelijkheid voor zowel wonen als kantoren zonder baliefunctie kunnen bestemmen.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

Aanbouwen, uitbouwen en bijgebouwen

6. [appellant sub 2] betoogt dat de realisering van aanbouwen, uitbouwen en bijgebouwen bij woningen ter plaatse van de gronden met de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - 1" en de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - 3" op grond van artikel 4.2.1, onder h, van de planregels niet zijn toegestaan. Volgens hem is onduidelijk hoe dit verbod zich verhoudt tot de mogelijkheid om op basis van artikel 2, aanhef en onder 3, van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) vergunningvrij bijbehorende bouwwerken op te richten. Ook is onduidelijk of dergelijke aanbouwen, uitbouwen en bijgebouwen wel zijn toegestaan bij

kantoren.

6.1. Artikel 4.2.1, onder h, van de planregels luidt als volgt:

"aan- uitbouwen en bijgebouwen zijn niet toegestaan bij de woningen ter plaatse van de "specifieke bouwaanduiding - 1" en "specifieke bouwaanduiding - 3". De aanduiding "specifieke bouwaanduiding - 1" heeft betrekking op de villa. De grenzen van die aanduiding vallen samen met de grenzen van het bouwvlak van de villa. De aanduiding "specifieke bouwaanduiding - 3" heeft betrekking op het voorziene appartementengebouw. Ook in dat geval vallen de grenzen van de aanduiding samen met die van het bouwvlak van het appartementengebouw.

6.2. Over het standpunt van [appellant sub 2] dat onduidelijk is of aanbouwen, uitbouwen en bijgebouwen zijn toegestaan bij kantoren, overweegt de Afdeling als volgt. Aan de gronden waarop het appartementengebouw is voorzien is de bestemming "Wonen" met onder andere de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - 3" toegekend. Aan de gronden waarop de villa staat zijn de bestemming "Wonen" en onder andere de aanduidingen "kantoor" en "specifieke bouwaanduiding - 1" toegekend. Uitsluitend op die laatste gronden zijn ook kantoren zonder baliefunctie toegelaten. Door de raad is toegelicht dat hij heeft beoogd dat ook in geval daar kantoren worden opgericht geen aanbouwen, uitbouwen en bijgebouwen mogen worden gebouwd. In artikel 4.2.1, onder h, van de planregels is echter uitdrukkelijk bepaald dat aanbouwen, uitbouwen en bijgebouwen niet zijn toegestaan bij de woningen. Naar het oordeel van de Afdeling kan daaruit niet worden afgeleid dat aanbouwen, uitbouwen en bijgebouwen ook niet zijn toegestaan bij kantoren op de gronden met de bestemming "Wonen".

Het betoog slaagt. De Afdeling zal onder 30 zelf in de zaak voorzien door te bepalen dat aan artikel 4.2.1, onder h, van de planregels de zinsnede "of bij de kantoren" wordt toegevoegd, zodat deze bepaling na een kleine tekstuele correctie als volgt komt te luiden: "aan-, uitbouwen en bijgebouwen zijn niet toegestaan bij de woningen of bij de kantoren ter plaatse van de "specifieke bouwaanduiding - 1" en "specifieke bouwaanduiding - 3". In het vervolg van deze uitspraak zal de Afdeling er dan ook van uitgaan dat artikel 4.2.1, onder h, zo luidt.

6.3. Over het betoog van [appellant sub 2] dat onduidelijk is hoe het verbod in artikel 4.2.1, onder h, van de planregels zich verhoudt tot de mogelijkheid om op basis van artikel 2, aanhef en onder 3, van Bijlage II van het Bor vergunningvrij bouwwerken op te richten, overweegt de Afdeling als volgt.

Op grond van deze laatste bepaling kunnen in het achtererfgebied zonder omgevingsvergunning op de grond staande bijbehorende bouwwerken worden opgericht. Op grond van artikel 1, eerste lid, van dezelfde bijlage II van het Bor en de daarin opgenomen definitie van "erf" kan de planwetgever vergunningvrije bebouwing uitsluiten door de inrichting van het erf ten dienste van het gebruik van het hoofdgebouw te verbieden.

In dit geval is aan de gronden die direct zijn gelegen bij de gebouwen die zijn voorzien ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - 1" en "specifieke bouwaanduiding - 3" (hierna: de bedoelde gronden) naast de bestemming "Wonen" de dubbelbestemming "Waarde - Beschermd Stadsgezicht" toegekend. Deze gronden zijn mede bestemd voor het behoud en het herstel van actuele en het benutten van potentiële cultuurhistorische waarden. In artikel 4.2.1, onder h, van de planregels is een verbod opgenomen om de bedoelde gronden te bebouwen. De raad heeft toegelicht dat met deze planregeling bedoeld is de inrichting van het erf ten dienste van het gebruik van het hoofdgebouw te verbieden, zodat de bepalingen, die vergunningvrij bouwen in de zin van artikel 2, aanhef en onder 3, van

bijlage II van het Bor mogelijk maken, niet van toepassing zijn. De raad heeft verder toegelicht dat de opgenomen beperkingen strekken ter bescherming van de daar aanwezige cultuurhistorische waarden. Hiermee is naar het oordeel van de Afdeling deugdelijk gemotiveerd dat de planregeling, gelet op de locatie-specifieke omstandigheden, strekt tot een goede ruimtelijke ordening.

Gelet op het voorgaande moet het er in dit geval voor worden gehouden dat hiermee de inrichting van de bedoelde gronden ten dienste van het gebruik van het hoofdgebouw is verboden als bedoeld in de definitie van het begrip "erf" in het eerste lid van artikel 1 van bijlage II van het Bor, zodat die gronden niet kunnen worden aangemerkt als "erf" in de zin van die bepaling en aldus vergunningvrije bebouwing is uitgesloten. Dit brengt met zich mee dat op de bedoelde gronden ook niet vergunningvrij bouwwerken kunnen worden opgericht.

Het betoog slaagt niet.

Voorwaardelijke verplichting restauratie

7. [appellant sub 2] en de VvE betogen dat ten onrechte niet in het plan is geborgd dat de noodzakelijke restauratiewerkzaamheden aan Villa Trianon ook daadwerkelijk zullen worden afgerond. In het plan is slechts bepaald dat pas met de bouw van de appartementen mag worden begonnen indien eerder of ten minste gelijktijdig wordt gestart met de restauratiewerkzaamheden. Volgens [appellant sub 2] is bovendien onduidelijk hoe kan worden afgedwongen dat met de restauratie zal worden begonnen.

7.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de restauratie van de villa voldoende in het plan is geborgd door middel van de in artikel 4.2.5 van de planregels opgenomen voorwaardelijke verplichting. Daarin wordt verwezen naar bijlage 1 bij de planregels, waarin het "Restauratieplan villa Trianon" is opgenomen. De raad acht het niet nodig dat in het plan wordt vastgelegd dat pas met de bouw van het appartementengebouw mag worden begonnen als de restauratiewerkzaamheden zijn voltooid. Dit is volgens de raad ook onwenselijk omdat de restauratie deels wordt bekostigd uit de verkoop van de appartementen.

7.2. Artikel 4.2.5 van de planregels luidt als volgt:

"Ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - 3" geldt dat:

- a. de omgevingsvergunning voor bouwen uitsluitend kan worden verleend nadat de omgevingsvergunning voor restauratie van het bestaande pand ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - 1" is verleend conform het restauratieplan zoals opgenomen in bijlage 1 van deze regels;
- b. uitsluitend gestart mag worden met de bouw ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - 3" indien eerder of minimaal gelijktijdig is/wordt gestart met de restauratie van het bestaande pand ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - 1" conform de verleende omgevingsvergunning zoals bedoeld onder a."

7.3. De raad heeft te kennen gegeven dat hij het noodzakelijk acht dat de villa wordt gerestaureerd. Op grond van artikel 4.2.5 van de planregels mag uitsluitend worden gestart met de bouw van het appartementengebouw als uiterlijk gelijktijdig wordt gestart met de restauratie van de villa. De Afdeling is van oordeel dat daarmee onvoldoende is geborgd dat de restauratiewerkzaamheden aan de villa ook daadwerkelijk zullen worden afgerond. Op grond van die bepaling is immers slechts verzekerd, zoals [appellant sub 2] en de VvE terecht stellen, dat wordt gestart met de restauratiewerkzaamheden. Gelet hierop heeft de raad niet

geregeld wat hij heeft beoogd te regelen. Het plan is in zoverre in strijd met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

Het betoog slaagt. De Afdeling zal onder 30 zelf in de zaak voorzien door te bepalen dat aan artikel 4.2.5 van de planregels "onder c" wordt toegevoegd, die als volgt komt te luiden: "c. als gebruik strijdig met de bestemming "Wonen" ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - 3" wordt in ieder geval gerekend: het gebruik van gronden met de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - 3" voor wonen, indien de restauratiewerkzaamheden van het bestaande pand ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - 1" niet binnen twee jaar na aanvang van de restauratiewerkzaamheden zijn afgerond conform het restauratieplan zoals opgenomen in bijlage 1 van de planregels."

Parkeerbehoefte

8. De VvE vreest dat de verwezenlijking van het plan zal leiden tot onaanvaardbare parkeeroverlast in de omgeving van het plangebied. Volgens haar is ten onrechte geen rekening gehouden met de omstandigheid dat bezoekers van de voor het publiek open te stellen tuin in de omgeving zullen parkeren. Daarbij komt dat drie parkeerplaatsen zullen verdwijnen als gevolg van de realisatie van de drie voorziene grondgebonden woningen aan de Baronielaan. De VvE wijst erop dat de parkeerdruk in de omgeving van het plangebied in de huidige situatie al hoog is.

[appellant sub 2] voert aan dat de parkeerbehoefte onjuist is berekend. Voor de berekening van de parkeerbehoefte vanwege de kantoorfunctie in de villa had moeten worden uitgegaan van 1.128 m² bvo, wat meebrengt dat niet 9 maar 14 parkeerplaatsen nodig zijn. Daarnaast zijn voor de woningen onjuiste parkeerkencijfers gehanteerd. Volgens [appellant sub 2] had van de normen uit de publicatie "Kencijfers Parkeren en Verkeersgeneratie publicatie 317" (hierna: CROW-publicatie 317) moeten worden uitgegaan, wat betekent dat niet 27,5 maar 42,6 parkeerplaatsen moeten worden gerealiseerd. Voor de aanleg van deze extra benodigde parkeerplaatsen is in het plangebied geen ruimte zonder dat de historische tuin wordt aangetast, aldus [appellant sub 2].

8.1. Ingevolge artikel 11.1.1, onder a, van de planregels wordt een omgevingsvergunning voor het bouwen, veranderen of uitbreiden van gebouwen alleen verleend als wordt aangetoond dat in voldoende mate wordt voorzien in ruimte voor het parkeren of stallen van auto's. Het benodigde aantal parkeerplaatsen wordt vastgesteld aan de hand van de Nota parkeer- en stallingsbeleid Breda, de herijking uit 2013 en de wijzigingen daarvan (hierna: de nota parkeernormen), zo is in artikel 11.1.1, onder c, van de planregels opgenomen.

8.2. De raad heeft met behulp van de nota parkeernormen de parkeerbehoefte van de met het plan maximaal mogelijk gemaakte ontwikkelingen berekend. Op grond daarvan geldt voor de woningen in de villa en de stadswoningen een parkeernorm van 1,9 parkeerplaats per woning. Voor de appartementen wordt uitgegaan van een parkeernorm van 1,5 parkeerplaats per woning en voor kantoren in de villa van 1,2 parkeerplaats per 100 m² bvo.

Voor zover [appellant sub 2] stelt dat van CROW-publicatie 317 had moeten worden uitgegaan, overweegt de Afdeling als volgt. De raad kan een eigen parkeerbeleid vaststellen en is niet verplicht de kengetallen van het CROW te volgen. In wat [appellant sub 2] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid van de nota parkeernormen heeft kunnen uitgaan.

8.3. Gelet op artikel 11.1.1 van de planregels moet bij verlening van de omgevingsvergunning voor het bouwen, veranderen of uitbreiden van gebouwen zijn aangetoond dat er voldoende

parkeerplaatsen overeenkomstig de nota parkeernormen worden aangelegd. In wat is aangevoerd ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat op voorhand duidelijk is dat bij het verlenen van een omgevingsvergunning niet aan dit vereiste kan worden voldaan. Daarbij is van belang dat de gronden waaraan de bestemming "Wonen" is toegekend onder andere zijn bestemd voor bij wonen of kantoren behorende (ondergrondse) parkeervoorzieningen. Blijkens paragraaf 4.3 van de plantoelichting zal het plan de grootste parkeerbehoefte genereren als, naast de drie stadswoningen en de 12 appartementen, 752 m² bvo kantoren en geen woningen in de villa worden gerealiseerd. De parkeerbehoefte bestaat in dat geval uit 33 parkeerplaatsen. In de plantoelichting is beschreven dat in de parkeerkelder onder het appartementengebouw 23 parkeerplaatsen zijn voorzien. Op het maaiveld naast de villa kunnen vier parkeerplaatsen worden aangelegd en bij de stadswoningen kunnen zes parkeerplaatsen worden gerealiseerd, waaronder drie in de vorm van een drive-in garage en drie op maaiveld aldus de plantoelichting. [appellant sub 2] en de VvE hebben niet bestreden dat 33 parkeerplaatsen ook daadwerkelijk in het plangebied kunnen worden gerealiseerd. Wat betreft het betoog van [appellant sub 2] dat voor de berekening van de parkeerbehoefte van de kantoorfunctie had moeten worden uitgegaan van 1.128 m² bvo, overweegt de Afdeling onder verwijzing naar overweging 5.3 dat zij zelf voorzien in het plan zal opnemen dat ter plaatse van de gronden met de aanduiding "kantoor" maximaal 752 m² bvo mag worden gerealiseerd.

De VvE heeft erop gewezen dat als gevolg van de verwezenlijking van het plan drie parkeerplaatsen in het openbaar gebied en op straatniveau zullen verdwijnen. De Afdeling overweegt als volgt. Ter zitting is gebleken dat de ondergrondse afvalcontainers aan de Okeghemlaan, die staan op de locatie waar de drie stadswoningen zijn voorzien, als gevolg van de bouw van die woningen in oostelijke richting zullen worden verplaatst. Dit heeft tot gevolg dat maximaal drie auto's die in de huidige situatie kunnen parkeren op het deel van de stoep waar de bedoelde afvalcontainers als gevolg van de verwezenlijking van het plan zullen komen te staan, daar niet meer zullen kunnen parkeren. Door de raad is hierover ter zitting toegelicht dat in de huidige situatie weliswaar drie auto's op de stoep kunnen worden geparkeerd, maar dat dit geen parkeerplaatsen zijn die nodig zijn om in de parkeerbehoefte van de omgeving te voorzien. Volgens de raad blijft er in de omgeving van het plangebied voldoende ruimte over om te parkeren. Door de raad is in dat verband onder andere gewezen op parkeerplaatsen aan de Valeriusstraat, een zijstraat van de Okeghemlaan. De VvE heeft onvoldoende aannemelijk gemaakt dat deze parkeerplaatsen in voorkomende gevallen niet kunnen worden benut. Wat betreft de stelling van de VvE dat de parkeerdruk in de omgeving van het plangebied in de huidige situatie al groot is, wijst de Afdeling erop dat het niet nodig is dat het plan de bestaande parkeeroverlast in de omgeving, wat daar ook van zij, oplost (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 29 juli 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2410](#), onder 7.2).

Over het betoog van de VvE dat ten onrechte geen rekening is gehouden met de parkeerbehoefte van bezoekers aan de tuin van de villa, overweegt de Afdeling dat de raad terecht heeft gesteld dat geen parkeernormen gelden voor een voor het publiek opengestelde tuin. Daarnaast is door de raad toegelicht dat het openstellen van de tuin naar verwachting niet zal leiden tot een significante toename van de parkeerdruk in de omgeving vanwege de beperkte omvang van de tuin en omdat de tuin alleen overdag publiek toegankelijk zal zijn.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het plan tot onaantoonbare parkeeroverlast zal leiden en dat het plan om die reden niet uitvoerbaar is.

Het betoog slaagt niet.

Parkeergarage

9. [appellant sub 2] en de VvE betogen dat ten onrechte niet in de planregels is vastgelegd hoe de parkeergarage ter plaatse van het appartementengebouw zal worden gerealiseerd. [appellant sub 2] vreest dat deze bovenop het appartementengebouw mag worden aangelegd. De VvE vreest dat het plan erin voorziet dat de parkeergarage geheel verdiept zal worden uitgevoerd. [appellant sub 2] en de VvE voeren aan dat ten onrechte geen nader onderzoek is verricht naar de effecten van de aanleg van een parkeergarage op de grondwaterstand en daarmee op de bomen en het overige groen. In de conclusie van het rapport "Hydrologisch onderzoek verdiepte ligging", dat is opgesteld door Antea Group op 5 december 2019, opgenomen als bijlage 7 bij de plantoelichting, (hierna: het geohydrologisch onderzoek) wordt namelijk geadviseerd om niet voor een geheel verdiepte garage te kiezen, waaruit kan worden afgeleid dat de aanleg van een geheel verdiepte parkeergarage effecten zal hebben op de grondwaterstand. Gelet op de maximale bouwhoogte van 11 m en de omstandigheid dat het appartementengebouw uit drie bouwlagen zal bestaan, is echter aannemelijk dat de parkeergarage geheel verdiept zal worden aangelegd, zo stelt [appellant sub 2]. Bovendien wijst de VvE erop dat het Waterschap Brabantse Delta slechts onder voorbehoud een positief wateradvies heeft gegeven. Het gebrek aan borging leidt volgens [appellant sub 2] en de VvE daarom tot een rechtsonzekere situatie.

[appellant sub 2] stelt voorts dat in het plan ten onrechte geen maximum is verbonden aan de oppervlakte van verharding die ten behoeve van in- en uitritten voor de parkeergarage kan worden aangelegd. [appellant sub 2] vreest dat te veel verharding effect zal hebben op de grondwaterstand en op de flora en fauna op zijn gronden.

9.1. Artikel 4.1 van de planregels luidt, voor zover relevant, als volgt:

"De voor "Wonen" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...]

f. (ondergrondse) parkeervoorzieningen;

[...]."

Artikel 4.2.1 van de planregels luidt, voor zover relevant, als volgt:

"a. uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "bouwvlak" mogen gebouwen worden gebouwd;

[...]

f. in afwijking van het bepaalde in lid a. zijn de in- en uitrit van de ondergrondse parkeergarage ook buiten het bouwvlak toegestaan;

[...]."

Artikel 11.1.1 van de planregels luidt, voor zover relevant, als volgt:

"[...]

b. het parkeren of stallen van auto's dient plaats te vinden in, op of onder het gebouw, dan wel op of onder het onbebouwde terrein dat bij dat gebouw behoort.

[...]"

9.2. De raad heeft het vanuit ruimtelijk oogpunt niet noodzakelijk geacht in het plan vast te leggen hoe de parkeergarage zal worden uitgevoerd.

9.3. Op de gronden waaraan de bestemming "Wonen" is toegekend zijn onder andere (ondergrondse) parkeervoorzieningen toegestaan. Door de raad is toegelicht dat de parkeervoorzieningen onder andere in de vorm van een parkeergarage met 23 parkeerplaatsen zullen worden aangelegd. In het plan is niet vastgelegd op welke wijze de parkeergarage zal worden gerealiseerd.

In paragraaf 4.1.1 van de plantoelichting is een situatieschets opgenomen waaruit blijkt dat de parkeergarage onder het te bouwen appartementengebouw is voorzien. Uit de plantoelichting blijkt dat het waterschap in het kader van vooroverleg, zoals de VvE terecht stelt, onder voorbehoud een positief wateradvies heeft gegeven. Dit voorbehoud had betrekking op het aanvullen van de waterparagraaf met de effecten van de kelder op het grondwater. In paragraaf 5.3 van de plantoelichting staat dat onderzocht is welke effecten de aanleg van een verdiepte dan wel half verdiepte parkeerkelder heeft op de grondwaterstanden in de omgeving en dat de resultaten van dat onderzoek zijn neergelegd in het geohydrologisch onderzoek. In het geohydrologisch onderzoek is beschreven dat de verwachte effecten voor de grondwaterstand na aanleg van de parkeergarage minimaal zullen zijn in zowel het geval waarin de parkeergarage half verdiept wordt uitgevoerd als het geval waarin de parkeergarage geheel verdiept wordt uitgevoerd. Bij de volledig verdiepte parkeerkelder is de grootste grondwaterstandverandering te verwachten. Volgens het geohydrologisch onderzoek gaat het hierbij om ongeveer 5 cm, te weten 2,5 cm opstuwung stroomopwaarts en 2,5 cm verlaging stroomafwaarts. In het geohydrologisch onderzoek wordt geconcludeerd dat deze grondwaterstandswijzigingen een verwaarloosbaar effect hebben op de omgeving. Gelet hierop heeft de raad in redelijkheid zowel een half verdiepte als een geheel verdiepte parkeergarage ruimtelijk aanvaardbaar kunnen achten en heeft de raad geen nader onderzoek hoeven doen naar de effecten van een parkeergarage op de grondwaterstand.

Gelet op het voorgaande heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid niet in het plan hoeven opnemen hoe de ondergrondse parkeergarage zal worden uitgevoerd. Ook ziet de Afdeling gelet op het voorgaande geen aanleiding voor het oordeel dat de raad had moeten uitsluiten dat de parkeergarage op het dak van het appartementengebouw kan worden gerealiseerd.

Het betoog slaagt niet.

9.4. Over het betoog van [appellant sub 2] dat ten onrechte geen maximum oppervlakte aan verharding ten behoeve van in- en uitritten voor de parkeergarage in het plan is opgenomen, overweegt de Afdeling als volgt. Op de gronden met de bestemming "Wonen" is op grond van artikel 4.2.1, onder f, van de planregels de in- en uitrit van de ondergrondse parkeergarage ook buiten het bouwvlak toegestaan. In wat [appellant sub 2] heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat dit meebrengt dat op die gronden zonder meer en onbeperkt verharding ten behoeve van in- en uitritten voor de parkeergarage zal worden aangebracht. De Afdeling ziet daarom ook geen grond voor de niet nader onderbouwde vrees van [appellant sub 2] dat die omstandigheid gevolgen zal hebben voor de grondwaterstand ter plaatse van zijn gronden.

Het betoog slaagt niet.

Verkeer

10. [appellant sub 2] en de VvE stellen dat bij de berekening van de verkeersgeneratie van de met het plan mogelijk gemaakte ontwikkeling van onjuiste uitgangspunten is uitgegaan. Volgens de VvE is de toename van het aantal verkeersbewegingen waartoe de ingebruikname van de villa als kantoor zal leiden ten onrechte buiten beschouwing gebleven. [appellant sub 2] voert aan dat ten behoeve van het kantoor een onjuist bvo is gehanteerd. Omdat de villa uit drie bouwlagen bestaat, had volgens hem moeten worden gerekend met een bvo van 1.128 m², in plaats van 752 m² waarvan de raad is uitgegaan. Daarnaast is wat betreft de voorziene woningen ten onrechte uitgegaan van kencijfer 7,5 motorvoertuigbewegingen per woning per etmaal (mvt/etmaal) en had moeten worden uitgegaan van kencijfer 7,8 mvt/etmaal omdat het plangebied moet worden aangemerkt als "weinig stedelijk". Verder voeren de VvE en [appellant sub 2] aan dat in de plantoelichting wordt uitgegaan van een toename van het aantal verkeersbewegingen van 207 mvt/etmaal, terwijl uit de "Informeel m.e.r.-beoordeling", opgenomen als bijlage 6 bij de plantoelichting, (hierna: de m.e.r.-beoordeling) volgt dat de feitelijke toename 130 mvt/etmaal zal bedragen. Ten slotte betoogt [appellant sub 2] dat er ten onrechte geen rekening mee is gehouden dat de voor het publiek open te stellen tuin extra verkeersbewegingen met zich zal brengen.

10.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de toename van 95 mvt/etmaal die de verwezenlijking van het plan tot gevolg zal hebben aanvaardbaar is.

10.2. Bij de berekening van de verkeersgeneratie waartoe het plan zal leiden heeft de raad gebruik gemaakt van "Kencijfers Parkeren en Verkeersgeneratie publicatie 317" (hierna: CROW-publicatie 317). Uit de plantoelichting volgt dat het kencijfer voor de appartementen en de grondgebonden woningen 7,5 mvt/etmaal per woning bedraagt. Dat kencijfer hoort volgens CROW-publicatie 317 bij een gebied dat als "matig stedelijk" kan worden aangemerkt. De verkeersgeneratie vanwege de woningen bedraagt volgens paragraaf 5.7 van de plantoelichting 142 mvt/etmaal. De verkeersgeneratie van de kantoren in de villa is, anders dan de VvE veronderstelt, wel berekend. Voor de berekening daarvan is uitgegaan van een bvo van 752 m². De toename van het aantal verkeersbewegingen bedraagt op een werkdag 65 mvt/etmaal, zo staat in de plantoelichting. Omdat de nu toegestane functies in het plangebied 112 mvt/etmaal genereren, zal de verwezenlijking van het plan leiden tot een toename van 95 mvt/etmaal op een gemiddelde werkdag, volgens de plantoelichting.

[appellant sub 2] heeft aangevoerd dat voor de berekening van de verkeersgeneratie vanwege de kantoren die in de villa kunnen worden gerealiseerd ten onrechte van een bvo van 752 m² is uitgegaan omdat daar een groter bvo kan worden gerealiseerd. Daarover overweegt de Afdeling onder verwijzing naar overweging 5.3 dat zij zelf voorzien in het plan zal opnemen dat ter plaatse van de gronden met de aanduiding "kantoor" maximaal 752 m² bvo mag worden gerealiseerd.

Wat betreft het standpunt van [appellant sub 2] dat voor de berekening van de verkeersaantrekkende werking van de woningen een onjuist kencijfer is gehanteerd, overweegt de Afdeling als volgt. De raad heeft erop gewezen dat het plangebied aan alle kanten wordt omringd door woningbouw. Gelet op de omgeving van het plangebied heeft de raad het plangebied in redelijkheid kunnen kwalificeren als "matig stedelijk", wat volgens CROW-publicatie 317 neerkomt op 1.000 tot 1.500 adressen per km². Dat het plangebied op zich een rustige uitstraling heeft, zoals [appellant sub 2] stelt, betekent niet dat het plangebied alleen om die reden niet als "matig stedelijk" kan worden aangemerkt.

[appellant sub 2] en de VvE voeren aan dat in de plantoelichting van een andere toename van het aantal mvt/etmaal wordt uitgegaan dan in de m.e.r.-beoordeling. De Afdeling overweegt

dat de feitelijke toename van het aantal verkeersbewegingen volgens de plantoelichting, als gezegd, 95 mvt/etmaal bedraagt. [appellant sub 2] en de VvE hebben de juistheid van deze berekening niet weersproken. Overigens is de toename van het aantal verkeersbewegingen in het kader van de m.e.r.-beoordeling niet onderschat.

Over het betoog van [appellant sub 2] dat de verkeersaantrekkende werking die de tuin tot gevolg zal hebben ten onrechte niet is meegenomen, overweegt de Afdeling als volgt. De raad heeft toegelicht dat de tuin geen verkeersaantrekkende werking zal hebben omdat de tuin niet groot is en daarom slechts een lokale functie, voor 'ommetjes', zal hebben. Gelet op de beperkte omvang van de tuin heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op dit standpunt kunnen stellen.

Gelet op het voorgaande bestaat naar het oordeel van de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad bij de berekening van de verkeersaantrekkende werking van het plan van onjuiste uitgangspunten is uitgegaan. Er bestaat dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het plan in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

Het betoog slaagt niet.

Verkeersveiligheid

11. [appellant sub 2] voert verder aan dat onvoldoende in het plan is gewaarborgd dat de ontsluiting op de Baronielaan verkeersveilig zal zijn. Volgens hem zal als gevolg van het plan meer verkeer van de deze ontsluiting gebruik maken terwijl de ontsluiting smal is en ongelukkig is vorm gegeven. Daardoor wordt onder meer het zicht vanaf en op de ontsluiting belemmerd door geparkeerde auto's langs de Baronielaan, wat verkeersonveilig is omdat vanaf het plangebied een voetpad en een fietspad moet worden overgestoken. Onder de met het plan mogelijk gemaakte omstandigheden zou nooit een vergunning voor de uitweg op grond van artikel 2:6 van de Algemene Plaatselijke Verordening worden verleend, aldus [appellant sub 2].

11.1. Op grond van artikel 4.1, onder g, van de planregels zijn op de voor "Wonen" bestemde gronden onder andere in- en uitritten toegestaan. In paragraaf 4.1.5 van de plantoelichting staat dat de bestaande inrit aan de noordzijde van het plangebied die aansluit op de Baronielaan behouden blijft. Deze inrit dient voor de ontsluiting van de villa, alsook voor de ontsluiting van het appartementencomplex en de onderliggende parkeerkelder, aldus de plantoelichting. Door de raad is onbestreden gesteld dat de ontsluiting in de huidige situatie verkeersveilig is en dat zich daar in het verleden geen ongevallen hebben voorgedaan. Ook is er door de raad op gewezen dat op de Baronielaan maximaal 30 km/u mag worden gereden. Gelet hierop heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de verkeersveiligheid van de ontsluiting niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

Het betoog slaagt niet.

Luchtkwaliteit

12. [appellant sub 2] betoogt dat onvoldoende is onderbouwd dat de normen die gelden voor luchtkwaliteit niet worden overschreden. Hij voert daartoe aan dat onduidelijk is van welke uitgangspunten gebruik is gemaakt, in het bijzonder ten aanzien van het aantal verkeersbewegingen. Ook is met een onjuist bvo aan kantooroppervlak gerekend. Ten slotte is geen rekening gehouden met de effecten van airco's en ventilatoren, aldus [appellant sub 2].

12.1. In de m.e.r.-beoordeling staat dat met de beoogde ontwikkeling 16 woningen worden toegevoegd en dat een dergelijke ontwikkeling in het Besluit niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen) onder de categorie "woningbouw tot 1.500 woningen aan één ontsluitingsweg" valt. Dit betekent volgens paragraaf 5.8 van de plantoelichting dat de ontwikkeling niet in betekende mate bijdraagt aan de luchtkwaliteit ter plaatse en dat nader onderzoek niet noodzakelijk wordt geacht. Verder is in de plantoelichting beschreven dat in het kader van een goede ruimtelijke ordening een indicatie is gegeven van de luchtkwaliteit ter plaatse van het plangebied. Dat is gedaan aan de hand van de NSL-monitoringstool 2019 die bij het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit hoort. Uit de NSL-monitoringstool blijkt dat in 2018 de jaargemiddelde concentraties stikstofdioxide en fijn stof langs de maatgevende Baronielaan ruimschoots onder de grenswaarden lagen.

Gelet op wat onder 10.2 is overwogen is voldoende duidelijk van welke toename van het aantal verkeersbewegingen is uitgegaan. Onder verwijzing naar overweging 5.3 overweegt de Afdeling voorts dat zij zelf voorzien in het plan zal opnemen dat ter plaatse van de gronden met de aanduiding "kantoor" maximaal 752 m² bvo mag worden gerealiseerd.

In wat [appellant sub 2] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat onvoldoende is onderbouwd dat de grenswaarden voor luchtkwaliteit niet worden overschreden. Gelet op het voorgaande heeft de raad zich ook in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan niet zodanige gevolgen heeft voor de luchtkwaliteit dat geen sprake meer is van een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling ziet ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad nader onderzoek had moeten doen naar de effecten van airco's en ventilatoren op de luchtkwaliteit.

Het betoog slaagt niet.

Geluid

13. [appellant sub 2] en de VvE vrezen voor geluidoverlast. Zij stellen daartoe dat als gevolg van verwezenlijking van het plan de gecumuleerde geluidbelasting zal toenemen. Volgens hen is daar onvoldoende onderzoek naar verricht.

[appellant sub 2] en de VvE voeren daartoe aan dat het geluid van ventilatoren en airco-installaties van de beoogde parkeergarage en het voorziene appartementengebouw ten onrechte niet is meegenomen bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid van het plan. Ook had volgens [appellant sub 2] rekening moeten worden gehouden met het stemgeluid van bezoekers van de tuin, medewerkers van de kantoren en bewoners van het appartementengebouw. [appellant sub 2] wijst er in dit verband op dat een wandelpad over de volle lengte van de grens van het plangebied met zijn perceel ligt.

Met betrekking tot het "Akoestisch Onderzoek Wegverkeerslawaaï" van Rho Adviseurs van 24 juli 2018 en dat als bijlage 8 bij de plantoelichting is gevoegd (hierna: het akoestisch onderzoek) voert [appellant sub 2] aan dat onduidelijk is op welke punten het akoestisch onderzoek is gebaseerd op verkeerstellingen en op welke punten op niet onderbouwde en dus niet controleerbare aannames. Verder is het akoestisch onderzoek volgens hem ten onrechte niet aangepast naar aanleiding van de gewijzigde bouwhoogte van het appartementengebouw. In het akoestisch onderzoek is immers gerekend met een maximum bouwhoogte van 14 m, terwijl op grond van het plan een bouwhoogte van 11 m is toegestaan. Een onjuiste modellering kan volgens [appellant sub 2] op allerlei plaatsen tot andere geluidwaarden leiden. Ook vraagt [appellant sub 2] zich af waarom in het akoestisch onderzoek de Willem van Oranjelaan buiten beschouwing is gebleven, nu het plangebied ook

in de zone van die weg ligt. Volgens [appellant sub 2] heeft de aanvaardbaarheid van de geluidbelasting binnen het plangebied ook gevolgen voor zijn eigen woon- en leefklimaat. Als binnen het plangebied geen goed woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd, kan dit bijvoorbeeld tot leegstand, verpaupering en criminaliteit leiden, wat gevolgen voor hem zal hebben, aldus [appellant sub 2].

13.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de geluidbelasting vanwege stemgeluid of airco's en ventilatoren bij de woning van [appellant sub 2] aanvaardbaar is, te meer omdat hier sprake is van een stedelijke omgeving. De raad wijst er nog op dat de parkeergarage op een zodanige afstand van de woning van [appellant sub 2] zal worden gerealiseerd dat hij geen hinder zal ondervinden van eventuele ventilatie.

13.2. Vaststaat dat de verwezenlijking van het plan tot enige toename van geluidbelasting bij de woning van [appellant sub 2] zal kunnen leiden. De raad heeft zich naar het oordeel van de Afdeling echter in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de geluidbelasting bij de woning van [appellant sub 2] als gevolg van het plan niet onaanvaardbaar zal zijn. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het plan slechts een kleinschalige ontwikkeling mogelijk maakt en dat de raad erop heeft gewezen dat de woning van [appellant sub 2] in een stedelijke omgeving staat, wat betekent dat bij zijn woning sprake is van daarbij behorend omgevingsgeluid, waaronder stemgeluid. Ook neemt de Afdeling daarbij in aanmerking dat rond de woning van [appellant sub 2] drukke wegen liggen. Het gaat hierbij onder andere om de Graaf Engelbertlaan en de Jan Willem Frisolaan, waar blijkens het akoestisch onderzoek tussen de 35.100 en 35.900 mvt/etmaal rijden, en om de Baronielaan, waaraan [appellant sub 2] woont en waar 6.000 mvt/etmaal rijden. Met 95 mvt/etmaal leidt het plan tot een zeer beperkte toename van verkeersbewegingen.

Het betoog slaagt niet.

13.3. Over de bezwaren die [appellant sub 2] naar voren heeft gebracht over het akoestisch onderzoek overweegt de Afdeling als volgt.

Ingevolge artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) vernietigt de bestuursrechter 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.

Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan 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 de appellant.

Het belang van [appellant sub 2] is gelegen in de bescherming van een goed woon- en leefklimaat ter plaatse van zijn woning. In het akoestisch onderzoek is onderzocht of bij de in het plan voorziene woningen aan de grenswaarden uit de Wet geluidhinder (hierna: Wgh) is voldaan. Ook is in het akoestisch onderzoek onderzocht of bij de voorziene woningen in het kader van een goede ruimtelijke ordening sprake is van een aanvaardbare geluidbelasting. [appellant sub 2] beroept zich dus op normen van de Wgh en op normen van een goede ruimtelijke ordening die niet strekken tot bescherming van zijn belangen, maar tot de bescherming van de belangen van de toekomstige bewoners van de voorziene woningen. Gelet hierop staat artikel 8:69a van de Awb aan de inhoudelijke behandeling van zijn beroepsgrond in de weg. De Afdeling zal de betreffende bezwaren van [appellant sub 2]

daarom niet bespreken.

Bouwhoogte en privacy

14. [appellant sub 2] en de VvE betogen dat het plan een onaanvaardbare aantasting van hun privacy tot gevolg zal hebben.

De VvE voert daartoe aan dat het appartementengebouw op zeer korte afstand van het appartementengebouw aan de Okeghemlaan zal worden gerealiseerd. Daarbij komt dat het appartementengebouw in de toekomst mogelijk nog dichterbij, op 4 m van de perceelgrens, zal komen te staan door de realisatie van uitbouwen en balkons, zo stelt zij.

Ook kunnen [appellant sub 2] en de VvE zich in dat verband niet verenigen met de maximum bouwhoogte van het appartementengebouw van 11 m. Volgens [appellant sub 2] onderbouwt de raad de aanvaardbaarheid van die bouwhoogte ten onrechte door te wijzen op het vorige voor die gronden geldende plan, het bestemmingsplan "Ginneken", vastgesteld door de raad op 15 maart 2012 (hierna: het vorige plan). Het is juist dat daar op grond van het vorige plan bebouwing met een maximum bouwhoogte van 9 m was toegestaan, maar de raad gaat daarmee voorbij aan het feit dat bebouwing met die bouwhoogte daar nooit zou worden gerealiseerd. In dat verband wijst [appellant sub 2] erop dat in het vorige plan was bepaald dat de bouwdiepte van een tweede bouwlaag en hoger vanaf de voorgevelrooilijn slechts 15 m bedroeg, wat betekent dat daar op grond van het vorige plan alleen een bouwlaag op de begane grond mocht worden gebouwd. Volgens de VvE was de bouwhoogte van 9 m ook alleen onder deze omstandigheden ruimtelijk aanvaardbaar. [appellant sub 2] betoogt nog dat uit de uitspraak van de Afdeling van 29 februari 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BV7254](#), volgt dat wanneer realisering van de maximale mogelijkheden van het oude planologische regime met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kan worden uitgesloten, aanleiding bestaat om van de planologisch maximale mogelijkheden af te wijken. Een dergelijke situatie is hier aan de orde, aldus [appellant sub 2].

14.1. De Afdeling stelt vast dat het in het plan voorziene appartementengebouw een bouwhoogte van maximaal 11 m heeft. De kortste afstand tussen het te realiseren appartementengebouw en het appartementengebouw aan de Okeghemlaan bedraagt ongeveer 20 m. De afstand tussen het appartementengebouw en het zuidelijke deel van het appartementengebouw aan de Okeghemlaan is ongeveer 60 m. De kortste afstand tussen het te realiseren appartementengebouw en de tuin van [appellant sub 2] bedraagt ongeveer 2 m. De afstand tot de woning van [appellant sub 2] is ongeveer 30 m.

De raad heeft de bouwhoogte van het appartementengebouw en de afstand daarvan tot de gronden van [appellant sub 2] en het appartementengebouw aan de Okeghemlaan in redelijkheid aanvaardbaar kunnen achten. Daarbij is van belang dat het plangebied in een stedelijke omgeving ligt, met diverse meerlaagse omvangrijke appartementengebouwen waaronder het appartementengebouw van de VvE. Mede onder verwijzing naar die bestaande bebouwing heeft de raad toegelicht dat de toegestane bouwhoogte voor het voorziene kleinschalige appartementengebouw achter de villa passend is in de omgeving. Ook heeft de raad erop gewezen dat het bouwvlak waarbinnen het appartementengebouw zal worden opgericht zodanig is gepositioneerd dat [appellant sub 2] ter plaatse van zijn woning geen gevolgen voor zijn privacy zal ondervinden. Ten slotte heeft de raad van belang geacht dat op de gronden waar het appartementengebouw is voorzien op grond van het vorige plan bebouwing met een maximum bouwhoogte van 9 m mocht worden opgericht. De omstandigheid dat de bouwdiepte van verdiepingen gerekend vanaf de voorgevelrooilijn op grond van de planregels van het vorige plan maximaal 15 m mocht bedragen, zoals

[appellant sub 2] en de VvE op zich terecht naar voren hebben gebracht, doet er niet aan af dat het ook op de gronden waar het plan de bouw van het appartementengebouw mogelijk maakt planologisch was toegestaan om bebouwing met een bouwhoogte van 9 m te realiseren. De uitspraak van de Afdeling van 29 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7254, waarop [appellant sub 2] heeft gewezen, maakt het voorgaande niet anders. Die uitspraak heeft betrekking op een verzoek om een tegemoetkoming in planschade.

Gelet op het voorgaande heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de met het plan mogelijk gemaakte bouwhoogte vanuit ruimtelijk oogpunt aanvaardbaar is en dat de privacy van [appellant sub 2] en de bewoners van het appartementengebouw aan de Okeghemlaan door de verwezenlijking van het plan niet op onaanvaardbare wijze zal worden aangetast.

Het betoog slaagt niet.

Vlonders en privacy

15. [appellant sub 2] voert aan dat artikel 4.2.4, onder c, van de planregels, op grond waarvan vlonders verhoogd mogen worden aangelegd, ten onrechte geen maximum aan de hoogte verbindt. Hij betoogt dat dit tot een onevenredige aantasting van zijn privacy leidt. [appellant sub 2] wijst erop dat de welstandscommissie adviseert om terughoudend om te gaan met het toevoegen van nieuwe verhoogde terrassen tegen de villa omdat het gebouw zijn statige, verheven en rijzige voorkomen dankt aan de hoge plint.

15.1. Op grond van artikel 4.2.4 van de planregels mogen ter plaatse van de gronden met de bestemming "Wonen" verhoogd vlonders worden aangelegd. Deze mogelijkheid is niet beperkt tot gronden waaraan tevens de aanduiding "bouwvlak" is toegekend. Dit betekent dat ook op de gronden die direct grenzen aan de gronden van [appellant sub 2] verhoogd vlonders kunnen worden opgericht. De raad heeft toegelicht dat hij de planregeling, mede gelet op de afstand tot de bebouwing, aanvaardbaar acht. De raad heeft er echter geen blijk van gegeven dat hij rekening heeft gehouden met de omstandigheid dat vlonders tot aan de perceelgrens van [appellant sub 2] verhoogd mogen worden gerealiseerd. In zoverre is niet gebleken dat de privacybelangen van [appellant sub 2] deugdelijk zijn afgewogen. Gelet hierop heeft de raad het plan naar het oordeel van de Afdeling in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid en een onvoldoende deugdelijke motivering aan het plan ten grondslag gelegd.

Het betoog slaagt.

Schaduwwerking

16. [appellant sub 2] en de VvE stellen dat uit de "Zonnestudie", uitgevoerd door Grosfeld Bekkers Van der Velde Architecten en opgenomen als bijlage 3 bij de plantoelichting, (hierna: de bezonningsstudie) blijkt dat zij na de verwezenlijking van het plan, met name tijdens de herfst en de winter, meer schaduw zullen ondervinden. Volgens [appellant sub 2] wordt het voorziene appartementengebouw zo gesitueerd dat het zonlicht dat tussen de achterliggende appartementengebouwen door schijnt aan zijn perceel wordt ontnomen.

16.1. Uit de bezonningsstudie blijkt dat het plan op 21 maart om 9.00 uur, op 21 juni om 6.00 uur en om 9.00, en op 22 december om 9.00 uur in vergelijking met de huidige situatie tot extra schaduwwerking op delen van het appartementengebouw van de VvE zal leiden. Op latere tijdstippen valt de schaduw de andere kant op en ondervinden de bewoners van het appartementengebouw van de VvE geen schaduwwerking. Op 21 september om 16.00 uur en 19.00 uur heeft het plan in vergelijking met de huidige situatie extra schaduwwerking in

de tuin van [appellant sub 2] tot gevolg. De verwezenlijking van het plan zal in vergelijking met de huidige situatie weliswaar enige extra schaduwwerking tot gevolg hebben, maar deze zal naar het oordeel van de Afdeling niet zodanig zijn dat de raad het plan om deze reden niet in redelijkheid heeft kunnen vaststellen. Door de raad is toegelicht dat de schaduwwerking die het plan tot gevolg heeft niet onaanvaardbaar is. Door de raad is met juistheid gesteld dat het koetshuis, dat zal worden gesloopt, in de huidige situatie schaduw veroorzaakt in de tuin van [appellant sub 2]. De raad heeft er verder onbestreden op gewezen dat de bomen die in de huidige situatie zorgen voor een schaduwrijke omgeving niet zijn gemodelleerd in de bezonningsstudie. Volgens de raad verhindert de schaduwwerking niet dat er nog voldoende uren per dag bezonning ter plaatse van de woning van [appellant sub 2] en het appartementengebouw van de VvE plaatsvindt. Het betoog slaagt niet.

Afwijkingsmogelijkheden

17. De VvE kan zich niet verenigen met artikel 10, onder a en onder d, van de planregels. Volgens haar zal toepassing van deze mogelijkheden leiden tot een nog ernstiger aantasting van het woon- en leefklimaat van de bewoners van het appartementengebouw aan de Okeghemlaan.

17.1. Artikel 10 van de planregels luidt, voor zover relevant:

"Het bevoegd gezag kan, mits geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan het straat- en bebouwingsbeeld, de milieusituatie, de verkeersveiligheid, de sociale veiligheid en de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden, met een omgevingsvergunning afwijken van:

a. de bij recht in de planregels gegeven maten, afmetingen, percentages tot niet meer dan 10% van die maten, afmetingen en percentages indien dit om technische redenen noodzakelijk is;

[...]

d. het bepaalde ten aanzien van de maximale (bouw)hoogte van gebouwen en toestaan dat de (bouw)hoogte van de gebouwen ten behoeve van plaatselijke verhogingen, zoals schoorstenen, luchtkokers, liftkokers en lichtkappen, mits:

1. de oppervlakte van de vergroting niet meer dan 20 m² bedraagt;

2. de hoogte niet meer dan 1,25 maal de maximale (bouw)hoogte van het betreffende gebouw bedraagt;".

17.2. De Afdeling overweegt dat de in artikel 10, onder a en onder d, van de planregels opgenomen bevoegdheden alle op ondergeschikte afwijkingen van het plan zien. Door de raad is toegelicht dat hij de toepassing van deze afwijkingsmogelijkheden ruimtelijk aanvaardbaar acht en dat bij de beoordeling van een aanvraag om omgevingsvergunning een ruimtelijke afweging op perceelsniveau zal worden gemaakt. De raad heeft verder nog benadrukt dat een omgevingsvergunning voor 10% afwijken alleen kan worden verleend als is aangetoond dat dit om technische redenen noodzakelijk is. In wat de VvE heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de toepassing van artikel 10, onder a en onder d, van de planregels tot een onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat van de bewoners van het appartementengebouw aan de Okeghemlaan zal leiden. Er bestaat dan ook geen grond voor het oordeel dat de raad artikel 10, onder a en onder d, van de planregels daarom niet in redelijkheid in het plan heeft kunnen opnemen.

Het betoog slaagt niet.

Bomenkap

18. [appellant sub 2] en de VvE stellen dat de uitvoering van het plan ertoe zal leiden dat bomen worden gekapt. Volgens [appellant sub 2] gaat het daarbij, ondanks de omstandigheid dat de welstandscommissie zich kritisch over de bomenkap heeft uitgelaten, om wel 39 bomen. Volgens hem is het appartementengebouw gesitueerd op de locatie waar veel waardevolle bomen staan. [appellant sub 2] en de VvE stellen dat ook gezichtsbepalende en grote bomen zullen worden gekapt. De ecologische waarde van deze bomen is onvoldoende bij de vaststelling van het plan afgewogen, aldus [appellant sub 2]. Verder volgt de kap van de bomen niet uit de ontwerp "Omgevingsvisie Breda 2040", die op 12 maart 2021 ter inzage is gelegd, (hierna: de ontwerp omgevingsvisie) op basis waarvan juist extra geld wordt uitgetrokken om de stad verder te vergroenen, of uit het bestuursakkoord 2018-2022 "Lef en Liefde", dat door de raad is vastgesteld op 7 juni 2018, (hierna: het bestuursakkoord) waarin het geven van ruimte aan groen uitgangspunt is, zo stelt de VvE. Volgens de VvE is in het bomenplan de ernst van de bomenkap gemarginaliseerd. Met herplant van de bomen wordt de situatie niet hersteld. Bomen die tientallen meters hoog zijn worden vervangen door jonge bomen en hetzelfde aantal bomen zal op een kleiner oppervlak worden geplant, wat bijvoorbeeld tot uitdunning zal leiden, aldus de VvE.

18.1. De raad heeft verklaard dat ten behoeve van de verwezenlijking van het plan 90 van de 163 bomen in het plangebied moeten worden gekapt. Door de raad is toegelicht dat een deel van de bomen moet worden geveld ten behoeve van de mogelijk gemaakte bebouwing en dat een ander deel wordt geveld om de villa zichtbaarder te maken en om de cultuurhistorisch waardevolle tuin in ere te herstellen. Nu aan bijna alle gronden in het plangebied de dubbelbestemming "Waarde - Beschermd Stadsgezicht" is toegekend, is het op grond van artikel 6.4, onder a, van de planregels verboden om zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning boom- en laanbeplantingen te kappen. In artikel 6.4, onder d, is bepaald dat het kappen van boom- en laanbeplanting alleen toelaatbaar is indien dit gepaard gaat met herbeplanting. In de plantoelichting staat dat een herplantplan onderdeel van de aanvraag omgevingsvergunning zal zijn. Bij de wijze waarop invulling zal worden gegeven aan de herplant is volgens de plantoelichting uitgangspunt dat er minimaal eenzelfde aantal bomen wordt geplant als geroid. Ook wordt rekening gehouden met de geuite wensen en zorgen van omwonenden over het type beplanting en de omvang van de bomen, aldus de plantoelichting. De raad heeft erop gewezen dat de cultuurhistorisch waardevolle tuin in ere wordt hersteld en wordt heringericht met een parkachtig karakter, wat gebeurt door bomen te combineren met laaggroeiende beplanting. Doordat de tuin overdag wordt opengesteld voor publiek om te recreëren, wordt bijgedragen aan het versterken van het groene karakter van de omgeving, zo heeft de raad toegelicht.

In het bestuursakkoord is onder meer opgenomen dat ruimte wordt gegeven aan groen door een inhaalslag te maken met het planten van bomen in het kader van de herplantplicht. Gelet op het voorgaande heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat ruimte wordt gegeven aan groen. Dit betekent dat het plan niet in strijd met het bestuursakkoord is vastgesteld.

Voor zover de VvE wijst op de ontwerp omgevingsvisie, overweegt de Afdeling dat deze, nog los van het feit dat het slechts een ontwerp betreft, dateert van na de vaststelling van het plan. De raad heeft daar bij de vaststelling van het plan, wat daar verder ook van zij, alleen al om die reden niet aan hoeven voldoen.

Verder heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling gelet op het voorgaande in redelijkheid een groter gewicht kunnen toekennen aan het belang bij de vaststelling van het plan, de daarmee gepaard gaande kap van bomen en de herplant van mogelijk minder waardevolle bomen dan aan het belang van [appellant sub 2] en de VvE bij het behoud van alle huidige bomen op de huidige locaties.

Het betoog slaagt niet.

Lichtmasten

19. [appellant sub 2] kan zich er niet mee verenigen dat op de gronden waaraan de bestemming "Wonen" is toegekend lichtmasten een hoogte van 8 m mogen hebben. Deze zullen het leefgebied van de in het plangebied aanwezige fauna aantasten, zo stelt hij.

19.1. Artikel 4.2.1 van de planregels luidt, voor zover relevant, als volgt:

"a. uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'bouvvlak' mogen gebouwen worden gebouwd;

[...]

g. in afwijking van het bepaalde in lid a. mogen bouwwerken, zoals liften, entreepartijen, trapportalen en trappenhuizen, buiten het bouwvlak gesitueerd worden tot een maximum van 30 m² en balkons, erkers en luifels tot een maximum van 10 m² per balkon, erker of luifel, mits de stedenbouwkundige hoofdzet niet wordt gewijzigd en de gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden en bouwwerken niet onevenredig worden aangetast;

[...]."

Artikel 4.2.4 van de planregels luidt, voor zover relevant, als volgt:

"[...]

e. de hoogte van lichtmasten en vlaggenmasten mag niet meer bedragen dan 8 meter;

[...]."

19.2. De Afdeling begrijpt artikel 4.2.1, onder g, van de planregels zo, dat op de gronden met de bestemming "Wonen" lichtmasten mogen worden gerealiseerd. Blijkens artikel 4.2.4, onder e, van de planregels mag de hoogte van de lichtmasten maximaal 8 m bedragen. De raad stelt zich op het standpunt dat hij de in het plan opgenomen mogelijkheid om op de gronden met de bestemming "Wonen" lichtmasten op te richten bij nader inzien niet nodig acht. De raad heeft de Afdeling verzocht deze mogelijkheid uit het plan te schrappen. Omdat de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiervoor aanleiding hebben gegeven, is het bestreden besluit wat betreft dit onderdeel niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

Het betoog slaagt. De Afdeling zal onder 30 zelf in de zaak voorzien door te bepalen dat aan artikel 4.2.1, onder g, van de planregels "met uitzondering van lichtmasten" wordt toegevoegd, zodat die bepaling als volgt komt te luiden: "g. in afwijking van het bepaalde in lid a. mogen bouwwerken, zoals liften, entreepartijen, trapportalen en trappenhuizen, buiten het bouwvlak gesitueerd worden tot een maximum van 30 m² en balkons, erkers en luifels tot een maximum van 10 m² per balkon, erker of luifel, mits de stedenbouwkundige hoofdzet niet wordt gewijzigd en de gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden en bouwwerken niet onevenredig worden aangetast, met uitzondering van lichtmasten."

Verhardingen ten behoeve van voetpaden

20. [appellant sub 2] stelt dat op gronden waaraan de bestemming "Groen" is toegekend verhardingen voor voetpaden mogen worden aangelegd. In de planregels is volgens hem ten onrechte geen maximum gesteld aan de oppervlakte van dergelijke verhardingen, wat meebrengt dat de gehele tuin kan worden verhard. [appellant sub 2] stelt dat daarom extra watercompensatie nodig is. Hij vreest bovendien voor schade aan flora en fauna.

20.1. Artikel 3.1 van de planregels luidt, voor zover relevant:

"De voor "Groen" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...]

f. verhardingen uitsluitend ten behoeve van voetpaden;

[...]."

20.2. De gronden met de bestemming "Groen" zijn gelet op artikel 3.1, onder f, van de planregels onder andere bestemd voor verhardingen ten behoeve van voetpaden. Anders dan [appellant sub 2] veronderstelt, betekent dit in dit geval niet dat op die gronden zonder meer en onbeperkt verharding ten behoeve van voetpaden mag worden aangebracht. Daarbij is van belang dat aan het overgrote deel van de gronden met de bestemming "Groen" ook de dubbelbestemming "Waarde - Beschermd Stadsgezicht" is toegekend. Ingevolge artikel 6.4, onder a, onderdeel 2, van de planregels is het ter plaatse van die gronden verboden om zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning van het bevoegd gezag tuinen te verharderen.

Gelet hierop heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid geen maximum oppervlakte voor het verharderen ten behoeve van voetpaden in het plan hoeven opnemen. Voor de niet nader geconcretiseerde stelling van [appellant sub 2] dat extra watercompensatie nodig is en voor zijn vrees voor schade aan flora en fauna bestaat dan ook geen grond.

Het betoog slaagt niet.

Toename van stikstofdepositie

21. Volgens [appellant sub 2] is niet aannemelijk dat de met het plan mogelijk gemaakte ontwikkelingen geen toename van stikstofdepositie op omliggende Natura 2000-gebieden tot gevolg zal hebben. Hij stelt dat hij niet kan controleren of de juiste gegevens in AERIUS Calculator zijn ingevoerd omdat deze onvoldoende zijn onderbouwd. Zo is onduidelijk waarop de geschatte materieelinzet in de "Memo stikstofberekening Trianon, Baronielaan 228 te Breda", op 31 januari 2020 opgesteld door Rho Adviseurs voor de leefruimte, (hierna: de stikstofberekening) is gebaseerd. Ook is in de stikstofberekening het aantal van 150 vrachtwagenbewegingen per jaar niet onderbouwd, aldus [appellant sub 2].

21.1. In artikel 8:69a van de Awb staat: "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."

21.2. De Afdeling wijst erop dat de bepalingen in de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb) over de beoordeling van plannen die gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied strekken ter bescherming van het behoud van de natuurwaarden in deze gebieden.

Het belang van [appellant sub 2] is gelegen in het behoud van een goed woon- en leefklimaat bij zijn woning. Uit de uitspraak van de Afdeling van 13 juli 2011, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#), r.o. 10.51, 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 Wnb beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen. [appellant sub 2] woont op een afstand van ongeveer 2 km van het dichtst bij zijn woning gelegen Natura 2000-gebied. Deze afstand is te groot om verwevenheid tussen het belang van [appellant sub 2] bij een goed woon- en leefklimaat en het algemene natuurbelang dat de Wnb beoogt te beschermen aan te nemen. Dit brengt mee dat artikel 8:69a van de Awb in de weg staat aan een inhoudelijke beoordeling van deze beroepsgrond.

Soortenbescherming

22. [appellant sub 2] en de VvE stellen dat het plan niet uitvoerbaar is omdat voor de voorziene ontwikkeling geen ontheffing op grond van de Wnb kan worden verleend. [appellant sub 2] wijst op de kwetsbare status van de kamsalamander en stelt dat niet kan worden voldaan aan de voorwaarden die gelden voor het verlenen van een ontheffing. Bovendien zijn de effecten van de sloop- en aanlegwerkzaamheden op de aanwezige fauna volgens [appellant sub 2] ten onrechte niet in beeld gebracht. De VvE voert aan dat de in het rapport "Natuurtoets Trianon Breda", opgesteld door Antea Group op 4 februari 2020 (hierna: de Natuurtoets), opgenomen als bijlage 12 bij de plantoelichting, opgenomen conclusies niet worden gedragen door de daaraan voorafgaande bevindingen. Het gaat in dit verband om de conclusie dat in het plangebied geen vogelsoorten met een jaarrond beschermd nest voorkomen en dat negatieve effecten op categorie 5-vogels zonder jaarrond beschermd nest die in de omgeving voorkomen zijn uitgesloten, zo stelt de VvE. Voorts zijn de effecten van de voorziene bebouwing op in het plangebied voorkomende beschermde diersoorten onderschat en zijn mitigerende maatregelen onvoldoende uitgewerkt. De raad verwijst te gemakkelijk naar de zorgplicht op grond van de Wnb. Volgens de VvE is het plan dus niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

22.1. De vragen of voor de uitvoering van het bestemmingsplan een vrijstelling dan wel een ontheffing op grond van het soortenbeschermingsregime in de Wnb nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komen in beginsel pas aan de orde in een procedure op grond van de Wnb. Dat doet er niet aan af dat de raad het plan niet heeft kunnen vaststellen indien en voor zover hij op voorhand in redelijkheid heeft moeten inzien dat het soortenbeschermingsregime in de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

22.2. Bij de voorbereiding van het plan is onderzoek verricht naar de aanwezigheid van beschermde soorten in het plangebied. De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in de Natuurtoets.

In paragraaf 5.2.1 van de Natuurtoets is beschreven dat uit recente verspreidingsinformatie blijkt dat in of nabij het plangebied in het verleden diverse beschermde soorten zijn waargenomen. Het gaat om de volgende vogels met een jaarrond beschermd nest: buizerd, gierzwaluw, grote gele kwikstaart, havik, huismus, ooievaar, roek, slechtvalk en sperwer. In paragraaf 5.3.1 van de Natuurtoets staat over broedvogels met een jaarrond beschermd nest dat tijdens terreinbezoeken in de villatuin geen grote horsten of nesten zijn aangetroffen die duiden op een jaarrond beschermd nest van een roofvogel, roek of ooievaar. Ook is de villa ongeschikt om te dienen als nestlocaties voor de huismus en gierzwaluw door het ontbreken van dakpannen in combinatie met geschikte invliegopeningen, zo staat in de Natuurtoets.

Over de grote gele kwikstaart staat in de Natuurtoets dat deze langs doorlopende waterlichamen zoals rivieren en beken broedt. De vijvers in het plangebied vormen geen geschikte broedbiotoop voor de grote gele kwikstaart. Het voorkomen van jaarrond beschermde nesten in het plangebied is daarom uitgesloten, zo staat in de Natuurtoets. Verder blijkt uit de Natuurtoets dat een aantal broedvogels uit categorie 5, die in beginsel geen jaarrond beschermd nest hebben, een nestlocatie in het plangebied hebben. Voor de boomklever, boomkruiper, grote bonte specht, koolmees, pimpelmees en spreeuw geldt dat in de omgeving van het plangebied voldoende alternatieve nestlocaties aanwezig zijn in onder andere tuinen in de directe omgeving, het Mastbos en de Ulvenhoutse bossen. Daarnaast komen deze soorten algemeen voor in de omgeving van het plangebied en komt de gunstige staat van instandhouding niet in het geding. Significante negatieve effecten op categorie 5-vogels zijn daarom uitgesloten, aldus de Natuurtoets.

Voorts is in paragraaf 5.3.2 van de Natuurtoets beschreven dat het voornemen tot aantasting van de voortplantingsbiotoop en landbiotoop van de alpenwatersalamander en kamsalamander zal leiden. In totaal is ongeveer 1.800 m² aan geschikt landbiotoop aanwezig in de villatuin. Alternatief leefgebied blijft bestaan en dus verliest het plangebied niet volledig zijn functie als landbiotoop voor salamanders, maar doordat een deel van het landbiotoop verloren gaat is sprake van een negatief effect, zo is in de Natuurtoets beschreven. Blijkens de Natuurtoets komt in de permanente fase alternatief leefgebied terug: een deel van de villatuin zal worden ingericht met een parkfunctie waarbij uitheemse beplanting wordt vervangen door inheemse beplanting, wat de biodiversiteit zal verhogen. Ook worden schuilmogelijkheden voor salamanders aangelegd in de vorm van struikvormende planten, dood hout, takkenrillen en stapelstenen. In de Natuurtoets staat dat met de realisatie van nieuw landbiotoop in de villatuin in de toekomstige situatie 1.993 m² aan geschikt landbiotoop aanwezig zal zijn. Het ruimtebeslag op de landbiotoop zal worden gecompenseerd, welke compensatie verder wordt uitgewerkt ten behoeve van de ontheffingsaanvraag op grond van de Wnb. Ter zitting heeft de raad overigens toegelicht dat het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant op 20 november 2020 de door SoMa vastgoed B.V. gevraagde ontheffing onder een aantal aan de ontheffing verbonden voorschriften hebben verleend.

22.3. In wat [appellant sub 2] en de VvE hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanknopingspunten die twijfel zaaien aan de juistheid en de volledigheid van de Natuurtoets. Gelet hierop heeft de raad zich dan ook in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de Wnb op voorhand niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. Het betoog slaagt niet.

Bodem

23. [appellant sub 2] stelt dat uit de bodemonderzoeken die in het kader van het plan zijn uitgevoerd blijkt dat er vermoedelijk een HBO-tank onder het huidige toegangspad, dat naast zijn perceel ligt, aanwezig is. Volgens [appellant sub 2] had nader onderzoek moeten worden verricht naar de gesteldheid van de bodem rond deze tank. Hij vreest dat deze tank tijdens de werkzaamheden zal worden geraakt en dat hij daarvan bodemverontreiniging op zijn gronden zal ondervinden. Verder wijst [appellant sub 2] erop dat in de bodemonderzoeken wordt geadviseerd de PAK-verontreiniging te saneren. Gelet op deze twee omstandigheden is onduidelijk of het plan uitvoerbaar is, aldus [appellant sub 2].

23.1. De aanwezigheid van verontreinigingen in de bodem, de noodzaak van sanering van verontreinigde plaatsen en de wijze waarop deze saneringen moeten worden uitgevoerd, zijn geregeld in afzonderlijke wetgeving met eigen procedures, die nu niet ter beoordeling staan.

Dat doet er niet aan af dat de raad het plan niet heeft kunnen vaststellen als de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat de aanwezige bodemverontreiniging aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

Ten behoeve van het plan is op 8 december 2017 door Econsultancy de "Rapportage verkennend bodemonderzoek & verkennend onderzoek asbest in bodem", die als bijlage 9 bij de plantoelichting gevoegd, (hierna: het verkennend bodemonderzoek) opgesteld. Daarin staat dat onder het toegangspad vermoedelijk een ondergrondse HBO-tank aanwezig is, die inmiddels is afgevuld met zand. Er zijn echter geen aanwijzingen gevonden over de eventuele locatie van een ondergrondse HBO-tank, zo is in het verkennend bodemonderzoek geconcludeerd. Verder is in het verkennend bodemonderzoek geadviseerd om in het kader van de bestemmingsplanprocedure een nader onderzoek te laten instellen naar de aard en de omvang van de geconstateerde verontreiniging met nikkel en PAK ter plaatse van boring 11.

Op 15 januari 2018 is door Econsultancy de "Rapportage aanvullend bodemonderzoek", die als bijlage 10 bij de plantoelichting is gevoegd, (hierna: het aanvullend bodemonderzoek) opgesteld. Daaruit blijkt dat de bovengrond ter plaatse van boring 11 sterk verontreinigd is met PAK. De verontreiniging met PAK is op de onderzoekslocatie afgeperkt tot beneden de tussenwaarden. De verontreiniging met PAK heeft een beperkte omvang en is beperkt tot de bovengrond, zo volgt uit het aanvullend bodemonderzoek. De totale omvang van de sterke verontreiniging met PAK bedraagt ongeveer 1,5 m3. Geconcludeerd wordt dat het, uitgaande van de mate en het volume van de geconstateerde grondverontreiniging op de onderzoekslocatie, geen geval van ernstige bodemverontreiniging betreft. Op basis hiervan zijn er in het kader van de vaststelling van het bestemmingsplan volgens het aanvullend bodemonderzoek geen milieuhygiënische belemmeringen voor het beoogde gebruik.

In wat [appellant sub 2] en de VvE hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanknopingspunten die twijfel zaaien aan de juistheid en de volledigheid van het verkennend en het aanvullend bodemonderzoek. Gelet hierop heeft de raad zich dan ook in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de aanwezige bodemverontreiniging niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

Het betoog slaagt niet.

Archeologie

24. [appellant sub 2] betoogt dat in de plantoelichting staat dat het plangebied deels een middelhoge archeologische verwachtingswaarde heeft en deels een lage, maar dit is volgens hem onjuist. Volgens de archeologische beleidsadvieskaart heeft een deel van het plangebied een hoge archeologische verwachting. Daarom had volgens hem voorafgaand aan de vaststelling van het plan archeologisch onderzoek moeten worden verricht.

24.1. Artikel 8:69a van 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."

24.2. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan diende de raad artikel 38a van de Monumentenwet 1988, dat gelet op artikel 9.1 van de Erfgoedwet ten tijde van de vaststelling van het plan van toepassing was, in acht te nemen.

Artikel 38a van de Monumentenwet 1988 luidt:

"De gemeenteraad houdt bij de vaststelling van een bestemmingsplan (...) en bij de bestemming van de in het plan begrepen grond, rekening met de in de grond aanwezige dan wel te verwachten monumenten."

24.3. De Afdeling overweegt dat artikel 38a van de Monumentenwet 1988 strekt tot het behoud van monumenten van archeologie. Deze norm strekt in dit geval kennelijk niet tot bescherming van de belangen van [appellant sub 2]. Zijn belang is er immers in gelegen dat hij gevrijwaard blijft van de ruimtelijke invloed van het plan op zijn woon- en leefklimaat. Naar oordeel van de Afdeling is het belang van [appellant sub 2] ook niet verweven met het algemeen belang van archeologische waarden zoals artikel 38a van de Monumentenwet 1988 beoogt te beschermen (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#)). De beroepsgrond van [appellant sub 2] over de archeologische waarden kan daarom op grond van artikel 8:69a van de Awb niet leiden tot vernietiging van het besluit. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding tot een inhoudelijke bespreking daarvan.

Willekeurige behandeling / gelijkheidsbeginsel

25. [appellant sub 2] en de VvE betogen dat het plan in strijd met het gelijkheidsbeginsel en het verbod op willekeur is vastgesteld. Onder verwijzing naar een artikel in BN de Stem van 17 oktober 2020 over bouwplannen aan de Haagweg en Tilburgseweg voeren zij aan dat aan de realisatie van andere bouwplannen in Breda geen medewerking wordt verleend. Dat is omdat de relatief grote huizen niet geschikt zouden zijn voor de doelgroep, omdat de monumentale waarde van het betreffende landgoed zou worden aangetast en omdat er een onwenselijke inbreuk op het daar aanwezige groengebied zou worden gemaakt. Dezelfde bezwaren kleven volgens de VvE aan het hier voorliggende plan.

25.1. Over de door [appellant sub 2] en de VvE gemaakte vergelijking met bouwplannen op andere locaties in Breda, zoals aan de Haagweg en Tilburgseweg, heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat deze situaties verschillen van de aan de orde zijnde situatie omdat de door [appellant sub 2] en de VvE genoemde locaties in andere wijken van de stad liggen en een andere stedenbouwkundige context hebben. Ook is er door de raad op gewezen dat de omstandigheid dat aan bepaalde initiatieven aan de Haagweg en de Tilburgseweg geen medewerking wordt verleend, niet betekent dat uitgesloten is dat op die locaties zal worden ontwikkeld. Volgens het verweerschrift is de gemeente in gesprek met de eigenaren van de betreffende percelen aan de Haagweg en de Tilburgseweg over de ontwikkelmogelijkheden op die locaties.

Gelet op wat [appellant sub 2] en de VvE hebben aangevoerd is de Afdeling van oordeel dat de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de situatie die zij hebben genoemd niet dezelfde is als de situatie die nu aan de orde is. Het besluit is dan ook niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel en het verbod van willekeur.

Het betoog slaagt niet.

Burenrecht

26. [appellant sub 2] betoogt dat het burenrecht aan de vaststelling van het plan in de weg staat. Hij stelt daartoe dat de bouw van het appartementengebouw en de parkeergarage in strijd met artikel 5:37 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) onrechtmatige hinder tot gevolg zal hebben. Daarnaast kunnen volgens [appellant sub 2], in strijd met artikel 5:39 van het BW aanzienlijke effecten op de grondwaterstand door de aanleg van een verdiepte parkeergarage optreden. Ook blijkt uit het concept-tuinontwerp dat vrij dichtbij zijn erfgrans

groen is voorzien, wat in strijd is met artikel 5:42 van het BW. Ten slotte wijst [appellant sub 2] erop dat uit het plan niet eenduidig volgt of dit in overeenstemming is met artikel 5:50 BW. 26.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bestaat voor het oordeel van de bestuursrechter dat een privaatrechtelijke belemmering aan de vaststelling van een bestemmingsplan in de weg staat, alleen aanleiding wanneer deze een evident karakter heeft. De burgerlijke rechter is namelijk de eerst aangewezen om de vraag te beantwoorden of een privaatrechtelijke belemmering in de weg staat aan de uitvoering van een activiteit, waarbij de bewijslast wordt beheerst door de in die procedure geldende regels. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 30 januari 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:BY9957](#).

Omdat uit het plan niet volgt dat de hierin opgenomen mogelijkheden slechts in strijd met de artikelen 5:37, 5:39, 5:42 en 5:50 van het BW kunnen worden gerealiseerd, is de Afdeling van oordeel dat de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat er geen zo duidelijke privaatrechtelijke belemmering is dat verwezenlijking van het plan niet mogelijk is.

Het betoog slaagt niet.

Financiële koppeling

27. De VvE stelt dat in het plan een financiële paragraaf ontbreekt, waarin de noodzaak voor het aantal met het plan mogelijk gemaakte woningen wordt onderbouwd. In de plantoelichting staat dat door de in het plan voorziene ontwikkeling het behoud van het rijksmonument wordt veiliggesteld, maar niet valt in te zien dat dat niet mogelijk is zonder dat het achterterrein en de aangrenzende groenstrook aan de Okeghemlaan worden bebouwd. Als de eigenaar van de villa wordt gehouden aan zijn verplichtingen op grond van de Erfgoedwet, is het volbouwen van het terrein niet nodig om de villa te kunnen behouden. Ook [appellant sub 2] stelt dat het plan alleen is vastgesteld om te bewerkstelligen dat de villa wordt gerestaureerd, en niet vanwege een goede ruimtelijke ordening. Bovendien heeft de VvE er nog op gewezen dat de met het plan mogelijk gemaakte verdichting niet in overeenstemming is met de uitgangspunten die aan het vorige plan ten grondslag lagen.

27.1. De raad stelt zich op het standpunt dat met de voorziene ontwikkeling onder andere het behoud van het rijksmonument wordt veiliggesteld, waardoor leegstand en verval van de villa worden voorkomen. Dat is volgens de raad echter niet de enige reden noch de hoofdreden voor de vaststelling van het plan geweest. Met de ontwikkeling wordt ook in de woningbehoefte voorzien. Daarnaast levert de ontwikkeling een bijdrage aan de ambitie "Breda, stad in een park" omdat de tuin wordt heringericht en overdag toegankelijk wordt gemaakt voor publiek, zo stelt de raad.

27.2. De Afdeling stelt onder verwijzing naar wat onder 2 is overwogen voorop dat de raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan bestemmingen moet aanwijzen en regels moet geven die de raad vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. In het algemeen kunnen aan een geldend bestemmingsplan, anders dan de VvE veronderstelt, geen blijvende rechten worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen. De Afdeling is van oordeel dat de raad deugdelijk heeft gemotiveerd waarom het plan volgens hem in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening is. Anders dan de VvE lijkt te veronderstellen, is in dat kader niet vereist dat wordt onderbouwd dat de met het plan voorziene bebouwing vanuit financieel oogpunt noodzakelijk is. Dat ook andere invullingen van het plangebied mogelijk zijn waarbij het behoud van de villa wordt veiliggesteld, maakt niet dat het plan zoals de raad dat heeft vastgesteld om die reden in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

Het betoog slaagt niet.

Opslag- en werkterrein

28. [appellant sub 2] heeft aangevoerd dat ten onrechte geen onderzoek is verricht naar de ruimtelijke gevolgen van het langdurige gebruik van het opslag- en werkterrein door de aannemer. Dit gaat niet over het plan zelf maar over de uitvoering daarvan.

Uitvoeringsaspecten kunnen in deze procedure niet aan de orde komen. De Afdeling bespreekt deze beroepsgrond daarom niet inhoudelijk.

Conclusie

29. Gelet op wat [appellant sub 2] en de VvE hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met artikel 3:2, al dan niet tevens in strijd met artikel 3:46 van de Awb, voor zover:

- daarin niet is vastgelegd dat ter plaatse van de gronden met de aanduiding "kantoor" maximaal 752 m2 bvo kantoor mag worden gerealiseerd;
- in artikel 4.2.1, onder h, van de planregels niet is geregeld dat aan-, uitbouwen en bijgebouwen ook niet zijn toegestaan bij kantoren ter plaatse van de "specifieke bouwaanduiding - 1";
- in artikel 4.2.5 van de planregels onvoldoende is verzekerd dat de villa ter plaatse van de gronden met de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - 1" wordt gerestaureerd;
- het betreft artikel 4.2.4, onder c, van de planregels;
- in artikel 4.2.1, onder g, van de planregels niet is uitgesloten dat ter plaatse van de gronden met de bestemming "Wonen" lichtmasten mogen worden opgericht en het de in artikel 4.2.4, onder e, van de planregels opgenomen zinsnede "lichtmasten en" betreft.

De beroepen zijn gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre moet worden vernietigd.

30. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb ten aanzien van de onder 5.2, onder 6.2, onder 7.3 en onder 19.2 geconstateerde gebreken, deels overeenkomstig tekstvoorstellen van de raad zelf in de zaak te voorzien. Dat doet de Afdeling door te bepalen dat deze uitspraak wat betreft deze onderdelen in de plaats treedt van het bestreden besluit voor zover dit in zoverre is vernietigd. Niet aannemelijk is dat derden hierdoor in hun belangen zouden kunnen worden geschaad.

De Afdeling zal, in het kader van het zelf voorzien, bepalen dat:

- aan artikel 4.2.1, onder c, van de planregels een passage wordt toegevoegd, zodat die bepaling als volgt komt te luiden:

"c. ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - 1" mogen maximaal 2 woningen en 400 m2 kantoor gerealiseerd worden. Indien 1 woning wordt gerealiseerd, mag maximaal 550 m2 kantoor worden gerealiseerd. Indien geen woningen worden gerealiseerd, mag maximaal 752 m2 kantoor worden gerealiseerd;"

- aan artikel 4.2.1, onder h, van de planregels de zinsnede "of bij de kantoren" wordt toegevoegd, zodat die bepaling na een kleine tekstuele correctie als volgt komt te luiden: "aan-, uitbouwen en bijgebouwen zijn niet toegestaan bij de woningen of bij de kantoren ter plaatse van de "specifieke bouwaanduiding - 1" en "specifieke bouwaanduiding - 3".

- aan artikel 4.2.5 van de planregels "onder c" toe te voegen, die als volgt komt te luiden:

"c. als gebruik strijdig met de bestemming "Wonen" ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - 3" wordt in ieder geval gerekend: het gebruik van gronden met de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - 3" voor wonen, indien de restauratiewerkzaamheden van het bestaande pand ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - 1" niet binnen twee jaar na aanvang van de restauratiewerkzaamheden zijn afgerond conform het restauratieplan zoals opgenomen in bijlage 1 van de planregels."

- aan artikel 4.2.1, onder g, van de planregels een passage wordt toegevoegd, zodat die bepaling als volgt komt te luiden:

"g. in afwijking van het bepaalde in lid a. mogen bouwwerken, zoals liften, entreepartijen, trapportalen en trappenhuizen, buiten het bouwvlak gesitueerd worden tot een maximum van 30 m² en balkons, erkers en luifels tot een maximum van 10 m² per balkon, erker of luifel, mits de stedenbouwkundige hoofddopzet niet wordt gewijzigd en de gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden en bouwwerken niet onevenredig worden aangetast, met uitzondering van lichtmasten;"

31. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen de hierna in de beslissing nader aangeduide onderdelen van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

32. De raad moet de proceskosten van [appellant sub 2] en de VvE vergoeden.

Beslissing

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van VVE Okeghemlaan 17-39c en [appellant sub 2] tegen het besluit van 17 september 2020, waarbij het bestemmingsplan "Ginneken, Baronielaan 228" is vastgesteld, gegrond;

II. vernietigt het besluit van 17 september 2020 voor zover:

a. daarin niet is vastgelegd dat ter plaatse van de gronden met de aanduiding "kantoor" maximaal 752 m² bvo kantoor mag worden gerealiseerd;

b. niet is uitgesloten dat ter plaatse van de gronden met de bestemming "Wonen" lichtmasten mogen worden opgericht;

c. in artikel 4.2.1, onder h, van de planregels niet is geregeld dat aan-, uitbouwen en bijgebouwen ook niet zijn toegestaan bij kantoren ter plaatse van de "specifieke bouwaanduiding - 1";

d. het betreft artikel 4.2.4, onder c, van de planregels;

e. het betreft de in artikel 4.2.4, onder e, van de planregels opgenomen zinsnede "lichtmasten en";

f. in artikel 4.2.5 van de planregels niet is verzekerd dat de villa ter plaatse van de gronden met de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - 1" wordt gerestaureerd;

III. bepaalt dat:

a. aan artikel 4.2.1, onder c, van de planregels een passage wordt toegevoegd, zodat die bepaling als volgt komt te luiden:

"c. ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - 1" mogen maximaal 2 woningen en 400 m² kantoor gerealiseerd worden. Indien 1 woning wordt gerealiseerd, mag maximaal 550 m² kantoor worden gerealiseerd. Indien geen woningen worden gerealiseerd, mag maximaal 752 m² kantoor worden gerealiseerd;"

b. aan artikel 4.2.1, onder g, van de planregels een passage wordt toegevoegd, zodat die bepaling als volgt komt te luiden:

"g. in afwijking van het bepaalde in lid a. mogen bouwwerken, zoals liften, entreepartijen, trapportalen en trappenhuizen, buiten het bouwvlak gesitueerd worden tot een maximum van 30 m² en balkons, erkers en luifels tot een maximum van 10 m² per balkon, erker of luifel, mits de stedenbouwkundige hoofdzet niet wordt gewijzigd en de gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden en bouwwerken niet onevenredig worden aangetast, met uitzondering van lichtmasten;"

c. aan artikel 4.2.1, onder h, van de planregels de zinsnede "of bij de kantoren" wordt toegevoegd, zodat die bepaling na een tekstuele correctie als volgt komt te luiden: "aan- , uitbouwen en bijgebouwen zijn niet toegestaan bij de woningen of bij de kantoren ter plaatse van de "specifieke bouwaanduiding - 1" en "specifieke bouwaanduiding - 3";

d. aan artikel 4.2.5 van de planregels "onder c" wordt toegevoegd, die als volgt komt te luiden:

"c. als gebruik strijdig met de bestemming "Wonen" ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - 3" wordt in ieder geval gerekend: het gebruik van gronden met de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - 3" voor wonen, indien de restauratiewerkzaamheden van het bestaande pand ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - 1" niet binnen twee jaar na aanvang van de restauratiewerkzaamheden zijn afgerond conform het restauratieplan zoals opgenomen in bijlage 1 van de planregels.";

IV. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het besluit voor zover het de onder II, onderdelen a, b, c en f, vernietigde planonderdelen betreft;

V. draagt de raad van de gemeente Breda op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de hiervoor vermelde onderdelen II en III worden verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Breda tot vergoeding van:

- bij [appellant sub 2] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.496,00 (zegge: veertienhonderdzesennegentig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

- en de VVE Okeghemlaan 17-39c in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.496,00 (zegge: veertienhonderdzesennegentig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Breda aan:

- VVE Okeghemlaan 17-39c het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 354 (zegge: driehonderdvierenvijftig euro) vergoedt;

- [appellant sub 2] het door hem betaalde voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 178 (zegge: honderdachtenzeventig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. E.A. Minderhoud, voorzitter, en mr. J.A. Hagen, en mr. H.J.M. Baldinger, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.E.H.J. Vollaers, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 28 juli 2021

880