

## Uitspraak 202102527/1/R3 en 202102653/1/R3

**Datum uitspraak:** 19 april 2023

**Inhoudsindicatie:** Bij besluiten van 17 februari 2021 heeft de raad van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk de bestemmingsplannen "Restaurant aan plas Elfhoeven" en "8 woningen aan plas Elfhoeven" vastgesteld. Het bestemmingsplan "Restaurant aan plas Elfhoeven" voorziet in de mogelijkheid om in de uiterste noordwesthoek van de plas Elfhoeven, onderdeel van de Reeuwijkse plassen, een restaurant in horecacategorie 1c met terras en een aanlegsteiger op te kunnen richten. Het bestemmingsplan "8 woningen aan plas Elfhoeven" maakt de bouw van 8 vrijstaande woningen mogelijk langs de Ree. Het plangebied van dat plan grenst aan de oostkant aan het plangebied van het bestemmingsplan "Restaurant aan plas Elfhoeven". De omgevingsvergunning voorziet in de bouw van dat restaurant, een bedrijfswoning en een milieustalling, en het maken van een inrit/uitweg.

eerste aanleg- meervoudig

ro- zuid-holland

### Volledige tekst

202102527/1/R3 en 202102653/1/R3.

Datum uitspraak: 19 april 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Reeuwijk, gemeente Bodegraven-Reeuwijk,
2. Werkgroep Veilig en Bereikbaar Reeuwijk en anderen (hierna gezamenlijk en in enkelvoud: de Werkgroep), gevestigd dan wel wonend te Reeuwijk, gemeente Bodegraven-Reeuwijk, appellanten,

en

1. de raad van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk,
2. het college van burgemeester en wethouders van Bodegraven-Reeuwijk, verweerders.

Procesverloop

Bij besluiten van 17 februari 2021 heeft de raad de bestemmingsplannen "Restaurant aan plas Elfhoeven" en "8 woningen aan plas Elfhoeven" vastgesteld.

Bij besluit van 8 maart 2021 heeft het college aan Exploitatiemaatschappij Elfhoeven B.V. een omgevingsvergunning verleend voor de activiteiten "bouwen" en "het maken van een inrit/uitweg" ten behoeve van de bouw van een restaurant, een bedrijfswoning en een milieustalling gelegen aan de percelen

Burgemeester Lucasselaan 1 en 3 te Reeuwijk.

Het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan "Restaurant aan plas Elfhoeven" en het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning zijn gecoördineerd voorbereid met toepassing van artikel 3.30 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro). Tegen deze besluiten hebben [appellant sub 1] en de Werkgroep beroep ingesteld.

Tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan "8 woningen aan plas Elfhoeven" heeft alleen de Werkgroep beroep ingesteld.

De raad en het college hebben gezamenlijk een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1] en de Werkgroep hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak behandeld op de zitting van 17 oktober 2022, waar [appellant sub 1] en de Werkgroep, vertegenwoordigd door mr. E.J.H. Plambeek en mr. C.J.R. van Binsbergen, beiden advocaat te Alphen aan den Rijn, en drs. A.G.H. Hooft, en de raad en het college, vertegenwoordigd door mr. T.E.P.A. Lam, advocaat te Nijmegen, en mr. Th. L. van Deursen, zijn verschenen. Voorts is Exploitatiemaatschappij Elfhoeven B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigden], als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het bestemmingsplan "Restaurant aan plas Elfhoeven" voorziet in de mogelijkheid om in de uiterste noordwesthoek van de plas Elfhoeven, onderdeel van de Reeuwijkse plassen, een restaurant in horecacategorie 1c met terras en een aanlegsteiger op te kunnen richten. Het bestemmingsplan "8 woningen aan plas Elfhoeven" maakt de bouw van 8 vrijstaande woningen mogelijk langs de Ree. Het plangebied van dat plan grenst aan de oostkant aan het plangebied van het bestemmingsplan "Restaurant aan plas Elfhoeven". De omgevingsvergunning voorziet in de bouw van dat restaurant, een bedrijfswoning en een milieustalling, en het maken van een inrit/uitweg.

De Werkgroep kan zich niet verenigen met deze besluiten. Zij vreest in het bijzonder dat de verkeersaantrekkende werking van het voorziene restaurant zal leiden tot onaanvaardbare hinder in de omgeving. [appellant sub 1] woont aan de Roland Holstlaan in Reeuwijk en kan zich niet verenigen met het bestemmingsplan "Restaurant aan plas Elfhoeven" en de verleende omgevingsvergunning. Hij vreest dat deze besluiten tot gevolg hebben dat hij bij zijn woning verkeershinder zal ondervinden, omdat de verkeersafwikkeling onvoldoende is gewaarborgd.

Toetsingskader bestemmingsplan

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Beroep van de Werkgroep

Ontvankelijkheid beroep Werkgroep tegen bestemmingsplan "8 woningen aan Plas Elfhoeven"

3. De raad stelt dat het beroep van de Werkgroep tegen het bestemmingsplan "8 woningen aan Plas Elfhoeven" niet-ontvankelijk moet worden verklaard. De Werkgroep heeft te laat een zienswijze naar voren gebracht en is volgens de raad geen belanghebbende bij het besluit tot vaststelling van dit plan. Hierbij wijst de raad erop dat de Werkgroep geen natuurlijk persoon dan wel rechtspersoon is krachtens artikel 1:2, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Ook neemt de Werkgroep volgens de raad niet voldoende herkenbaar deel aan het rechtsverkeer, en kan zij daarom ook niet als andere entiteit opkomen tegen het plan.

3.1. In zijn beroepschrift heeft de Werkgroep met betrekking tot het bestemmingsplan "8 woningen aan Plas Elfhoeven" te kennen gegeven dat het beroep ook wordt ingesteld door- onder andere- de vereniging met volledige rechtsbevoegdheid Roei- en Zeilvereniging 'Gouda' (hierna: de vereniging). Deze vereniging is gevestigd aan de Notaris d'Aumerielaan 35 te Reeuwijk, in de directe nabijheid van het plangebied van dat

bestemmingsplan. Nu het beroep ook is ingesteld door de vereniging, die belanghebbende is bij het besluit vanwege de korte afstand tussen het plangebied en de locatie, alwaar de vereniging is gevestigd, laat de Afdeling in deze zaak in het midden of de Werkgroep ook zelfstandig beroep had kunnen instellen. De Afdeling gaat dus uit van de ontvankelijkheid van het hele beroep van de Werkgroep.

Goede procesorde

4. De raad heeft zich ter zitting op het standpunt gesteld dat de Werkgroep in strijd met de goede procesorde heeft gehandeld. Volgens de raad had de Werkgroep het rapport "kritische reflectie all-day restaurant Elfhoeven Reeuwijk" van 12 augustus 2022 van Bureau Stedelijke Planning (hierna: het BSP-rapport) eerder in het geding moeten brengen, zodat de raad Goudappel Coffeng om een reactie had kunnen vragen. Verder heeft de Werkgroep op 7 oktober 2022 nog een inhoudelijk nader stuk ingediend. Dit is volgens de raad te kort voor de zitting.

4.1. De Afdeling stelt vast dat De Werkgroep het BSP-rapport op 30 september 2022 heeft overgelegd. De Werkgroep heeft verder op 6 oktober 2022 een nader stuk overgelegd, waarin onder andere naar het BSP-rapport wordt verwezen.

De Afdeling heeft deze stukken op tijd ontvangen, meer dan tien dagen voor de zitting. De Werkgroep heeft deze stukken gelijktijdig ook naar de raad verzonden. Deze stukken zien in het bijzonder op het onderwerp verkeer, en bouwen voort op het eerder ingediende beroepschrift van de Werkgroep. De raad heeft ter zitting ook kunnen reageren op wat in het nadere stuk is aangevoerd. De Afdeling laat deze stukken daarom niet buiten beschouwing wegens strijd met de goede procesorde.

Planbegrenzing

5. De Werkgroep betoogt dat de planbegrenzing van de bestemmingsplannen in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. De Werkgroep wijst erop dat de parkeerplaatsen voor het restaurant grotendeels zijn gelegen binnen het plangebied van het bestemmingsplan voor de 8 woningen. Volgens de Werkgroep hadden het restaurant en de 8 woningen mogelijk moeten worden gemaakt door één bestemmingsplan, omdat sprake is van een samenhangende ontwikkeling waarbij sprake is van overlap tussen het restaurant en de bijbehorende parkeerplaatsen. Het was de bedoeling dat de bestemmingsplannen tegelijk ter inzage gelegd zouden worden, wat volgens de Werkgroep onderstreept dat de plannen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Ook wijst de Werkgroep erop dat sprake is van één nota van zienswijzen voor beide plannen.

5.1. Gelet op de systematiek van de Wro komt de raad in beginsel een grote mate van beleidsvrijheid toe bij het bepalen van de begrenzings van een bestemmingsplan. Deze vrijheid strekt echter niet zo ver dat de raad een begrenzing kan vaststellen die in strijd is met een goede ruimtelijke ordening of anderszins in strijd is met het recht.

5.2. De Afdeling stelt vast dat een groot deel van de parkeerplaatsen ten behoeve van het restaurant zijn opgenomen in het plangebied van het bestemmingsplan "8 woningen aan plas Elfhoeven". Als gevolg hiervan zijn de bestemmingsplannen "Restaurant aan plas Elfhoeven" en "8 woningen aan plas Elfhoeven" wat de uitvoerbaarheid ervan betreft afhankelijk van elkaar. Indien het bestemmingsplan "Restaurant aan plas Elfhoeven" vernietigd zou worden, voorziet het plan "8 woningen aan plas Elfhoeven" in veel overbodige parkeerplaatsen. Het voorgaande bestemmingsplan "Plassengebied" stond, zoals de raad ter zitting heeft gesteld, al parkeervoorzieningen toe ter plaatse van de in het bestemmingsplan "8 woningen aan plas Elfhoven" opgenomen parkeerplaatsen voor het restaurant, maar deze parkeervoorzieningen waren alleen als bijhorende voorziening voor het hotel en restaurant die het het vorige plan mogelijk maakte, toegestaan. Bedoeld hotel en restaurant zijn echter niet gerealiseerd. Indien het plan "8 woningen aan plas Elfhoeven" zou worden vernietigd, wordt niet meer in voldoende parkeerplaatsen voor het met het bestemmingsplan "Restaurant aan plas Elfhoven" mogelijk gemaakte restaurant c.a. voorzien. Nu het grootste deel van de voorziene parkeerplaatsen voor het restaurant niet zijn gelegen in het plangebied van het bestemmingsplan "Restaurant aan plas Elfhoeven", maar in het plangebied van het bestemmingsplan "8 woningen aan Plas Elfhoeven", bestaat in het bijzonder een zodanige ruimtelijke samenhang tussen de binnen en buiten het plangebied van het bestemmingsplan "Restaurant aan plas Elfhoven" voorziene ruimtelijke ontwikkelingen dat de gehanteerde planbegrenzing naar het oordeel van de Afdeling in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

Het betoog slaagt.

Verkeersonderzoek en daarmee samenhangende aspecten

6. De Werkgroep betoogt dat de raad de verkeersaantrekkende werking ten gevolge van het voorziene restaurant fors heeft onderschat. De Werkgroep voert in dat kader aan dat het aan het plan ten grondslag gelegde rapport "Verkeersprognose Notaris d'Aumerielaan" van Goudappel Coffeng van 11 november 2020 (hierna: het verkeersrapport) ondeugdelijk is. De Werkgroep heeft hiertoe meerdere argumenten aangevoerd en daarbij verwezen naar een notitie van ir. S.J. Stienstra van het Adviesbureau stedelijk verkeer bv van 11 mei 2021 (hierna: de notitie van Stienstra) en het BSP-rapport. Deze argumenten worden hierna onder de overwegingen 6.1 tot en met 6.8.1 afzonderlijk besproken.

Vastgestelde kader/uitgangspunten in verhouding tot het plan

6.1. De Werkgroep voert aan dat de raad bij besluit van 29 mei 2019 een aantal kaders en uitgangspunten heeft vastgesteld voor de in het plan "Restaurant aan Plas Elfhoeven" voorziene ontwikkelingen aan plas Elfhoeven. De Werkgroep wijst erop dat de raad ten aanzien van het aspect verkeer heeft besloten maximaal 1.000 motorvoertuigbewegingen per etmaal op de Notaris d'Aumerielaan toe te staan. Volgens de Werkgroep heeft de raad nagelaten inzichtelijk te maken hoe dit aantal zich verhoudt tot de beoordeling van de leefbaarheid van omwonenden van het betrokken gebied.

6.1.1. De raad heeft op de zitting toegelicht dat met het raadsbesluit van 29 mei 2019 een kader is vastgesteld dat diende als startpunt voor het college voor het opstellen van het ontwerp van het plan. De raad heeft zich daarbij verder op het standpunt gesteld dat nadien bij de vaststelling van het plan "Restaurant aan Plas Elfhoeven" een eigenstandige beoordeling van de gevolgen van de verkeersintensiteit heeft plaatsgevonden en dat de raad daarbij niet gebonden was aan het in het besluit van 29 mei 2019 genoemde aantal van maximaal 1.000 motorvoertuigbewegingen, omdat dit besluit slechts uitgangspunten bevat en aldus geen harde normen waar de raad bij de vaststelling van het plan "Restaurant aan Plas Elfhoeven" aan gebonden was. Gelet op de inhoud van het besluit van 29 mei 2019, is de Afdeling van oordeel dat de raad zich redelijkerwijs op dit standpunt heeft kunnen stellen. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad met het plan "Restaurant aan Plas Elfhoeven" ten onrechte heeft nagelaten inzichtelijk te maken hoe het genoemde aantal van 1.000 motorvoertuigbewegingen per etmaal zich verhoudt tot de beoordeling van de leefbaarheid van omwonenden van het betrokken gebied.

In zoverre slaagt het betoog niet.

Gehanteerde aantal zitplaatsen in het verkeersrapport

6.2. De Werkgroep voert aan dat het in de planregels gestelde maximum van 160 zitplaatsen niet realistisch is en dat in het verkeersrapport ten onrechte is uitgegaan van dat aantal. Naast het aantal zitplaatsen moet volgens de Werkgroep ook rekening worden gehouden met staanplaatsen en overige bezoekers van het gebouw.

6.2.1. Artikel 3.1 van de regels van het bestemmingsplan "Restaurant aan plas Elfhoeven" luidt:

"De voor 'Horeca' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. een restaurant, met dien verstande dat het aantal zitplaatsen voor het restaurant, inclusief het terras, niet meer bedraagt dan 160 zitplaatsen en met dien verstande dat maaltijden en dranken zowel binnen in het restaurant als buiten op het terras uitsluitend aan zitplaatsen worden geserveerd;

[...]"

6.2.2. De Afdeling overweegt dat uit artikel 3.1 van de regels van het bestemmingsplan "Restaurant aan plas Elfhoeven" volgt dat in het restaurant maximaal 160 zitplaatsen zijn toegestaan. Gelet hierop mocht in het verkeersrapport dan ook worden uitgegaan van een maximum aantal bezoekers van 160. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat uit artikel 3.1 van de regels van het bestemmingsplan "Restaurant aan plas Elfhoeven" volgt dat staanplaatsen niet zijn toegestaan. Verder is de Afdeling van oordeel dat in het verkeersrapport voldoende rekening is gehouden met overige bezoekers naast de bezoekers van het restaurant, omdat in het verkeersrapport ook is ingegaan op de verkeersaantrekkende werking van de nabijgelegen voorziene aanlegsteiger en de woningen.

In zoverre slaagt het betoog niet.

Referteperiode en locatie-specifieke kenmerken van het voorziene restaurant

6.3. De Werkgroep voert aan dat in het verkeersrapport is uitgegaan van een verkeerde referteperiode en dat onvoldoende rekening is gehouden met de invloed van het weer. Volgens de Werkgroep dienen de zomermaanden met mooi en warm weer als referteperiode te worden aangemerkt. Ook had volgens de

Werkgroep moeten worden uitgegaan van de gemeten maxima tijdens het weekend, in plaats van gemiddelde tellingen over een hele week.

De Werkgroep stelt ook dat bij het bepalen van de verkeersaantrekkende werking in het verkeersrapport onvoldoende rekening is gehouden met de locatie-specifieke kenmerken van het restaurant. De Werkgroep wijst er op dat het restaurant vlakbij Plas Elfhoeven ligt, in een intensief recreatiegebied in de nabijheid van een stedelijke omgeving.

6.3.1. De Afdeling overweegt dat in de periode van 20 mei 2019 tot en met 29 mei 2019 door middel van een slangtelling inzicht is verkregen in de verkeersintensiteiten op de Notaris d'Aumerielaan. De raad heeft verder een reactie van 3 juni 2021 van Goudappel Coffeng op de notitie van Stienstra overgelegd. Uit die notitie blijkt volgens de raad dat de periode 20 mei 2019 tot en met 31 mei 2019 representatief is, omdat in die periode sprake was van mooi weer en Hemelvaartsdag bovendien in die periode viel. Ook stelt de raad dat het niet ongebruikelijk is om bij verkeerstellingen uit te gaan van het gemiddelde aantal verkeersgebruikers over een hele week. De Afdeling ziet in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich redelijkerwijs niet op dit standpunt heeft kunnen stellen. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de in het verkeersrapport gehanteerde periode door de raad als referentieperiode kon worden gebruikt.

De Afdeling overweegt verder dat bij de uitgevoerde verkeerstellingen ook het verkeer van bezoekers van het recreatiegebied is betrokken. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat in het verkeersrapport en de daaraan ten grondslag gelegen verkeerstellingen onvoldoende rekening zou zijn gehouden met de specifieke locatie van het restaurant in de nabijheid van een intensief bezocht recreatiegebied.

In zoverre slaagt het betoog niet.

Percentage bezoekers en medewerkers en autogebruik

6.4. De Werkgroep voert aan dat in het verkeersrapport het percentage bezoekers en medewerkers dat naar het voorziene restaurant met de auto komt te laag is ingeschat. Zij wijst erop dat de locatie van het restaurant buiten de dorpskern aan de rand van bebouwing ligt en dat gelet op die locatie meer bezoekers en medewerkers met de auto zullen komen.

6.4.1. De Afdeling stelt vast dat in het verkeersrapport percentages van 52% en 27% zijn gehanteerd voor medewerkers en bezoekers die met de auto naar het restaurant zullen komen. In bijlage 2 van de reactie van Goudappel Coffeng van 3 juni 2021 is nader ingegaan op die percentages. Uit die bijlage volgt dat de percentages zijn gebaseerd op data van het CBS op provinciaal niveau, omdat geen CROW-cijfers voor het berekenen van het percentage restaurantbezoekers dat met de auto komt beschikbaar zijn.

De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad deze data van het CBS voor het bepalen van het percentage bezoekers en medewerkers van het restaurant niet heeft mogen gebruiken. De Afdeling heeft verder geen aanknopingspunten om aan de gehanteerde percentages te twijfelen. Daarbij betreft de Afdeling dat aannemelijk is dat een groot deel van de bezoekers met de fiets of te voet zal komen, omdat het restaurant in een recreatiegebied ligt.

In zoverre slaagt het betoog niet.

Gemeten aantal verkeersbewegingen

6.5. De Werkgroep voert aan dat het aantal gemeten verkeersbewegingen voor de huidige situatie waar het verkeersrapport vanuit gaat, niet klopt. De Werkgroep wijst er in dat kader op dat bij een telling in 2018 een veel hoger aantal verkeersbewegingen werd gemeten. In 2018 werden 571 motorvoertuigen per etmaal op een werkdag en 553 op een weekenddag geteld. In 2020 was dit nog maar 395 voor een werkdag en 445 voor een weekenddag. De raad heeft volgens de Werkgroep ten onrechte nagelaten om de laatstgenoemde tellingen te vergelijken met de tellingen uit 2018 en dit verschil te verklaren. De Werkgroep verwijst verder naar het hiervoor aangehaalde besluit van de raad van 29 mei 2019 en stelt dat indien wordt uitgegaan van de cijfers uit 2018, het door de raad in het besluit van 29 mei 2019 vastgestelde aantal van maximaal 1.000 verkeersbewegingen per etmaal voor de Notaris d'Aumerielaan zal worden overschreden.

De Werkgroep voert verder aan dat in het verkeersrapport ten onrechte is uitgegaan van 3 momenten per dag waarop de in het restaurant beschikbare plaatsen bezet zullen zijn, de zogenoemde shifts. De Werkgroep is van mening dat uitgegaan moet worden van 5 à 6,5 shifts per dag, omdat sprake is van een all-day restaurant. Hierbij verwijst de Werkgroep naar het BSP-rapport. Volgens de Werkgroep zullen er meer shifts zijn omdat een deel van de bezoekers alleen een drankje zal bestellen bij het restaurant.

De Werkgroep heeft tot slot op de zitting aangevoerd dat de raad, gelet op de formulering van artikel 1.42 van de regels van het bestemmingsplan "Restaurant aan plas Elfhoeven", ten onrechte heeft gesteld dat het restaurant uitsluitend is gericht op bezoekers die een maaltijd komen nuttigen en daarbij een drankje bestellen. Volgens de Werkgroep zullen ook bezoekers naar het restaurant komen die alleen een drankje zullen nuttigen en is hiermee bij de berekening van de verkeersgeneratie in het verkeersrapport geen rekening gehouden.

6.5.1. Ingevolge artikel 1.42 van de regels van het bestemmingsplan "Restaurant aan plas Elfhoeven", wordt onder "restaurant" verstaan: "Een horecabedrijf, uitsluitend of overwegend gericht op het verstrekken van maaltijden voor consumptie ter plaatse, met als nevenactiviteit het verstrekken van dranken".

6.5.2. In paragraaf 2.3.1 van de plantoelichting van het bestemmingsplan "Restaurant aan Plas Elfhoeven" staat dat het verkeersrapport in verband met de planontwikkeling voor het oprichten van het restaurant en de naastgelegen 8 woningen is opgesteld. Uit het verkeersrapport volgt dat als gevolg van beide voorziene ontwikkelingen, de verkeersintensiteit op de Notaris d'Aumerielaan op een gemiddelde werkdag stijgt naar 898 motorvoertuigen per etmaal. Deze verkeerdruk past volgens de plantoelichting bij de huidige vormgeving en de functie van die weg. Er is daarom volgens de plantoelichting sprake van een acceptabele verkeerssituatie.

6.5.3. In het verkeersrapport is in paragraaf 3.2 vermeld dat voor het restaurant geen verkeersgeneratiekengetallen beschikbaar zijn en dat om die reden is gekeken naar de parkeerbehoefte per moment van de week, bestaande uit drie shifts voor restaurantbezoekers. Verder volgt uit het verkeersrapport dat de totale verkeersdruk als gevolg van het plan op een gemiddelde werkdag 898 motorvoertuigbewegingen per etmaal wordt, waarvan 320 motorvoertuigbewegingen als gevolg van het voorziene restaurant.

6.5.4. Waar de Werkgroep stelt dat de raad ten onrechte heeft nagelaten om de verkeerstellingen uit 2020 te vergelijken met de tellingen uit 2018, overweegt de Afdeling dat de Werkgroep de verkeerstellingen uit 2020 niet gemotiveerd heeft betwist. Nu de verkeerstellingen uit 2020 de meest recente verkeerstellingen zijn, is de Afdeling van oordeel dat de raad hiervan mocht uitgaan.

In zoverre slaagt het betoog niet.

6.5.5. Waar De Werkgroep stelt dat in het verkeersrapport voor de berekening van de verkeersgeneratie ten onrechte is uitgegaan van slechts 3 shifts per etmaal, overweegt de Afdeling het volgende. De raad heeft een notitie van Goudappel Coffeng van 3 juni 2021 overgelegd. In deze notitie staat dat voor een restaurant geen verkeersgeneratiekencijfer is opgenomen in CROW publicatie 381 "Toekomstbestendig parkeren", welke publicatie doorgaans wordt gebruikt om de verkeersgeneratie van voorzieningen te bepalen. Om die reden is volgens de notitie een prognose gemaakt aan de hand van de meest recente aanwezigheidspercentages van een restaurant uit CROW publicatie 182 "Parkeerkencijfers- basis voor parkeernormering".

De verkeersgeneratie is volgens de notitie bepaald door de parkeerbehoefte te vermenigvuldigen met 2 (heen- en terugrit). Verder is in de notitie vermeld dat een restaurant gemiddeld 1,68 en maximaal 2 keer per dag een volledige bezetting heeft en dat Goudappel Coffeng heeft gerekend met een bezetting van gemiddeld 3 keer per werkdag een volledige bezetting. Volgens de raad is Goudappel Coffeng gelet hierop bij de berekening van de verkeersgeneratie uitgegaan van een 'worst case' situatie. De Afdeling ziet in wat is aangevoerd geen aanleiding om te twijfelen aan dit standpunt van de raad. Waar in het BSP-rapport is vermeld dat het aantal gehanteerde shifts in het rapport te laag is, overweegt de Afdeling dat de raad op de zitting heeft toegelicht dat de restaurants die in het BSP-rapport zijn vergeleken met het voorziene restaurant, niet vergelijkbaar zijn. Volgens de raad hebben deze restaurants andere openingstijden en wordt bij deze restaurants, in tegenstelling tot het voorziene restaurant, ook een ontbijt geserveerd, met als gevolg dat deze restaurants veel hogere bezoekersaantallen kennen. Daarbij heeft de raad opgemerkt dat het door BSP genoemde aantal van 7 shifts niet realistisch is, omdat dit zou betekenen dat het restaurant dan elk uur een volledige bezetting zou moeten hebben. Gelet op deze toelichting door de raad, is de Afdeling van oordeel dat het BSP-rapport geen aanleiding geeft voor het oordeel dat het verkeersrapport niet mocht uitgaan van 3 shifts per dag.

In zoverre slaagt het betoog niet.

6.5.6. Voor zover de Werkgroep betoogt dat in het verkeersrapport ten onrechte geen rekening is gehouden met bezoekers die alleen een drankje in het restaurant zullen nuttigen, waardoor de verkeersgeneratie is onderschat, overweegt de Afdeling het volgende. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat het de bedoeling is

dat bezoekers van het restaurant een maaltijd consumeren, en daarbij wat kunnen drinken. Maar de Afdeling is van oordeel dat artikel 1.42 van de planregels gelet op de woorden "uitsluitend of overwegend" niet borgt dat dit daadwerkelijk zo is en ruimte laat voor een interpretatie waarbij het ook kan gaan om bezoekers die uitsluitend een drankje zullen nuttigen. Hierdoor is onduidelijk of alleen een drankje bestellen ook is toegestaan. Dat betekent dat het betoog in zoverre slaagt.

Omdat de raad ter zitting heeft aangegeven dat het niet de bedoeling is dat ter plaatse alleen een drankje wordt gedronken, zonder ook een maaltijd te nuttigen, en ook de aan het bestemmingsplan ten grondslag gelegde verkeersrapport hiervan uitgaat, zal de Afdeling hierna onderzoeken of zij zelf in de zaak kan voorzien.

Wegprofiel Notaris d'Aumerielaan en verkeersveiligheid

6.6. De Werkgroep voert aan dat in het verkeersrapport ten onrechte is geconcludeerd dat de toekomstige verkeersdruk past bij de huidige vormgeving en de functie van de Notaris d'Aumerielaan, waarbij is gesteld dat de Notaris d'Aumerielaan 2.400 motorvoertuigen per etmaal kan verwerken. Volgens de Werkgroep wordt daarmee ten onrechte de door de raad bij het voornoemde besluit van 29 mei 2019 vastgestelde randvoorwaarde van 1.000 motorvoertuigen per etmaal gepasseerd.

Tevens wordt in het verkeersrapport volgens de Werkgroep ten onrechte uitgegaan van een rijbaanbreedte van 4,5 m in een 30 km/u verblijfsgebied. Volgens de Werkgroep volgt uit metingen dat de Notaris d'Aumerielaan op meerdere plaatsen smaller is (slechts 3,6 m breed) en dat de parkeervakken slechts 1,8 m breed zijn. De Werkgroep wijst in dit kader op de Aanbevelingen voor verkeersvoorzieningen binnen de bebouwde kom (hierna: ASVV), waarin is opgenomen dat de minimale wegbreedte bij tweerichtingsverkeer met auto's, 4,8 m bedraagt en in een ideale situatie zelfs 5,8 m. Voor parkeervakken geldt op grond van de ASVV een minimale breedte van 2,0 m. Dat betekent dat de technische capaciteit van de Notaris d'Aumerielaan volgens de Werkgroep fors minder is dan het in het verkeersrapport opgenomen aantal van 2.400 motorvoertuigbewegingen per etmaal. Onder deze omstandigheden stelt de Werkgroep dat gelet op de door haar gemeten verkeersgeneratie van het plan "Restaurant aan plas Elfhoeven", een aanpassing van de Notaris d'Aumerielaan noodzakelijk is, omdat anders doorstromingsproblemen en daarmee gepaard gaande verkeersonveilige situaties ontstaan. Daarbij wijst de Werkgroep erop dat het gemotoriseerd verkeer het fietsverkeer op de Notaris d'Aumerielaan niet kan inhalen. Volgens de Werkgroep is evenwel onzeker op wat voor termijn die volgens haar noodzakelijke aanpassing plaats kan vinden, waarbij de Werkgroep erop wijst dat een deel van de voor de aanpassing benodigde gronden op korte termijn niet kan plaatsvinden vanwege een huurovereenkomst van de gemeente met de vereniging.

6.6.1. De raad stelt dat de toekomstige verkeersdruk op de Notaris d'Aumerielaan past bij de huidige vormgeving en de functie van die weg. Volgens de raad zullen ter plaatse van de Notaris d'Aumerielaan geen verkeerskundige knelpunten ontstaan.

6.6.2. Voor zover de Werkgroep heeft gesteld dat bij het bepalen van de verkeersdruk in relatie tot de Notaris d'Aumerielaan in het verkeersrapport ten onrechte geen rekening is gehouden met de in het besluit van 29 mei 2019 genoemde aantal van 1.000 motorvoertuigbewegingen per etmaal, overweegt de Afdeling onder verwijzing naar wat hiervoor onder 6.1.1 is overwogen, dat de raad zich redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stellen dat hij bij de vaststelling van het plan niet gebonden was aan dit aantal.

6.6.3. Voor zover de Werkgroep heeft willen betogen dat de raad het bestemmingsplan "Restaurant aan plas Elfhoeven" niet heeft mogen vaststellen, omdat het wegprofiel van de Notaris d'Aumerielaan niet geschikt is voor het verkeer dat het plan genereert en dit tot gevolg heeft dat doorstromingsproblemen en daarmee onaanvaardbare verkeersonveilige situaties ontstaan, overweegt de Afdeling het volgende.

In de notitie van Goudappel Coffeng van 3 juni 2021 is vermeld dat de mate van doorstroming op de Notaris d'Aumerielaan in het bijzonder wordt bepaald door de verkeersafwikkeling op kruispunten en niet zozeer door het wegvak. Dat sprake is van een doorstromingsprobleem is volgens deze notitie door Stienstra niet onderbouwd. Een rijstrook heeft volgens de notitie een veel hogere technische capaciteit dan 1.000 motorvoertuigbewegingen per etmaal en het in- en uitparkeren hoort volgens de notitie bij een erftoegangsweg binnen de bebouwde kom (30 km/u zone). De notitie vermeldt verder dat de gehanteerde etmaalwaarde van 1.000 motorvoertuigbewegingen gebaseerd is op een verkeersveilige wegvakcapaciteit, maar dat dit voor een 30 km/u zone een zeer strenge richtlijn is. Volgens CROW-richtlijnen geldt de waarde van 1.000 motorvoertuigbewegingen per etmaal voor een woonerf ('stapvoets rijden', 15 km/u met spelende kinderen op de rijbaan), wat hier volgens de notitie niet het geval is. Het gaat volgens de notitie in dit geval om een 30/u verblijfsgebied met een rijbaanbreedte van 4,5 m, waarvoor volgens de notitie een acceptabele verkeersdruk van 2.400 motorvoertuigbewegingen per etmaal geldt. Boven 4.000 motorvoertuigbewegingen

pet etmaal zijn volgens de CROW-richtlijnen pas voorzieningen nodig in de vorm van fietsstroken of-paden, aldus de notitie. Dat er sprake is van doorstromingsproblemen of verkeersonveilige situaties bij maximaal 1.000 of meer motorvoertuigbewegingen wordt in de notitie van Goudappel Coffeng betwist.

De Afdeling is van oordeel dat de raad zich gelet op de bevindingen in het verkeersrapport en de notitie van 3 juni 2021, redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stellen dat nu de Notaris d'Aumerielaan 2.400 motorvoertuigbewegingen per etmaal kan verwerken, deze weg voldoende geschikt is om de toekomstige verkeersdruk als gevolg van de in de plannen voorziene ontwikkelingen te kunnen opvangen. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat, onder verwijzing naar wat hiervoor is overwogen, de raad heeft kunnen uitgaan van de in het verkeersrapport berekende verkeersintensiteit van 898 motorvoertuigbewegingen per etmaal. Gelet op dit aantal is de Afdeling van oordeel dat de raad zich redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stellen dat geen onaanvaardbare doorstromingsproblemen en daarmee verkeersonveilige situaties voor de gebruikers van de Notaris d'Aumerielaan als gevolg van het plan "Restaurant aan plas Elfhoeven" ontstaan. Voor zover de Werkgroep in dit verband twijfels heeft geuit of de Notaris d'Aumerielaan 2.400 motorvoertuigbewegingen per etmaal kan verdragen gelet op de aanwezige versmallingen en wegobstakels en de omstandigheid dat sprake is van veel fietsverkeer, stelt de Afdeling voorop dat de totale verkeersintensiteit van 898 ruim onder de 2.400 motorvoertuigbewegingen per etmaal ligt die de Notaris d'Aumerielaan volgens de notitie aankan. Verder heeft de raad erop gewezen dat met de in het verkeersrapport opgenomen wegenscan rekening is gehouden met deze versmallingen en wegobstakels en het gegeven dat sprake is van veel fietsverkeer. Tevens is namens de raad ter zitting toegelicht dat deze versmallingen de verkeersdoorstroming en -veiligheid bevorderen omdat weggebruikers hun snelheid hierop zullen aanpassen. De Afdeling ziet in het aangevoerde geen aanleiding om aan deze toelichting door de raad te twijfelen.

In zoverre slaagt het betoog niet.

Doorwerking verkeersrapport voor overige milieuaspecten

6.7. De Werkgroep voert aan dat de gebreken die volgens de Werkgroep aan het verkeersrapport kleven doorwerken in de beoordeling van de aspecten verkeersdruk, luchtkwaliteit, stikstof en geluidbelasting.

6.7.1. Gelet op het voorgaande bestaat in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat aan het verkeersrapport zodanige gebreken kleven dat de raad de bestreden besluiten hierop niet heeft mogen baseren. De Afdeling ziet daarom ook geen aanleiding voor het oordeel dat de volgens de Werkgroep niet juist ingeschatte verkeersaantrekkende werking leidt tot onaanvaardbare geluidbelasting, of doorwerkt in de aspecten luchtkwaliteit en stikstof.

In zoverre slaagt het betoog niet.

6.8. Gelet op het voorgaande heeft de raad het plan "Restaurant aan plas Elfhoeven" mogen baseren op het verkeersrapport. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad de verkeersaantrekkende werking van het plan "Restaurant aan plas Elfhoeven" heeft onderschat.

Het betoog slaagt niet.

Parkeren

Parkeerbehoefte

7. De Werkgroep betoogt dat het plan voorziet in onvoldoende parkeerplaatsen. Uit het BSP-rapport volgt dat 94 parkeerplaatsen nodig zijn voor het restaurant, en niet slechts 57 zoals is geconcludeerd in het aan het plan ten grondslag gelegde rapport "Parkeerkundig advies Elfhoeven" van 11 november 2020 (hierna: het parkeeronderzoek).

De Werkgroep voert daarnaast aan dat in het parkeeronderzoek ten onrechte geen rekening is gehouden met de mogelijkheid dat bezoekers van het restaurant een restaurantbezoek combineren met een wandeling of vaartocht in het gebied. Verder is volgens de Werkgroep in het parkeeronderzoek geen rekening gehouden met de verplichting die Exploitatiemaatschappij Elfhoeven B.V. met de (toenmalige) gemeente Reeuwijk is aangegaan om op grond van een exploitatieovereenkomst 18 parkeerplaatsen aan te leggen ten behoeve van de gebruikers van de recreatiewoningen aan het Ree.

7.1. Zoals hiervoor onder 6 tot en met 6.8. is overwogen is de verkeerstoename waar de raad vanuit is gegaan naar het oordeel van de Afdeling een redelijke verwachting. De raad mocht uitgaan van de uitgangspunten in het verkeersrapport. In het parkeeronderzoek zijn dezelfde uitgangspunten gehanteerd en is



geconcludeerd dat de parkeerbehoefte voor de in de bestemmingsplannen "Restaurant aan plas Elfhoeven" en "8 woningen aan plas Elfhoeven" voorziene ontwikkelingen samen in totaal 82 parkeerplaatsen bedraagt, waarvan 57 parkeerplaatsen voor het restaurant met het bijbehorende terras. De verwachting voor het benodigde aantal parkeerplaatsen in het BSP-rapport waar de Werkgroep naar verwijst, is onder andere gebaseerd op 5 à 6,5 shifts per dag in het restaurant, in plaats van 3. Zoals onder 6.5.5 is overwogen mocht de raad uitgaan van 3 volle shifts per dag. De Afdeling volgt de Werkgroep daarom niet in haar betoog dat 94 parkeerplaatsen nodig zijn voor het restaurant. Verder heeft de raad toegelicht dat het parkeerkundig niet bezwaarlijk is als bezoekers van het restaurant na het lunchen nog gaan wandelen, fietsen of watersporten, omdat aannemelijk is dat er dan voldoende parkeergelegenheid beschikbaar is. Hierbij heeft de raad erop gewezen dat uit de parkeerbalans blijkt dat er een overschot van 13 parkeerplaatsen is. Of de Exploitatiemaatschappij Elfhoeven B.V. verplichtingen uit de exploitatieovereenkomst nakomt ligt hier niet ter beoordeling. Uit de parkeerbalans blijkt dat 10 parkeerplaatsen gereserveerd zijn voor de recreatiewoningen aan de Ree. De raad heeft gelet op het voorgaande naar het oordeel van de Afdeling afdoende toegelicht dat in voldoende parkeergelegenheid is voorzien.

Het betoog slaagt niet.

Voorwaardelijke verplichtingen artikelen 3.4.5 en 3.4.6 van de planregels

8. De Werkgroep betoogt dat artikel 3.4.5 van de planregels onvoldoende zorgvuldig is geformuleerd en daarmee rechtsonzeker is. De voorwaardelijke verplichting van artikel 3.4.5 van de planregels gaat uit van 57 parkeerplaatsen, die moeten worden aangelegd en in stand gehouden op eigen terrein en/of in het openbare gebied. De Werkgroep wijst erop dat de raad in het besluit van 29 mei 2019 het uitgangspunt heeft geformuleerd dat de voor het restaurant benodigde parkeerplaatsen op eigen terrein moeten worden gerealiseerd. Daarnaast gaat het parkeeronderzoek uit van 82 benodigde parkeerplaatsen.

De Werkgroep betoogt verder dat de voorwaardelijke verplichting voor een toegangscontrolesysteem, zoals vastgelegd in artikel 3.4.6 van de planregels, ten onrechte alleen op parkeerplaatsen op het eigen terrein ziet en niet op parkeerplaatsen in het openbare gebied.

8.1. Artikel 3.4.5 van de regels van het bestemmingsplan "Restaurant aan Plas Elfhoeven" luidt:

"In aanvulling op de artikelen 11.2 en 11.3 van de regels, is het doen/laten gebruiken van een restaurant en terras uitsluitend toegestaan, nadat ten minste 57 parkeerplaatsen ten behoeve van het restaurant zijn aangelegd en in stand worden gehouden op eigen terrein en/of in het openbare gebied aan de Ree en de Burgemeester Lucasselaan."

Artikel 3.4.6 luidt:

"Een restaurant en terras mogen alleen worden gebruikt als er aan het begin van de Notaris d'Aumerielaan of voor de brug over de Breevaart (Raadhuisweg) een toegangscontrolesysteem voor de beschikbare parkeerplaatsen op eigen terrein is aangelegd en aldus in stand wordt gehouden."

8.2. De Afdeling is van oordeel dat artikel 3.4.5 van de planregels niet onvoldoende zorgvuldig is geformuleerd. De raad heeft toegelicht dat de parkeerbehoefte van het restaurant met het bijbehorende terras 57 parkeerplaatsen bedraagt. Dit volgt ook uit het parkeeronderzoek. De parkeerbehoefte van 82 parkeerplaatsen waar de Werkgroep op wijst, betreft de totale parkeerbehoefte, waarbij ook andere functies dan het restaurant met het bijbehorende terras zijn meegenomen. Artikel 3.4.5 van de planregels heeft echter alleen betrekking op het restaurant met het bijbehorende terras. Gelet hierop heeft de raad daarom in deze planregel kunnen volstaan met het daarin opnemen van de voorwaarde van een aanleg van ten minste 57 parkeerplaatsen. Verder heeft de raad aan de hand van de situatietekening toegelicht dat in voldoende parkeergelegenheid kan worden voorzien op eigen terrein. De raad heeft er daarbij op gewezen dat de parkeerplaatsen aan de Ree ook zijn gelegen op eigen terrein. Dit is door de Werkgroep niet bestreden. Daarnaast bevat het besluit van 29 mei 2019- zoals eerder overwogen- uitgangspunten voor de raad, maar geen bindende normen.

Wat het toegangscontrolesysteem betreft overweegt de Afdeling als volgt. De raad heeft ter zitting toegelicht dat de vol-signalering aan het begin van de Notaris d'Aumerielaan slechts een onderdeel is van het toegangscontrolesysteem. Er zal ook een slagboom voor het parkeerterrein bij het restaurant worden geplaatst. Deze slagboom wordt op eigen terrein geplaatst en ziet ook op de parkeerplaatsen op eigen terrein. In artikel 3.4.6 van de planregels is geborgd dat het toegangscontrolesysteem wordt gebruikt. De Afdeling volgt de Werkgroep niet in haar betoog dat in de planregel vastgelegd moest worden dat het toegangscontrolesysteem ook op parkeerplaatsen in het openbare gebied ziet.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad artikel 3.4.5 en artikel 3.4.6 van de planregels niet heeft kunnen vaststellen.

Het betoog slaagt niet.

#### Fietsparkeerplaatsen

9. De Werkgroep betoogt dat de raad gelet op de uitkomsten van het parkeeronderzoek neergelegd in het BSP-rapport, vanuit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening een voorwaardelijke verplichting voor de aanleg fietsparkeerplaatsen in het plan "Restaurant aan plas Elfhoeven" had moeten opnemen.

9.1. De Afdeling stelt vast dat het plan "Restaurant aan plas Elfhoeven" niet in de weg staat aan het realiseren van voldoende fietsparkeerplaatsen. Parkeervoorzieningen zijn op grond van artikel 3.1, onder e, van de planregels op gronden met de bestemming "Horeca" toegestaan. Op één van de tekeningen die bij de omgevingsvergunning horen, is een fietsenstalling ingetekend met ruimte voor 36 fietsen. Bij de uitwerking van het plan "Restaurant aan Plas Elfhoeven" zal volgens de raad bekeken worden waar de fietsenstallingen worden geplaatst. Het plan "Restaurant aan Plas Elfhoeven" verzet zich hier niet tegen, en op het beschikbare terrein is ook voldoende ruimte voor fietsenstallingen. Ter zitting hebben de raad en de initiatiefnemer toegelicht dat inmiddels extra fietsstallingen zijn neergezet. De Afdeling ziet in het aangevoerde geen aanknopingspunten om aan de juistheid van het standpunt van de raad te twijfelen. Gelet hierop heeft de raad redelijkerwijs kunnen afzien van het opnemen van een voorwaardelijke verplichting ten behoeve van de aanleg van fietsparkeerplaatsen.

Het betoog slaagt niet.

#### Geluid

10. De Werkgroep betoogt dat in het aan het bestemmingsplan "Restaurant aan plas Elfhoeven" ten grondslag gelegde akoestisch onderzoek "Geluid in de omgeving vanwege restaurant aan plan Elfhoeven te Reeuwijk" van Peutz van 26 februari 2020 (hierna: het akoestisch onderzoek) ten onrechte is bepaald dat het gemotoriseerd verkeer van en naar het restaurant al in het heersende verkeersbeeld wordt opgenomen op ongeveer 30 m voorbij de woning aan de Notaris d'Aumerielaan 41. Volgens de Werkgroep is dat een onjuist uitgangspunt, omdat de Notaris d'Aumerielaan een voor motorvoertuigen doodlopende weg is. De Werkgroep is van mening dat het gemotoriseerd verkeer van en naar het restaurant pas op de Raadhuisweg in het heersende verkeersbeeld wordt opgenomen. Volgens de Werkgroep blijkt dit ook uit de voorwaardelijke verplichting voor het toegangscontrolesysteem. Daarin staat namelijk dat het toegangscontrolesysteem aan het begin van de Notaris d'Aumerielaan of voor de brug over de Breevaart- dus aan de Raadhuisweg- moet worden aangelegd. De Werkgroep wijst verder op de wijze waarop de verkeersaantrekkende werking moet worden betrokken in de AERIUS-berekening om de stikstofdepositie van een project inzichtelijk te maken. Volgens de Werkgroep moet deze rekenmethode ook bij geluid worden gehanteerd.

De Werkgroep betoogt verder dat in het akoestisch onderzoek ook ten onrechte niet is onderzocht wat de gevolgen van het wegverkeer zijn voor de woningen en bedrijven aan de Raadhuisweg en de Zoutmansweg.

10.1. De Afdeling stelt vast dat in het akoestisch onderzoek het moment dat het gemotoriseerd verkeer van en naar het parkeerterrein van het restaurant wordt geacht te zijn opgenomen in het heersende verkeersbeeld, is bepaald op ongeveer 30 m voorbij de woning aan de Notaris d'Aumerielaan 41. De raad heeft toegelicht dat de Notaris d'Aumerielaan vrij toegankelijk is voor het verkeer en dat voor deze weg een maximumsnelheid van 30 km per uur geldt. Verder is van belang dat deze weg, naast bezoekers en werknemers van het restaurant, ook wordt gebruikt door andere gebruikers, zoals de gebruikers van de recreatiewoningen aan de Ree. Verkeer naar en afkomstig van het restaurant is daarom op enige afstand van de plangebieden niet meer te onderscheiden van het overige verkeer dat op de weg aanwezig kan zijn. Op ongeveer 30 m voorbij de woning aan de Notaris d'Aumerielaan 41 wordt het verkeer op die weg geacht te zijn opgenomen in het heersende verkeersbeeld. Het gegeven dat de Notaris d'Aumerielaan een doodlopende weg is en de locatie van het toegangscontrolesysteem, laat het voorgaande volgens de raad onverlet. De vol-signalering van het toegangscontrolesysteem geeft aan wanneer er geen plek meer is op het parkeerterrein, zodat automobilisten op tijd weten dat ze door moeten rijden in plaats van een parkeerplek te zoeken bij het restaurant. Dit geeft geen inzicht in de plaats alwaar het verkeer wordt opgenomen in het heersende verkeersbeeld. De wijze waarop de verkeersaantrekkende werking moet worden betrokken in de AERIUS calculator voor het vaststellen van stikstofdepositie is niet van toepassing bij geluid. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet van voornoemde uitgangspunten uit het akoestisch onderzoek heeft kunnen uitgaan. Overigens heeft de raad een aanvullend akoestisch onderzoek van Peutz van 31 mei

2021 overgelegd, waaruit volgt dat wanneer wel wordt uitgegaan van het pas opgenomen zijn van het verkeer als gevolg van de voorziene ontwikkelingen in het heersende verkeersbeeld bij de brug over de Breevaart, de geluidbelasting vanwege het verkeer op de Notaris d'Aumerielaan onder de voorkeursgrenswaarde van 50 dB(A) blijft.

Wat betreft het standpunt van de Werkgroep inzake de gevolgen voor de woningen en bedrijven aan de Raadhuisweg en de Zoutmansweg overweegt de Afdeling als volgt. De raad heeft toegelicht dat de verkeerssituatie ter plaatse van de hoofdwegen, zoals de Raadhuisweg en de Zoutmansweg, niet significant zal wijzigen als gevolg van het plan. Daarbij wijst de raad erop dat de hoogste verkeersdruk op die wegen zich in de periode van 11:00 uur tot en met 18:00 uur voordoet en dat de hoogste verkeersdruk als gevolg van de in de bestemmingsplannen voorziene ontwikkelingen juist in de avonduren wordt verwacht. Uit het verkeersrapport volgt ook dat de grootste verkeersdrukte vanwege het voorziene restaurant op de Zoutmansweg en de Raadhuisweg in de avonduren zal plaatsvinden, en dat de verkeerssituatie ter plaatse van deze wegen niet significant zal wijzigen als gevolg van de bestemmingsplannen. De Afdeling volgt de Werkgroep daarom niet in haar betoog dat de gevolgen van het wegverkeer voor de woningen en bedrijven aan de Raadhuisweg en de Zoutmansweg onvoldoende zijn onderzocht.

Het betoog slaagt niet.

Omvang restaurant en terras en handhaafbaarheid artikel 3.1, onder a, van de planregels

11. De Werkgroep betoogt dat de raad onvoldoende heeft gemotiveerd waarom meer oppervlakte voor het restaurant met het bijbehorende terras wordt toegestaan dan nodig is voor het maximale toegestane aantal van 160 zitplaatsen. De Werkgroep wijst erop dat het bestemmingsplan "Restaurant aan plas Elfhoeven" op grond van artikel 3.2, aanhef en onder f, in samenhang gezien met artikel 1.42 van de planregels, een maximumoppervlakte van 506 m<sup>2</sup> voor het gebruik als restaurant toestaat. Hiervan zal 350 m<sup>2</sup> gebruikt worden voor de zitplaatsen. Volgens de Werkgroep kunnen op een dergelijke oppervlakte 200 zitplaatsen worden gerealiseerd. Hierbij verwijst de Werkgroep naar de "Misset Benchmark Horecainrichting 2017" en de "Misset Benchmark Terras 2018".

De Werkgroep betoogt ook dat artikel 3.1, aanhef en onder a, van de planregels, waarin is bepaald dat maximaal 160 zitplaatsen voor het restaurant met het bijbehorende terras zijn toegestaan, niet handhaafbaar is. Volgens de Werkgroep is moeilijk te controleren of niet meer dan 160 zitplaatsen worden benut. Er zullen volgens de Werkgroep namelijk meer dan 160 stoelen zijn, omdat buiten ander meubilair wordt gebruikt dan binnen. Verder is de Werkgroep van mening dat de voorwaarde dat maaltijden en dranken alleen geserveerd worden aan zitplaatsen niet handhaafbaar is. Het dient daarbij volgens de Werkgroep niet te gaan om het serveren van maaltijden en dranken, maar om het aantal bezoekers dat eten en drinken nuttigt.

11.1. Artikel 3.1 van de planregels luidt:

"De voor 'Horeca' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. een restaurant, met dien verstande dat het aantal zitplaatsen voor het restaurant, inclusief het terras, niet meer bedraagt dan 160 zitplaatsen en met dien verstande dat maaltijden en dranken zowel binnen in het restaurant als buiten op het terras uitsluitend aan zitplaatsen mogen worden geserveerd;

[...]."

11.2. De Afdeling stelt vast dat de "Misset Benchmark Horecainrichting 2017" en de "Misset Benchmark Terras 2018" waar de Werkgroep naar verwijst slechts indicatieve richtlijnen bieden voor de benodigde oppervlakte voor het aantal zitplaatsen. Het zijn geen normen op grond waarvan de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de toegekende oppervlakte aan een restaurant met bijbehorend een terras wordt beoordeeld. Gelet daarop hoefde de raad naar het oordeel van de Afdeling niet nader te motiveren waarom meer oppervlakte voor het restaurant met het bijbehorende terras wordt toegestaan dan volgens deze richtlijnen nodig is voor het maximale toegestane aantal van 160 zitplaatsen. Het aantal zitplaatsen is op grond van artikel 3.1, onder a, in samenhang gezien met artikel 3.4.1 van de planregels, gemaximeerd op 160. Dat er volgens de "Missets" ruimte is voor meer zitplaatsen doet hier niet aan af.

De Afdeling is verder van oordeel dat artikel 3.1, aanhef en onder a, van de planregels voldoende duidelijk en daarmee handhaafbaar is. De Afdeling overweegt dat bij een eventuele controle ter handhaving het aantal zitplaatsen moet worden geteld. Mochten er mensen staan in het restaurant, dan kan hiermee rekening worden gehouden bij het tellen. Gelet op het toegestane gebruik als restaurant, en niet als bijvoorbeeld een café, is de verwachting overigens dat er niet veel mensen tegelijk zullen staan. Wat betreft het standpunt van

de Werkgroep dat de voorwaarde dat maaltijden en dranken uitsluitend aan zitplaatsen mogen worden geserveerd niet handhaafbaar is, overweegt de Afdeling dat bij een controle ter handhaving ook bekeken kan worden of er uitsluitend aan bezoekers op een zitplaats wordt geserveerd.

Het betoog slaagt niet.

M.e.r.-beoordelingsbesluit

12. De Werkgroep betoogt dat het m.e.r.-beoordelingsbesluit onzorgvuldig tot stand is gekomen en daarom ten onrechte geen milieueffectrapportage is opgesteld. De Werkgroep heeft in dit kader gewezen op de door haar gestelde gebreken ten aanzien van de aan het plan "Restaurant aan plas Elfhoeven" ten grondslag gelegde parkeer-, verkeers- en akoestisch onderzoek.

12.1. Uit de beoordeling van de eerdere gronden volgt dat de Afdeling geen gebreken ziet in het aan het plan ten grondslag gelegde parkeer-, verkeers-, en akoestisch onderzoek. De Afdeling ziet daarom geen reden om de Werkgroep te volgen in haar standpunt dat ten onrechte geen milieueffectrapportage is opgesteld vanwege de door haar gestelde gebreken in deze onderzoeken.

Het betoog slaagt niet.

Omgevingsvergunning

Maximumoppervlakte restaurant

13. De Werkgroep betoogt dat de omgevingsvergunning in strijd met het bestemmingsplan "Restaurant aan plas Elfhoeven" is verleend.

De Werkgroep wijst er hierbij op dat het bestemmingsplan "Restaurant aan plas Elfhoeven" op grond van artikel 3.2, aanhef en onder f, in samenhang met artikel 1.42 van de planregels, een maximumoppervlakte van 506 m<sup>2</sup> voor het gebruik als restaurant toestaat. De omgevingsvergunning voorziet volgens de Werkgroep echter in een oppervlakte van 1.112 m<sup>2</sup> voor het gebruik als restaurant. Daarnaast zijn de stallingsruimte en de ruimte voor droge opslag ten onrechte niet meegenomen volgens de Werkgroep, en bedraagt het totaal eigenlijk 1.188 m<sup>2</sup>.

13.1. Artikel 2 van de regels van het bestemmingsplan "Restaurant aan plas Elfhoeven" luidt:

"Wijze van meten

Bij toepassing van deze regels wordt als volgt gemeten:

[...]

2.8 oppervlakte van een bouwwerk

Tussen de buitenwerkse gevelvlakken en/of het hart van de scheidingsmuren, neerwaarts geprojecteerd.

[...]"

13.2. In artikel 3.2 van de regels van het bestemmingsplan "Restaurant aan plas Elfhoeven" staan bouwregels voor de gronden met de bestemming "Horeca". Uit artikel 3.2, aanhef en onder f, van de planregels volgt dat voor een restaurant (exclusief ondergrondse bouwlaag) een maximale oppervlakte van 506 m<sup>2</sup> is toegestaan. Artikel 2 van de planregels bepaalt hoe de in het plan voorgeschreven maatvoeringen dienen te worden bepaald.

In paragraaf 6.3.2 van de plantoelichting staat onder andere:

"Voor het restaurant met bedrijfswoning zijn op de verbeelding twee bouwvlakken opgenomen, welke door middel van de aanduiding 'relatie' als één bouwvlak wordt aangemerkt. Binnen dit bouwvlak dient het hoofdgebouw te worden gesitueerd. De oppervlakte/ footprint is bepaald op 506 m<sup>2</sup>."

Het college verwijst naar tekeningen die onderdeel uitmaken van de omgevingsvergunning.

13.3. De Afdeling stelt vast dat artikel 3.2, aanhef en onder f, van de planregels een bouwregel betreft. Het gaat om de maximale oppervlakte/footprint van het restaurant. De oppervlakte moet gemeten worden zoals vastgelegd in artikel 2.8 van de regels van het bestemmingsplan "Restaurant aan plas Elfhoeven". De Afdeling overweegt dat het hierbij dus niet gaat om een maximumoppervlakte van 506 m<sup>2</sup> voor het gebruik als restaurant, maar alleen om een maximale footprint van 506 m<sup>2</sup> op de begane grond. Verder heeft de Werkgroep naar het oordeel van de Afdeling ten onrechte de voorziene bruto vloeroppervlakte voor het terras

en de voorziene oppervlakte voor overige bedrijfsgebouwen hierbij opgeteld. Voor de functies terras en overige bedrijfsgebouwen gelden op grond van respectievelijk artikel 3.4.2, aanhef en onder b, en 3.2, aanhef en onder f, van de planregels, afzonderlijke maximale oppervlakte-eisen. In wat de Werkgroep heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de omgevingsvergunning in strijd met het bestemmingsplan "Restaurant aan plas Elfhoeven" is verleend.

Het betoog slaagt niet.

Maximumoppervlakte terras

14. De Werkgroep betoogt dat in de omgevingsvergunning bij het bepalen van de oppervlakte voor het terras ten onrechte geen rekening is gehouden met de oppervlakte van de tuin. De tuin vormt volgens haar een geheel met het terras, omdat er geen fysieke afscheiding is tussen de tuin en het terras. De Werkgroep stelt dat op basis van de tekening in de omgevingsvergunning een totale oppervlakte van 466 m<sup>2</sup> voor het gebruik van het terras is vergund. Dit is volgens de Werkgroep in strijd met de maximale oppervlakte-eis van 350 m<sup>2</sup> op grond van artikel 3.4.2, aanhef en onder b, van de planregels van het bestemmingsplan "Restaurant aan plas Elfhoeven".

14.1. De aangevraagde totale bruto vloeroppervlakte van het terras bedraagt 310 m<sup>2</sup> en deze oppervlakte overschrijdt de maximale oppervlakte-eis van 350 m<sup>2</sup> op grond van artikel 3.4.2, aanhef en onder b, van de planregels van het bestemmingsplan "Restaurant aan plas Elfhoeven" niet. De Afdeling stelt vast dat op de tekening is vermeld dat de aangevraagde bruto vloeroppervlakte voor het terras 310 m<sup>2</sup> bedraagt. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de omgevingsvergunning in zoverre in strijd met het bestemmingsplan "Restaurant aan plas Elfhoeven" is verleend. De Werkgroep heeft bij haar berekening van de totale oppervlakte van het terras, de oppervlakte van de vergunde tuin opgeteld. De Afdeling is van oordeel dat het college niet de oppervlakte van de tuin bij de totale bruto vloeroppervlakte van het terras hoefde op te tellen. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het college tijdens de zitting van de voorlopige voorzieningprocedure heeft verklaard dat wanneer de betrokken tuin toch in gebruik zal zijn als terras, het college daartegen in beginsel handhavend zal optreden.

Het betoog slaagt niet.

Beroep van [appellant sub 1]

15. [appellant sub 1] betoogt dat de voorziene ontsluiting van het plangebied via de Notaris d'Aumerielaan niet voldoet. [appellant sub 1] wijst erop dat de Notaris d'Aumerielaan slechts 4,5 m breed is. Deze wegbreedte is volgens [appellant sub 1] te smal om het verkeer goed af te kunnen wikkelen. Uit de CROW-publicatie Wegontwerp Bibeko met ASVV 2012 volgt volgens [appellant sub 1] dat de weg minimaal 4,8 m breed zou moeten zijn, en idealiter zelfs 5,8 m breed. Daarnaast voert [appellant sub 1] aan dat het restaurant meer verkeer zal genereren dan waar de raad vanuit is gegaan. Het restaurant heeft een regionale functie en daarom zullen meer mensen met de auto komen. Ook de voorziene parkeercapaciteit schiet daarom te kort. Volgens [appellant sub 1] moet de Notaris d'Aumerielaan voor auto's eenrichtingsverkeer worden, en moet daarom een brug over de Breevaart worden aangelegd.

15.1. De raad stelt dat het relativiteitsvereiste in de weg staat aan een inhoudelijke beoordeling van deze beroepsgronden.

15.2. Gelet op wat hiervoor onder 6 en 7 is overwogen volgt de Afdeling [appellant sub 1] niet in zijn betoog dat de Notaris d'Aumerielaan het verkeer dat het restaurant genereert niet aankan, of dat de parkeercapaciteit tekort schiet. Zoals eerder overwogen mocht de raad het plan "Restaurant aan plas Elfhoeven" baseren op het verkeersrapport. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad de verkeersaantrekkende werking van het plan heeft onderschat.

Het betoog slaagt niet.

15.3. Voor zover in deze uitspraak tot dusver is geoordeeld dat een beroepsgrond niet slaagt en niet uitdrukkelijk op de toepassing van artikel 8:69a van de Awb is ingegaan, heeft de Afdeling zich niet uitgesproken over de vraag of dat artikel aan vernietiging van het bestreden besluit in de weg staat.

Conclusie

16. Het beroep van [appellant sub 1] is ongegrond. De raad hoeft geen proceskosten van [appellant sub 1] te vergoeden.

17. Gelet op wat onder 5.2 en 6.5.6 is overwogen zijn de beroepen van de Werkgroep tegen de bestemmingsplannen "Restaurant aan plas Elfhoeven" en "8 woningen aan plas Elfhoeven" gegrond. Het besluit tot vaststelling van deze bestemmingsplannen moet worden vernietigd wegens strijd met artikel 3:2 in samenhang met artikel 3:46 van de Awb. De Afdeling ziet aanleiding om te onderzoeken of de rechtsgevolgen van het besluit met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb in stand kunnen worden gelaten.

Wat artikel 1.42 van de planregels van het plan "Restaurant aan plas Elfhoeven" betreft: de Afdeling zal de woorden "uitsluitend of overwegend" schrappen uit artikel 1.42 van de planregels, zodat geen onduidelijkheid meer bestaat over wat zou kunnen vallen onder het "niet overwegende deel" in de begripsomschrijving van een restaurant en is vastgelegd dat het restaurant gericht is op het verstrekken van maaltijden aan bezoekers, en bijvoorbeeld niet op alleen het serveren van een drankje.

Wat de planbegrenzing betreft: nu beide bestemmingsplannen gelijktijdig zijn beoordeeld door de Afdeling en uit het voorgaande volgt dat de raad afdoende heeft gemotiveerd waarom beide plannen zich - op artikel 1.42 van de planregels van het plan "Restaurant aan plas Elfhoeven" na-verdragen met een goede ruimtelijke ordening, is de Afdeling van oordeel dat de rechtsgevolgen van beide vernietigde plannen in stand kunnen blijven. Indien de rechtsgevolgen in stand blijven is het geen probleem dat de parkeerplaatsen voor het restaurant in het plan voor de 8 woningen zijn voorzien. Gelet op het voorgaande kunnen de rechtsgevolgen van het besluit van 17 februari 2021 in stand worden gelaten, behalve wat artikel 1.42 van de planregels van het plan "Restaurant aan plas Elfhoeven" betreft, voor zover in die planregel de woorden "uitsluitend of overwegend" zijn opgenomen.

Het beroep van de Werkgroep tegen het besluit van het college van 8 maart 2021 is ongegrond.

18. 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 het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel 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](http://www.ruimtelijkeplannen.nl).

19. De raad moet de proceskosten van de Werkgroep vergoeden.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 1] tegen het besluit van de raad van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk van 17 februari 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Restaurant aan plas Elfhoeven" en het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Bodegraven-Reeuwijk van 8 maart 2021, kenmerk 2019717849, ongegrond;

II. verklaart het beroep van de Werkgroep tegen het besluit van de raad van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk van 17 februari 2021 tot vaststelling van de bestemmingsplannen "Restaurant aan plas Elfhoeven" en "8 woningen aan plas Elfhoeven" gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk van 17 februari 2021 tot vaststelling van de bestemmingsplannen "Restaurant aan plas Elfhoeven" en "8 woningen aan plas Elfhoeven";

IV. bepaalt dat de rechtsgevolgen van het besluit van de raad van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk van 17 februari 2021 tot vaststelling van de bestemmingsplannen "Restaurant aan plas Elfhoeven" en "8 woningen aan plas Elfhoeven" in stand blijven, met uitzondering van artikel 1.42 van de planregels van bestemmingsplan "Restaurant aan plas Elfhoeven", voor zover het betreft de in dat artikel opgenomen passage "overwegend of uitsluitend";

V. verklaart het beroep van de Werkgroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Bodegraven-Reeuwijk van 8 maart 2021, kenmerk 2019717849, ongegrond;

VI. draagt de raad van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel V wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl);

VII. veroordeelt de raad van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk tot vergoeding van bij de Werkgroep in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.674,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VIII. gelast dat de raad van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk aan de Werkgroep het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 360,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, voorzitter, en mr. C.H. Bangma en mr. J.M.L. Niederer, leden, in tegenwoordigheid van mr. D. Tieleman, griffier.

w.g. Hoekstra  
voorzitter

w.g. Tieleman  
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 19 april 2023

817-944