

# ECLI:NL:RVS:2023:4422

|                      |   |
|----------------------|---|
| Instantie            | Raad van State  |
| Datum uitspraak      | 29-11-2023  |
| Datum publicatie     | 29-11-2023  |
| Zaaknummer           | 202202795/1/R4  |
| Rechtsgebieden       | Bestuursrecht   |
| Bijzondere kenmerken | Eerste aanleg - enkelvoudig   |
| Inhoudsindicatie     | Bij besluit van 9 maart 2022 heeft de raad van de gemeente Nijmegen het bestemmingsplan "Nijmegen Centrum - Stationsomgeving - 5 (fietsenstalling entree west CS)" (hierna: het bestemmingsplan) vastgesteld. Het bestemmingsplan voorziet in de mogelijkheid om aan de westzijde van het huidige station van Nijmegen een nieuwe stationsentree te realiseren met voorplein. Onder het entreegebouw en voorplein is een openbare overdekte fietsenstalling voorzien. Het voorplein bestaat uit een verblijfsruimte, groenvoorzieningen, kiss en ride voorziening, mindervalidenparkeerplaatsen en taxivoorzieningen. De ontsluiting van het voorplein loopt via de Fresiastraat, welke heringericht gaat worden. Het plangebied is gelegen aan de Tunnelweg, direct ten westen van het station Nijmegen, in de wijk Wolfskuil in stadsdeel Oud-west. Aan de oostzijde wordt het plangebied begrensd door het spoor en aan de westzijde door de Koninginnelaan. Aan de noord- en zuidzijde wordt de grens gevormd door de Tunnelweg en de Fresiastraat. Op de gronden in het plangebied rusten de bestemmingen "Gemengd", "Verkeer" en "Groen". |
| Vindplaatsen         | Rechtspraak.nl<br>ABkort 2023/308<br>Milieurecht Totaal 2023/7612<br>JOM 2023/536<br>Jurisprudentie Grondzaken 2024/74  |

## Uitspraak

202202795/1/R4.

Datum uitspraak: 29 november 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Oogvereniging Nederland (hierna: de Oogvereniging), gevestigd te Utrecht, en [appellant], wonend te Nijmegen,

appellanten,

en

de raad van de gemeente Nijmegen,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 9 maart 2022 heeft de raad het bestemmingsplan "Nijmegen Centrum - Stationsomgeving - 5 (fietsenstalling entree west CS)" (hierna: het bestemmingsplan) vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben de Oogvereniging en [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Oogvereniging en [appellant] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 juni 2023, waar [appellant] en de Oogvereniging, vertegenwoordigd door [appellant], bijgestaan door [gemachtigden] en de raad, vertegenwoordigd door mr. R. Benhadi en mr. W. van de Rijt, beiden advocaat te Nijmegen, en ing. D.A. te Braake zijn verschenen.

## Overwegingen

### Inleiding

1. Het bestemmingsplan voorziet in de mogelijkheid om aan de westzijde van het huidige station van Nijmegen een nieuwe stationsentree te realiseren met voorplein. Onder het entreegebouw en voorplein is een openbare overdekte fietsenstalling voorzien. Het voorplein bestaat uit een verblijfsruimte, groenvoorzieningen, kiss en ride voorziening, mindervalidenparkeerplaatsen en taxivoorzieningen. De ontsluiting van het voorplein loopt via de Fresiastraat, welke heringericht gaat worden. Het plangebied is gelegen aan de Tunnelweg, direct ten westen van het station Nijmegen, in de wijk Wolfskuil in stadsdeel Oud-west. Aan de oostzijde wordt het plangebied begrensd door het spoor en aan de westzijde door de Koninginnelaan. Aan de noord- en zuidzijde wordt de grens gevormd door de Tunnelweg en de Fresiastraat. Op de gronden in het plangebied rusten de bestemmingen "Gemengd", "Verkeer" en "Groen".

2. De Oogvereniging heeft blijkens haar statuten tot doel het behartigen van de collectieve belangen en het bevorderen van het welzijn van mensen met een oogaandoening en mensen met een visuele beperking, met name ook wanneer deze gepaard gaat met een auditieve of andere beperking, alsmede van hun familie en mantelzorgers, zomede al hetgeen met één of ander rechtstreeks of zijdelings verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn, alles in de ruimste zin van het woord.

Naast de Oogvereniging heeft [appellant] als natuurlijke persoon ook beroep ingesteld tegen het besluit van 9 maart 2022. Het beroep is gezamenlijk namens de Oogvereniging en [appellant] ingesteld. Zij kunnen zich beide niet verenigen met het plan, met name omdat het plan niet voorziet in een goede ruimtelijke ordening in het bijzonder voor mensen met een visuele beperking. De Oogvereniging en [appellant] worden hierna gezamenlijk en in enkelvoud aangehaald als de Oogvereniging.

### Toetsingskader

3. 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 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.

### Omvang van het geding

4. De Afdeling overweegt dat in deze procedure alleen het bestemmingsplan ter beoordeling voorligt. Voor zover het beroep van de Oogvereniging zich richt tegen het bij besluit van 29 april 2022 vastgestelde tracébesluit "Programma Hoogfrequent Spoorvervoer Nijmegen en westentree" (hierna: het tracébesluit), overweegt de Afdeling dat dit besluit in deze procedure niet aan de orde is. Wat de Oogvereniging onder meer aanvoert over het onverkort invoegen van de door haar ingediende zienswijze tegen het ontwerp van het tracébesluit in deze procedure, het ontwerpbestemmingsplan "Nijmegen Centrum - Stationsomgeving - 3 (hoek Tunnelweg-Koninginnelaan)" voor de herontwikkeling van de UWV-locatie, het traceren van de fietssnelroute vanuit Beuningen, de geluidhinder en luchtkwaliteit van de herinrichting van de Vijfknoop, de onveilige oversteek aan de oostzijde van het station, het uitbreiden van de MER vanwege de te verwachten nieuwbouw in de stationsomgeving, de herontwikkeling van de verbinding met de functie van station Nijmegen Heyendaal en het opstellen van Arnhemse treinstellen in Nijmegen, heeft geen betrekking op het besluit van 9 maart 2022 en kan in deze procedure niet aan de orde komen.

Het tracébesluit vormt, anders dan waar de Oogvereniging vanuit lijkt te gaan, ook niet de juridisch planologische grondslag voor de vaststelling van het bestemmingsplan. Uit de plantoelichting, het raadsvoorstel behorende bij het vaststellingsbesluit, de reactie op de zienswijzen tegen het ontwerpplan en het verweerschrift blijkt dat de raad een eigen afweging heeft gemaakt over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het plan.

## Zienswijze

5. De Oogvereniging betoogt dat de raad de door [appellant] als natuurlijke persoon ingediende zienswijze tegen het ontwerpbesluit, ten onrechte niet heeft behandeld bij de voorbereiding van het bestemmingsplan.

5.1. De Afdeling stelt vast dat door de Oogvereniging en [appellant] gezamenlijk één zienswijze is ingediend op 23 november 2021. In deze zienswijze zijn de indieners gezamenlijk aangeduid als "de Oogvereniging". De raad heeft de zienswijze van de Oogvereniging in de zienswijzennota besproken. De Afdeling ziet gelet hierop geen aanleiding voor het oordeel dat de zienswijze van [appellant] door de raad niet is behandeld. Ook is niet gebleken dat [appellant] een aparte zienswijze met afwijkende inhoud zou hebben ingediend. Bovendien is niet gebleken dat bepaalde argumenten of bezwaren van [appellant] niet in de zienswijzennota zijn besproken.

Het betoog slaagt niet.

## Inspraak en maatschappelijk draagvlak

6. De Oogvereniging voert aan dat geen gelegenheid is geweest voor inspraak en participatie. Zij heeft erop gewezen dat de gegeven spreektijd naar aanleiding van de ingediende zienswijzen en de informatieverstrekking door de gemeente tijdens het digitaal spoorcafé, niet kunnen worden aangemerkt als inspraak. Daarnaast is bij de voorbereiding van het plan ten onrechte geen ervaringsdeskundige met een visuele beperking ingeschakeld. Verder betoogt de Oogvereniging dat voorgaande vormen van informatieverstrekking en inspraak niet voldoende zijn voor het toetsen van het maatschappelijk draagvlak voor de ontwikkeling.

6.1. Het ontwerpplan is ter inzage gelegd en er is gelegenheid geboden tot het naar voren brengen van zienswijzen, overeenkomstig de in de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro) geregelde procedures. Het bieden van inspraak voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan maakt geen onderdeel uit van de in de Wro en het Bro geregelde bestemmingsplan procedure. Het niet bieden van inspraak in die eerdere fase heeft daarom geen gevolgen voor de rechtmatigheid van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan. Dat voorafgaand geen ervaringsdeskundige met een visuele beperking is ingeschakeld en geen overleg heeft plaatsgevonden met de Oogvereniging, heeft dan ook geen gevolgen voor de rechtmatigheid van de bestemmingsplanprocedure en het bestemmingsplan.

Voor zover de Oogvereniging betoogt dat het maatschappelijk draagvlak voor de ontwikkeling onvoldoende is getoetst, overweegt de Afdeling dat de raad bij de vaststelling van het plan beleidsruimte heeft. Er bestaat geen wettelijke regel die bepaalt dat een bestemmingsplan een ontwikkeling alleen mogelijk mag maken als daarvoor voldoende draagvlak in de omgeving bestaat.

Het betoog slaagt niet.

## Toegankelijkheid stukken

7. De Oogvereniging stelt dat de stukken bij het bestemmingsplan niet toegankelijk waren voor mensen met een oogaandoening of een visuele beperking terwijl zij de raad hebben gevraagd om op een voor personen met een visuele beperking toegankelijke wijze te reageren in de zienswijzennota. Volgens de Oogvereniging heeft de raad dit niet gedaan en had hij conform de regels van het Tijdelijk besluit digitale toegankelijkheid overheid en de Richtlijn (EU) 2016/2102 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2016 inzake de toegankelijkheid van de websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties (hierna: de Richtlijn (EU) 2016/2102) moeten werken. De Oogvereniging betoogt dat gezien het voorgaande geoordeeld moet worden dat de raad het bestemmingsplan niet heeft kunnen vaststellen.

7.1. Het Tijdelijk besluit digitale toegankelijkheid overheid dient ertoe de Richtlijn (EU) 2016/2102, die erop gericht is te waarborgen dat de websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties op basis van gemeenschappelijke toegankelijkheidseisen toegankelijker worden, om te zetten in bindende nationale regelgeving en maakt deel uit van een breder pakket aan maatregelen die een inclusieve benadering van digitale overheidsverlening moeten realiseren. Voor het vaststellen en beschikbaar stellen van een bestemmingsplan, bevat de Wro en de Bro een exclusieve regeling. De Afdeling stelt vast dat de bestemmingsplanprocedure volgens de regels in de Wro en het Bro is verlopen. Of al dan niet wordt

voldaan aan de eisen uit het Tijdelijk besluit digitale toegankelijkheid overheid heeft daarom geen gevolgen voor de rechtmatigheid van de bestemmingsplanprocedure en het bestemmingsplan.

Het betoog slaagt niet.

Veilige en toegankelijke omgeving

8. De Oogvereniging betoogt dat het bestemmingsplan in strijd met het VN-Verdrag Handicap is vastgesteld, omdat bij de vaststelling van het plan geen ervaringsdeskundige met een visuele beperking is ingeschakeld en het principe van "design for all" niet is gehanteerd. Volgens de Oogvereniging moet daarnaast het Handboek Nijmegen Toegankelijk (hierna: het Handboek) worden gehanteerd en dat dient te worden opgenomen in de plantoelichting. De Oogvereniging stelt verder dat het plan niet voldoet aan de uitgangspunten van het Ruimtelijk Raamwerk Stationsgebied Nijmegen (hierna: het Ruimtelijk Raamwerk), omdat het plan niet voorziet in "duidelijke zichtlijnen" en "duidelijke looplijnen" naar de Westentree.

De Oogvereniging betoogt daarnaast dat met het bestemmingsplan niet kan worden voorzien in een inrichting met een goede bereikbaarheid, veiligheid en toegankelijkheid voor mensen met een oogaandoening of een visuele beperking. De Oogvereniging wijst er hierbij op dat voor het overbruggen van het hoogteverschil het plaatsen van een lift en trappen geen veilige en toegankelijke oplossing biedt. In plaats daarvan moet er een gelijkvloers voetpad met een comfortabele hellingbaan in het bestemmingsplan worden opgenomen die aansluit op de Westentree. De Oogvereniging wijst er hierbij op dat de raad het college in de motie "Hellingbahnhof" heeft verzocht de aanleg van een dergelijk pad te onderzoeken. Volgens de Oogvereniging zijn bij de uitvoering van deze motie ten onrechte geen ervaringsdeskundigen met een visuele beperking betrokken. De Oogvereniging betoogt verder dat een passende regeling met kwaliteitsborgen voor voetgangersvoorzieningen in de planregels ontbreekt. Voorzieningen voor voetgangers dienen in een primaire bestemming te worden geregeld, aldus de Oogvereniging.

8.1. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat bij de vaststelling van het plan de belangen van de Oogvereniging en de uitgangspunten uit het VN-Verdrag Handicap en het daarop gebaseerde beleid zijn betrokken. Bij het maken van ruimtelijk beleid worden de uitgangspunten uit het VN-Verdrag Handicap, waaronder het leiden van een menswaardig bestaan, gehanteerd. De raad stelt verder dat aan het op dit Verdrag gebaseerde Actieprogramma inclusie 2021-2024 (hierna: het Actieprogramma) reeds uitvoering wordt gegeven. De raad wijst er hierbij op dat de Oogvereniging als ervaringsdeskundige wordt betrokken en het Handboek wordt gehanteerd bij de uiteindelijke inrichting van het plangebied. Met de Oogvereniging is volgens de raad daarnaast bij de vaststelling van het plan meerdere keren overleg gevoerd.

De raad stelt verder dat het bestemmingsplan niet in de weg staat aan een veilige, toegankelijke en goed bereikbare inrichting van de stationsomgeving voor mensen met een oogaandoening of een visuele beperking. Volgens de raad bestaat binnen het voorliggende plan voldoende ruimte om bij de uiteindelijke inrichting van het plangebied voorzieningen zoals liften en voetpaden te realiseren. Ook is er ruimte voor een hellingbaan die vanaf de Fresiastraat een kruisingsvrije langzaam oplopende route naar de nieuwe Westentree biedt, aldus de raad. De raad wijst er voorts nog op dat de uiteindelijke inrichting van het plangebied een uitvoeringsaspect betreft dat in de bestemmingsplanprocedure niet aan de orde kan komen. Dit laat volgens de raad onverlet dat in het voorliggend bestemmingsplan is geborgd dat het plangebied zodanig kan worden ingericht dat deze toegankelijk is voor mensen met een oogaandoening of een visuele beperking.

8.2. Het Actieprogramma geeft uitvoering aan de implementatie van het VN-Verdrag Handicap. Met het Actieprogramma geeft het college invulling aan de uitgangspunten uit het VN-Verdrag Handicap om inclusie te verankeren in haar beleid. Het doel hierbij is om meer aandacht te hebben voor een inclusieve samenleving. Het inzetten op een inclusieve samenleving gebeurt in samenwerking met ervaringsdeskundigen en andere betrokkenen. Daarbij wordt nu al in de reguliere beleidsvoering en -processen ingezet op het toegankelijk maken van de stad. Op het gebied van de openbare ruimte wordt volgens het Actieprogramma ook gewerkt met het Handboek.

In het voormelde Handboek zijn door de raad normen gesteld die ervoor moeten zorgen dat Nijmegen toegankelijker wordt. Deze normen vormen het uitgangspunt bij het bouwen aan een gebruiksvriendelijke stad. Daarbij is erkend dat dilemma's ontstaan en soms van de normen zal moeten worden afgeweken.

Desalniettemin heeft de raad ervoor gekozen om normen te formuleren voor de meest wenselijke situatie, zodat de toegankelijkheid van de openbare ruimte verhoogd wordt. In dit Handboek zijn tevens normen opgenomen voor voetpaden, trottoirs en hellingen.

In het Ruimtelijk Raamwerk zijn ambities vastgelegd voor de ontwikkeling van het stationsgebied. Een van deze ambities is dat het stationsgebied overzicht en structuur moet bieden via onder meer heldere zichtlijnen. Verder bestaat de ambitie om het momenteel van de omringende binnenstad gescheiden stationsgebied beter aan te sluiten via het maken van vloeiende looplijnen. In het Ruimtelijk Raamwerk is voorts vastgelegd dat voor het referentieontwerp westzijde als uitgangspunt is genomen dat de voetganger op één staat bij de ontwikkeling. Aan de westzijde wordt een helder en overzichtelijk ontvangstdomein vormgegeven met duidelijk overzicht naar alle richtingen en ketelvoorzieningen.

8.3. Over het betoog dat het bestemmingsplan in strijd met het VN-Verdrag Handicap is vastgesteld overweegt de Afdeling het volgende. Toetsing aan een artikel van een verdrag kan alleen plaatsvinden als dit artikel rechtstreekse werking heeft. De Afdeling heeft al eerder in haar uitspraak van 30 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:937, overwogen dat niet een direct beroep kan worden gedaan op artikel 9 van het VN-Verdrag Handicap, welke de toegankelijkheid tot de fysieke leefomgeving voor mensen met een handicap garandeert, omdat deze verdragsbepaling niet eenieder verbindend is. Het voorgaande geldt ook voor artikel 2 van het VN-Verdrag Handicap, waarin de definitie van "universal design" is opgenomen. Deze bepaling richt zich tot lidstaten en bevat geen norm die door de rechter rechtstreeks als toetsingsmaatstaf voor besluiten toepasbaar is, aangezien deze bepaling niet onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is om in de nationale rechtsorde zonder meer als objectief recht te worden toegepast.

De Afdeling volgt de Oogvereniging verder niet in haar stelling dat bij de vaststelling van het plan de hiervoor genoemde beleidsstukken niet zijn betrokken. De raad heeft toegelicht dat hij bij de vaststelling van het bestemmingsplan rekening heeft gehouden met het Actieprogramma. Hierin is de zorg voor een inclusieve samenleving verankerd in het reguliere beleid. Uit het Actieprogramma volgt verder dat op het gebied van de openbare ruimte wordt gewerkt met het Handboek. Aan dit Actieprogramma wordt reeds uitvoering gegeven nu zoals door de raad is toegelicht bij de uiteindelijke inrichting van het plangebied de Oogvereniging als ervaringsdeskundige wordt betrokken en het Handboek als richtlijn wordt gehanteerd. Daarbij is verder nog van belang dat ook het Besluit toegankelijkheid van het openbaar vervoer vereist dat het station toegankelijk is voor mensen met een visuele beperking. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat het plan in strijd met het Ruimtelijk Raamwerk is vastgesteld. Het hanteren van duidelijke zichtlijnen en looplijnen is een van de ambities bij de ontwikkeling van de stationsomgeving. De raad heeft in het verweerschrift aan de hand van twee verschillende afbeeldingen toegelicht dat in de toekomstige situatie de zichtbaarheid wordt versterkt.

De Oogvereniging heeft niet aannemelijk gemaakt dat binnen de aan de gronden toegekende bestemmingen geen mogelijkheden bestaan om te komen tot een vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbare inrichting van het entreegebied, die goed bereikbaar, toegankelijk en veilig is. De raad heeft het belang van een toegankelijk, veilig en bereikbaar stationsgebied in het bijzonder voor mensen met een oogaandoening of een visuele beperking meegewogen bij de vaststelling van het bestemmingsplan. Binnen de aan de gronden toegekende bestemmingen bestaan ook voldoende mogelijkheden om te komen tot een vanuit dit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbare inrichting van het entreegebied. Bij dit oordeel heeft de Afdeling betrokken dat het plan het mogelijk maakt om binnen de in het plan opgenomen bestemmingen voetpaden, liften en een hellingbaan te realiseren. Bovendien heeft de raad in het verweerschrift en op de zitting te kennen gegeven dat de mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt om tot een veilig, bereikbaar en toegankelijk stationsgebied te komen, in het bijzonder voor mensen met een oogaandoening of een visuele beperking, ook zullen worden gerealiseerd. Naast de kiss en ride voorziening komt bijvoorbeeld een hellingbaan die vanaf de Fresiastraat een kruisingsvrije langzaam oplopende route naar de Westentree biedt. Ook wordt volgens de raad bij de verdere invulling van het plangebied het principe van "design for all" en het Handboek gehanteerd en zal rekening worden gehouden met de belangen die de Oogvereniging beoogt te beschermen. De precieze inrichting van het plangebied betreft overigens een uitvoeringsaspect dat in deze procedure niet aan de orde kan komen.

Het betoog slaagt niet.

Omvang van het plangebied

9. De Oogvereniging betoogt dat voor een goede ruimtelijke ordening een samenhangend plangebied is vereist. Bereikbaarheid, veiligheid en toegankelijkheid zijn integraal noodzakelijk. Volgens de Oogvereniging heeft het plan betrekking op een te beperkt plangebied en dient het plan deel uit te maken van een integraal plan voor de hele stationsomgeving. Meer concreet wijst de Oogvereniging er op dat het entreegebouw onderdeel uitmaakt van het tracébesluit. De omvang van het plangebied moet daarom worden uitgebreid, waarbij de voormalige UWV-locatie, de locatie Vissers Meubelen, de P&R locatie alsmede de wegen Koninginnelaan, de Vijfknoop, en de Tunnelweg in het plan moeten worden opgenomen.

9.1. Bij de beoordeling van dit betoog moet voorop worden gesteld dat de raad beleidsruimte toekomt bij het bepalen van de begrenzingen van het bestemmingsplan. Deze ruimte is echter niet zo groot dat de raad een begrenzing kan vaststellen die in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

9.2. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat de vastgestelde planbegrenzing strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. De raad heeft toegelicht dat hij ervoor heeft gekozen om binnen de planbegrenzing alleen de gronden die noodzakelijk zijn voor het realiseren van de voorziene ontwikkeling deel uit te laten maken van het plan. De gronden aan de oostzijde van het spoor heeft de raad buiten het plangebied gehouden, omdat deze gronden niet noodzakelijk zijn voor de realisatie van de beoogde ontwikkeling. De raad heeft daarbij verder toegelicht dat voor deze gronden binnen de stationsomgeving nog onvoldoende concrete plannen bestaan over de herontwikkeling van dit gebied. Ten aanzien van de locaties die vallen buiten het plangebied op de gronden aan de westzijde van het spoor, heeft de raad ervoor gekozen deze geen deel uit te laten maken van het plan. Ook deze gronden zijn volgens de raad niet noodzakelijk voor de realisatie van de Westentree. Verder is volgens de raad van belang dat het bestemmingsplan niet in de weg staat aan de realisatie van de voorziene ontwikkelingen op de gronden buiten het plangebied aan de westzijde van het spoor.

Gelet op het voorgaande is er naar het oordeel van de Afdeling geen zodanige ruimtelijke samenhang tussen het plangebied en de overige toekomstige ontwikkelingen binnen het stationsgebied dat de raad geen afzonderlijk bestemmingsplan voor de Westentree mocht vaststellen.

Het betoog slaagt niet.

Parkeren en verkeer

10. De Oogvereniging betoogt dat het plan geen inzicht geeft hoe wordt voorzien in de behoefte aan voorzieningen voor autos en parkeerplaatsen. Verder stelt de Oogvereniging dat de groei van het autoverkeer rondom het plangebied moet worden onderzocht en dat inzichtelijk moet worden gemaakt hoeveel gebruik van de kiss en ride voorziening zal worden gemaakt en of hiervoor voldoende ruimte is bestemd. Inzicht in de verkeersintensiteit en het aantal parkeerplaatsen is volgens de Oogvereniging noodzakelijk om de benodigde voorzieningen te bepalen en tot een veilige, bereikbare en toegankelijke stationsomgeving te komen voor mensen met een oogaandoening of een visuele beperking.

De Oogvereniging stelt verder dat het Verkeersonderzoek westentree stationsgebied Nijmegen (hierna: het verkeersonderzoek) van 1 juni 2023 van Goudappel BV waar de raad in het verweerschrift naar verwijst te laat is. Dit verkeersonderzoek is immers pas na de vaststelling van het bestemmingsplan opgesteld. Volgens de Oogvereniging is het verkeersonderzoek bovendien niet valide.

10.1. De raad stelt zich op het standpunt dat hij de verkeers- en parkeersituatie bij de vaststelling van het plan heeft betrokken. Volgens de raad is de verkeerssituatie aanvaardbaar, omdat de voorziene ontwikkeling geen extra verkeersgeneratie met zich meebrengt. De raad heeft naar aanleiding van het beroep van de Oogvereniging, het verkeersonderzoek overgelegd waarin dit wordt bevestigd. Verder is niet gebleken dat de huidige parkeervoorzieningen onvoldoende zijn, zodat ook sprake zal zijn van een aanvaardbare parkeersituatie.

10.2. De Afdeling is van oordeel dat de raad de verkeers- en parkeersituatie bij de vaststelling van het plan heeft betrokken.

Voor de verkeerssituatie heeft de raad erop gewezen dat de beoogde ontwikkeling geen extra verkeersgeneratie met zich mee brengt. De raad heeft naar aanleiding van het beroep van de Oogvereniging het verkeersonderzoek laten uitvoeren waarin dit wordt bevestigd en nader wordt toegelicht. In het verkeersonderzoek is onderzocht hoeveel in- en uitstappers op station Nijmegen worden verwacht in 2030. Door middel van een combinatie van expertinschatting en data-analyse is hierbij inzichtelijk gemaakt hoeveel gebruik gemaakt zal worden van de Westentree. Aan de hand daarvan is

uiteengezet dat 20% van het totaal aantal in- en uitstappers van het station Nijmegen gebruik zal maken van de Westentree, hetgeen resulteert in 2.000 in- en uitstappers. Daarbij is onderzocht of binnen de beschikbare ruimte binnen het plangebied de verkeersstromen voldoende kunnen worden afgewikkeld, hetgeen in het verkeersonderzoek positief is bevonden. De realisatie van de in het verkeersonderzoek geadviseerde voorzieningen, twee kiss en ride plaatsen en 2 taxiplaatsen, past binnen de in het bestemmingsplan gereserveerde ruimte.

Voor de parkeerbehoefte heeft de raad in de plantoelichting gewezen op het Facetbestemmingsplan parkeren (hierna: het facetbestemmingsplan), waarin de parkeerregels zijn opgenomen die gelden voor het plangebied van het bestreden bestemmingsplan. Op basis van dit facetbestemmingsplan zijn voor het aantal te realiseren parkeerplaatsen de beleidsregels parkeren van belang. Een eventueel toekomstige omgevingsvergunning wordt getoetst aan de op dat moment geldende parkeernormen. In de plantoelichting is door de raad toegelicht dat extra parkeerplaatsen binnen dit gebied niet nodig zijn, omdat de ontwikkeling van de Westentree niet zal voorzien in extra verkeersgeneratie. Bovendien past het bij de ambities van de gemeente om geen extra parkeervoorzieningen te realiseren voor de Westentree. Daarbij is nog van belang dat niet is gebleken dat de huidige parkeervoorzieningen onvoldoende zullen zijn.

De Afdeling is gelet op hetgeen hiervoor is overwogen van oordeel dat de raad het bestemmingsplan op dit punt niet in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) heeft voorbereid. Daarbij is volgens de Afdeling van belang dat de raad voldoende heeft toegelicht dat hij de parkeer- en verkeerssituatie bij de vaststelling van het plan heeft betrokken. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich op het standpunt kunnen stellen dat de verkeers- en parkeersituatie als gevolg van de voorziene ontwikkeling niet dusdanig verandert ten opzichte van de oude situatie dat geen aanvaardbare verkeers- en parkeersituatie meer kan worden gerealiseerd.

Het betoog slaagt niet.

#### Alternatieven

11. De Oogvereniging betoogt dat de raad de door haar voorgestelde alternatieven voor een veilige, bereikbare en toegankelijke stationsomgeving, in het bijzonder voor mensen met een oogandoening of een visuele beperking, onvoldoende heeft meegenomen bij de besluitvorming. De Oogvereniging betoogt dat voor een goede verbinding tussen de oost- en westzijde van het station een rechtstreekse voetgangersverbinding moet worden gerealiseerd. Volgens de Oogvereniging had voor deze verbinding tussen de nieuwe stationstunnel en de Westentree in plaats van voor een inrichting met trappen en een lift gekozen kunnen worden voor een gelijkvloerse comfortabele hellingbaan die op de Koninginnelaan kan worden aangesloten. Daarnaast betoogt de Oogvereniging dat de voorziene fietsenstalling verplaatst dient te worden naar onder de perrons of in de stuwwal.

11.1. De raad dient bij de keuze van een bestemming een afweging te maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad beleidsruimte. De voor- en nadelen van alternatieven dienen in die afweging te worden meegenomen.

11.2. De voorgestelde alternatieven van de Oogvereniging zijn opgenomen in het Alternatief Schetsontwerp Station Nijmegen (hierna: het schetsontwerp). De raad is in de zienswijzenota, gemotiveerd ingegaan op de alternatieven uit het schetsontwerp. Daarbij is door de raad toegelicht dat aan de westzijde onvoldoende ruimte beschikbaar is om de door de Oogvereniging voorgestelde hellingbaan conform de geldende normen te realiseren. Daarnaast heeft de raad bij het voorgestelde alternatief voor het verplaatsen van de fietsenstalling toegelicht dat de voorgenomen locatie een comfortabel alternatief vormt voor de fietser. Fietzers hebben hierdoor immers de mogelijkheid om direct bij de entree van het station hun fiets te stallen. Ook past de gekozen locatie volgens de raad beter bij het stationsconcept dat voor Nederlandse stations wordt gerealiseerd, waarbij reizigers van het omgevingsdomein via het ontvangstdomein naar het reisdomein worden geleid. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich verder op het standpunt kunnen stellen dat het verplaatsen van de fietsenstalling onder de sporen geen redelijk alternatief is. Daarbij is van belang dat door de raad is toegelicht dat het verplaatsen van de fietsenstalling hoge kosten met zich meebrengt.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad gelet op het voorgaande de alternatieven bij de vaststelling van het plan afgewogen en toereikend gemotiveerd waarom daarvoor niet is gekozen.

Het betoog slaagt niet.

#### Relativiteit

12. De Oogvereniging heeft verder beroepsgronden aangevoerd over het peil, de economische uitvoerbaarheid van het plan, de milieueffectrapportage, geluidhinder, de luchtkwaliteit, archeologie en bodem- en grondwaterverontreiniging.

12.1. Artikel 8:69a van de Awb bepaalt dat de bestuursrechter een besluit niet vernietigt 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.

12.2. Bij de beantwoording van de vraag of voor voormelde beroepsgronden geldt dat deze niet kunnen leiden tot vernietiging van het bestreden besluit omdat artikel 8:69a van de Awb hieraan in de weg staat worden de Oogvereniging en [appellant] van elkaar onderscheiden.

Voor [appellant] geldt dat hij op ongeveer 780 m afstand van het plangebied woont. Naar het oordeel van de Afdeling betekent dit dat ter plaatse van zijn woning geen gevolgen van enige betekenis aanwezig kunnen worden geacht. Hij is daarom geen belanghebbende bij het besluit van 9 maart 2022. Omdat [appellant] geen belanghebbende is, maar wel een zienswijze over het ontwerpbestemmingsplan naar voren heeft gebracht ontleent [appellant] zijn beroepsrecht alleen aan zijn belang bij de behartiging van zijn recht op inspraak. Hij kan dan ook alleen opkomen voor de behartiging van zijn recht op inspraak. De Afdeling verwijst daarvoor naar haar uitspraak van 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:606. De hiervoor aangeduide beroepsgronden zien niet op zijn recht op inspraak en strekken daarom niet tot de bescherming van het belang waarvoor [appellant] in deze procedure kan opkomen.

Ten aanzien van de Oogvereniging geldt dat zij volgens de doelstellingen uit haar statuten opkomt voor het behartigen van de collectieve belangen en het bevorderen van het welzijn van mensen met een oogaandoening en mensen met een visuele beperking. Zij zoekt in deze procedure bescherming van dit belang. Het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb staat er echter aan in de weg dat een rechtspersoon, die in rechte opkomt voor een collectief belang, zich met vrucht kan beroepen op de schending van rechtsnormen die kennelijk niet strekken tot de bescherming van de collectieve belangen die zij krachtens haar statutaire doelstelling in het bijzonder behartigt. De normen op de schending waarvan de Oogvereniging zich in de onderbouwing van de onder 12 aangeduide beroepsgronden beroept, strekken niet tot de bescherming van de belangen die de Oogvereniging in het bijzonder behartigt en waarvoor de Oogvereniging in deze procedure bescherming zoekt. Dit betekent dat de betogen van de Oogvereniging over het peil, de economische uitvoerbaarheid van het plan, de milieueffectrapportage, geluidhinder, de luchtkwaliteit, archeologie en bodem- en grondwaterverontreiniging niet kunnen leiden tot vernietiging van het bestreden besluit.

Gelet op het voorgaande staat het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste voor zowel de Oogvereniging als [appellant] in de weg aan vernietiging van het bestreden besluit naar aanleiding van de, hiervoor onder 12, aangeduide beroepsgronden. De Afdeling zal deze beroepsgronden daarom niet inhoudelijk bespreken.

#### Conclusie

13. Het beroep is ongegrond.

14. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. B.P.M. van Ravels, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. S. Vermeulen, griffier.

w.g. Van Ravels

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Vermeulen



griffier

Uitgesproken in het openbaar op 29 november 2023

700-1070