



> RETOURADRES Postbus 1992, 6201 BZ Maastricht

BEZOEKADRES
Mosae Forum 10
6211 DW Maastricht

Aan de dames en heren,
leden van de gemeenteraad

POSTADRES
Postbus 1992
6201 BZ Maastricht

ONDERWERP
Adviezen pilot terras middenberm
Stationsstraat
BEHANDELD DOOR
JM (Hanneke) van den Bergh

DATUM
5 juli 2022
Verz. 6 juli 2022
TELEFOONNUMMER
043 350 4592

BIJLAGEN
2
ONZE REFERENTIE
2022.13270

E-MAILADRES
Hanneke.van.den.Bergh@maastricht.nl

FAXNUMMER
043 - 350 4448

UW REFERENTIE
--

Geachte raadsleden,

Met raadsinformatiebrieven van 15 februari 2022 en 24 mei 2022 bent u op de hoogte gehouden van de stand van zaken met betrekking tot de pilot terras middenberm Stationsstraat. Eind vorig jaar nam de gemeenteraad een motie aan om het college op te dragen een pilot uit te voeren om terras te realiseren op de middenberm van de Stationsstraat. [7.1 D66 Motie-pilot terrassen Stationsstraat.pdf \(parlaeus.nl\)](#).

Het college kan de motie niet uitvoeren. In deze raadsinformatiebrieven informeer ik u over de ontvangen analyses, enerzijds een verkeerskundige analyse en anderzijds een juridische analyse van de mogelijkheden voor het uitvoeren van een dergelijke pilot op grond van de motie. Beide adviezen komen tot de conclusie dat uitvoering van de motie wordt afgeraden. Het college neemt die conclusies over.

Conclusie van de extern ingewonnen adviezen

De stadsadvocaat raadt de pilot (juridisch) af. De stadsadvocaat adviseert ter uitvoering van de motie de in de Terrasverordening reguliere procedure voor pleinterrassen te volgen en daar niet van af te wijken. De uitvoering van een pilot heeft alleen dan zin wanneer het niet mogelijk is om te werken met een reguliere aanwijzing van de middenberm van de Stationsstraat als locatie voor pleinterrassen op grond van de Terrasverordening, omdat er zonder pilot te weinig inzicht bestaat in de (te verwachten) omgevingseffecten van terrassen op de middenberm. De pilot vormt dan een middel om uiteindelijk te komen tot een zorgvuldig regulier aanwijzingsbesluit. Een dergelijke situatie doet zich hier niet voor.

De stadsadvocaat maakt in zijn advies duidelijk dat een pilot voor de realisatie van terrassen op de middenberm van de Stationsstraat moet voldoen aan de gemeentelijke regelgeving voor terrassen. Aangezien de Terrasverordening voor pleinterrassen een dwingende vergunningsduur van acht jaar voorschrijft, levert een pilot voor de duur van twee jaar – aldus de stadsadvocaat - strijd op met de Terrasverordening. Alleen al op basis daarvan kan de motie niet uitgevoerd worden zoals door de raad gewenst.

Voorts geeft de stadsadvocaat aan dat zou het college willen overgaan tot het aanwijzen van een pleinterras, dit moet aanvangen met het aanwijzen van de middenberm als een pleinterras en dit volgens de reguliere procedure zoals de Terrasverordening die voorschrijft. Een dergelijk besluit dient zorgvuldig te worden onderzocht, waarbij onder meer het belang van de verkeersveiligheid en de belangen van betrokken partijen onderzocht en gewogen dienen te worden. Uit het verkeersveiligheidsonderzoek van Royal Haskoning DHV komt duidelijk naar voren dat in de huidige situatie het plaatsen van terrassen op de middenberm wordt afgeraden. Dit brengt de stadsadvocaat



DATUM
5 juli 2022

tot het oordeel dat de verkeersveiligheid in deze situatie in de weg staat van de vestiging van terrassen op de middenberm.

Over de verkeersveiligheid is uitgebreid gerapporteerd door RoyalHasKoning. Conclusie is; *“Al met al brengt het plaatsen van terrassen op de middenberm grotere risico's met zich mee voor de verkeersveiligheid.”* En *“Op basis van de analyses concluderen we dat het toevoegen van kruisende verkeersstomen, met name door op verschillende plaatsen overstekende voetgangers, de verkeersveiligheid afneemt. Daarmee zal het plaatsen van terrassen in de middenberm van de Stationsstraat idealiter gepaard moeten gaan met een verkeersluwe Stationsstraat voor auto- en busverkeer. Dit biedt de mogelijkheid om de straat een duidelijker verblijfskarakter mee te geven en een veilige omgeving te creëren voor de terrassen en de bezoekers ervan. Het plaatsen van terrassen in de middenberm van de Stationsstraat in de huidige situatie leidt tot een afname van de verkeersveiligheid en is daarmee af te raden.”*

Kortom beide adviezen adviseren – in lijn met het eerder ambtelijke afgegeven advies - om de motie niet uit te voeren. In de bijlagen vindt u beide adviezen.

Aansprakelijkheid voor schade

Er is een risico dat Arriva (of een andere belanghebbende) een beroep doet om volledige schadevergoeding wegens onrechtmatige besluitvorming (indien de belangen bij besluitvorming onvolledig zijn meegenomen of indien het besluit de belangen onevenredig schaadt) of nadeelcompensatie (bij een rechtmatige overheidsdaad). Daarnaast kan de gemeente aansprakelijk worden gesteld als wegbeheerder, wanneer de weg/verkeerssituatie niet aan de eisen voldoet die men in de gegeven omstandigheden uit het oogpunt van veiligheid daaraan mag stellen. Er is op dit moment onvoldoende informatie om het risico op het moeten voldoen van schadevergoeding in te schatten. Echter het feit dat door plaatsing van terrassen op de middenberm grote risico's met zich meebrengt voor de verkeersveiligheid zorgt ervoor – zo blijkt uit het advies van de stadsadvocaat - dat met dit risico wel degelijk rekening moet worden gehouden.

Vanwege de inhoud van deze adviezen kan het college de motie niet uitvoeren. Dat wil niet zeggen dat er in de toekomst nooit een terras in de middenberm van de Stationsstraat zou kunnen. In het coalitieakkoord staat de ambitie om in overeenstemming met bewoners en ondernemers Wyck verkeersluwer maken. Indien deze ambitie werkelijkheid wordt, zou dat kunnen betekenen dat er een veiligere verkeerssituatie in de Stationsstraat ontstaat, die terrasvoering op de middenberm mogelijk maakt. Uiteraard zullen alsdan ook de overige beoordelingsgronden uit de Terrasverordening opnieuw getoetst moeten worden.

Burgemeester en Wethouders van Maastricht,

De Secretaris,

G.J.C. Kusters

De Burgemeester,

J.M. Penn-te Strake

NOTITIE

BETREFT: **Terrassen middenberm Stationsstraat**
CONTACTPERSOON: **H. van den Bergh**
NOTITIE DOOR: **L. Somers en F. van Diem**
DATUM: **23 juni 2022**

I Inleiding en te bespreken onderwerpen

Eind 2021 werd door de gemeenteraad van Maastricht een motie aangenomen waarmee het college van burgemeester en wethouders (hierna: "college") werd opgedragen om een pilot met terrassen op de middenberm van de Stationsstraat voor te bereiden.

Naar aanleiding van deze motie is ons gevraagd te adviseren over de vraag of het mogelijk is uitvoering te geven aan de motie, via de genoemde pilot of via een reguliere aanwijzing op grond van de Terrasverordening gemeente Maastricht (hierna: "Terrasverordening").

In deze notitie wordt ingegaan op de (on)mogelijkheden voor het uitvoeren van de gewenste pilot op grond van de vigerende Terrasverordening, wordt de te volgen procedure toegelicht en wordt (op hoofdlijnen) aandacht besteed aan de bij de belangenafweging te betrekken aspecten. Daarnaast wordt ingegaan op mogelijk spelende aansprakelijkheidsrisico's. Wanneer er naar aanleiding van deze notitie nog nadere vragen zouden bestaan, kan er natuurlijk meer in detail over bepaalde aspecten worden geadviseerd.

Ter bevordering van de leesbaarheid worden de conclusies van deze notitie eerst in een managementsamenvatting weergegeven.

II Managementsamenvatting

II.1 Terrassen op de middenberm van de Stationsstraat en daarbij spelende aspecten

- De motie van de gemeenteraad spreekt van een pilot voor de duur van twee jaar. Als eerste kan men zich de vraag stellen wat het doel is van een pilot. Het hanteren van een pilot heeft zin wanneer het niet mogelijk is om te werken met een reguliere aanwijzing van de middenberm van de Stationsstraat als locatie voor pleinterrassen op grond van de Terrasverordening, omdat er zonder pilot te weinig inzicht bestaat in de (te verwachten) omgevingseffecten van terrassen op de middenberm. De pilot vormt dan een middel om uiteindelijk te komen tot een zorgvuldig regulier aanwijzingsbesluit. In dit geval wordt echter een dergelijke toegevoegde waarde voor een pilot niet gezien. De verkeersveiligheidseffecten zijn immers reeds onderzocht (met duidelijke conclusies) en het lijkt ook mogelijk om de andere spelende belangen te onderzoeken en af te wegen, zonder daarvoor een pilot te houden. Hieronder zullen we zien dat een pilot op dit moment bovendien juridisch niet direct mogelijk is en dat manieren om deze te faciliteren juridisch risicovol zijn en de gemeente naar verwachting geen meerwaarde bieden. Een pilot wordt dan ook (juridisch) afgeraden.
- Een pilot voor de realisatie van terrassen op de middenberm van de Stationsstraat, zal moeten voldoen aan de gemeentelijke regelgeving voor terrassen. Aangezien de Terrasverordening voor pleinterrassen een dwingende vergunningsduur van acht jaar voorschrijft, levert een pilot voor de duur van twee jaar strijd op met de Terrasverordening. De pilot zoals deze volgt uit de motie, is op dit moment aldus niet direct mogelijk.

- Wanneer het college wil komen tot een pleinterras op de Stationsstraat, zal aldus in de huidige situatie de ‘reguliere’ procedure van de Terrasverordening gevolgd moeten worden. Deze procedure vangt aan met een besluit waarbij het college de middenberm van de Stationsstraat aanwijst als pleinterras. Een dergelijk besluit dient zorgvuldig genomen te worden. Onder meer het belang van de verkeersveiligheid en de belangen van betrokken partijen zoals omwonenden en Arriva dienen hierbij zorgvuldig onderzocht en gewogen te worden. Als uitgangspunt voor de bij de besluitvorming te betrekken onderwerpen, zou daarbij gekeken kunnen worden naar de onderwerpen, genoemd in artikel 5 van de Terrasverordening.
- Ter zake het aspect verkeersveiligheid komt Royal HaskoningDHV in haar rapport ‘Verkeersveiligheid Stationsstraat Maastricht’ van 19 mei 2022 tot de conclusie dat door de vanwege de terrassen toenemende kruisende verkeersstromen de verkeersveiligheid afneemt. Volgens Royal HaskoningDHV zou het plaatsen van terrassen op de middenberm idealiter gepaard moeten gaan met een verkeersluwe Stationsstraat voor auto- en busverkeer. In de huidige situatie wordt het plaatsen van terrassen op de middenberm afgeraden. Dit is een duidelijke conclusie van de kant van Royal HaskoningDHV, die noopt tot het oordeel dat de verkeersveiligheid in de weg staat van de vestiging van terrassen op de middenberm in de huidige situatie. Vooraleer terrassen verkeersveilig mogelijk zijn, is een (flinke) aanpassing van de verkeerssituatie nodig. Het toestaan van terrassen op de Stationsstraat zonder de door Royal HaskoningDHV genoemde aanpassing van de verkeerssituatie lijkt aldus niet goed te onderbouwen en leidt tot verkeersveiligheidsproblemen.
- Daarmee ligt het voor de hand dat het college zich eerst beraadt over de vraag of er bereidheid bestaat de benodigde aanpassingen te maken in de verkeerssituatie, idealiter in de vorm van een verkeersluwe Stationsstraat. Natuurlijk zullen er ook andere belangen of argumenten spelen bij een besluit om de Stationsstraat verkeersluw te maken dan enkel de kwestie van de terrassen, waarbij deze andere belangen kunnen maken dat het niet of juist wel wenselijk is om te kiezen voor een verkeersluwe Stationsstraat. Hierbij kan gedacht worden aan de belangen van Arriva en belangen van burgers die geconfronteerd zullen worden door nieuwe of wijzigende verkeersstromen. Ook bij een besluit tot het verkeersluw maken van de Stationsstraat dient aldus een volledige en zorgvuldige belangenafweging gemaakt te worden.
- Naast de risico’s op het gebied van de verkeersveiligheid, biedt het rapport van Royal HaskoningDHV ook steun voor de door Arriva naar voren gebrachte belangen. Dit vormt temeer aanleiding om bij de belangenafweging ter zake de terrassen op de Stationsstraat (en bij een besluit tot aanpassing van de verkeerssituatie) zorgvuldig aandacht te besteden aan deze belangen.
- Verder moet er bij het eventueel mogelijk maken van terrassen op de middenberm van de Stationsstraat goed op gelet worden dat hierbij niet in strijd met (het doel en de strekking) van andere gemeentelijke regelgeving en beleid wordt gehandeld. Ook Royal HaskoningDHV vermeldt potentiële knelpunten ter zake de inpasbaarheid van de gewenste terrassen in het gemeentelijk terrassenbeleid.
- Als tussenconclusie geldt dat een pilot voor terrassen op de middenberm niet direct mogelijk is op grond van de Terrasverordening. De reguliere procedure uit de Terrasverordening ter aanwijzing van een pleinterras zou gevolgd moeten worden. Bij een dergelijke aanwijzing dienen diverse belangen zorgvuldig onderzocht en gewogen te worden. Uit de conclusies van Royal HaskoningDHV volgt reeds dat de verkeersveiligheid in het gedrang komt bij de realisatie van de gewenste terrassen in de huidige situatie en dat in zoverre de plaatsing van de terrassen wordt afgeraden. Daarbij zijn er ook andere belangen die bij de afweging betrokken zouden moeten worden en die potentieel aan de plaatsing van de terrassen in de weg kunnen staan, waaronder de belangen van Arriva en omwonenden.
- Volledigheidshalve dienen wij erop te wijzen dat de constatering onder de tweede bullet – dat

de Terrasverordening een pilot onmogelijk maakt – in theorie geadresseerd zou kunnen worden met toepassing van de in artikel 2, tweede lid, aanhef en onder b, van de Terrasverordening opgenomen burgemeestersbevoegdheid, waarmee het verbod uit de Terrasverordening voor specifieke gevallen opgeheven kan worden. Zoals aangegeven onder de eerste bullet, bestaat er echter geen aanleiding voor een pilot in de zin dat deze nodig is om bepaalde (omgevings)effecten te onderzoeken. Daarbij is het toepassen van de burgemeestersbevoegdheid juridisch risicovol en doet deze niet af aan de hierboven geschetste noodzaak om alle spelende belangen te onderzoeken en bij de afweging te betrekken. Het feit dat het gaat om een pilot kan bijvoorbeeld geen reden zijn om verkeersveiligheidsrisico's te negeren. Het toepassen van de burgemeestersbevoegdheid levert dan ook weinig meerwaarde op en wordt (juridisch) afgeraden.

- Royal HaskoningDHV geeft op verzoek van de gemeente in haar advies ook een aantal mitigerende maatregelen die de vermindering van de verkeersveiligheid kunnen beperken, bij een pilot met een beperkte looptijd. Het is ons onvoldoende duidelijk of hiermee een volledig verkeersveilige situatie ontstaat. Daarbij is het de vraag of de aanwezige maatregelen passen bij de door de gemeente gewenste ruimtelijke kwaliteit en situatie ter plaatse. Het is ons inziens enkel nuttig om een pilot uit te voeren die qua situatie overeenkomt met het gewenste eindbeeld van de situatie ter plaatse. Een pilot geeft immers enkel een representatief resultaat, wanneer de pilot representatief uitgevoerd kan worden. In zoverre zou de gemeente bereid moeten zijn om maatregelen die worden getroffen om de pilot verkeersveilig uit te voeren, ook permanent te maken. Daardoor rijst de vraag of de geschetste mitigerende maatregelen zoals het afschermen van de randen van het terras op de middenberm en het daarmee bundelen van de overstekende verkeersstromen, wel wenselijk zijn in relatie tot de ruimtelijke kwaliteit ter plaatse. Bovendien komt ons voor dat een aantal van de door Royal HaskoningDHV aangegeven mitigerende maatregelen nog nader geconcretiseerd moeten worden. Bijvoorbeeld is het de vraag hoe klein de terrassen gemaakt zouden moeten worden, alvorens er sprake is van een verkeersveilige situatie.
- In dit verband zien wij ten slotte nog aanleiding om te vermelden dat, wanneer de gemeente zou willen opteren voor een uitvoering met kleinere terrassen, dit de vraag oproept of de verkleining van de terrassen zich verdraagt met de uitgangspunten van de Terrasverordening, waarbij aansluitende (ensemble) terrassen centraal staan. Mogelijk is een aanpassing van de Terrasverordening noodzakelijk om kleinere terrassen mogelijk te maken.
- Bij dit alles geldt dat uit het advies van Royal HaskoningDHV blijkt dat met name het verkeersluw maken van de Stationsstraat leidt tot een permanente, verkeersveilige oplossing, terwijl mitigerende maatregelen enkel het verkeersveiligheidsprobleem in meer of mindere mate beperken. Het ligt dan nog immer voor de hand dat de gemeente zich beraadt of er bereidheid bestaat de verkeerssituatie ter plaatse te wijzigen, voorafgaand aan de realisatie van terrassen op de middenberm. Een pilot wordt (juridisch) afgeraden.

II.2 Aansprakelijkheid

- Als de belangen van een betrokken partij onvoldoende bij de besluitvorming worden betrokken en/of sprake is van een besluit met onevenredige nadelige gevolgen voor een dergelijke partij, kan een besluit mogelijk worden aangemerkt als onrechtmatig. Indien een besluit als onrechtmatig kwalificeert, dan kan een partij die daardoor benadeeld wordt – mits aan alle voorwaarden wordt voldaan – aanspraak maken op vergoeding van de schade die het gevolg is van het onrechtmatig besluit. Arriva wordt in haar belangen geschaad. Bij de besluitvorming met betrekking tot het plaatsen van terrassen op de middenberm van de Stationsstraat, moet dan ook aan deze belangen aandacht worden besteed. Dit geldt ook bij een besluit tot het verkeersluw maken van de Stationsstraat. Wanneer dit niet of onzorgvuldig wordt gedaan is een risico op aansprakelijkheid wegens onrechtmatige besluitvorming zeker

niet uitgesloten.

- Als een besluit tot het vestigen van een pleinterras op de middenberm en/of een besluit tot het verkeersluw maken van de Stationsstraat op zich rechtmatig is, dan zou Arriva mogelijk aanspraak kunnen maken op nadeelcompensatie. Nadeelcompensatie is echter uitsluitend aan de orde als de schade uitgaat boven het normaal maatschappelijk of ondernemersrisico en de benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar wordt getroffen. Nadeelcompensatie betreft geen volledige schadevergoeding, maar een vergoeding van onevenredige schade.
- Wij hebben onvoldoende concrete informatie ontvangen, om het risico dat Arriva aanspraak kan maken op een volledige schadevergoeding wegens onrechtmatige besluitvorming of nadeelcompensatie, volledig te kunnen beoordelen. Dit risico hangt samen met de inhoud van de te maken belangenafweging, maar kan zeker niet op voorhand worden uitgesloten.
- Verder moet de gemeente er rekening mee houden dat zij als wegbeheerder aansprakelijk kan worden gesteld, wanneer de weg/verkeerssituatie niet aan de eisen voldoet die men in de gegeven omstandigheden uit het oogpunt van veiligheid daaraan mag stellen. In het rapport van Royal HaskoningDHV wordt bevestigd dat de aanleg van terrassen op de middenberm de verkeersveiligheid in negatieve zin zal beïnvloeden. Er moet rekening mee worden gehouden dat de weggebruikers niet steeds de vereiste oplettendheid zullen betrachten. In zoverre is ook de aansprakelijkheid van de gemeente als wegbeheerder, wanneer er een ongeval zou gebeuren, zeker niet uitgesloten. Mitigerende veiligheidsmaatregelen kunnen de risico's op ongevallen beperken, doch mogelijk niet in voldoende mate wegnemen. Om die reden adviseert Royal HaskoningDHV dan ook om uitsluitend terrassen op de middenberm te plaatsen indien de Stationsstraat verkeersluw wordt gemaakt.

III Toetsing motie aan Terrasverordening

De motie van de gemeenteraad spreekt van een pilot voor de duur van twee jaar. Als eerste kan men zich de vraag stellen wat het doel is van een pilot. Het hanteren van een pilot heeft zin wanneer het niet mogelijk is om te werken met een reguliere aanwijzing van de middenberm van de Stationsstraat als locatie voor pleinterrassen op grond van de Terrasverordening, omdat er zonder pilot te weinig inzicht bestaat in de (te verwachten) omgevingseffecten van terrassen op de middenberm. De pilot vormt dan een middel om uiteindelijk te komen tot een zorgvuldig regulier aanwijzingsbesluit. In dit geval wordt echter een dergelijke toegevoegde waarde voor een pilot niet gezien. De verkeersveiligheidseffecten zijn immers reeds onderzocht (met duidelijke conclusies) en het lijkt ook mogelijk om de andere spelende belangen te onderzoeken en af te wegen, zonder daarvoor een pilot te houden. Hieronder zullen we zien dat een pilot op dit moment bovendien juridisch niet direct mogelijk is en dat manieren om deze te faciliteren juridisch risicovol zijn en de gemeente naar verwachting geen meerwaarde bieden. Een pilot wordt dan ook (juridisch) afgeraden.

Zoals gezegd zal eerst besproken worden of en hoe de pilot uit de motie past binnen de gemeentelijke regelgeving voor terrassen.

In dit verband geldt dat uit de Algemene plaatselijke verordening Maastricht 2006 (hierna: "APV") een verbod volgt om zonder vergunning de weg of een weggedeelte anders te gebruiken dan overeenkomstig de publieke functie ervan. Op dit verbod wordt een uitzondering gemaakt voor terrassen als bedoeld in de Terrasverordening.¹ Wil een terras toelaatbaar zijn, dan moet dit aldus voldoen aan de Terrasverordening, zo is de bedoeling van de APV.

¹ Artikel 2.1.5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de APV.

Voorts wordt geconstateerd dat het op grond van artikel 2 van de Terrasverordening in beginsel verboden is om een terras te vestigen en te exploiteren zonder vergunning van de burgemeester.

Gelet op de bovenstaande verboden is het niet 'zomaar' mogelijk om terrassen toe te laten op de middenberm van de Stationsstraat, in het kader van een pilot. Deze terrassen dienen ingepast te worden in het systeem van de bestaande gemeentelijke regelgeving.

Vervolgens wordt geconstateerd dat de pilot zoals voorgesteld, met een looptijd van twee jaar, zich niet verdraagt met de Terrasverordening. De terrassen op de middenberm van de Stationsstraat zouden naar verwachting pleinterrassen zijn, zoals bedoeld in de Terrasverordening. Het gaat immers niet om gevel- of straatterrassen. Artikel 8, derde lid, van de Terrasverordening bepaalt vervolgens dwingend dat vergunningen voor pleinterrassen voor acht jaar verleend worden. Het is dus niet mogelijk een korter durende vergunning te verlenen voor een pleinterras, zonder in strijd met de Terrasverordening te handelen. Een pilot voor de duur van twee jaar zou dus in ieder geval al op deze wijze in strijd komen met de Terrasverordening. In zoverre is er op dit moment geen deugdelijke juridische basis voor de gewenste pilot van twee jaar en is dit juridisch niet direct mogelijk.

Wanneer het college wil komen tot een pleinterras op de Stationsstraat, zal aldus in de huidige situatie de 'reguliere' procedure van de Terrasverordening gevolgd moeten worden. In de volgende paragraaf wordt op deze procedure ingegaan.

IV De 'reguliere' procedure voor de realisatie van een pleinterras aan de Stationsstraat

De te volgen procedure zou ermee beginnen dat het college de middenberm van de Stationsstraat aanwijst als pleinterras.² Daarna zou voor dit pleinterras de procedure voor verdeling en verlening van de pleinterrasvergunningen, zoals bedoeld in hoofdstuk 4 van de Terrasverordening, gevolgd kunnen worden.

Een dergelijk aanwijzingsbesluit van het college zou naar verwachting aangemerkt moeten worden als een zogenaamd 'concretiserend besluit van algemene strekking'. Tegen een dergelijk besluit kan bezwaar en beroep worden ingesteld door belanghebbenden.

Voorts is het belangrijk om te constateren dat de Terrasverordening geen 'kader' meegeeft aan het college, waaraan het college dient te toetsen bij de afweging om al dan niet over te gaan tot de aanwijzing van een pleinterras. Dit roept de vraag op welke onderwerpen het college bij zijn belangenafweging zou moeten betrekken.

IV.1 Bij de belangenafweging te betrekken onderwerpen

Een bevoegdheidsuitoefening zoals hier aan de orde zal altijd moeten voldoen aan de eisen die gesteld worden door de Algemene wet bestuursrecht (hierna: "Awb"), de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en bijzondere wet- en regelgeving zoals de Dienstenrichtlijn en -wet. In dit verband wordt aandacht gevraagd voor de artikelen 3:2 en 3:4 van de Awb:

"Artikel 3:2

Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen."

² Zie artikel 10, tweede lid, van de Terrasverordening.

en,

“Artikel 3:4

1 Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.

2 De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.”

Uit de bovenstaande bepalingen volgt dat het college bij een aanwijzingsbesluit in beginsel alle bij dat besluit betrokken belangen af moet wegen, zolang er geen sprake is van een duidelijke beperking, volgend uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid. Onze inschatting is dat geen sprake is van een dergelijke beperking, of althans niet in die zin dat voorshands evident is dat met bepaalde belangen, zoals geuit door de belanghebbenden die zich gemeld hebben (bijvoorbeeld gedurende de stadsronde) geen rekening hoeft te worden gehouden. In zoverre kan het belang van de verkeersveiligheid of de belangen van bijvoorbeeld Arriva of andere belanghebbenden niet voorshands van de hand worden gewezen.

Om enig houvast te hebben naar welke onderwerpen (in ieder geval) gekeken zou moeten worden bij de aanwijzing van een pleinterras, ligt het ons inziens voor de hand om te kijken naar de onderwerpen zoals benoemd in artikel 5 van de Terrasverordening (de weigeringsgronden). Deze kunnen als uitgangspunt worden genomen. Immers, wanneer voorshands duidelijk is dat bij de (uiteindelijke) verlening van vergunningen voor deze locatie problemen zullen ontstaan, heeft het ook weinig zin om de middenberm van de Stationsstraat als pleinterras aan te wijzen. Vanzelfsprekend zou zo nodig ook los van het voornoemde artikel uit de Terrasverordening aandacht besteed moeten worden aan (andere) belangen die betrokken belanghebbenden naar voren brengen.

De in artikel 5 genoemde onderwerpen bieden bovendien duidelijke aanknopingspunten met de belangen die diverse partijen reeds naar voren hebben gebracht. Te denken valt in ieder geval aan:

- de vraag of moet worden aangenomen dat de woon- en leefsituatie in de omgeving van de horecalokaliteit en/of de openbare orde op ontoelaatbare wijze nadelig wordt beïnvloed door de aanwezigheid van het terras (artikel 5, derde lid): er hebben zich uit de omgeving zowel partijen gemeld die blij zijn met de komst van de terrassen, als partijen die overlast verwachten;
- de vraag of het vestigen of exploiteren van het terras schade toebrengt aan de weg dan wel gevaar oplevert voor de bruikbaarheid van de weg of voor het doelmatig en veilig gebruik daarvan, dan wel een belemmering kan vormen voor het doelmatig beheer en onderhoud van de weg (artikel 5, vierde lid): de verkeersveiligheid en de door Arriva en de provincie naar voren gebrachte belangen houden met dit onderwerp verband;
- de vraag of een ongehinderde doorgang voor weggebruikers is gewaarborgd (artikel vijf, elfde lid): de door Arriva en de provincie naar voren gebrachte belangen houden ook met dit onderwerp verband.

Gelet op het bovenstaande bestaat er aanleiding de door belanghebbenden naar voren gebrachte belangen goed te onderzoeken en te komen tot een zorgvuldige belangenafweging, waarbij de (zorgvuldig vastgestelde) nadelige gevolgen van een eventueel aanwijzingsbesluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Opgemerkt wordt dat de Uitvoeringsregels Terrassen natuurlijk al een uitwerking bieden van de onderwerpen, genoemd in artikel 5 van de Terrasverordening en hoe deze getoetst zouden kunnen worden. De beoordeling van

de beïnvloeding van de woon- en leefsituatie zou in eerste instantie aan de hand hiervan kunnen plaatsvinden, met bijvoorbeeld een toetsing van het gebiedsprofiel, een overleg met de buurt en – zo nodig – akoestisch onderzoek.

IV.2 Bij de belangenafweging te betrekken aspecten – verkeersveiligheid en Arriva

Voor wat betreft het aspect van de verkeersveiligheid heeft de gemeente reeds Royal HaskoningDHV gevraagd om te adviseren of een verkeersveilige inpassing van de terrassen mogelijk is en, zo ja, onder welke voorwaarden. Royal HaskoningDHV komt in haar rapport 'Verkeersveiligheid Stationsstraat Maastricht' van 19 mei 2022 tot de conclusie dat door de vanwege de terrassen toenemende kruisende verkeersstromen de verkeersveiligheid afneemt. Volgens Royal HaskoningDHV zou het plaatsen van terrassen op de middenberm idealiter gepaard moeten gaan met een verkeersluwe Stationsstraat voor auto- en busverkeer. Hierdoor zou de straat een duidelijker verblijfskarakter krijgen en zou er sprake zijn van een veilige omgeving voor de terrassen en de bezoekers ervan. In de huidige situatie wordt het plaatsen van terrassen op de middenberm afgeraden vanwege de verkeersveiligheid.

Dit is een duidelijke conclusie van de kant van Royal HaskoningDHV, die noopt tot het oordeel dat de verkeersveiligheid in de weg staat van de vestiging van terrassen op de middenberm in de huidige situatie. Vooraleer terrassen verkeersveilig mogelijk zijn, is een (flinke) aanpassing van de verkeerssituatie nodig, zodat het genoemde duidelijke verblijfskarakter ontstaat. Het toestaan van terrassen op de Stationsstraat zonder de door Royal HaskoningDHV genoemde aanpassing van de verkeerssituatie lijkt aldus niet goed te onderbouwen en leidt tot verkeersveiligheidsproblemen.

Daarmee ligt het voor de hand dat het college zich eerst beraadt over de vraag of er bereidheid bestaat de benodigde aanpassingen te maken in de verkeerssituatie, idealiter in de vorm van een verkeersluwe Stationsstraat. Natuurlijk zullen er ook andere belangen of argumenten spelen bij een besluit om de Stationsstraat verkeersluw te maken dan enkel de kwestie van de terrassen, waarbij deze andere belangen kunnen maken dat het niet of juist wel wenselijk is om te kiezen voor een verkeersluwe Stationsstraat. Hierbij kan gedacht worden aan de belangen van Arriva en belangen van burgers die geconfronteerd zullen worden door nieuwe of wijzigende verkeersstromen. Ook bij een besluit tot het verkeersluw maken van de Stationsstraat dient aldus een volledige en zorgvuldige belangenafweging gemaakt te worden.

Wij merken op dat, naast de risico's op het gebied van de verkeersveiligheid, Royal Haskoning DHV nog diverse bijkomende aandachtspunten vermeldt. Zo biedt het rapport van Royal HaskoningDHV steun voor het door Arriva naar voren gebrachte standpunt, door te stellen dat de extra oversteekbewegingen kunnen leiden tot (structureel) langere reistijden en daarmee tot aanpassingen van de dienstregeling.³ Door middel van aanpassingen in de dienstregeling of de inzet van materieel kunnen de effecten tegengegaan worden, maar dit is kostenverhogend of leidt tot een krappere aansluiting op overige OV. Vanwege het grote aantal busritten per dag door de Stationsstraat is volgens Royal HaskoningDHV een ogenschijnlijk klein effect op de reistijd aanzienlijk op het totaal van de jaarlijkse exploitatie. Deze conclusie van Royal HaskoningDHV maakt dat het temeer voor de hand ligt om bij de belangenafweging ter zake de terrassen op de Stationsstraat (en bij een besluit tot aanpassing van de verkeerssituatie) de gevolgen voor Arriva zorgvuldig te onderzoeken en dit in de belangenafweging te betrekken.

IV.3 Andere aandachtspunten – gemeentelijke regelgeving en beleid

³ Zie pagina 14 van het rapport.

Verder moet er bij het eventueel mogelijk maken van terrassen op de middenberm van de Stationsstraat goed op gelet worden dat hierbij niet in strijd met (het doel en de strekking) van andere gemeentelijke regelgeving en beleid wordt gehandeld. Ook Royal HaskoningDHV vermeldt potentiële knelpunten ter zake de inpasbaarheid van de gewenste terrassen in het gemeentelijk terrassenbeleid.⁴ Het op dit moment meest in het oog springende voorbeeld is de Uitvoeringsregels Terrassen, welke het bereiden van spijzen en (alcoholische) dranken op terrassen verbiedt en het daardoor in beginsel onmogelijk maakt om te werken met een serveermeubel om oversteekbewegingen te verminderen. Van dit verbod kan volgens de huidige regels (enkel) worden afgeweken in het geval het terras tijdelijk deel uitmaakt van een vergund evenement. Daarvan is hier geen sprake. Wanneer het de wens zou zijn om een dergelijk serveermeubel toe te staan, ligt dus een wijziging van de Uitvoeringsregels Terrassen voor de hand. Een dergelijke wijziging van de Uitvoeringsregels Terrassen wordt evenwel juridisch afgeraden, in verband met een mogelijke reflex- of doorwerking bij andere gevallen, waarin een afwijking wellicht niet wenselijk is. Daarbij komt dat ook Royal HaskoningDHV concludeert dat een serveermeubel slechts een beperkte bijdrage kan leveren aan de verkeersveiligheid. Ook in dit verband brengt het serveermeubel aldus niet de oplossing. Geadviseerd wordt om goed te toetsen of er ook (andere) strijdigheden zijn met gemeentelijke regelgeving en beleid, alvorens de terrassen op de middenberm toe te staan. Het is verstandig om hierbij een 'ruime' blik te hanteren.⁵

IV.4 Conclusie

Hierboven is toegelicht dat een pilot niet direct mogelijk is vanwege strijd met de Terrasverordening. De reguliere procedure uit de Terrasverordening ter aanwijzing van een pleinterras zou gevolgd moeten worden. De eerste stap zou daarbij het nemen van aanwijzingsbesluit zijn. Dit betreft een bevoegdheid van het college, waarbij er een belangenafweging gemaakt dient te worden. Hierboven is toegelicht welke facetten daarbij in ieder geval zorgvuldig onderzocht en in de belangenafweging betrokken moeten worden, om te kunnen komen tot een zorgvuldig besluit. Uit de conclusies van Royal HaskoningDHV volgt reeds dat de verkeersveiligheid in het gedrang komt bij de realisatie van de gewenste terrassen in de huidige situatie en dat in zoverre de plaatsing van de terrassen wordt afgeraden. Daarbij zijn er ook andere belangen die bij de afweging betrokken zouden moeten worden en die potentieel aan de plaatsing van de terrassen in de weg kunnen staan, waaronder de belangen van Arriva en omwonenden. Zo zou onder meer in ieder geval onderzoek moeten worden gedaan naar de vraag of de terrassen zich verdragen met een goed woon- en leefklimaat.

Wanneer er geen zorgvuldig besluit wordt genomen, bestaat er een kans dat een betrokken partij zoals Arriva met succes bezwaar en beroep instelt tegen het besluit en kan er ook een grondslag zijn voor schadevergoeding wegens onrechtmatige besluitvorming. Daarnaast kunnen potentiële grondslagen voor schadevergoeding jegens Arriva (of andere belanghebbenden) gevonden worden in nadeelcompensatie of op grond van wegbeheerdersaansprakelijkheid, waarover meer in de zesde paragraaf van deze notitie.

⁴ In dit verband merkt Royal HaskoningDHV onder meer op dat de openingstijden van de horecagelegenheden aan de Stationsstraat zich moeilijk verdragen voor de tijden voor het uitzetten en opruimen van de terrassen op grond van de Uitvoeringsregels Terrassen.

⁵ Een voorbeeld is dat de Algemene regels voor vergunningvrij plaatsen van uitstallingen, welke in principe niet zien op terrassen, uitgaan van een bijzondere vrije doorgangsruiimte van minimaal 250 cm voor de Stationsstraat West, terwijl de Uitvoeringsregels Terrassen uitgaan van een maximale vrije doorloop voor voetgangers van 240 centimeter. Hoewel dus in eerste instantie de Algemene regels voor vergunningvrij plaatsen van uitstallingen misschien niet relevant lijken voor de voorliggende vraag, moet wel steeds uitgelegd kunnen worden waarom dergelijke verschillen terugkomen in verschillende stukken, waarom bepaalde keuzes worden gemaakt en hoe die zich verhouden tot de bestaande regelgeving en –beleid van de gemeente.

V De (theoretische) mogelijkheid om de strijdigheid van de pilot met de Terrasverordening weg te nemen

V.1 De burgemeestersbevoegdheid

Volledigheidshalve dienen wij erop te wijzen dat de constatering in de voorgaande paragraaf – dat de Terrasverordening een pilot onmogelijk maakt – in theorie geadresseerd zou kunnen worden met toepassing van de in artikel 2, tweede lid, aanhef en onder b, van de Terrasverordening opgenomen burgemeestersbevoegdheid.⁶ Het gebruiken van deze bevoegdheid wordt in het onderhavige geval achter (juridisch) afgeraden. Niettemin zullen wij deze bevoegdheid hieronder bespreken.

De Terrasverordening bevat in artikel 2, tweede lid, aanhef en onder b, een bevoegdheid voor de burgemeester om gevallen aan te wijzen waarin het verbod om zonder vergunning een terras te vestigen en te exploiteren niet geldt, mits in plaats daarvan bepaalde te stellen algemene regels worden nageleefd. Theoretisch is denkbaar dat deze bevoegdheid wordt gebruikt om algemene regels te stellen voor een pilot en in de tussentijd af te wijken van de vergunningsplicht voor terrassen op de middenberm van de Stationsstraat. Met het vervallen van de vergunningsplicht, vervalt immers ook de gebondenheid aan het verlenen van een pleinterrasvergunning voor de duur van acht jaar. Wij menen evenwel dat deze aanpak juridisch risicovol en ook anderszins onwenselijk is om verscheidene redenen.

Allereerst rijst de vraag of de bevoegdheid van de burgemeester wel bedoeld is om voor (vier) specifieke horecaondernemers op een concrete locatie een uitzondering te creëren op de vergunningsplicht en daarmee af te wijken van het door de gemeenteraad opgestelde regime voor pleinterrassen. Dit komt immers feitelijk neer op het verlenen van ontheffingen (vergunningen) voor specifieke partijen in afwijking van de Terrasverordening. De bevoegdheid lijkt eerder bedoeld om in algemene zin gevallen te regelen waarvoor geen vergunningen nodig zijn en niet om een ontheffing te creëren voor specifieke partijen. Dit geldt temeer nu ook afgeweken zou moeten worden van de duidelijke bedoeling van de gemeenteraad om een apart en limitatief regime te creëren voor pleinterrassen,⁷ voor de niet korte duur van twee jaar. Een dergelijke (maatwerk)behandeling voor dit individuele geval roept dan ook de vraag op waarom de situatie voor de Stationsstraat dermate bijzonder is dat dergelijke (vergaande) stappen gezet worden, terwijl dit niet voor andere locaties gedaan wordt. In zoverre zou een dergelijke handelswijze ook een bepaalde (al dan niet politieke) precedentwerking kunnen hebben, in die zin dat moeilijker uitlegbaar wordt, waarom in andere gevallen niet ook dergelijke stappen gezet worden.

Voorts is het belangrijk om te realiseren dat een toepassing van de burgemeestersbevoegdheid, net zozeer als de in de voorgaande paragraaf beschreven reguliere procedure, zal moeten voldoen aan de eisen die gesteld worden door de Awb, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en bijzondere wet- en regelgeving zoals de Dienstenrichtlijn en –wet.

De gemeenteraad heeft met als oogmerk het voldoen aan de Dienstenrichtlijn en -wet juist in de Terrasverordening een uitgebreid systeem voor de verlening van pleinterrasvergunningen opgenomen. Dit (onder meer) om gelijke kansen te bieden aan de mogelijk geïnteresseerde partijen om mee te dingen naar een plek op het plein en in dit verband een transparante

⁶ Een andere optie zou zijn het wijzigen van de Terrasverordening, maar dit brengt, net als de toepassing van de burgemeestersbevoegdheid, juridische risico's met zich en heeft naar verwachting nog meer voeten in de aarde.

⁷ Zie ook de toelichting bij artikel 1, onder e, van de Terrasverordening.

verdelingsmethodiek te bieden. Naast eisen aan vergunningverdelingsregimes voor schaarse vergunningen, stelt de Dienstenrichtlijn ook in algemene zin allerlei eisen aan vergunningstelsels en aan de voorwaarden die overheden stellen voor de toegang tot de uitoefening van een dienstenactiviteit. Zo dienen criteria voor vergunningverlening te voldoen aan de volgende eisen:

- a) niet-discriminatoire;*
- b) gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;*
- c) evenredig met die reden van algemeen belang;*
- d) duidelijk en ondubbelzinnig;*
- e) objectief;*
- f) vooraf openbaar bekendgemaakt;*
- g) transparant en toegankelijk.”*

Het moge duidelijk zijn dat het makkelijker is om aan dergelijke eisen te voldoen wanneer het systeem van de Terrasverordening wordt gevolgd, in vergelijking met de toepassing van de burgemeestersbevoegdheid. Dit systeem is immers voor het bieden van deze gelijke kansen ontworpen. Het risico bestaat dat, wanneer met toepassing van deze bevoegdheid bepaalde partijen worden bevoordeeld in vergelijking met andere geïnteresseerde horecaondernemers (bijvoorbeeld anderen uit de buurt van de Stationsstraat), door een rechter geoordeeld kan worden dat onvoldoende gelijke kansen zijn geboden of dat door de burgemeester bij de toepassing van de bevoegdheid gehanteerde criteria of regels niet gerechtvaardigd of evenredig zijn.⁸ Het voldoen aan de eisen die de Dienstenrichtlijn en –wet stelt kan aldus zeer moeilijk, zo niet onmogelijk blijken en dit levert juridische risico's op.

Verder geldt ook bij toepassing van de burgemeestersbevoegdheid dat alle bij dit besluit betrokken belangen zorgvuldig afgewogen moeten worden, waarbij de nadelige gevolgen van het besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Hierboven is reeds toegelicht welke onderwerpen bij de aanwijzing van de middenberm van de Stationsstraat als pleinterras onder meer betrokken dienen te worden. Om te komen tot een zorgvuldige belangenafweging zouden dergelijke gevolgen ook beoordeeld moeten worden bij de toepassing van de burgemeestersbevoegdheid. In zoverre leidt het toepassen van deze bevoegdheid ons inziens niet bij voorbaat tot een wezenlijk minder uitgebreide of bewerkelijke toetsing en is het de vraag wat wordt gewonnen met het begaan van deze weg. Het feit dat het gaat om een pilot kan bijvoorbeeld geen reden zijn om verkeersveiligheidsrisico's te negeren. Het toepassen van de burgemeestersbevoegdheid levert dan ook weinig meerwaarde op en wordt (juridisch) afgeraden.

V.2 Algemene beschouwing ten opzichte van het houden van een pilot

Zoals ook in het begin van de voorgaande paragraaf aangegeven, kan men zich in dit verband de vraag stellen waarom het nuttig is om met een pilot te werken. Het hanteren van een pilot heeft zin wanneer het niet mogelijk is om te werken met een reguliere aanwijzing van de middenberm van de Stationsstraat als locatie voor pleinterrassen op grond van de Terrasverordening, omdat er zonder pilot te weinig inzicht bestaat in de (te verwachten) omgevingseffecten van terrassen op de middenberm. De pilot vormt dan een middel om uiteindelijk te komen tot een zorgvuldig regulier aanwijzingsbesluit. Overigens is een pilot voor de lange duur van twee jaar in dat geval niet nodig. Een pilot voor een representatieve periode van enkele weken zou voldoende zijn. In dit geval wordt echter een dergelijke toegevoegde waarde voor een pilot niet gezien. De verkeersveiligheidseffecten zijn immers reeds onderzocht (met duidelijke conclusies) en het lijkt ook mogelijk om de andere

⁸ In het kader van een zogenaamde exceptieve toetsing van het burgemeestersbesluit.

spelende belangen te onderzoeken en af te wegen, zonder daarvoor een pilot te houden. Dit zijn verdere contra-indicaties die tegen het uitvoeren van een (juridisch risicovolle) pilot pleiten.

Zoals gezegd zijn er in het verkeersveiligheidsonderzoek immers reeds duidelijke conclusies getrokken met betrekking tot de gevolgen voor de verkeersveiligheid. Wanneer, zoals hier aan de orde, in redelijkheid vooraf de gevolgen in kaart kunnen worden gebracht, valt niet goed in te zien waarom 'geëxperimenteerd' zou moeten worden, met mogelijke negatieve gevolgen voor andere belanghebbenden (bijvoorbeeld voor Arriva) als consequentie.

V.3 Het advies van Royal HaskoningDHV ter zake mitigerende maatregelen bij een pilot

Ten slotte merken wij in dit verband op dat Royal HaskoningDHV ook verzocht is te adviseren over hoe een tijdelijke pilot uitgevoerd zou kunnen worden. Royal HaskoningDHV geeft dan ook een aantal mitigerende maatregelen aan die de vermindering van de verkeersveiligheid kunnen beperken indien er ondanks het negatief advies hierboven gekozen zou worden voor een pilot, zoals:

- Verminderen mogelijkheden om direct over te steken, door het visueel onaantrekkelijk maken of afschermen van de randen van het terras op de middenberm, zodat er slechts op bepaalde plaatsen (gebundeld) kan worden overgestoken;
- Niet de gehele middenberm benutten, zoals in het door Royal HaskoningDHV berekende voorstel, maar minder terrasruimte openstellen;
- Het toepassen van slimme methoden voor bediening;
- Het onaantrekkelijk maken van de looproute door de middenberm voor fietsers;
- Het verbeteren van het zicht op het kruisend verkeer en het betrekken van Arriva hierbij;
- Het verzorgen van voldoende verlichting bij de specifieke oversteeklocaties voor na zonsondergang;
- Het aanbrengen van bebording die de attentiewaarde van het verkeer voor de terrassen verhoogt;
- Het attenderen van terrasbezoekers en horecapersoneel op de omstandigheid dat zij een rijbaan met bus-, fiets- en autoverkeer overstreken.

Ons is evenwel niet geheel duidelijk of met deze maatregelen de pilot inderdaad voldoende veilig kan worden uitgevoerd, zonder het daadwerkelijk verkeerssluw maken van de Stationsstraat. Het betreffen immers slechts maatregelen die proberen de omvang van het verkeersveiligheidsprobleem in te dammen.

Daarbij is het enkel nuttig een pilot uit te voeren die qua situatie overeenkomt met het gewenste eindbeeld van de situatie ter plaatse. Een pilot geeft immers enkel een representatief resultaat, wanneer de pilot representatief uitgevoerd kan worden. In zoverre zou de gemeente bereid moeten zijn om de maatregelen die worden getroffen om de pilot verkeersveilig uit te voeren, ook permanent te maken. Daardoor rijst de vraag of mitigerende maatregelen zoals het afschermen van de randen van het terras op de middenberm en het daarmee bundelen van de overstekende verkeersstromen, wel wenselijk zijn in relatie tot de ruimtelijke kwaliteit ter plaatse.

Bovendien komt ons voor dat een aantal van de door Royal HaskoningDHV aangegeven mitigerende maatregelen nog nader geconcretiseerd moeten worden. Zo is niet duidelijk hoeveel kleiner de terrassen moeten worden, alvorens er sprake is van een verkeersveilige situatie. Daarbij is dit naar verwachting de maatregel die het meest direct invloed heeft op de verkeersveiligheid (aangezien het aantal overstekende personen hiermee zou afnemen).

In dit verband zien wij nog aanleiding om te vermelden dat, wanneer de gemeente zou willen opteren

voor een uitvoering met kleinere terrassen, dit de vraag oproept of de verkleining van de terrassen zich verdraagt met de uitgangspunten van de Terrasverordening. Zo zou bijvoorbeeld een aanwijzing waarbij elke horecagelegenheid een stukje terras voor de gevel krijgt aangewezen, potentieel een probleem opleveren in relatie tot (onder meer) artikel 13, tweede lid, van de Terrasverordening. De Terrasverordening gaat immers heel sterk uit van een evenredige verdeling van vierkante meters tussen partijen op één gezamenlijk groter terras, waarbij alle terrassen op elkaar aansluiten (en een ensembleterras vormen). Op dit punt en op andere punten zou een uitvoering met kleinere terrassen een behoorlijke breuk kunnen opleveren met de huidige systematiek van de Terrasverordening. Niet uitgesloten is dat de Terrasverordening aldus in elk geval aangepast zou moeten worden om uiteindelijk (kleinere) terrassen op de middenberm van de Stationsstraat mogelijk te maken.

Ten slotte wordt hier door ons herhaald dat uit het advies van Royal HaskoningDHV blijkt dat met name het verkeersluw maken van de Stationsstraat leidt tot een permanente, verkeersveilige oplossing, terwijl mitigerende maatregelen enkel het verkeersveiligheidsprobleem in meer of mindere mate beperken. Het ligt dan nog immer voor de hand dat de gemeente zich beraadt of er bereidheid bestaat de verkeerssituatie ter plaatse te wijzigen, voorafgaand aan de realisatie van terrassen op de middenberm. Een pilot wordt (juridisch) afgeraden.

VI Aansprakelijkheidsrisico's

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op het risico dat de gemeente schadelijktig is richting Arriva op grond van onrechtmatige besluitvorming dan wel op grond van nadeelcompensatie (paragraaf VI.1) en het risico dat de gemeente als wegbeheerder aansprakelijk wordt gesteld voor door een weggebruiker geleden schade (paragraaf VI.2).

VI.1 Aansprakelijkheid gemeente als bestuursorgaan jegens Arriva

Algemeen juridisch kader

– Verantwoordelijkheid en uitvoering openbaar busvervoer:

De verantwoordelijkheid voor het openbaar busvervoer ligt op grond van de Wet personenvervoer 2000 (hierna: "Wp 2000") in beginsel bij de provincies. Uit de Wp 2000 volgt dat de exploitatie van het openbaar vervoer wordt geregeld in concessies. Om marktwerking te bereiken moeten de concessies (behoudens uitzonderingen) worden aanbesteed. In het programma van eisen worden meer algemene, beleidsmatige eisen uit het verkeers- en vervoerplan vermeld.

In de concessie (en eventueel in een nadere overeenkomst) wordt – naast het exclusieve recht om in een bepaald gebied openbaar vervoer te exploiteren – onder meer vastgelegd aan welke voorschriften de concessiehouder c.q. de vervoerder moet voldoen, bijvoorbeeld met betrekking tot materieel, dienstverlening, financiële verantwoording, toegankelijkheid, veiligheid, de dienstregeling en punctualiteit. Daarbij kan aan een concessie het voorschrift worden verbonden dat de vervoerder, indien deze tekortschiet in het verrichten van bepaalde prestaties, gehouden is een geldsom te voldoen aan de concessieverlener c.q. de provincie. Handelen in strijd met de concessievoorschriften door de vervoerder kan een grond voor intrekking van de concessie opleveren.

Gemeenten zijn slechts verantwoordelijk voor de randvoorwaarden van het openbaar vervoer. Zij bepalen in de eerste plaats in grote mate de ruimtelijke inrichting binnen de bebouwde kom en daarmee ook de inrichting voor het openbaar vervoer. Daarnaast vallen de lokale openbare wegen, busbanen, verkeerslichten, bushaltes en busstations op grond van onder andere de Wegenwet en het

Burgerlijk Wetboek onder de verantwoordelijkheid van de gemeente als wegbeheerder. Gemeenten kunnen bij het scheppen van de randvoorwaarden van het openbaar vervoer, indirect een bijdrage leveren aan de verkeersveiligheid.

Op grond van de Planwet verkeer en vervoer hebben gemeenten de verplichting om zorg te dragen voor het voeren van een samenhangend en uitvoeringsgericht verkeers- en vervoersbeleid. Dit beleid moet in overeenstemming zijn met het provinciale verkeers- en vervoersplan. Met het oog op de uitvoering van de verkeers- en vervoersplannen kunnen bestuurlijke overeenkomsten of convenanten met samenwerkingsafspraken worden gesloten.

Aangezien het de gemeente is die verantwoordelijk is voor de ruimtelijke inrichting binnen de bebouwde kom en de inrichting van lokale wegen, waarbij de gemeente een zekere beleidsruimte heeft, kan een concessiehouder c.q. vervoerder gedurende de looptijd van de concessie worden geconfronteerd met besluiten van de gemeente die het uitvoeren van de concessie kunnen beperken. Daarbij kan gedacht worden aan besluiten tot geslotenverklaring van wegen. Als een weg niet beschikbaar is of vertragingen veroorzaakt, zal dat tot schade voor de vervoerder leiden.

In de Memorie van Toelichting bij de Wp 2000 heeft de wetgever met betrekking tot besluiten van bestuursorganen die tot beperkingen voor de vervoerder leiden, aangegeven dat voor de vervoerder in die situaties voldoende mogelijkheden tot rechtsbescherming openstaan om door de rechter te laten toetsen of de belangenafweging door het bestuursorgaan zorgvuldig heeft plaatsgevonden en het besluit dus wel rechtmatig is of vernietigd moet worden.

Gelet op het voorgaande is het wenselijk dat de gemeente tijdig afstemt met de vervoerder wanneer zij voornemens is om een besluit te nemen dat beperkingen voor de vervoerder met zich meebrengt.

– *Juridisch kader schadevergoeding bij onrechtmatig besluit:*

Als er sprake is van een onrechtmatig besluit – bijvoorbeeld omdat de belangen van een betrokken partij onvoldoende bij de besluitvorming is betrokken en/of sprake is van een besluit met onevenredig nadelige gevolgen voor een dergelijke partij – dan kan de vervoerder mogelijk aanspraak maken op een schadevergoeding wegens onrechtmatige daad (artikel 6:162 BW). Daarvoor moet sprake zijn van:

- Een onrechtmatige gedraging (bij vernietiging van een besluit is de onrechtmatigheid in beginsel gegeven);
- De onrechtmatige gedraging kan aan de overheid worden toegerekend (ook de toerekenbaarheid is bij een onrechtmatig besluit in beginsel gegeven);
- De onrechtmatige gedraging heeft geleid tot schade;
- Die schade staat in causaal verband met de onrechtmatige gedraging;
- De geschonden norm moet strekken tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden.

– *Juridisch kader nadeelcompensatie bij rechtmatig besluit:*

In uitzonderlijke gevallen zal de vervoerder – ook al is het besluit op zich rechtmatig – op grond van het rechtsbeginsel “égalité devant les charges publiques” (gelijkheid voor de publieke lasten) aanspraak kunnen maken op nadeelcompensatie ofwel een vergoeding van onevenredige schade. Daarvoor zal in ieder geval moeten worden voldaan aan drie vereisten:

- Het bestuursorgaan veroorzaakt schade in de rechtmatige uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid of taak;

- De schade gaat uit boven het normaal maatschappelijk of ondernemersrisico (het vereiste van de “abnormale last”);
- De benadeelde wordt in vergelijking met anderen onevenredig zwaar getroffen (het vereiste van de “speciale last”).

Met de nadeelcompensatie wordt dus – in tegenstelling tot bij een onrechtmatig besluit – *niet* de volledige schade gedekt, maar uitsluitend de schade die uitgaat boven het normaal maatschappelijk risico. In hoeverre er sprake is van schade die binnen het normaal maatschappelijk risico valt, is niet altijd op voorhand te zeggen. In andere gevallen is het aan het bestuursorgaan om in het specifieke geval invulling te geven aan het normaal maatschappelijk risico. Het bestuursorgaan komt daarbij een zekere beoordelingsruimte toe, maar zal de vaststelling wel naar behoren moeten onderbouwen. De vaststelling van omzetzaling vindt bovendien plaats op het niveau van de vennootschap of het concern, waar de schade economisch wordt geleden, en niet op het niveau van een afdeling of filiaal dat als zodanig geen zelfstandige entiteit vormt.

Toepassing situatie terrassen Stationsstraat

Arriva vreest dat de aanleg van terrassen op de middenberm van de Stationsstraat zal leiden tot meer overstekende voetgangers (terrasbezoekers en horecapersoneel), waardoor de bussen hun snelheid moeten verlagen en vaker moeten remmen. Hierdoor zou de doorstroming van het busvervoer belemmerd worden en het halen van de dienstregeling in gevaar komen. Als er veelvuldig vertragingen ontstaan, zal Arriva mogelijk niet voldoen aan de concessievoorwaarden. Volgens Arriva kan de provincie in verband daarmee boetes opleggen. Inzet van meer bussen om vertragingen op te vangen, zal bovendien leiden tot hogere kosten. Dat de vrees van Arriva terecht is, wordt bevestigd door Royal HaskoningDHV in haar rapport van 19 mei 2022.⁹

Schadevergoeding bij onrechtmatig besluit:

Wanneer de belangen van een betrokken partij, zoals Arriva, onvoldoende bij de besluitvorming worden betrokken en/of sprake is van een besluit met onevenredige nadelige gevolgen voor een dergelijke partij, zou een rechter kunnen oordelen dat de uitkomst van de belangenafweging en daarmee het besluit onrechtmatig is. In dat geval zou de benadeelde partij – mits aan de overige bovengenoemde voorwaarden is voldaan – aanspraak kunnen maken op vergoeding van de (volledige) schade die deze partij lijdt of heeft geleden ten gevolge van het onrechtmatige besluit. Arriva wordt in haar belangen geschaad. Bij de besluitvorming met betrekking tot het plaatsen van terrassen op de middenberm van de Stationsstraat, moet dan ook aan deze belangen aandacht worden besteed. Dit geldt ook bij een besluit tot het verkeersluw maken van de Stationsstraat. Wanneer dit niet of onzorgvuldig wordt gedaan is een risico op aansprakelijkheid wegens onrechtmatige besluitvorming zeker niet uitgesloten.

Nadeelcompensatie bij rechtmatig besluit:

Als een besluit tot het vestigen van een pleinterras op de middenberm en/of een besluit tot het verkeersluw maken van de Stationsstraat op zich rechtmatig is, dan zal het antwoord op de vraag of Arriva aanspraak kan maken op nadeelcompensatie c.q. een vergoeding van onevenredige schade, er onder meer van afhangen of de schade het normaal maatschappelijk of ondernemersrisico overstijgt. Wanneer de schade bestaat uit omzetzaling, dan zal die moeten worden afgezet tegen de totale jaaromzet. De bepaling van de omzetzaling moet bovendien plaatsvinden op het niveau van de vennootschap. Voor zover ons bekend, zal dit de landelijke B.V. van Arriva zijn. Dit betekent dat er relatief minder snel sprake zal zijn van omzetschade die het normaal ondernemersrisico overstijgt.

⁹ Zie pagina 14 van het rapport.

De schade van Arriva

Welke schade voor Arriva gepaard gaat met de aanleg van terrassen op de middenberm van de Stationsstraat, is nog niet duidelijk. Arriva heeft aangegeven dat zij de schade, samen met de provincie, heeft begroot op een bedrag van € 600.000,- per jaar. Wij zijn er niet mee bekend dat een onderbouwing van dit bedrag is gegeven. Daarnaast lijkt het op basis van de stukken dat Arriva bij de bepaling van dit bedrag is uitgegaan van de situatie dat de Stationsstraat volledig wordt afgesloten voor busvervoer, hetgeen (vooralsnog) niet de bedoeling is van de in de motie bedoelde pilot, maar wel noodzakelijk kan blijken vanwege het verkeersveiligheidsadvies van Royal Haskoning DHV. Op welk bedrag de schade wordt begroot in de situatie dat buschauffeurs langzamer moeten rijden en meer moeten remmen in verband met meer overstekende voetgangers, is niet bekend. Voorts zijn wij niet op de hoogte van de afspraken die zijn gemaakt tussen Arriva en de provincie. Welke consequenties het niet halen van de dienstregeling in dat kader zal hebben (zoals een eventuele boete), kunnen wij dan ook niet beoordelen. Zoals hierboven reeds aangegeven biedt het rapport van Royal HaskoningDHV wel steun voor de conclusie dat er sprake zal zijn van een aanzienlijk effect op de jaarlijkse exploitatie.

Om meer concreet te kunnen adviseren over het risico dat Arriva vanwege de schending van haar belangen aanspraak kan maken op vergoeding vanwege een onrechtmatig besluit dan wel op nadeelcompensatie, hebben wij derhalve meer informatie nodig. Wij adviseren om (opnieuw) met Arriva in gesprek te treden en meer informatie te vragen over de schade die zij verwacht, waarbij er gesproken wordt over de gevolgen wanneer de Stationsstraat gewoon open blijft voor busverkeer en er dus enkel vertragingen zouden ontstaan, alsook over de schade die zij verwacht in geval van het verkeersluw maken van de Stationsstraat. Daarbij is niet alleen interessant welk schadebedrag Arriva in beide situaties verwacht, maar ook hoe de schade is opgebouwd en waar deze dan precies het gevolg van is. Indien Arriva stelt dat er boetes zullen worden opgelegd op grond van de concessie-overeenkomst die zij met de provincie heeft gesloten, dan adviseren wij om ook een kopie van die overeenkomst op te vragen.

De resultaten van dit gesprek kan de gemeente vervolgens betrekken bij de te maken afweging over de inrichting van de situatie ter plaatse (verkeersluw maken dan wel een variant waarbij er andere maatregelen worden getroffen, mits dit voldoende verkeersveiligheid zou opleveren). Wanneer de gemeente, bijvoorbeeld vanwege de spelende verkeersveiligheidsaspecten, reeds andere varianten dan het verkeersluw maken van de Stationsstraat zou uitsluiten, hoeft natuurlijk enkel over die variant met Arriva gesproken te worden.

NB. Los van een aansprakelijkstelling of een beroep op nadeelcompensatie moet er ook rekening mee worden gehouden dat Arriva kan besluiten om de kosten te compenseren door de dienstregeling aan te passen, waardoor op bepaalde tijdstippen of in bepaalde wijken minder bussen gaan rijden. Deze mogelijkheid bestaat slechts na raadpleging van consumentenorganisaties en binnen de grenzen van de concessie, maar dit is toch een reëel risico.

VI.2 Aansprakelijkheid gemeente als wegbeheerder jegens weggebruikers

Algemeen juridisch kader

- *Artikel 6:174 BW – gebrekkige opstal:*

In artikel 6:174 BW is een risicoaansprakelijkheid neergelegd voor de wegbeheerder (binnen de bebouwde kom in principe de gemeente). De wegbeheerder is aansprakelijk, ongeacht schuld of

verwijtbaarheid, indien:

- de weg kan worden aangemerkt als een gebrekkige opstal;
- de gebrekkigheid van de weg een gevaar voor personen of zaken oplevert; en
- dit gevaar voor personen of zaken zich ook heeft verwezenlijkt.

Uit jurisprudentie van de Hoge Raad volgt dat het volgende toetsingskader moet worden toegepast bij een beroep op artikel 6:174 BW:

“Het komt aan op de – naar objectieve maatstaven te beantwoorden – vraag of de weg en de weginrichting, gelet op het te verwachten gebruik of de bestemming daarvan, met het oog op voorkoming van gevaar voor personen en zaken deugdelijk is, waarbij ook van belang is hoe groot de kans op verwezenlijking van het gevaar is en welke onderhouds- en veiligheidsmaatregelen mogelijk en redelijkerwijs te vergen zijn.”

De criteria die moeten worden toegepast, zijn gebaseerd op de in de jurisprudentie ontwikkelde “Kelderluik-criteria”, welke criteria van toepassing kunnen zijn bij de beoordeling van aansprakelijkheid wegens onrechtmatige daad op grond van ongeschreven gedragsnormen ex artikel 6:162 BW (zie hierna).

Op de wegbeheerder rust derhalve een zorgplicht ten aanzien van de veiligheid van de weg alsmede de weginrichting. De enkele omstandigheid dat een weg gevaar oplevert of kan opleveren, betekent echter nog niet dat deze gebrekkig is. Daarvan is pas sprake wanneer niet aan de eisen is voldaan die men in de gegeven omstandigheden uit het oogpunt van veiligheid daaraan mag stellen.

Tegenover de zorgplicht van de wegbeheerder staat de verplichting van de weggebruiker om de in zijn algemeenheid te vergen voorzichtigheid in acht te nemen. De wegbeheerder moet er weliswaar rekening mee houden dat niet alle weggebruikers steeds de vereiste oplettendheid en voorzichtigheid betrachten, maar de zorgplicht strekt niet zo ver dat de wegbeheerder ook rekening dient te houden met weggebruikers die niet de in het algemeen te vergen voorzichtigheid in acht nemen.

– *Artikel 6:162 BW – onrechtmatigheid:*

Wanneer de weg zelf niet gebrekkig is, kan aansprakelijkheid van de wegbeheerder gebaseerd worden op artikel 6:162 BW. Voor aansprakelijkheid op grond van artikel 6:162 BW is (kort samengevat) vereist:

- onrechtmatig handelen jegens de benadeelde;
- dat aan de pleger kan worden toegerekend; en
- ten gevolge waarvan schade is ontstaan.

Als onrechtmatige daad worden aangemerkt een inbreuk op een recht en een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht of met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, een en ander behoudens de aanwezigheid van een rechtvaardigingsgrond. Voor de toetsing van onrechtmatigheid op grond van ongeschreven gedragsnormen, zijn de door de Hoge Raad ontwikkelde Kelderluik-criteria van belang: de mate van waarschijnlijkheid waarmee de niet-inachtneming van de vereiste oplettendheid en voorzichtigheid kan worden verwacht, de grootte van de kans dat daaruit ongevallen ontstaan, de ernst die de gevolgen daarvan kunnen hebben en de mate van bezwaarlijkheid van te nemen veiligheidsmaatregelen.

– *Verhouding tussen artikel 6:174 BW en artikel 6:162 BW:*

Hoewel artikel 6:174 BW een risicoaansprakelijkheid betreft ten aanzien van een gebrekkige weg en artikel 6:162 BW een schuld aansprakelijkheid in verband met onrechtmatigheid, komt de toetsing of

er sprake is van een gebrek of onrechtmatigheid in veel gevallen grotendeels overeen. In de feitenrechtspraak met betrekking tot artikel 6:174 BW is het, wanneer het gaat om aansprakelijkheid voor wegen, gangbaar om (mede) aan de hand van een weging van de Kelderluik-criteria de aansprakelijkheidsvraag te beantwoorden.

– *Aansprakelijkstelling*

Wanneer een voetganger wordt aangereden door een motorvoertuig, ligt het voor de hand dat de voetganger (de verzekeraar van) het motorvoertuig aansprakelijk stelt. Het is echter niet uitgesloten dat de voetganger tevens de gemeente aansprakelijk stelt of dat (de verzekeraar van) het motorvoertuig de schade probeert door te leggen naar de gemeente, eventueel in een procedure via een oproeping in vrijwaring.

Toepassing situatie terrassen Stationsstraat

Het besluit om terrassen te plaatsen op de middenberm van de Stationsstraat is niet direct een besluit dat wordt genomen door de gemeente in de hoedanigheid van wegbeheerder. Wel heeft dit besluit gevolgen voor de situatie op de weg. Royal HaskoningDHV heeft immers bevestigd dat, als gevolg van de aanleg van terrassen op de middenberm, er meer voetgangers de weg zullen oversteken, hetgeen de verkeersveiligheid niet ten goede komt. Integendeel, de afname van de verkeersveiligheid is volgens Royal HaskoningDHV zelfs zodanig dat het plaatsen van terrassen op de middenberm van de Stationsstraat wordt afgeraden.¹⁰

Op de gemeente rust een zorgplicht ten aanzien van de veiligheid van de weginrichting. Er is sprake van een situatie die bij niet-inachtneming van de vereiste oplettendheid en voorzichtigheid tot ongevallen met letsel kan leiden en dus gevaarlijk is. In principe mag van de weggebruikers worden verwacht dat zij een zekere mate van voorzichtigheid betrachten. De gemeente moet er echter ook rekening mee houden dat niet alle weggebruikers steeds daadwerkelijk nodige oplettendheid en voorzichtigheid in acht nemen. Zeker wanneer voetgangers op zoek zijn naar een plek op een terras, zal het sneller voorkomen dat zij onvoldoende op het verkeer letten en onverwacht oversteken, zoals ook in het rapport van Royal HaskoningDHV wordt bevestigd.¹¹

In zoverre biedt het rapport van Royal HaskoningDHV een grondslag voor de conclusie dat een aansprakelijkheid van de gemeente als wegbeheerder – wanneer er een ongeval zou gebeuren – zeker niet is uitgesloten.

Het treffen van maatregelen, zoals beperken van de toegankelijkheid van de terrassen en/of het plaatsen van waarschuwborden, zou de veiligheidsrisico's kunnen beperken. De beperking van veiligheidsrisico's zal evenwel niet met zekerheid voldoende zijn om te kunnen spreken van een veilige verkeerssituatie. Daarvoor adviseert Royal HaskoningDHV om de Stationsstraat verkeerssluw te maken.

VI.3 Conclusie met betrekking tot aansprakelijkheidsrisico's

Als de belangen van een betrokken partij onvoldoende bij de besluitvorming worden betrokken en/of sprake is van een besluit met onevenredige nadelige gevolgen voor een dergelijke partij, kan een besluit mogelijk worden aangemerkt als onrechtmatig. Indien een besluit als onrechtmatig kwalificeert, dan kan een partij die daardoor benadeeld wordt – mits aan alle voorwaarden wordt

¹⁰ Zie pagina 13-14 en 16-18 van het rapport.

¹¹ Zie pagina 17 van het rapport.

voldaan – aanspraak maken op vergoeding van de schade die het gevolg is van het onrechtmatig besluit. Arriva wordt in haar belangen geschaad. Bij de besluitvorming met betrekking tot het plaatsen van terrassen op de middenberm van de Stationsstraat, moet dan ook aan deze belangen aandacht worden besteed. Dit geldt ook bij een besluit tot het verkeersluw maken van de Stationsstraat. Wanneer dit niet of onzorgvuldig wordt gedaan is een risico op aansprakelijkheid wegens onrechtmatige besluitvorming zeker niet uitgesloten.

Als een besluit tot het vestigen van een pleinterras op de middenberm en/of een besluit tot het verkeersluw maken van de Stationsstraat op zich rechtmatig is, dan zou Arriva mogelijk aanspraak kunnen maken op nadeelcompensatie. Nadeelcompensatie is echter uitsluitend aan de orde als de schade uitgaat boven het normaal maatschappelijk of ondernemersrisico en de benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar wordt getroffen. Nadeelcompensatie betreft geen volledige schadevergoeding, maar een vergoeding van onevenredige schade.

Wij hebben onvoldoende concrete informatie ontvangen, om het risico dat Arriva aanspraak kan maken op een volledige schadevergoeding of nadeelcompensatie, volledig te kunnen beoordelen. Dit risico hangt samen met de inhoud van de te maken belangenafweging, maar kan zeker niet op voorhand worden uitgesloten.

Verder moet de gemeente er rekening mee houden dat zij als wegbeheerder aansprakelijk kan worden gesteld, wanneer de weg/verkeerssituatie niet aan de eisen voldoet die men in de gegeven omstandigheden uit het oogpunt van veiligheid daaraan mag stellen. In het rapport van Royal HaskoningDHV wordt bevestigd dat de aanleg van terrassen op de middenberm de verkeersveiligheid in negatieve zin zal beïnvloeden. Er moet rekening mee worden gehouden dat de weggebruikers niet steeds de vereiste oplettendheid zullen betrachten. In zoverre is aansprakelijkheid van de gemeente als wegbeheerder, wanneer er een ongeval zou gebeuren, zeker niet uitgesloten. Mitigerende veiligheidsmaatregelen kunnen de risico's op ongevallen beperken, doch mogelijk niet in voldoende mate wegnemen. Om die reden adviseert Royal HaskoningDHV dan ook om uitsluitend terrassen op de middenberm te plaatsen indien de Stationsstraat verkeersluw wordt gemaakt.

0BRAPPORT

Verkeersveiligheid Stationsstraat Maastricht

Pilot terrassen

Klant: Gemeente Maastricht

Referentie: BI4955-MI-RP-220520-1006

Status: Definitief/00

Datum: 20 mei 2022



HASKONINGDHV NEDERLAND B.V.

Amerikalaan 110
6199 AE Maastricht Airport
Mobility & Infrastructure
Trade register number: 56515154

+31 88 348 78 48 **T**
info@rhdhv.com **E**
royalhaskoningdhv.com **W**

Titel document: Verkeersveiligheid Stationsstraat Maastricht

Sub titel: Pilot terrassen
Referentie: BI4955-MI-RP-220520-1006
Status: 00/Definitief
Datum: 20 mei 2022
Projectnaam: Stationsstraat
Projectnummer: BI4955
Auteur(s): Lucien De Baere / Ralph Seesing

Opgesteld door: Lucien De Baere

Gecontroleerd door: Albert Erhardt

Datum: 20 Mei 2022

Goedgekeurd door: Albert Erhardt

Datum: 20 Mei 2022

Classificatie

Projectgerelateerd

Behoudens andersluidende afspraken met de Opdrachtgever, mag niets uit dit document worden verveelvoudigd of openbaar gemaakt of worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor het document is vervaardigd. HaskoningDHV Nederland B.V. aanvaardt geen enkele verantwoordelijkheid of aansprakelijkheid voor dit document, anders dan jegens de Opdrachtgever.

Let op: dit document bevat mogelijk persoonsgegevens van medewerkers van HaskoningDHV Nederland B.V.. Voordat publicatie plaatsvindt (of anderszins openbaarmaking), dient dit document te worden geanonimiseerd of dient toestemming te worden verkregen om dit document met persoonsgegevens te publiceren. Dit hoeft niet als wet- of regelgeving anonimiseren niet toestaat.

Inhoud

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Inleiding | 1 |
| 1.1 | Doel van deze rapportage | 1 |
| 1.2 | Leeswijzer | 1 |
| 2 | Situatieomschrijving | 2 |
| 2.1 | De Stationsstraat in Maastricht | 2 |
| 2.2 | Verkeersintensiteiten | 4 |
| 3 | Terrassen op de middenberm Stationsstraat | 6 |
| 3.1 | Kader terrassen middenberm | 6 |
| 3.2 | Plaatsing en omvang terrassen | 6 |
| 3.3 | Gebruik terrassen (mogelijkheden bediening) | 9 |
| 3.4 | Vergelijkbare situaties | 9 |
| 4 | Beoordeling verkeersveiligheid Terrassen Stationsstraat | 12 |
| 4.1 | Verkeerskundige beoordeling | 12 |
| 4.2 | Beoordeling verkeerspsycholoog | 15 |
| 4.3 | Conclusies verkeersveiligheid | 17 |
| 5 | Pilot en eventuele maatregelen | 18 |
| 5.1 | Mogelijke maatregelen | 18 |
| 6 | Conclusies en aanbevelingen | 20 |

Figuren

| | |
|---|----|
| Figuur 1: Bovenaanzicht Stationsstraat Maastricht. | 2 |
| Figuur 2: Impressie middenberm Stationsstraat (Wilhelminasingel-Alexander Battalaan). | 3 |
| Figuur 3: Plattegrond Stationsstraat met etmaalintensiteiten per richting per modaliteit. | 5 |
| Figuur 4: Locaties horecagelegenheden | 7 |
| Figuur 5: Breedte middenberm en afstand beperking door bomenrij e.d. | 8 |
| Figuur 6: Mogelijke plaatsing en omvang terraslocatie | 8 |
| Figuur 7: Terrasruimte Willemstraat Breda. | 10 |
| Figuur 8: Van Schaeck Mathonsingel Nijmegen | 11 |
| Figuur 9: Bovenaanzicht Kesselskade | 11 |
| Figuur 10: Beoordelingsmodel verkeerspsycholoog | 15 |

1 Inleiding

Enkele jaren geleden is de Stationsstraat en het busstation in Maastricht opnieuw ingericht. Aanleiding hiervoor was de realisatie van de fietsenstalling, waarvan de hoofdingang in de middenberm van de Stationsstraat ligt. Bij deze reconstructie is de gehele Stationsstraat aangepast door de realisatie van bredere trottoirs, beperking van de parkeergelegenheid, een passend profiel voor de rijbaan en een brede middenberm.

Sinds de openstelling van de infrastructuur zijn er ideeën voor een ander gebruik van de middenberm, bijvoorbeeld door deze te gebruiken voor terrassen van de aanwezige horeca. Eind 2021 is een motie aangenomen om uitvoering te geven aan het realiseren van terrassen in de middenberm van de Stationsstraat. Om dit te kunnen doen is het echter van belang dat de verkeersveiligheid van de weggebruiker, maar ook de terrasbezoeker, niet in het geding komt. Voor wat betreft de verkeersveiligheid heeft gemeente Maastricht aan Royal HaskoningDHV gevraagd om de situatie te beoordelen en de vraag te beantwoorden of een verkeersveilige inpassing mogelijk is en, indien mogelijk, onder welke voorwaarden.

1.1 Doel van deze rapportage

Het doel van deze rapportage is het beoordelen van de verkeersveiligheid van terrassen in de middenberm van de Stationsstraat. Hierbij beoordelen we twee mogelijkheden voor de vormgeving van bediening vanuit de gevel (vanuit café/restaurant) en bediening vanuit de middenberm. Beide varianten komen in deze rapportage aan bod.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de huidige situatie, ligging en gebruik van de Stationsstraat beschreven. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 het kader waarin plaatsing, omvang en gebruik van de terrassen mogelijk wordt gemaakt beschreven en toegepast en vergelijken we gelijksoortige straten en situaties elders in het land. Dat vormt de basis voor hoofdstuk 4, waarin de beoordeling van de mogelijk te plaatsen terrassen ten aanzien van de verkeersveiligheid plaatsvindt. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 5 in op mitigerende voorwaarden waaronder een pilot eventueel uitgevoerd zou kunnen worden. Tot slot herhalen we in hoofdstuk 6 de conclusies van dit onderzoek en worden aanbevelingen benoemd.

2 Situatieomschrijving

In dit hoofdstuk is een beeld geschetst van de bestaande Stationsstraat en de projectbegrenzing van dit onderzoek. Daarnaast zijn de verkeersintensiteiten (situatie januari 2022) in dit hoofdstuk opgenomen.

2.1 De Stationsstraat in Maastricht

De Stationsstraat doorkruist de wijk Wyck en vormt een belangrijke verbinding tussen het (bus)station van Maastricht met de Wycker Brugstraat en de binnenstad. De weg ligt nagenoeg oost-west en vormt de verbinding tussen de Wilhelminasingel in het westen en de Parallelweg in het oosten. Ter hoogte van de Wilhelminasingel wordt het verkeer geregeld door middel van een verkeerslichten (VRI). De Stationsstraat heeft een maximumsnelheid van 30km/u. Ter hoogte van de aansluiting met de Parallelweg heeft verkeer van rechts voorrang. Tevens zijn hier twee ruime zebrapaden aanwezig voor voetgangers van en naar het station. Aan beide zijden van de Stationsstraat zijn brede trottoirs aanwezig (circa 4,0 meter) waarop op enkele locaties laad- en losplekken met een tijdsrestrictie aanwezig (7.00-12.00) zijn. De Alexander Battalaan sluit aan beide zijden op de Stationsstraat aan in de vorm van een in-/uitritconstructies. Daardoor heeft het verkeer op de Stationsstraat (inclusief voetgangers) voorrang. Er zijn geen aanvullende snelheidsremmende maatregelen getroffen zoals drempels. Belangrijke reden daarvoor is dat de Stationsstraat een belangrijke busroute betreft.

Na de reconstructie in 2018 heeft de weg een duidelijk andere vormgeving gekregen en is er een brede middenberm van ca. 9,6 meter breed zonder parkeervoorzieningen gerealiseerd. Daarbij zijn de bomenrijen vervangen. Tevens zijn er op meerdere locaties bankjes, vuilnisbakken en lantaarnpalen geplaatst aan weerszijden van de middenberm. Ter hoogte van de Alexander Battalaan is deze middenberm onderbroken en kan verkeer de middenberm doorkruisen en is tevens de toegang tot de fietsenstalling voor fietsers voorzien. In onderstaande afbeelding is een overzicht van de Stationsstraat opgenomen (binnen het rode kader). Het oostelijke deel van de middenberm (gele kader) maakt onderdeel uit van de route naar de fietsenstalling. Het westelijke deel (binnen het blauwe kader) is het deel van de middenberm waar mogelijk terrassen geplaatst kunnen gaan worden.



Figuur 1: Bovenaanzicht Stationsstraat Maastricht.

In de onderstaande afbeeldingen is een beeld geschetst van de Stationsstraat binnen het blauwe kader.



Figuur 2: Impressie middenberm Stationsstraat (Wilhelminasingel-Alexander Battalaan).

2.2 Verkeersintensiteiten

In januari 2022 heeft Royal HaskoningDHV reeds in opdracht van de gemeente Maastricht onderzoek gedaan naar de verkeersintensiteiten op de Stationsstraat. De belangrijkste conclusies uit dit onderzoek ten aanzien van de verkeersintensiteiten zijn in deze paragraaf opgenomen.

In de periode voordat er sprake was van een COVID – pandemie maakten op een gemiddelde werkdag per etmaal circa 2.900 motorvoertuigen gebruik van de Stationsstraat richting oosten (tussen Wilhelminasingel en Alexander Battalaan), waarvan 463 Arriva bussen. Op de Stationsstraat richting westen (tussen Alexander Battalaan en Wilhelminasingel) bedroeg de intensiteit per etmaal op een gemiddelde werkdag circa 1.700 motorvoertuigen, waarvan 428 Arriva bussen.

Tijdens week 41¹ van 2021 bedroeg de intensiteit van het aantal motorvoertuigen 90 tot 95% ten opzichte van de periode pré COVID. In week 2 van 2022 bedroeg de intensiteit 70 tot 75% ten opzichte van pré COVID. Vanaf 12 december 2021 was een tijdelijke afgeschaalde dienstregeling van Arriva van toepassing (vanwege COVID-maatregelen) en rijdt 92% van het aantal van bussen ten opzichte van pré COVID.

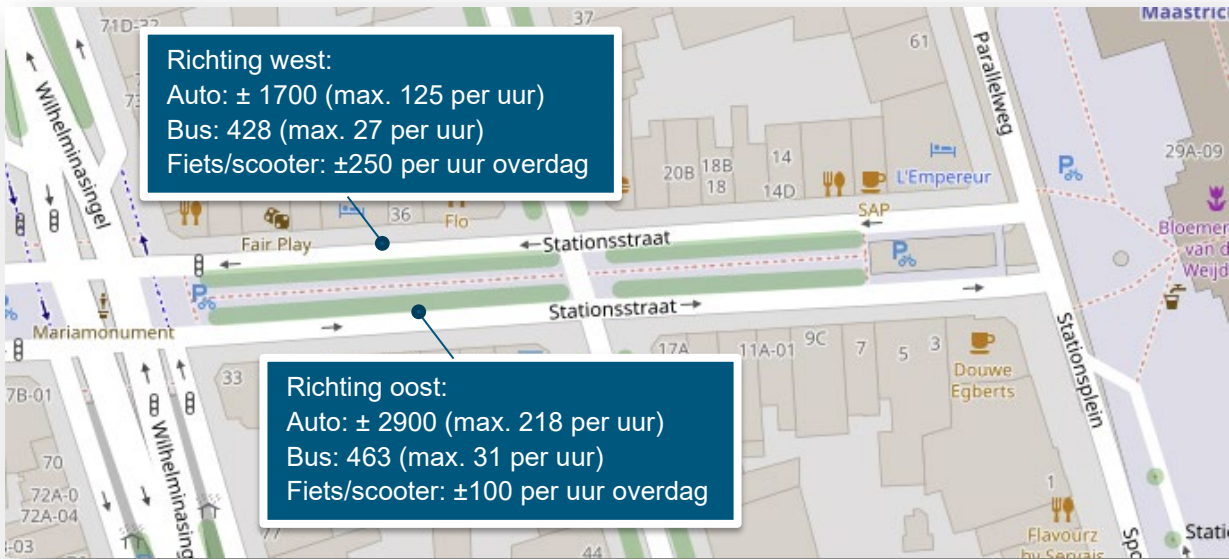
Op maandag 24 januari 2022 tussen 15:00 en 18:00 uur maakten gemiddeld circa 100 mensen per uur per fiets/scooter gebruik van de Stationsstraat richting oosten en gemiddeld 260 mensen per uur richting westen.

In week 41 2021 bedroeg het verkeer circa 90-95% van het verkeer pré COVID. Dit was een periode nagenoeg zonder maatregelen. Dit is nagenoeg vergelijkbaar met de verkeerssituatie in 2019. Op basis van deze cijfers is het aannemelijk dat het, na wegvallen van COVID-maatregelen, weer drukker wordt op de Stationsstraat, vergelijkbaar met 2019. Onze aanname is dat na opheffen van alle maatregelen per etmaal circa 2.900 motorvoertuigen gebruik zullen maken van de Stationsstraat richting oost (richting station) en circa 1.700 motorvoertuigen van de Stationsstraat richting West (richting Wilhelminasingel), waarvan per richting circa 450 Arriva bussen.

Tijdens het maatgevend spitsuur in januari 2022 (17-18 uur) maken circa 220 motorvoertuigen gebruik van de Stationsstraat richting oost en circa 125 richting west. Daarnaast dient ook overdag rekening gehouden te worden met circa 100 fietsers per uur in oostelijke richting en circa 250 fietsers per uur in westelijke richting. Met het voorjaar en de zomer in aantocht is het aannemelijk dat het aantal fietsers verder toeneemt op de Stationsstraat.

Ten aanzien van de voetgangers tussen station en centrum Maastricht hebben wij op dit moment geen intensiteiten beschikbaar. Ook van eventuele voetgangers die de rijbaan van de Stationsstraat oversteken zijn geen intensiteiten bekend.

¹ In week 41 waren er nagenoeg geen covid – maatregelen van kracht



Figuur 3: Plattegrond Stationsstraat met etmaalintensiteiten per richting per modaliteit.

3 Terrassen op de middenberm Stationsstraat

Op basis van de motie: *“Het College op te dragen een pilot met terrassen in de middenberm van de Stationsstraat voor te bereiden en in overleg te treden met de horecaondernemers én de bewoners in het betreffende deel van de Stationsstraat en stationsomgeving”* beschrijven we in dit hoofdstuk de situatie met terrassen op de middenberm van de Stationsstraat. Hierbij maken we eerst inzichtelijk hoeveel ruimte er gebruikt kan worden en vervolgens beschrijven we de twee scenario’s waarop de terrassen bediend kunnen worden, met bediening vanuit de gevel van de horeca of door middel van een centraal uitgiftepunt (in de middenberm).

3.1 Kader terrassen middenberm

Er wordt voor deze studie uitgegaan dat een terras wordt geplaatst over de gehele lengte van de middenberm tussen de Wilhelminasingel en de Alexander Battalaan, exclusief de ruimte die gereserveerd is voor overstekende voetgangers ter hoogte van beide straten en exclusief een looproute in het midden van de middenberm. Ook wordt bij de inrichting van het terras rekening gehouden met straatmeubilair en (beeldbepalende) bomen. Uitgegaan wordt dat het terras uiterlijk om 10.00 opgesteld is en uiterlijk om 2.00u wordt opgeruimd.

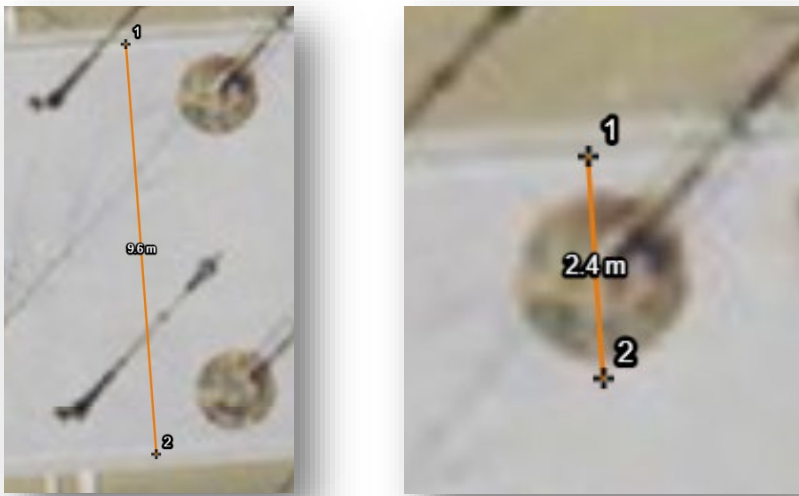
3.2 Plaatsing en omvang terrassen

Op basis van verkenning lijken, op het Designhotel na, alle horecagelegenheden gevelterrassen te exploiteren, hetzij in de Stationsstraat zelf, hetzij in de naastgelegen straten. Aan het desbetreffende deel van de middenberm van de Stationsstraat (tussen Wilhelminasingel en Alexander Battalaan) zijn een aantal horecabestemmingen gelegen: Cucina50, Designhotel Maastricht (beiden aan de noordzijde), SoDelicious, Babs Burrito (beiden aan de zuidzijde) (zie figuur 4). In het verleden was ook Stationsstraat 30 een horecagelegenheid aanwezig. Het aantal horecagelegenheden kan in de toekomst anders zijn en dit geldt ook ten aanzien van de behoefte om een terras (en een bepaalde omvang) te realiseren. Daarom gaan we niet in op de exacte toewijzing naar horecagelegenheden, maar gaan we er voor deze studie vanuit dat de volledige beschikbare ruimte zal worden benut voor terrassen.



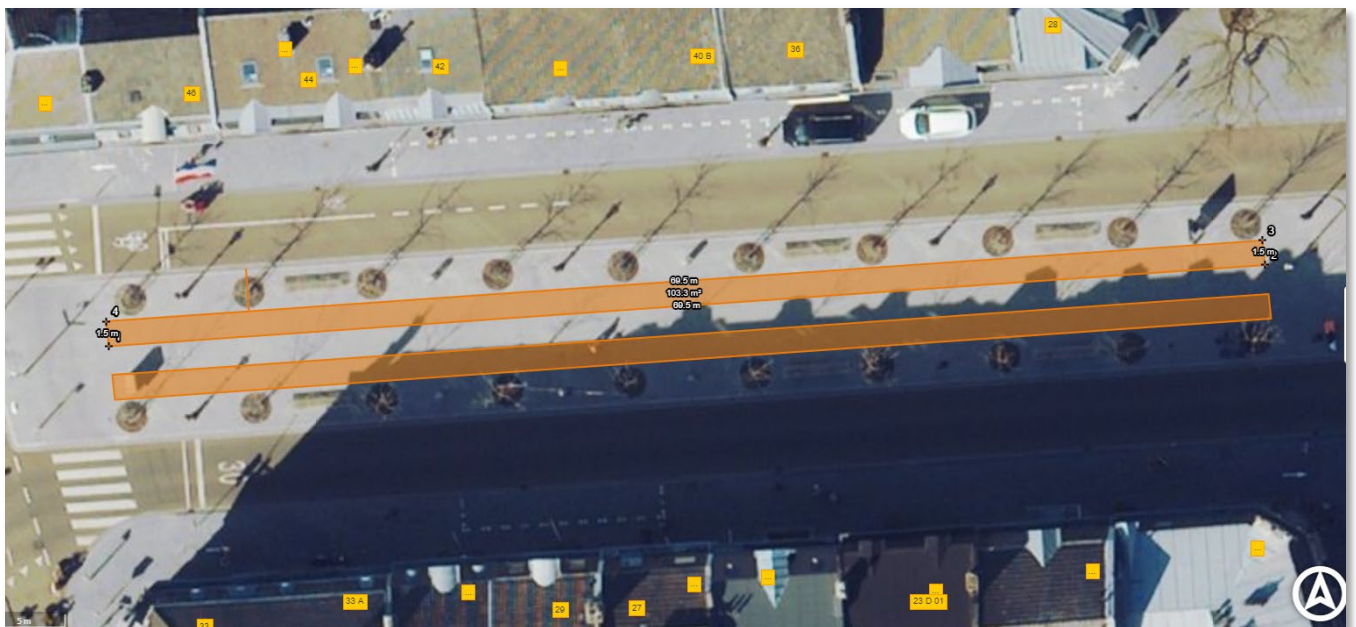
Figuur 4: Locaties horecagelegenheden

De middenberm is op dit moment (beperkt) in gebruik door voetgangers en mogelijk ook fietsers die de middenberm kiezen om de ondergrondse fietsenstalling te bereiken vanuit de Wilhelminasingel. Echter hebben zowel fietsers als voetgangers voldoende veilige alternatieven, namelijk de rijbaan en trottoirs aan weerszijden van de Stationsstraat. Afhankelijk of deze doorgaande bewegingen over de middenberm wenselijk blijven, zal de terrasgrootte hier rekening mee moeten houden. Indien vrije doorloop aanwezig moet blijven dan dient hiervoor maximaal 2,4 meter beschikbaar te zijn als het aantal voetgangers hoog is. Een kleinere breedte is echter passend vanwege de bestaande alternatieven voor voetgangers. Om rolstoelgebruikers comfortabel van de middenberm gebruik te laten maken, is het wenselijk om 1,50 meter aan te houden. Ook is het verstandig om de terrassen niet dichter op de rijbaan te plaatsen dan 30 cm. Echter, de aanwezigheid van bomen, vuilnisbakken en bankjes beperken de maximale diepte over vrijwel de gehele lengte van de middenberm waardoor terrassen vrijwel nergens tegen de rijbaan geplaatst kunnen worden, behalve tussen enkele bomen en lantaarnpalen. Voor wat betreft deze studie laten we die ruimte onbenut. De middenberm is 9,6 meter diep. Wanneer de vrije ruimte (1,50 m.) en de ruimte voor straatmeubilair aan weerszijden (2 x 2,4 m.) (zie figuur 5) daar van af wordt genomen, is een maximale terrasdiepte mogelijk van 2 x 1,5 meter.



Figuur 5: Breedte middenberm en afstand beperking door bomenrij e.d.

Als het terras niet verder reikt dan de eerste en de laatste bomen op dit gedeelte van de middenberm, kunnen twee vlakken voor terrasruimte worden bepaald over een lengte van 69,50 meter. Dit levert twee stroken van 103,3 m² op, dus 206,6 m² in totaal. (zie figuur 6).



Figuur 6: Mogelijke plaatsing en omvang terraslocatie

Op basis van informatie uit de branche (www.missethoreca.nl) blijkt dat in steden met circa 100.000 tot 200.000 inwoners dat er gemiddeld 1,6 terrasstoel per vierkante meter op een terras geplaatst wordt. Indien we deze waarde toepassen op de middenberm van de Stationsstraat betekent dit dat er circa 330 stoelen geplaatst kunnen worden op de middenberm.

3.3 Gebruik terrassen (mogelijkheden bediening)

Babs Burrito kenmerkt zich als een eenvoudig Mexicaans restaurant waar met name kort gegeten zal worden en is geopend tot 23.00. Cucina50 is een vergelijkbaar restaurant met een Italiaanse keuken en is geopend tot 22.00. Deze restaurants openen momenteel vanaf 11.00/12.00, wat te laat zou zijn volgens het beleid aangezien het terras al om 10.00 moet zijn opgebouwd. Focus van het terrasbezoek ligt waarschijnlijk vanaf de lunch tot de vroege avond.

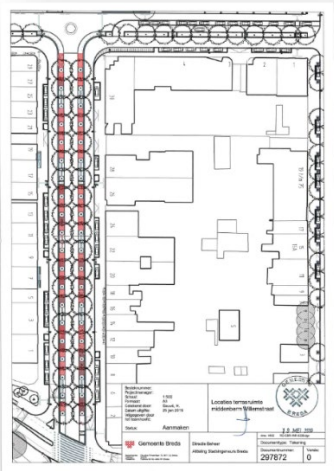
SoDelicious serveert ontbijt en lunch, biedt daarnaast een borrelmogelijkheid aan en is geopend tot 18.00. Zij zijn geopend vanaf 9.00 en zullen dagelijks tijdig een terras kunnen openen. Focus van het terrasbezoek ligt waarschijnlijk vanaf de ochtend tot de late middag. Met name de openingstijden van SoDelicious lijken niet geheel te passen bij de eis dat het terras tot minimaal 23.00 moet blijven staan. Het Designhotel serveert ontbijt en heeft een bar, echter zijn deze voorzieningen enkel voor gasten bedoeld. Ervan uitgaande dat zij een terras (voor niet-hotelgasten) willen openen, zal dit terras mogelijk enkel voor de barfunctie bedoeld zijn. Dit terras zou mogelijk vanaf de ochtend, maar vooral in de avond bezoekers kunnen trekken.

De plaatsing van een serveermeubel op het terras (en dus geen eet- en drankbuffetten) lijkt niet geheel te passen bij het karakter van deze typen horeca, aangezien die vaker wordt toegepast bij horecagelegenheden die (uitgebreid) diner serveren. Ondanks dat vanaf dit punt geen water en/of bier getapt mag worden en geen spijzen en dranken mogen worden bereid, kan de plaatsing van een serveermeubel bijdragen aan het verminderen van het aantal oversteekbewegingen vanaf de horecagelegenheid naar het terras. In deze rapportage is tevens het scenario beoordeeld waarin wél eet- en drankbuffetten worden gerealiseerd in de middenberm. Deze is afgezet tegen de reguliere bediening vanuit de gevel. In hoofdstuk 4 gaan we hier nader op in.

3.4 Vergelijkbare situaties

Willemstraat Breda

De gemeente Breda heeft enkele jaren geleden een vergelijkbare straat (Willemstraat) tussen het station en de binnenstad heringericht waardoor voetgangers deze route kunnen afleggen over de middenberm (als alternatief voor de trottoirs langs de gevels). Hierbij zijn ook bankjes, bomen en lantaarnpalen geplaatst. In tegenstelling tot de Stationsstraat wordt de middenberm van de Willemstraat wél als hoofdroute voor voetgangers gebruikt omdat deze aan beide uiteinden logisch aansluiten op de vervolgroutes. Desalniettemin heeft de gemeente Breda in het huidige beleid (Nadere regels ten aanzien van terrassen, zie: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR376936#d758779e201>) het voor horecagelegenheden mogelijk gemaakt terrassen te plaatsen. Hierbij mag echter enkel gebruik worden gemaakt van de beschikbare ruimte tussen de bomen en straatmeubilair. De middenberm is echter wel 12 meter breed en de toegestane te benutten breedte is 3,0 meter aan weerszijden van de middenberm. Ook mogen de terrassen onbegrensd geplaatst worden voor zover het straatmeubilair en de bomen dit toelaten. Vergelijkbaar met de Stationsstraat is dat er geen aanvullende verkeersremmende maatregelen genomen zijn (en de rijsnelheid daarom ook relatief hoog kan zijn) en het aantal fietsers ongeveer gelijk zal zijn. Verschillend is dat er geen busverkeer rijdt en de verkeersintensiteit in Breda lager is omdat de 30km/h-straat ingericht is als erftoegangsweg en ook deze functie grotendeels heeft, afgezien van enig taxi en kiss+rideverkeer, wat vooral aan de andere zijde van het station georganiseerd is.



Figuur 7: Terrasruimte Willemstraat Breda.

Van Schaeck Mathonsingel Nijmegen

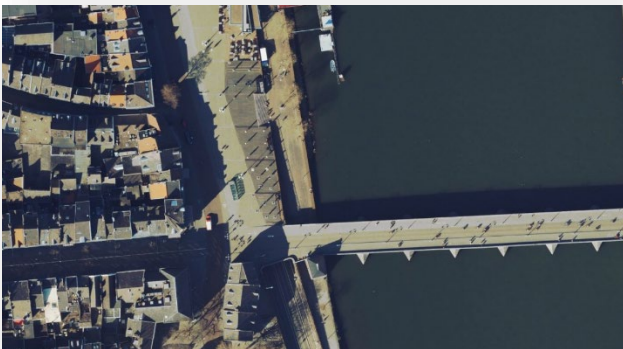
De gemeente Nijmegen heeft eenzelfde straat tussen het station en de binnenstad voorzien van een nieuwe wandelroute over de middenberm. In de Terrassennota Nijmegen 2022 (zie: <https://nijmegen.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/7d650e37-98fa-4bdb-a2b1-ee6dec90bd42>) is niet uitgesloten dat een horecaondernemer een vergunning kan aanvragen voor een eilandterras (naar analogie van pleinterras). Voor zover bekend is hier (nog) geen gebruik van gemaakt. Er zijn dan ook (nog) geen horecagelegenheden langs deze straat aanwezig.



Figuur 8: Van Schaeck Mathonsingel Nijmegen

Kesselskade Maastricht

Naast de voorbeelden in Nijmegen en Breda is ook in Maastricht een enigszins vergelijkbare situatie aanwezig. Dit betreft de Kesselskade. Op deze locatie zijn diverse terrassen gelegen aan de andere kant van de weg en worden deze (deels) bediend vanuit de horecapanden aan de overzijde. Op deze locatie wordt gewerkt met serveermeubels op de terrassen. Groot verschil met de Stationsstraat in Maastricht is dat op deze locatie geen busverkeer aanwezig is en dat de Kesselskade tussen 11.00u en 18.00u gesloten is voor autoverkeer. Op de aanrijroute van de Kesselskade is een bollard aangebracht om verkeer binnen deze tijden te weren.



Figuur 9: Bovenaanzicht Kesselskade

4 Beoordeling verkeersveiligheid Terrassen Stationsstraat

In dit hoofdstuk beoordelen we de verkeersveiligheid indien er terrassen gerealiseerd worden op de middenberm van de Stationsstraat. Hierbij gaan we uit van de geschetste kaders.

4.1 Verkeerskundige beoordeling

Allereerst is de verkeerskundige situatie in het geval van terrassen op de Stationsstraat beoordeeld. In onderstaande opsomming zijn de verschillende aandachtspunten opgenomen:

Gebruik terrassen in relatie tot het aantal te maken oversteekbewegingen

- Een terrasstoel zal waarschijnlijk niet de gehele dag bezet zijn en ook de duur van het terrasbezoek zal variëren. Gezien de aard van de horeca zullen de stoelen wellicht vaker bezet zijn tijdens de lunch- en borreltijden. We gaan daarom uit van een gemiddelde bezetting van 1 persoon per uur. Ervan uitgaande dat elke stoel bezet is gedurende een uur en drie horecagelenheden een terras uitbaten tussen 11.00u en 23.00u, leidt dit tot 12 voetgangersbewegingen per stoel per dag. Bij 330 stoelen leidt dit tot ca. maximaal 3.960 voetgangersbewegingen die de Stationsstraat per dag oversteken.
- De voetgangers zullen (bij open terrassen) met name de middenberm bereiken rechtstreeks vanaf de trottoirs van de Stationsstraat, alsmede via de oversteekplaats bij de VRI Wilhelminastraat en ter hoogte van de kruising Alexander Battalaan.
- Ervan uitgaande dat gemiddeld 2 stoelen per tafel geplaatst wordt en bij elk van de 165 tafels per uur zowel een bestelling opgenomen als afgeleverd wordt, zullen horecamedewerker zich bij de hiervoor beschreven maximale bezetting (12 uur * 2 personeelsbewegingen per uur * 165 tafels) ook ca. 3.960 oversteekbewegingen moeten maken. Deze zullen geconcentreerd plaatsvinden bij elk van de horecagelegenheden. Het aantal personeelsbewegingen kan verlaagd worden:
 - De plaatsing van serveermeubels lijkt een beperkte bijdrage te kunnen leveren aangezien dit voorkomt dat zaken als vaat, tafelgerei, etc. moeten worden gehaald en gebracht in de horecagelegenheid zelf.
 - Indien eet- en drankbuffetten in de middenberm worden toegestaan, kan het aantal oversteekbeweging van het personeel verder beperkt worden ten opzichte van plaatsing van (enkel) serveermeubels. Het is vrijwel niet mogelijk het aantal oversteekbewegingen tot nul te reduceren omdat personeel en terrasbezoekers de horecagelegenheid zelf moeten bereiken voor bijvoorbeeld toiletbezoek of het ophalen van bestellingen uit de keuken. Zij willen daarbij waarschijnlijk niet ver om willen lopen.
- We verwachten op basis van deze uitgangspunten ongeveer 7.900 overstekers (bezoekers en horecapersoneel) per dag. Als in de vier drukste uren (lunchtijd: 11.00-13.00 en borreltijd: 16.30-18.30) in totaal 40% van de bezoekers worden verwacht en 60% in de overige openingstijden (13.00-16.30 en 16.30-23.00), betekent dit ongeveer 14 overstekers per minuut (ca. 7 per rijrichting) en in de daluren ongeveer 10 overstekers per minuut (5-7 per minuut). Wanneer we uitgaan dat elk terrasstoel is bezet en elk half uur nieuwe bezoekers aankomen, kunnen deze aantallen verdubbelen.
- Met name rond de borreltijd is er een overlap met de middagspits, waarvan we de intensiteiten van het aantal fietsers, motorvoertuigen en bussen hebben benoemd in paragraaf 2.2. Per minuut zullen de gemiddeld 14 overstekers de rijbaan kruisen met daarop gemiddeld 6 fietsers, gemiddeld 6 motorvoertuigen en gemiddeld 1 bus. Het aantal bussen varieert over het uur. Enkele minuten per uur rijden er circa 5 bussen per minuut door de straat.

- Het is aannemelijk dat voetgangers de Stationsstraat pas gaan oversteken ter hoogte van het te bezoeken terras. Een vrije doorgang tussen de terrassen over de middenberm kan dit risico reduceren en behoudt tevens de functie van een doorlooproute.

Het aantal te maken oversteekbewegingen in relatie tot het overige verkeer op de Stationsstraat

- Het is niet aannemelijk dat er veel voetgangers tussen centrum en station (en v.v.) momenteel kiezen voor een wandeling over de middenberm, aangezien deze looproute niet goed aansluit op het station aan de oostzijde (een oversteekplaats ontbreekt). Aan de westzijde leidt de route naar de binnenstad ook weer terug naar het zijtrottoir alvorens de Wilhelminasingel overgestoken kan worden. Tevens zullen er regelmatig geparkeerde fietsen staan die als hinderlijk kunnen worden ervaren. Ook rijden juist over de middenberm fietsers van/naar de fietsenstalling. Het is voor een voetganger logischer, veiliger en aantrekkelijker om gebruik te maken van de (verbrede) trottoirs aan weerszijden van de Stationsstraat omdat deze wel de logische, fietsvrije route vormt die tevens ook langs winkels en horeca gaat. De middenberm wordt momenteel waarschijnlijk gebruikt door voetgangers die gebruik willen maken van de daar geplaatste bankjes of van de fietsenstalling.
- De VRI (verkeerslichtenregeling) ter hoogte van de Wilhelminasingel zorgt op de Stationsstraat richting westen mogelijk voor wachtrijen. Het is aannemelijk dat op drukke momenten deze wachtrij enkele tientallen meters is (circa 5 voertuigen). Het zebrapad langs de Wilhelminasingel ligt voor de stopstreep van de Stationsstraat en maakt onderdeel uit van een veilige oversteek bij de VRI. Als bedienend personeel moet oversteken tussen deze stilstaande (of deels rijdende) voertuigen, leidt dit tot een onoverzichtelijke situatie.
- Terrassen zullen pas na de ochtendspits (10.00u) staan en met name vanaf de lunch tot na de avondspits gebruikt worden. In die periode vinden op basis van de telling in januari 2022 circa 250 fietsbewegingen per uur in oostelijke richting (richting station) plaats en 100 richting centrum. Het deel wat de middenberm momenteel oprijdt en verlaat ter hoogte van de Wilhelminasingel (al dan niet op een veilige manier dankzij de daar aanwezige VRI) verplaatst zich waarschijnlijk naar de Alexander Battalaan. De situatie is daar minder overzichtelijk waardoor de verkeersveiligheid kan afnemen.
- Gezien de maximale openingstijden van de terrassen en de horeca kunnen de terrassen ook geopend zijn in het donker (begin van de avond). Dit vormt een aanvullend risico voor de verkeersveiligheid. Weliswaar is de Stationsstraat voorzien van verlichting, de vraag is of deze verlichting voldoende toereikend is voor deze aanvullende functie. De kans dat een overstekende voetganger over het hoofd gezien wordt in het donker is groter dan bij daglicht, vooral indien er delen zijn waar nog sprake is van donkere delen op de middenberm.
- Vanwege de ligging van de Stationsstraat dicht bij het busstation, zal het voorkomen dat bussen de (eventueel) elders opgelopen vertraging willen inhalen, zodat reizigers alsnog hun aansluiting op de trein halen. Hierdoor is het aannemelijk dat, ondanks de professionaliteit van de chauffeurs, de snelheid van de bussen op de Stationsstraat kan oplopen.
- Tevens hebben bus vervoerders ingeregelde dienstregelingen die onderling gekoppeld zijn en die rekening houden met de gemiddelde rijnsnelheid op routes (en dus ook op straatniveau). Als er extra oversteekbewegingen plaatsvinden (al dan niet gebundeld), zal dit kunnen leiden tot (structurele) langere reistijden en daarmee tot aanpassingen van de dienstregeling. Door middel van aanpassingen in de dienstregeling of de inzet van materieel kunnen deze effecten tegengegaan worden, doch zijn kostenverhogend en / of leiden tot krappere aansluitingen op overig OV. Gezien dat er meer dan 800 busritten/dag door de Stationsstraat komen, is een ogenschijnlijk klein effect op de reistijd op het totaal van een jaarlijkse exploitatie aanzienlijk.

Aandachtspunten bij eventuele mitigerende maatregelen

- Door overstekende voetgangersbewegingen te bundelen, worden de veiligheidsrisico's beperkt tot één locatie of tot een beperkt aantal. Indien de voetgangersoversteken uitgevoerd worden in de vorm van een zebra, neemt de vertraging voor het gemotoriseerd verkeer, en met name busvervoer, toe. Voetgangers hebben namelijk voorrang op het overige verkeer. Hierdoor zullen de reistijden voor verkeer op de Stationsstraat toenemen.
- Het aanbrengen van zebrapaden in 30km/h-straten past in beginsel niet in de Duurzaam Veiligvisie waarbij functiemenging vanzelfsprekend is in een verblijfsgebied en de straat wordt ingericht als erftoegangsweg. Aangevraagd kan worden of de Stationsstraat vooral een verblijfsfunctie of een ontsluitende functie heeft. Zo is er geen gelijkwaardige voorrang op de Alexander Battalaan en zijn er geen snelheidsbeperkende maatregelen aangebracht, mede omdat de Stationsstraat het (bus)verkeer ontsluit.
- Op dit moment wordt landelijk gewerkt aan een nieuwe wegcategorie die een leidraad vormt over hoe een 30km/h-inrichting op gebiedsontsluitingsweg moet worden gerealiseerd (GOW30). Mogelijk leidt dit tot wijzigingen aan de normen waaraan de infrastructuur in de Stationsstraat aan zal moeten voldoen. Hoe dit uiteindelijk uitpakt is vooralsnog niet bekend. Wel betekent een keuze voor een inrichting als gebiedsontsluitingsweg dat deze minder past bij een verblijfskarakter en daarmee plaatsing van terrassen.

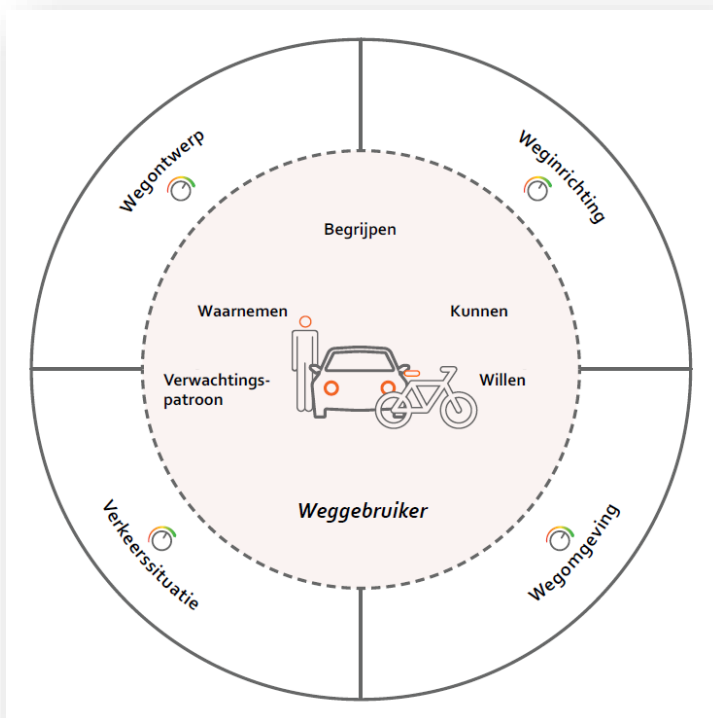
4.2 Beoordeling verkeerspsycholoog

Naast de reguliere verkeerskundige beoordeling is de verkeersveiligheid in de situatie met terrassen in de middenberm van de Stationsstraat ook door een verkeerspsycholoog beoordeeld. Daarbij is specifiek gekeken vanuit het perspectief van de eindgebruikers, oftewel de verschillende doelgroepen die zich op die plek bevinden en verplaatsen.

Methodiek

Om de verkeersveiligheid vanuit het perspectief van de eindgebruikers te beoordelen, maken we gebruik van het onderstaande model.

Figuur 10: Beoordelingsmodel verkeerspsycholoog



In de middelste cirkel zijn de psychologische aspecten benoemd die invloed hebben op het uiteindelijke verkeersgedrag.

- **Verwachtingspatroon:** Is de situatie conform de verwachtingen?
- **Waarnemen:** Kan de relevante informatie worden waargenomen?
- **Begrijpen:** Is de informatie begrijpelijk en is duidelijk welke handelingen moeten worden verricht?
- **Kunnen:** Kunnen de handelingen worden uitgevoerd?
- **Willen:** Is er de bereidwilligheid om de gewenste handelingen uit te voeren?

Deze aspecten vormen zich vanuit interactie met de omgeving, weergegeven in de buitenste laag: wegontwerp, weginrichting, verkeerssituatie en wegomgeving.

Voor elke doelgroep is de situatie op die manier bekeken. Aangezien de terrassen er op dit moment niet zijn betreft dit een scan met algemene indrukken, geen uitputtende beoordeling van alle aspecten. Per doelgroep zijn de hoofdpunten genoemd. Een uitgebreidere analyse kan uitgevoerd worden als er een gedetailleerd ontwerp is van de toekomstige situatie. Er is in de analyse geen onderscheid tussen het scenario waarbij uitgifte vanuit de horecapanden plaats vindt en het scenario waarbij dit vanuit de middenberm gebeurt. De beleving van verkeersdeelnemers is namelijk grotendeels hetzelfde, alleen zijn de beschreven effecten bij meer oversteekbewegingen sterker.

Analyse

De aandachtspunten zijn per doelgroep beschreven voor de situatie “terrassen op de middenberm”.

- **Buschauffeur:** Door de zichtbaarheid van de terrassen zullen buschauffeurs op drukke dagen verwachten dat er regelmatig mensen oversteken. Dit maakt dat zij alerter zijn en waarschijnlijk rustiger rijden. Hierbij speelt wel de druk om de dienstregeling aan te houden. Onvoorspelbaarheid is een risico, bijvoorbeeld wanneer oversteken heel plotseling gebeurt, en op plekken die daar niet voor bedoeld zijn. Buschauffeurs hebben over het algemeen goede rijvaardigheden, maar als iemand plotseling voor de bus stapt dan is bij een gemiddelde snelheid een aanrijding lastig te voorkomen. Dit alles maakt de rijtaakbelasting hoog, waardoor de kans op fouten toeneemt. Verder is een risico dat op rustige dagen (weinig terrasbezoekers) chauffeurs minder alert zijn op onverwachte oversteekbewegingen.
- **Automobilist:** Voor automobilisten geldt grotendeels hetzelfde als voor buschauffeurs. De verwachting is duidelijk, maar onverwachte overstekers zijn een risico. Wat het risico verhoogt is dat in tegenstelling tot professionele chauffeurs niet alle automobilisten even vaardig zijn om de omgeving goed te scannen. Ook kan er sprake zijn van afleiding. Er is daardoor een grotere kans dat men iets over het hoofd ziet.
- **Fietser:** Ook fietsers aan beide zijden van de middenberm hebben te maken met onverwachte oversteekbewegingen. Er is dus een kans op incidenten, al is de kans op ernstige afloop door de lagere massa minder groot. Verder zit er een risico in het verwachtingspatroon. Veel mensen die hun fiets stallen in de ondergrondse parkeerplaats zijn gewend over de middenberm te fietsen. Als de nieuwe situatie dit nog steeds toelaat, is het mogelijk dat ze dit blijven doen. Hierdoor ontstaat er een onoverzichtelijke situatie met menging tussen terrasbezoekers, serveerders en fietsers.
- **Voetganger:** Voetgangers lopen vooral over de trottoirs aan beide zijden van de weg, niet over de middenberm. Daardoor is de interactie met andere verkeersdeelnemers beperkt. Bij uitgifte vanuit de horecapanden richting de terrassen op de middenberm is er wel meer kruisend “verkeer” in de vorm van serveerders. Dit is op zijn hoogst wat minder prettig lopen, maar vormt op zichzelf geen bedreiging voor de verkeersveiligheid.
- **Terrasbezoeker:** Mensen die van de terrassen op de middenberm gebruik gaan maken, moeten daarvoor in ieder geval twee keer de weg oversteken. Recreëren is het belangrijkste doel van de terrasbezoekers, en de Stationsstraat krijgt meer de uitstraling van een verblijfsgebied. Dat kan tot gevolg hebben dat het gewenste veilige gedrag bij het oversteken niet automatisch geactiveerd wordt. De kans op afleiding is aanwezig, met onverwachte oversteekbewegingen tot gevolg.
- **Serveerder:** Als de terrassen op de middenberm geserveerd worden vanuit de horecapanden, steken serveerders heel regelmatig de weg over. Daarbij moeten zij het verkeer (bus, auto, fiets) in de gaten houden, terwijl ze met dienbladen e.d. de weg over gaan. Daarbij komen nog de voetgangers en terrasbezoekers die de situatie onoverzichtelijker maken. Dat alles maakt de taakbelasting op deze momenten vrij hoog, waardoor een kans op fouten bestaat. Verder zijn serveerders bezig met werk, dus is verkeersveiligheid niet de eerste prioriteit. Als dit bewustzijn er niet is, kan een eerste reactie (glas opvangen, naar klant teruglopen, etc.) leiden tot onveilige situaties op de weg.

Toestaan van terrassen op de middenberm heeft tot gevolg dat terrasbezoekers en serveerders zich in het verkeer mengen. Voor beide groepen vragen naast het verkeer ook vooral andere zaken om aandacht (sociaal, bedienen). Het is aannemelijk dat de mindset van “veilig deelnemen aan het verkeer” hierdoor op

de achtergrond raakt, en afleiding ontstaat. De taakbelasting wordt hoger, vooral voor serveerders die op veel dingen tegelijk moeten letten. Dit kan leiden tot fouten zoals onverwacht oversteken op het verkeerde moment en op de verkeerde plaats. Hoe meer oversteekbewegingen er zijn, hoe groter de kans daarop is. De overige weggebruikers krijgen te maken met meer interactie en met onvoorspelbaar gedrag van anderen. Doordat de terrassen duidelijk zichtbaar zijn, zullen ze redelijk alert zijn op onverwachte oversteekbewegingen. Op rustige dagen (weinig terrasbezoekers) is die alertheid mogelijk minder.

Al met al brengt het plaatsen van terrassen op de middenberm risico's met zich mee voor de verkeersveiligheid vanuit het perspectief van de verschillende doelgroepen die zich op de Stationsstraat bevinden en verplaatsen.

4.3 Conclusies verkeersveiligheid

Op basis van deze beide analyses ten aanzien van de verkeersveiligheid met terrassen in de middenberm van de Stationsstraat kunnen we het volgende concluderen:

Toestaan van terrassen op de middenberm heeft tot gevolg dat een aanzienlijk aantal terrasbezoekers en serveerders zich in het verkeer mengen. Voor beide groepen vragen, naast het verkeer, ook vooral andere zaken om aandacht (sociaal, bedienen). Het is aannemelijk dat de mindset van "veilig deelnemen aan het verkeer" hierdoor op de achtergrond raakt en afleiding ontstaat. De taakbelasting wordt hoger, vooral voor serveerders die op veel dingen tegelijk moeten letten. Dit kan leiden tot fouten zoals onverwacht oversteken op het verkeerde moment en op de verkeerde plaats. Hoe meer oversteekbewegingen er zijn, hoe groter de kans daarop is. De overige weggebruikers krijgen te maken met meer interactie en met onvoorspelbaar gedrag van anderen. Doordat de terrassen duidelijk zichtbaar zijn, zullen ze redelijk alert zijn op onverwachte oversteekbewegingen. Echter is het aannemelijk dat oversteekbewegingen (ondanks eventuele bundeling) op verschillende plekken op dit deel van de Stationsstraat verwacht moeten worden. Op rustige dagen (weinig terrasbezoekers) is die alertheid mogelijk minder, wat onveiligheid verder vergroot. Al met al brengt het plaatsen van terrassen op de middenberm grotere risico's met zich mee voor de verkeersveiligheid. De risico's kunnen verminderd worden door keuzes in de inrichting. Naast de risico's op het gebied van de verkeersveiligheid zijn er diverse bijkomende aandachtspunten, zoals de vertragingen in de dienstregeling die aandacht vraagt bij het plaatsen van terrassen in de Stationsstraat en de inpasbaarheid van de gewenste terrassen in het beleid.

Op basis van de analyses concluderen we dat het toevoegen van kruisende verkeersstomen, met name door op verschillende plaatsen overstekende voetgangers, de verkeersveiligheid afneemt. Daarmee zal het plaatsen van terrassen in de middenberm van de Stationsstraat idealiter gepaard moeten gaan met een verkeersluwe Stationsstraat voor auto- en busverkeer. Dit biedt de mogelijkheid om de straat een duidelijker verblijfskarakter mee te geven en een veilige omgeving te creëren voor de terrassen en de bezoekers ervan. Het plaatsen van terrassen in de middenberm van de Stationsstraat in de huidige situatie leidt tot een afname van de verkeersveiligheid en is daarmee af te raden.

5 Pilot en eventuele maatregelen

In dit hoofdstuk gaan wij nader in op eventuele mitigerende maatregelen die de vermindering van de verkeersveiligheid in de Stationsstraat kunnen beperken indien de gemeente Maastricht toch wil overgaan tot het uitvoeren van een pilot met terrassen op de middenberm van de Stationsstraat.

5.1 Mogelijke maatregelen

Zoals in de analyse naar voren is gekomen, vraagt de situatie om een aantal maatregelen die genomen moeten worden om terrassen op een verkeersveilige manier te kunnen plaatsen. Het is niet voor de hand liggend dat de infrastructuur grootschalig wordt aangepast. Een aantal maatregelen zijn wel uitvoerbaar indien een pilot een beperkte looptijd heeft. Deze richten zich dan ook op het zoveel mogelijk behouden van het huidige wegbeeld en het vergroten van de zichtbaarheid en attentiewaarde van alle weggebruikers (inclusief terrasbezoekers en horecapersoneel) ten aanzien van de te kruisen verkeersdeelnemers;

- Verminderen van de het aantal conflictsituaties tussen overstekende voetgangers en autoverkeer / bussen:
 - Verminderen van de mogelijkheden om direct te kunnen oversteken. Dit vraagt om het visueel onaantrekkelijk maken (of afschermen) van de rand van het terras langs de rijbaan waar het oversteken niet gebundeld zou mogen plaatsvinden. Bundeling kan bijvoorbeeld plaatsvinden op één punt in het midden van het terras of aan beide uiteinden van dit gedeelte van de Stationsstraat. Als variant hierop kan overwogen worden om een aantal oversteekmogelijkheden enkel voor gebruik door het horecapersoneel toe te staan, bijvoorbeeld door middel van openklappende hekjes;
 - Niet de gehele middenberm benutten en daarmee minder terrasruimte openstellen;
 - Toepassen van slimme methoden voor de bedieningen (bestellen per app of QR-code), bediening vanuit een uitgiftepunt op de middenberm of het enkel toestaan van bestelling en bediening vanuit de horecagelegenheid (selfservice) dragen bij aan minder oversteekbewegingen door personeel, maar mogelijk ook van terrasbezoekers;
- Vermijden dat eventuele fietsers gebruik willen maken van de middenberm ter hoogte van de terrassen:
 - De looproute door de terrassen aan oostelijke en westelijke zijde onaantrekkelijk voor fietsers te maken;

- Verbeteren zichtbaarheid:
 - Optimaliseren van het zicht op het te kruisen verkeer (op de plaatsen waar overgestoken zal worden). Daarbij is het aan te raden om Arriva te betrekken zodat chauffeurs hier, zo optimaal als mogelijk is, overstekende voetgangers kunnen waarnemen.
 - Voldoende verlichting aanbrengen bij de oversteeklocaties op de tijdstippen dat de terrassen open zijn na zonsondergang;
- Verhogen attentiewaarde:
 - Aanbrengen van bebording die de attentiewaarde van het verkeer op de rijbaan met betrekking tot de aanwezige terrassen verhogen;
 - Het attenderen van terrasbezoekers (en horecapersoneel) dat zij een rijbaan met bus-, fiets- en autoverkeer oversteken, bijvoorbeeld door bordjes te plaatsen op de tafels op de terrassen of door personeel dit kenbaar te laten maken aan hun terrasbezoekers.

6 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk benoemen we onze conclusies en aanbevelingen.

- Als belangrijke verbinding tussen het (bus)station van Maastricht en de binnenstad, kent de Stationsstraat aanzienlijk veel auto-, bus-, voetgangers- en fietsverkeer. De onlangs gerealiseerde middenberm lijkt zich enigszins te ontwikkelen tot verblijfsgebied.
- Voor het gebruik van de middenberm als terras zijn wij uitgegaan van het maximale gebruik qua oppervlak. Hierbij is rekening gehouden met de aanwezige voorzieningen, zoals bomen en banken. Daarnaast is voorzien in een loopstrook over de middenberm. Hiermee is inzicht verschaft in de verwachte voetgangersstromen naar middenberm van de Stationsstraat;
- In de beoordeling in hoeverre deze terrassen de verkeersveiligheid beïnvloeden, concluderen wij dat dit leidt tot een toename van voetgangers (horecapersoneel en voetgangers) die gaan oversteken van/naar de middenberm op verschillende plaatsen op de Stationsstraat en daarmee een toenemende risico voor de verkeersveiligheid. Dit wordt versterkt doordat deze voetgangers een primaire andere taak hebben dan die van verkeersdeelnemer, namelijk het bedienen van het terras en het benaderen van een terras.
- Doordat de verkeersveiligheid in de huidige inrichting en met het huidige verkeersgebruik afneemt, raden wij plaatsing in de middenberm af.

Op basis van deze conclusies adviseren wij gemeente Maastricht als volgt:

- Omdat de realisatie van terrassen in de Stationsstraat in de huidige situatie de verkeersveiligheid sterk beïnvloedt, vraagt een permanent terras om een inrichting met een duidelijker verblijfskarakter zodat een veilige omgeving wordt gecreëerd voor de terrassen en de bezoekers ervan, maar ook voor het personeel en de overige verkeersdeelnemers.
- Indien een (tijdelijke) pilot uitgevoerd zal worden, dan bevelen wij aan om maatregelen uit te voeren die het huidige wegbeeld zoveel mogelijk behoudt en de zichtbaarheid en attentiewaarde van alle weggebruikers (inclusief terrasbezoekers en horecapersoneel) ten aanzien van de te kruisen verkeersdeelnemers vergroot.