

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	M. R. Bijl	Datum	20 april 2022
Doorkiesnummer	14030	Kenmerk	9770388
E-mail	martijn.bijl@utrecht.nl	Onderwerp	Beantwoording vragen technische sessie trappen Moreelsebrug
Bijlage(n)		Beleidsveld	Stationsgebied

Geachte leden van de raad,

Op 14 april 2022 heeft een technische sessie plaatsgevonden over de Vaststellingsovereenkomst Moreelse Plint, Kantoren Entree Gildeveste en Moreelsebrug. Dit naar aanleiding van de voorhangprocedure waarin wij u gevraagd hebben uw wensen en bedenkingen kenbaar te maken voordat het college deze privaatrechtelijke overeenkomst aangaat. U bent hierover op 25 februari per raadsbrief geïnformeerd.

Tijdens de technische sessie heeft u verschillende verdiepende vragen gesteld. Afgesproken is dat wij een deel van deze vragen spoedig zouden beantwoorden, zodat u deze informatie nog mee kan nemen bij het formuleren van wensen en bedenkingen. In deze brief beantwoorden wij deze vragen.

Graag geven wij een nadere toelichting op het veiligheidsissue. Er is bij dit project namelijk sprake van 2 verschillende veiligheid onderdelen.

Ten eerste is er de veiligheid ten aanzien van de capaciteit van de OV terminal die bepalend is om vast te stellen of er een noodzaak is om de trappen aan de brug aan te leggen. Indien deze noodzaak niet kan worden aangetoond kan er geen gebruik gemaakt worden van de afwijkingsbevoegdheid in het bestemmingsplan en dient er opnieuw een ruimtelijke procedure doorlopen te worden. Het loopstromenonderzoek tot 2030 toont aan dat er geen capaciteitsproblemen ontstaan en dat de veiligheid in de OV terminal niet aan de orde is. Er is dus geen noodzaak tot het aanleggen van de trappen voor 2030, maar er zijn wel andere redenen zoals gemak en verkorte reistijd voor gebruikers die de aanleg van de trappen toch wenselijk kunnen maken.

Ten tweede is er de veiligheid ten aanzien van het gebruik van de trappen zelf, indien ze aangelegd worden. De trappen worden beperkt in de breedte door de draagconstructie van de brug. Bij een stroom van opgaande en neergaande reizigers op drukke momenten kan er een verdringing ontstaan op enkele trappen. Aangezien de trappen voor langere tijd worden aangelegd en gebruikt, is in de

loopstromenonderzoeken gericht op de aanleg van de trappen ook de periode 2030-2040 meegenomen.

Hieronder lichten we de veiligheidsissues afzonderlijk nog verder toe.

1. Veiligheid OV-terminal

In de sessie heeft u aangegeven meer inzicht te willen in de totstandkoming van de conclusie dat er geen onveilige loopstromen in de OV-terminal en op de treinperrons ontstaan in de toekomst tot 2030. En hoe deze conclusie zich verhoudt tot groei van het aantal passagiers in de periode 2030-2040.

Om deze vraag te beantwoorden willen we eerst de context van dit onderzoek schetsen. In 2013 is besloten om bij de aanleg van de brug de latere bouw van de trappen wel voor te bereiden, maar de trappen zelf niet te realiseren. Dit is destijds mede gebeurd op basis van de uitspraak van ProRail dat zij voor 2020 geen capaciteitsproblemen in de OV-terminal voorzagen. Daarbij is de mogelijkheid opgehouden dat indien uit veiligheidsoverwegingen het noodzakelijk zou zijn om de trappen te realiseren, dit altijd mogelijk zou moeten zijn. Daarom is in het bestemmingsplan 'Langzaamverkeersbrug en Moreelsepark' (onherroepelijk geworden per 22 oktober 2014 een afwijkingsbevoegdheid voor het gebruik van trappartijen, ten behoeve van de ontsluiting van de trein-, tram- en busperrons. Deze afwijking luidt als volgt:

8.4 Afwijken van de gebruiksregels

Burgemeester en wethouders zijn in afwijking van het bepaalde in artikel 8.3 ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van verkeer - verkeer 1' bevoegd het gebruik van trappartijen, ten behoeve van de ontsluiting van de trein-, tram, en busperrons, toe te staan met dien verstande dat:

- a) de realisatie van de OV-terminal, Stationsplein Oost en Stationsplein West volledig zijn voltooid*
- b) en schriftelijke akkoord verklaring van spoorwegbeheerder is verkregen*
- c) en een onafhankelijk en deskundig adviesbureau middels een schriftelijke rapportage aantoont dat niet langer veilige loopstromen in de OV-terminal en op de treinperrons duurzaam gegarandeerd kunnen worden.*

Gezien de formulering van deze afwijking hebben wij samen met ProRail in 2019 een adviesbureau gevraagd om de veiligheid in de OV-terminal en op de treinperrons te onderzoeken en daarmee inzicht te krijgen in de noodzaak tot aanleg van de trappen. In het onderzoek zijn scenario's uitgewerkt voor 2020 en 2030 (zie [Raadsbrief](#) onderzoek trappen Moreelsebrug dd 17 juli 2020). Deze horizon is gekozen om twee redenen:

1. Het was de wens van ProRail en de gemeente om de noodzaak voor trappen binnen deze periode te onderzoeken. De afwijkingsbevoegdheid geeft als voorwaarde voor de bouw aan dat loopstromen niet langer gegarandeerd moeten kunnen worden. Daarmee is een mogelijke conclusie dat de veiligheid in 2040 niet meer gegarandeerd kan worden geen basis om in – bijvoorbeeld – 2023 gebruik te maken van deze bevoegdheid. Om die reden is een scenario voor 2040 niet meegenomen in de studie.
2. De onzekerheden bij een planhorizon tot 2040 zijn groot en daarmee zijn de uitkomsten minder betrouwbaar.

Het bureau heeft in de rapportage verschillende scenario's uitgewerkt, waarbij telkens onderscheid is gemaakt naar de situatie met trappen en zonder trappen. Daarvoor zijn de trappen naar de Moreelsebrug toegevoegd aan het loopstromenmodel dat voor Utrecht Centraal is ontwikkeld.

Hierdoor is het effect van de trappen inzichtelijk gemaakt. De simulatiestudie concludeert dat zowel in 2020 en als 2030 geen onveilige dichtheden in de hal en op de perrons ontstaan. Voor de beoordeling is gebruik gemaakt van de standaarden van ProRail voor dichtheden in transfergebieden (Fruin model), waarbij getoetst is aan de beheernorm. Het bestemmingsplan en daarmee de afwijkingsbevoegdheid geldt voor 10 jaar, dus tot uiterlijk en met 2024. Het heeft nu geen zin om de veiligheid tussen 2030-2040 in kaart te brengen om de afwijkingsbevoegdheid van het huidige bestemmingsplan te kunnen gebruiken.

2. Veiligheid Trappen Moreelsebrug

Met het toevoegen van trappen aan de Moreelsebrug wijzigt de opzet van Utrecht Centraal. Er wordt een nieuwe toegang aan de zuidelijke zijde gemaakt, die naar verwachting voor een groot aantal reizigers aantrekkelijk zal zijn. Via de Moreelsebrug wordt dan één perron via één trap bereikbaar en is er geen alternatief, terwijl in de OV-terminal er vijf stijgpunten zijn per perron. Daarnaast zijn de trappen beperkt in de breedte door de constructie van de brug en kunnen ze niet breder dan 210-220cm gemaakt worden. Daarom is onderzoek gedaan naar de lay-out van de OV-poortjes en de robuustheid van de trappen zelf. Dit om voorafgaand aan de realisatie inzicht te krijgen in de veiligheid van de trappen, ook in de toekomst.

Uit de loopstromenonderzoeken bleek dat de capaciteit van de trappen zelf het meest kritische veiligheidsaspect was. Bij hoge dichtheden op de trap kan verdringing ontstaan, met name wanneer sprake van zowel een substantiële opgaande (uitstappers) als neergaande (instappers) stroom. Het maximale aantal uitstappers is gebonden aan de maximale capaciteit en frequentie van de treinen en daarmee een redelijk vast gegeven. Het aantal instappers is echter moeilijker te voorspellen. Dit is afhankelijk van welk deel van de instappers zal kiezen voor de Moreelsebrug en welk deel gebruik blijft maken van de OV-terminal. Zoals toegelicht in de raadsbrief van 25 februari 2022 is in de loopstromenonderzoeken onderzocht bij welk aantal instappers er veiligheidsrisico's op de trappen ontstaan. Tegelijkertijd is verkend wanneer in de tijd dit aantal instappers realiteit zou kunnen zijn. Naar verwachting, maar met de nodige onzekerheden, is dit in de periode 2035-2040.

In de gereedschapskist van ProRail zitten verschillende mitigerende maatregelen om drukte te beperken. Deze zijn echter niet generiek toepasbaar. In een advies over de trappen (bijgevoegd bij de raadsbrief van 25 februari 2022) geeft ProRail aan dat zij op basis van het huidige ontwerp van de trappen geen mitigerende maatregelen zien voor het genoemde risico. Voorafgaand aan het definitieve besluit tot aanleg van trappen gaan wij mogelijke mitigerende maatregelen in combinatie met uitwerking van het ontwerp verder met ProRail onderzoeken.

3. Veiligheidscriterium bestemmingsplan in relatie tot privaatrechtelijk geschil

De privaatrechtelijke situatie met betrekking tot de overeenkomsten (BOO's) met Klepiérre blijft, los van het veiligheidscriterium in het bestemmingsplan, ongewis. De verwachting is dat de definitie van het begrip OV-Terminal in de BOO in een juridische procedure in het voordeel van de gemeente Utrecht zal uitvallen. Daarentegen zal de rechter zeker ook kijken naar, en rekening houden met de bedoeling van de partijen bij het contract, en de belangen die daarbij in de onderhandelingen op tafel zijn gelegd (Haviltex-criterium).

Klepiérre heeft in deze onderhandelingen destijds structureel aangegeven dat de stationstraverse van destijds (in de volksmond de patatgoot genaamd), en daarmee de koppeling van het station Utrecht Centraal aan Hoog Catharijne, van essentieel belang is voor (de exploitatie van) het vastgoed Hoog Catharijne. De loopstromen vanuit het station Utrecht Centraal beïnvloeden in ruime mate de waarde

Datum 20 april 2022
Ons kenmerk 9770388

van (de exploitatie van) het vastgoed Hoog Catharijne. Vanuit dit door Klepi  re gestelde belang, en gezien het gegeven dat op het moment van het sluiten van de contracten er nog geen sprake was van trappen aan de Moreelsebrug, is de verwachting dat de rechter in een procedure dit gestelde belang aanzienlijk zal laten meewegen.

Civielrechtelijk is daarbij het veiligheids criterium weer van belang, aangezien alle contracten in overeenstemming dienen te zijn met de openbare orde en de goede zeden, en dwingendrechtelijke rechtsbepalingen (zie ook art 40 BW). Indien het aanbrengen van de trappen aantoonbaar noodzakelijk zijn voor de veiligheid van het afwerken van passagiersstromen in de OV Terminal (gebouw) en het station Utrecht Centraal (systeem), dan zal dat de afspraken in de contracten met Klepi  re inperken. Immers: afspraken die strijden met dwingendrechtelijke voorschriften inzake veiligheid van stationsgebouwen zijn op basis van artikel 40 BW nietig. Nu niet aangetoond kan worden dat tot 2030 het veiligheids criterium aan de orde is, blijft de eventuele uitkomst van een eventuele civiele procedure ongewis.

Er is dus sprake van 2 verschillende veiligheidsonderdelen die we hierboven hebben toegelicht. Er is geen sprake van een veiligheidsrisico in de OV terminal in de periode 2030-2040. Hierdoor kan de afwijkingsbevoegdheid in het bestemmingsplan niet gebruikt worden en is onze juridische positie minder sterk. Er bestaat wel een klein veiligheidsrisico dat de nieuwe trappen aan de Moreelse brug in de periode van 2035-2040 onveilig kunnen worden door de beperkte breedte van de trappen bij een grote groei van gebruikers van deze trappen. Dit laatste risico toont echter niet aan dat er in die periode 2035-2040 ook veiligheidsissues in de OV terminal gaan ontstaan. In de OV terminal zijn namelijk bredere trappen en meerdere trappen per perron waarbij de reizigers beter gespreid kunnen worden. Daarbij heeft het nu nog geen zin om de veiligheid in de OV terminal voor de periode 2035-2040 in kaart te brengen, omdat dit geen geldige reden om gebruik te maken van de afwijkingsbevoegdheid in het bestemmingsplan dat geldig is tot en met 2024.

Met de informatie in deze brief hopen wij uw vragen uit de raads sessie beantwoord te hebben, zodat u staat bent om uw wensen en bedenken ten aanzien van de Vaststellingsovereenkomst mee te geven. Bij de latere besluitvorming over de realisatie van de trappen zullen wij u aanvullend informeren over het ontwerp, de veiligheid en de monitoring en mitigerende maatregelen voor de drukte op de trappen.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,