



StAB

GERECHTELIJKE
OMGEVINGSDESKUNDIGEN

Verslag ex artikel 8:47 Algemene wet bestuursrecht

Opdrachtgever

**De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad
van State**

Kenmerk opdrachtgever

201009220/1/R3

Datum opdracht

1 december 2010

Onderwerp

**Inpassingsplan "De Centrale As" van de
provincie Fryslân**

Kenmerk StAB

StAB/38790/H

Datum

31 januari 2011

Opstellers

**ing. T. van der Meulen
drs. J.F. Schuurman**

Toetsers

mr. P.A. Petri-van Dongen

Inhoud

	Inhoud	1
	Samenvatting	3
1	Inleiding	8
1.1	Het bestreden besluit	8
1.2	Appellanten	8
1.3	Onderzoeksopdracht	8
1.4	Werkwijze	8
1.5	Het plan	9
1.6	De beroepen	10
1.7	Bijzonderheden	10
1.8	Opzet bevindingen	10
2	Bereikbaarheid	11
2.1	Standpunten partijen	11
2.2	Provinciaal verkeersbeleid	12
2.3	Milieueffectrapportage	14
2.4	Het verkeersmodel	16
2.5	Beoordeling bereikbaarheid	16
2.5.1	Bereikbaarheid in verband met reistijden	18
2.5.2	Bereikbaarheid in relatie tot congestie	18
2.5.3	Bereikbaarheidsnorm van 15 minuten	20
2.6	Verkeersintensiteiten	21
2.7	Demografische ontwikkelingen	24
2.8	Bundelingseffect	26
2.9	Groene alternatief	28
2.10	Overige bezwaren	29
2.11	Samenvatting bereikbaarheid	30
3	Verkeersveiligheid	32
3.1	Standpunten partijen	32
3.2	Inleiding verkeersveiligheid	32
3.3	Beoordelingskader	33
3.4	Beoordeling verkeersveiligheid	35
3.5	Samenvatting verkeersveiligheid	38
4	Leefbaarheid	39
4.1	Standpunten partijen	39
4.2	Inleiding	39
4.3	Barrièrewerking/oversteekbaarheid	40
4.4	Geluidsbelasting	41
4.5	Rust, duisternis, stilte	42
4.6	Ruimtelijke ontwikkelingen ("wisselwerking")	43
4.7	Samenvatting leefbaarheid	44

5	De sociaal economische structuur	45
5.1	Standpunten partijen	45
5.2	Beoordeling	45
5.3	Reactie Rijksuniversiteit Groningen (productie 15)	51
5.4	Samenvatting sociaal economische structuur	52
6	Landschap	53
6.1	Standpunten partijen	53
6.2	Nota Ruimte	53
6.3	Ligging De Centrale As	54
6.4	Het Nationaal Landschap "de Noordelijke Wouden"	54
6.5	De Centrale As en haar gevolgen	55
6.6	Toetsing aan het 'ja, mits'-regime	55
6.7	Resumé	57
7	Natuur	58
7.1	EHS	58
7.2	Flora- en faunawet	61
7.3	Weidevogelcompensatie	66
7.4	Monitoringsprogramma	69
8	Schreiershoek Recreatie (1B)	71
8.1	Inleiding	71
8.2	Standpunten partijen	71
8.3	De feitelijke situatie	71
8.4	Het inpassingsplan	72
8.5	De gevolgen van het inpassingsplan	72
8.6	Resumé	76
9	W.H. Heerma (1E)	77
9.1	Inleiding	77
9.2	Standpunten partijen	77
9.3	De feitelijke situatie	77
9.4	Het inpassingsplan	78
9.5	De gevolgen van het inpassingsplan	78
9.6	Resumé	80
	Bijlagen	81

Samenvatting

Bij besluit van 23 juni 2010 hebben Provinciale Staten van Fryslân het Provinciale Inpassingsplan voor De Centrale As vastgesteld. Tegen dit besluit is beroep aangetekend door aan- en omwonenden, bedrijven en – middels een gezamenlijk beroepschrift - door een aantal natuur- en milieuorganisaties. Bij brief van 1 december 2010 heeft de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de StAB verzocht een onderzoek te verrichten en daarvan schriftelijk verslag te doen aan de Afdeling. Hierbij is de volgende onderzoeksvraag gesteld: "*Beschrijf de gevolgen van het plan, voor zover dat nodig is voor de beroepen van Schreiershoek Recreatie, W.H. Heerma en It Fryske Gea en anderen, en besteed hierbij ook aandacht aan de verschillende rapportages met betrekking tot het nut en de noodzaak van De Centrale As*".

De beroepsgronden hebben betrekking op de nut en noodzaak, natuur en landschap en op locatiespecifieke bezwaren van appellanten Schreiershoek Recreatie (1B) en W.H. Heerma (1E). In het verslag wordt ten aanzien van deze beroepsgronden het volgende geconstateerd.

Nut en noodzaak (hoofdstukken 2 tot en met 5)

Verweerders vinden de aanleg van De Centrale As noodzakelijk en nuttig vanwege de verbeterde bereikbaarheid, de grotere verkeersveiligheid, de vergroting van de leefbaarheid en het verbeteren van de sociaal-economische structuur.

Er zijn verschillende invalshoeken om het begrip **bereikbaarheid** te benaderen.

In dit verslag is daarover het volgende vastgesteld:

- De Centrale As als een nieuwe verbindingsweg tussen Dokkum en Nijega is gebaseerd op een keuze waarbij verkeerskundige uitgangspunten en doelstellingen voorop hebben gestaan. Een belangrijk uitgangspunt is de bereikbaarheidsnorm van 15 minuten; de maximale ritduur waarbij men op een stroomweg uitkomt. Deze bereikbaarheidsnorm houdt geen rekening met de bijzondere (natuur en milieu)omstandigheden van een omgeving. Landelijk wordt deze norm niet gehanteerd. Als gevolg van de aanleg van een stroomweg in het noordelijke deel van het traject (ongeveer tussen Dokkum en Veenwouden) kan een groot deel van Noordoost Fryslân voldoen aan deze bereikbaarheidsnorm.
- Uitgaande van de benadering die sinds 2004 door het Rijk in de Nota Mobiliteit wordt gehanteerd ten aanzien van bereikbaarheidsproblematiek, is er hier geen bereikbaarheidsprobleem. In de huidige situatie is de reistijd in de spitsperioden namelijk maximaal 6 minuten langer dan buiten de spitsperiode. Deze langere reistijd valt ruimschoots binnen de streefwaarde uit de Nota Mobiliteit. Als gevolg van de realisatie van De Centrale As kan de reistijd in de spitsperioden verder worden verkort (circa 7 tot 10 minuten ten opzichte van de huidige situatie).
- De reistijd tussen Dokkum en Nijega wordt, naast de toegestane rijsnelheid van 80 km/h, ook bepaald door de aanwezigheid van kruispunten/verkeerslichten in de bebouwde kernen. In de spitsperioden levert dit laatste op enkele plaatsen congestievorming (files, wachtrijen) op. In het noordelijke deelgebied is er in de bestaande situatie geen probleem ten aanzien van filevorming. In deelgebied Midden en Zuid zijn er in de

spitsperiodes enkele knelpunten zonder dat overigens gesproken kan worden van structurele filevorming. Met de aanleg van De Centrale As kan er in het gehele traject gesproken worden van een onbelemmerde doorstroming.

In het kader van een goede bereikbaarheid is ook de vormgeving van de stroomweg van belang. Ten aanzien daarvan is in dit verslag het volgende vastgesteld:

- Op grond van de verwachte verkeersintensiteiten (inclusief de verminderde groei van het autoverkeer door bevolkingskrimp) is er geen technische noodzaak om de stroomweg in het noordelijk deel uit te voeren met 2X2 rijstroken. Hier zou 2X1 kunnen volstaan maar verweerders hebben gekozen voor een ruimere uitvoering vanwege attractiviteit en continuïteit. Voor de meeste wegvakken is de verkeersintensiteit zodanig dat met een 2X1 uitvoering het verkeer ook goed kan worden afgehandeld. Vanwege het bundelend effect hebben verweerders gekozen voor een 2X2 uitvoering. Deze keuze valt binnen het afwegingskader uit het Provinciaal verkeer en vervoerplan. Uit het MER blijkt dat ook met andere uitvoeringsvarianten (waaronder 2X1 uitvoering) een positief effect op de regionale verkeersstructuur (waaronder minder sluipverkeer) kan worden bereikt.

Ten aanzien van de **verkeersveiligheid** is het volgende vastgesteld.

In het MER – en daarna in de notitie van Goudappel Coffeng – is inzichtelijk gemaakt dat door de aanleg van De Centrale As het aantal slachtoffers (doden en gewonden) in de regio met ongeveer 13% zal verminderen. In absolute aantallen gaat het om circa 10 minder slachtoffers per jaar op de weg N356 zelf en circa 30 op de verkeerswegen in het gebied er om heen. De verkeersveiligheid is hier vooral gerelateerd aan het gegeven dat er een aantal kernen worden doorsneden (kruispunten, verkeerslichten). Door de aanleg van een stroomweg en het duurzaam veilig inrichten daarvan kan de verkeersveiligheid verbeterd worden. Aangezien iedere dode of slachtoffer er één teveel is, kan worden gesteld dat er redenen zijn om de veiligheid van de wegstructuur in het gebied te verbeteren. De realisatie van De Centrale As is echter niet de enige mogelijkheid om de verkeersveiligheid te verbeteren.

Ten aanzien van de **leefbaarheid** is het volgende vastgesteld.

Doelstelling van De Centrale As is het verbeteren van de leefbaarheid in de bebouwde kommen langs het tracé van de bestaande wegen. Het verbeteren (of niet laten verslechteren) van de leefbaarheid in het buitengebied is geen doelstelling geweest. Uit het MER blijkt dat de leefbaarheid in de bebouwde kommen bij meerdere alternatieven kan worden bereikt. Het omleiden van de bestaande doorgaande wegen buiten de bebouwde kommen van Damwoude, Burgum en Hardegaryp zal positieve effecten hebben op de leefbaarheid in die dorpen.

Als gevolg van De Centrale As zal per saldo het aantal woningen dat wordt blootgesteld aan een geluidsbelasting vanwege wegverkeerslawaai dalen met circa 2,5%. Hierbij is als maatstaf een geluidsbelasting van 50 dB(A) of meer gebruikt. Deze maatstaf heeft geen relatie met de ervaren hinderlijkheid van geluid; bij woningen in het buitengebied wordt eerder geluidhinder ondervonden dan in een woonomgeving in de bebouwde kom. Het geluidbelaste oppervlak (50 dB(A) of

meer) neemt toe met circa 32%. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de leefbaarheid in de bebouwde kommen zal toenemen ten koste van de leefbaarheid in het buitengebied.

Ten aanzien van de verbetering van de **sociaal-economische structuur** is het volgende vastgesteld. Uitgangspunt van het PIP is dat De Centrale As een bijdrage levert aan de ruimtelijke en sociaal-economische structuur. Hierbij zijn geen kwantificeerbare doelstellingen benoemd waardoor inschattingen veelal kwalitatief van aard zijn en met de nodige voorzichtigheid moeten worden gepresenteerd. Er bestaat geen zekerheid dat de realisatie van de Centrale As het gebied in sociaaleconomisch opzicht ook daadwerkelijk zal versterken. Er zijn namelijk geen concrete ruimtelijke of economische plannen (bijvoorbeeld de komst van nieuwe grootschalige bedrijvigheid of woningbouw) waarvan het al of niet doorgaan daarvan afhankelijk is van de komst van de Centrale As. Ondanks het ontbreken van dergelijke concrete plannen zijn het provinciaal bestuur en de gemeentelijke besturen er van overtuigd dat de Centrale As een positief effect kan hebben op werkgelegenheid en woningbouw in het gebied. In hun overtuiging worden zij gesteund door een aantal onderzoeksbureaus op het gebied van de (ruimtelijke) economie (bureau De Louter, Buck Consultants). Beide bureaus hebben op basis van bestaande feitelijke gegevens een kwalitatieve inschatting gemaakt. Hoewel er niet al te grote verwachtingen worden gewekt (geen grootscheepse groei van bedrijvigheid en wonen), wordt een betere infrastructuur wel noodzakelijk geacht om de neerwaartse spiraal om te buigen. De verwachting waarop dit is gebaseerd is vooral een kwalitatieve voorspelling gebaseerd op algemene verwachtingspatronen. Vaststaat dat er bij een groot aantal ondernemers wel draagvlak bestaat voor De Centrale As vanwege de verbeterde bereikbaarheid en het oplossen van verkeersknelpunten in de kernen.

Landschap en Natuur (hoofdstukken 6 en 7)

In het verslag is geconstateerd dat de autoweg met haar kunstwerken vanwege haar omvang a-typisch is voor het kleinschalige **Nationaal Landschap "de Noordelijke Wouden"**. Verder is geconstateerd dat de in het plan opgenomen mitigerende maatregelen kunnen leiden tot een inbreuk op de kernkwaliteiten van het Nationale Landschap. Daarnaast is geconstateerd dat in het plan geen compenserende maatregelen zijn opgenomen voor het verdwijnen van 15,5 km aan houtsingels, houtwallen en struweel.

Ten aanzien van **natuur** is het volgende vastgesteld.

Vastgesteld is dat het plan de in het kader van de Ecologische Hoofdstructuur (**EHS**) benodigde mitigerende en compenserende maatregelen mogelijk maakt. Daarbij is vastgesteld dat de effecten van het voorliggende plan op de reeds functionerende EHS niet tijdig gecompenseerd worden.

In het verslag is voorts geconstateerd dat de veldonderzoeken in het kader van de Flora- en faunawet (**Ffw**) toereikend zijn en dat de daarbij gehanteerde methoden afdoende beschreven zijn. Verder is geconstateerd dat hop-overs als mitigerende maatregel werken voor vleermuizen en dat het plan voorziet in de compensatie van het verdwijnen van twee verblijfplaatsen voor vleermuizen en in maatregelen ten aanzien van het versnipperende effect van De Centrale As. Voor wat betreft de benodigde maatregelen in het kader van de Ffw is geconstateerd dat het plan deze mogelijk maakt. Daarbij is geconstateerd dat de effecten van het voorliggende plan op de beschermde plant- en diersoorten niet tijdig gecompenseerd worden. De effecten vanwege De Centrale As ten aanzien van verstoring van **weidevogels** zijn onderschat. Teneinde het verlies aan weidevogelterritoria te kunnen compenseren op 46 ha compensatiegebied, moet een toename van de dichtheid met 1,35 weidevogelterritoria per 1 ha bereikt worden. In het beleid van de provincie Friesland wordt een gemiddelde dichtheid van 0,5 territoria per ha gehanteerd. Verder worden de effecten van het voorliggende plan op de weidevogelgebieden niet tijdig gecompenseerd.

Ten aanzien van **monitoring** is het volgende vastgesteld.

Een verplichting tot het vastleggen van een monitoringsprogramma kan in dit kader niet vastgelegd worden. Een verplichting tot monitoring zou mogelijk als voorwaarde in de ontheffing of in de aanvraag tot ontheffing in het kader van de Ffw opgenomen kunnen worden. Verder is geconstateerd dat de monitoringsverplichting die voortkomt uit de Habitatrichtlijn geen betrekking heeft op het schaalniveau van De Centrale As. Voorts is geconstateerd dat er een m.e.r.-evaluatie uitgevoerd gaat worden.

Schreiershoek Recreatie (hoofdstuk 8)

Geconstateerd is dat voor de twee bedrijfswoningen de voorkeursgrenswaarde van 48 dB niet overschreden wordt. De geluidsbelasting ter plaatse van de recreatiewoningen bedraagt eveneens minder dan 48 dB. Verder is geconstateerd dat als gevolg van de realisatie van het plan de thans aanwezige lichthinder zal verminderen. Verder zal als gevolg van De Centrale As het uitzicht vanaf de gronden van appellente niet ingrijpend wijzigen. Voorts is geconstateerd dat ruimschoots aan titel 5.2 van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen) wordt voldaan en dat de inrichting van de weg en de kruispunten duurzaam veilig worden uitgevoerd. Verder is geconstateerd dat voor het verhalen van tijdelijke schade als gevolg van de aanleg van De Centrale As een beroep kan worden gedaan op de nadeelcompensatieregeling van de provincie.

W.H. Heerma (hoofdstuk 9)

Geconstateerd is dat voor de woning van de heer Heerma de voorkeursgrenswaarde van 48 dB wordt overschreden. Tevens is geconstateerd dat de maximale ontheffingswaarde, in dit geval 58 dB, niet wordt overschreden en dat het binnenniveau van 33 dB door verweerders gewaarborgd wordt. Voorts is geconstateerd dat het plan in vergelijking met de huidige situatie een wijziging van het uitzicht vanuit de woning van appellant tot gevolg heeft. Voornamelijk richting het zuiden, thans een vrij uitzicht, zal het uitzicht sterk wijzigen. Ten aanzien van de onderbouwing van de keuze van de ligging van dit tracé is verwezen naar de hoofdstukken 2 tot en met 5 van dit verslag.