



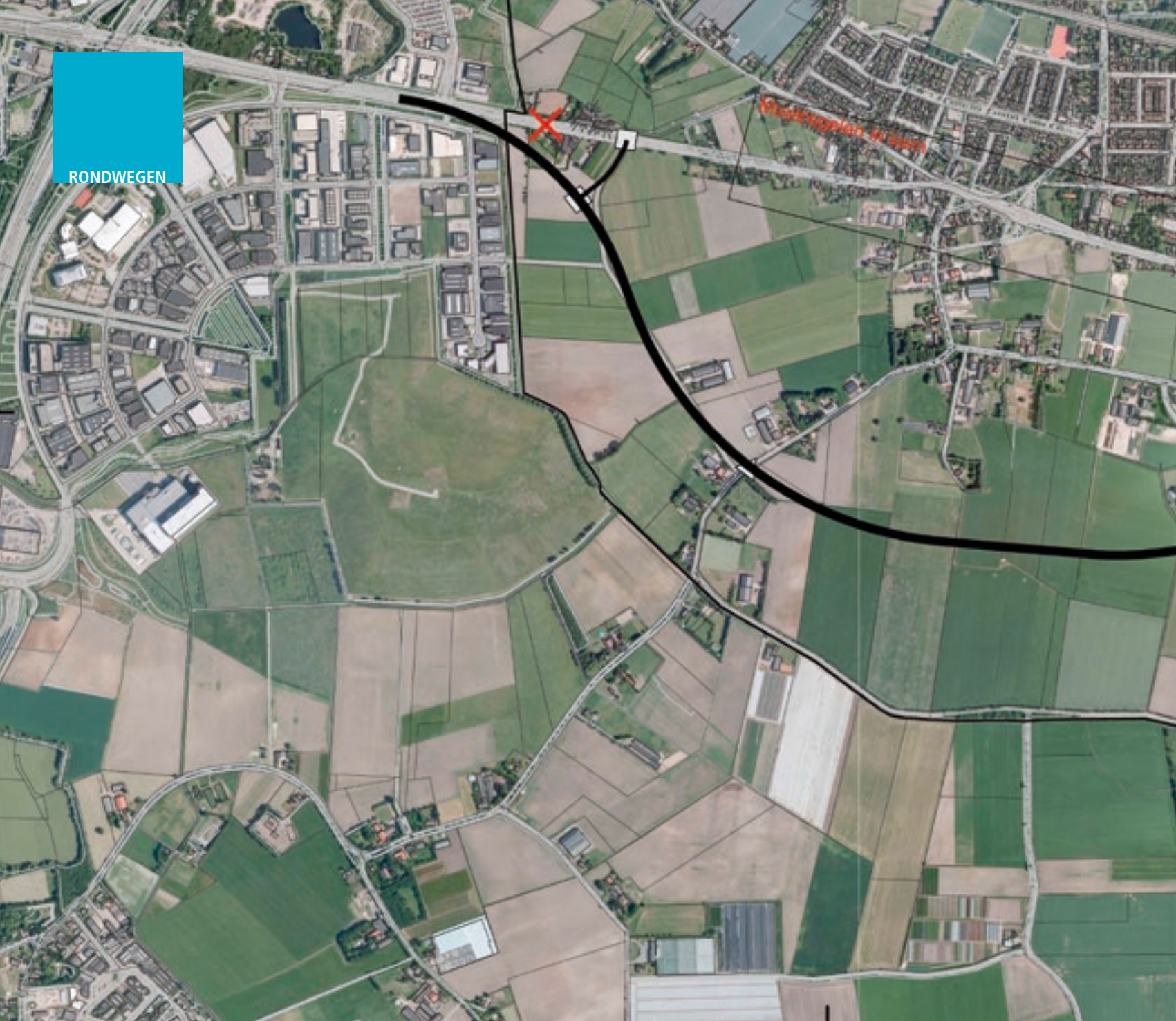
Buitengebied bij Dorst.

KLEINE PROJECTEN NIET ALTIJD EENVOUDIG

DE KLASSIEKE RONDWEG

In Toets 2013/1 ging het over milieueffectrapportages voor de verschillende onderdelen van de Zuidas in Amsterdam. Dit zijn grote ingrepen, maar vanuit het perspectief van m.e.r. zijn ze niet erg ingewikkeld. Tegenhangers van het project ZuidasDok, een miljardeninvestering, zijn tal van kleinschalige wegenprojecten waarvoor de investeringen maximaal enkele tientallen miljoenen bedragen en die zijn bedoeld om lokale verkeers- en leefbaarheidsproblemen op te lossen. In Noord-Brabant zijn de afgelopen jaren nogal wat m.e.r.-projecten gedaan ten behoeve van rondwegen rond kleinere of grotere plattelandskernen. De uitkomsten van die projecten kunnen verschillen. In een aantal gevallen leidt het tot een besluit om een rondweg aan te leggen, maar soms is de uitkomst dat de verhouding tussen de ernst van het probleem en de effecten van de ingreep zodanig scheef is dat wordt gekozen om de rondweg toch maar niet aan te leggen en alleen de ergste knelpunten aan te pakken. In dit artikel wordt, mede aan de hand van een concreet Brabants project, ingegaan op een aantal aspecten van deze projecten. Dat levert het beeld op dat klein niet synoniem is voor eenvoudig. Interessante aspecten zijn de aandacht die nodig is voor een goed beoordelingskader om problemen en effectiviteit van oplossingsrichtingen in beeld te brengen, de rol van ontwerpuitgangspunten bij het ontwikkelen van alternatieven en de functie van m.e.r.

Lex Runia



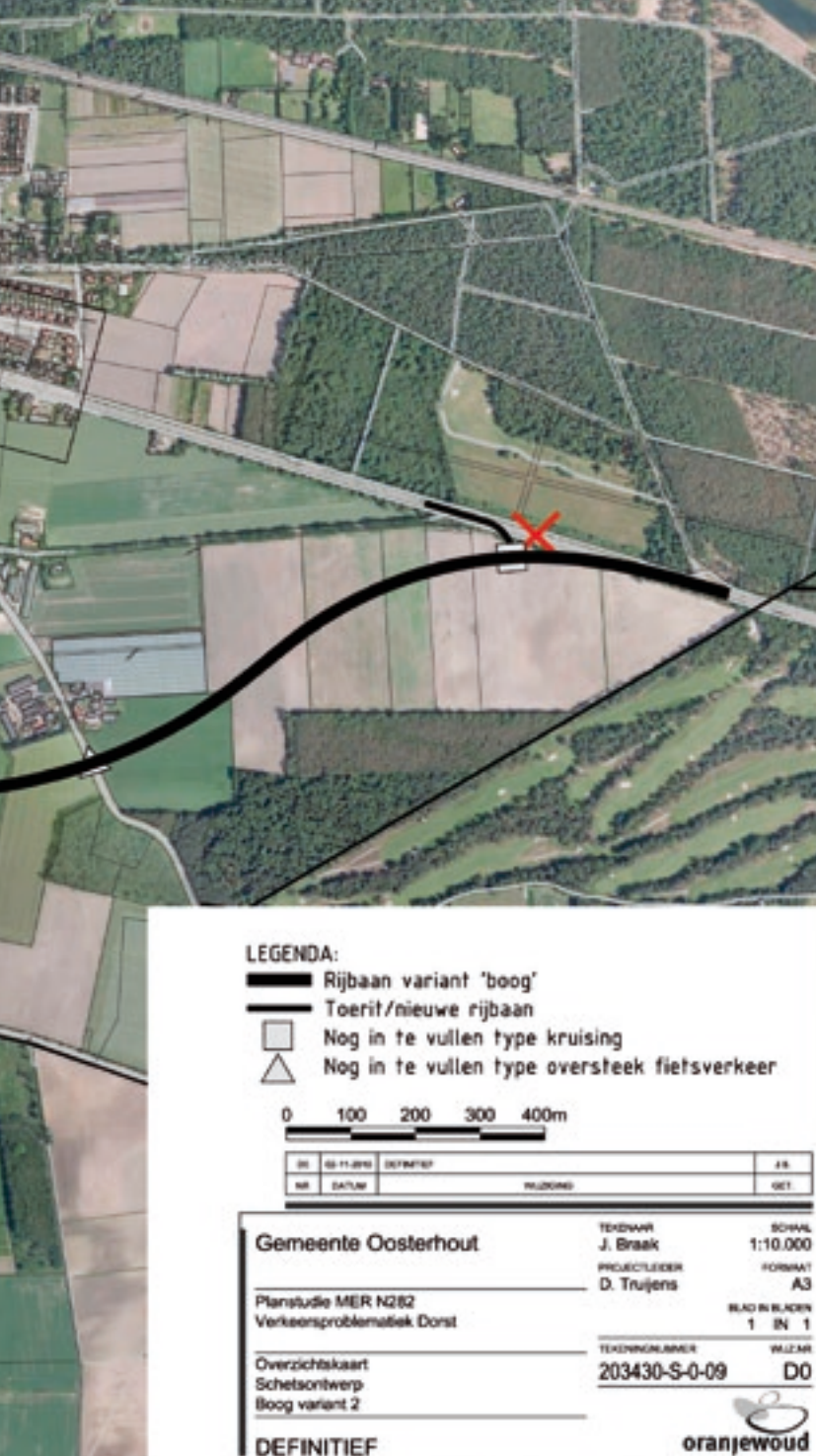
Als voorbeeldproject dient de provinciale weg N282 door Dorst, westelijk van Breda in de gemeente Oosterhout. De N282 verbindt Tilburg en Breda en sluit aan op de A27. Dorst, een kern met enkele duizenden inwoners onder de rook van Breda, wordt door deze weg doorsneden. In de kern is de weg smal en onoverzichtelijk: huizen, enkele oude eiken en een café staan dicht tegen de weg. De snelheid (in de kern 50 km/h) wordt streng gecontroleerd. Het is, kortom, een klassiek geval van een provinciale weg door een kleine kern, een historische route die geleidelijk meer en meer verkeer te verwerken kreeg. Bij Dorst is er op basis van het MER voor gekozen geen rondweg aan te leggen, maar maatregelen in de kern te nemen. In het onderstaande wordt verder gebruik gemaakt van de ervaringen met een aantal andere projecten in en buiten Noord-Brabant.

Problemen en doelen

Een rode draad in de projecten waar het verkeer uit de kern geweerd wordt, is de discussie over problemen en doelen. Een aantal factoren maakt het moeilijk de problemen helder en eenduidig te omschrijven. In eerste instantie lijkt het eenvoudig: het gaat om doorgaande wegen door woonkernen met een combinatie van veel (vracht)verkeer en in samenhang daarmee een (te) hoge geluidbelasting en (tot voor kort) luchtkwaliteitsproblemen. Daar komt vaak bij dat het wegprofiel te smal is: woningen en

DE AUTEUR

Lex Runia (0162 487395, lex.runia@oranjewoud.nl) is senior adviseur bij Oranjewoud en hoofdredacteur van Toets.



winkels staan dicht op de weg. Dit is problematiek die beleefd wordt door bewoners, herkenbaar is voor bestuurders en de aanleiding is voor de roep om een rondweg. Lastiger is het vervolgens de problemen hard te maken aan de hand van een objectieve maatstaf. Bij m.e.r.-procedures voor dit soort projecten vraagt de Commissie m.e.r. stevast om kwantificeerbare doelen en criteria. Dat is logisch, omdat de voor de hand liggende oplossingsrichting (een rondweg) forse effecten op het buitengebied (landschap, landbouw en natuur) kan hebben. Er moet dus een manifest en zwaarwegend probleem zijn en geen alternatieve oplossing zijn om zo'n ingreep en investering te kunnen motiveren.

Het objectiveren van de ernst van de bestaande problematiek wordt bemoeilijkt doordat er doorgaans geen beleidsmatig vastgelegde kwaliteitsdoelen voor deze provinciale wegen bestaan. Of, als er wel beleidsdoelen zijn, is de formulering daarvan zodanig abstract of zijn de doelen ge-

richt op een zodanig schaalniveau dat ze niet bruikbaar zijn als basis voor een kwantificeerbare probleembeschrijving. Denk bijvoorbeeld aan beleidsdoelen voor acceptabele reistijden, die betrekking hebben op trajecten die (veel) langer zijn dan de wegvakken waarop deze projecten zich richten. Een complicerende omstandigheid is verder dat strak geformuleerde doelen nodig kunnen zijn om de in de referentiesituatie bestaande knelpunten daadwerkelijk als probleem te bestempelen, waarbij het niet voldoen aan de doelen wordt gelijkgesteld aan het hebben van een probleem. De ernst van de knelpunten kan immers zodanig beperkt zijn dat zo'n strak kader nodig is omdat er anders überhaupt geen probleem is. Dat kader kan vervolgens zodanig strak zijn dat uiteindelijk ook geen enkele oplossingsrichting daaraan kan voldoen. Een volgende complicerende factor is dat het kwantificeren van problemen en doelen vraagt om goede gegevens, bijvoorbeeld over verkeersintensiteiten en reistijden. Indicatoren als I/C-verhoudingen en kruispuntbelastingen geven niet voldoende scherp te voor een probleembeschrijving. Modelgegevens over verkeersintensiteiten zijn over het algemeen wel beschikbaar. Specifieke gegevens over reistijden en reistijdverliezen daarentegen zijn niet of slechts beperkt voor handen. Dat kan komen doordat voor zo'n betrekkelijk eenvoudig probleem geen budget is voor een dynamisch verkeersmodel. Zo'n dynamisch model zou ook bruikbaar zijn om iets te kunnen zeggen over een moeilijk grijpbaar fenomeen als vertraging door landbouwverkeer, dat op provinciale wegen op het platteland vaak onderdeel is van het probleem. En tot slot kan het van belang zijn om bij het beschrijven van problemen en doelen ook aan te geven wat niet wordt gewenst. Zo wordt in veel gevallen wel gestreefd naar een betere doorstroming van het verkeer, maar dat mag niet gepaard gaan met meer verkeer. En ook zo'n wens of randvoorwaarde moet goed worden geformuleerd om er bij de beoordeling van de effecten mee uit de voeten te kunnen.

Geconcludeerd kan worden dat het loont om voldoende tijd en geld te steken in de analyse van de problemen, en het juiste instrumentarium te gebruiken om de problemen in beeld te brengen. Naast modelgegevens kunnen andere data bruikbaar zijn, denk bijvoorbeeld aan gegevens uit het netwerk van mobiele telefoons, die een goed beeld geven van daadwerkelijk optredende reistijden.

Bij de N282 in Dorst was vooral de niet optimale doorstroming van het verkeer, veroorzaakt door één kruising, het probleem. Daarnaast waren er knelpunten in de oversteekbaarheid voor fietsers en voetgangers.

Alternatieven en ontwerpuitgangspunten

Bij oplossingsrichtingen (de alternatieven in het MER) voor 'verkeer uit de kern'-projecten wordt al snel gedacht aan rondwegen rond de kern. De alternatieven bestaan dan uit verschillende tracés en verschillende plaat-

sen en vormen van aansluitingen. In veel gevallen worden echter ook nulplusalternatieven onderzocht. Die bestaan uit het oplossen van de grootste knelpunten, bijvoorbeeld het reconstrueren van een kruispunt of, als het gaat om leefbaarheid, om maatregelen die de geluidbelasting terugdringen. Deze alternatieven, die nogal eens voortkomen uit vragen van de Commissie m.e.r., blijken bij de uiteindelijke weging van probleemoplossend vermogen versus milieueffecten en kosten in veel gevallen relatief gunstig uit de bus te komen. Dat was ook bij de N282 in Dorst het geval.

Bij m.e.r.-projecten voor rondwegen is het ontwikkelen van alternatieven een belangrijke eerste stap. De alternatieven worden gebaseerd op uitgangspunten ten aanzien van wegprofiel, vorm van de aansluitingen, gewenste snelheid en de maatregelen voor langzaam verkeer (fietsers en landbouwverkeer). Deze (vooraf vastgestelde) uitgangspunten kunnen in een aantal gevallen bepalend zijn voor de effecten van de alternatieven. Zo kunnen de eisen aan het wegprofiel (zoals de breedte van rijstroken en parallelwegen en de afstand tussen hoofdrijbaan en parallelstrook) en aan erftoegangen (niet op de hoofdrijbaan) het gevolg hebben dat een knelpuntgericht alternatief (waarbij in principe de bestaande weg wordt verbeterd) leidt tot de sloop van een aantal woningen in de kern. Dit was ook het geval bij de N282 in Dorst, waar de eisen aan parallelwegen er in eerste instantie toe hebben geleid dat het nulplusalternatief toch een groot effect had in de kern en relatief kostbaar was door de aankoop van een aantal woningen. Voor het ontwikkelen van de alternatieven is het noodzakelijk de ontwerpeisen vooraf vast te leggen, maar het is tevens wenselijk enige flexibiliteit mogelijk te maken, vooral voor knelpuntgerichte alternatieven.

Bij het ontwikkelen van tracés voor rondwegen is voldoende aandacht nodig voor de landbouw. Er moet rekening gehouden worden met de bereikbaarheid van boerderijen en percelen en de routes voor landbouwverkeer. Maatregelen ten behoeve van de landbouw en het landbouwverkeer in de vorm van parallelwegen of parallelstructuren kunnen bij het maken van wegontwerpen om relatief veel detail vragen. Daarbij kan blijken dat het inpassen van die parallelwegen en aansluitingen bij rotondes nogal wat ruimte vraagt. Voor draagvlak in de omgeving is het bieden van duidelijkheid over het landbouwverkeer van groot belang.

Effecten en effectiviteit

De klassieke oplossingsrichting voor knelpunten in een kern is een rondweg, voorzien van fraaie rotondes. Deze rondweg vertoont de eveneens klassieke tegenstelling van positieve effecten in de kern en een grote impact in het buitengebied. Voor de keuze is dus een weging van belangen nodig, die vaak neerkomt op het afzetten van het doelbereik tegen de effecten in het buitengebied. Bij ingrijpende gevolgen in het buitengebied, zoals bijvoorbeeld effecten in natuurgebieden, is een hard probleem nodig om zo'n ingreep te motiveren.

Een gezamenlijk kenmerk van de traverses is dat ze een functie hebben voor zowel doorgaand als lokaal verkeer. De doelen komen er dan deels op neer dat doorgaand verkeer uit de kern moet worden geweerd, terwijl

lokaal verkeer mag blijven. Gevolg is dat oplossingen in de vorm van rondwegen niet altijd effectief zijn: alleen het doorgaande verkeer verschuift naar de rondweg, maar lokaal verkeer blijft de kern belasten. De verhouding tussen de hoeveelheid doorgaand en lokaal verkeer bepaalt dan in grote lijn de effectiviteit van de oplossingsrichting. Een bijkomend en meestal ongewenst effect van een rondweg kan zijn dat verkeer van andere routes wordt aangetrokken. Dit speelde ook in rol bij de N282 in Dorst. De alternatieven rond de kern vormen een aantrekkelijke alternatieve route tussen Breda en Tilburg. Hierdoor zijn deze alternatieven gunstig voor de kern van Dorst, maar op de N282 beneden- en bovenstreams van Dorst neemt de verkeersbelasting en dus ook de geluidshinder toe. Dit neven-effect was één van de redenen om in Dorst voor het nulplusalternatief te kiezen dat geen verkeersaantrekkende werking heeft.

Klankborden

Een kenmerk van een project als de N282 Dorst is dat belangengroepen letterlijk en figuurlijk dicht op het project zitten. Dit zijn belangengroepen die voor verschillende backyards staan en over het algemeen redelijk voorspelbare standpunten hebben. In de Dorstse situatie waren vertegenwoordigers van de dorpsraad, landbouworganisatie en natuurorganisaties betrokken in de klankbordgroep met voorspelbare voorkeuren voor een randweg (dorpsraad) en nulplusmaatregelen in de kern (landbouw en natuur). Het werken met een klankbordgroep heeft vanuit het perspectief van de initiatiefnemer meerwaarde doordat lokale kennis beschikbaar komt en omdat door interactie met de klankbordgroep de alternatieven, zoals de ligging van het tracé en de plekken van de aansluitingen kunnen worden verbeterd. De interactie met een klankbordgroep maakt ook duidelijk welke informatie in het MER niet mag ontbreken. De contacten met de klankbordgroep houden je ook als MER-maker bij de les: het gaat niet alleen om de objectieve gegevens en bijvoorbeeld de normen voor geluidshinder, maar ook om de beleving van bewoners. En wat altijd weer opvalt in klankbordgroepen is dat er, naast onze professionele waarheid, de waarheid van de 'common sense' is. Deze kan zich bijvoorbeeld uiten in ongelof in modellen en vragen naar details die te ver gaan voor een MER, maar die voor de betrokkenen wel zeer relevant zijn. In de klankbordgroep van de N282 stelde iemand dat iedereen zou moeten weten dat geluid van een weg hoog over kan gaan en op afstand weer kan neerdalen en dat de modellen dus niet de juiste effecten laten zien. Een bijkomend effect van klankbordgroepen is de mogelijke beïnvloeding van de besluitvorming bij een gemeente. In dit soort kleinschalige projecten zijn de lijntjes vaak kort. Invloed vanuit de projectomgeving op het politieke en bestuurlijke niveau in de gemeente is eerder regel dan uitzondering. Dat kan het proces verstoren.

De rol van milieueffectrapportage

Het beeld bestaat dat m.e.r. lastig is en tijd kost. En waarom zo'n zwaar middel als een m.e.r. voor een eenvoudig vraagstuk als een nieuwe rondweg? De ervaring leert dat juist bij dit soort projecten m.e.r. een



Kruising op de N282 door Dorst.

goed middel is om te komen tot een afgewogen besluit. M.e.r. geeft structuur aan het proces en de verplichting om alternatieven te onderzoeken maakt dat daadwerkelijk in de breedte naar mogelijke oplossingsrichtingen wordt gezocht. M.e.r. kan er tevens toe bijdragen (en dat is ook de beoogde functie van m.e.r.) dat geen onnodige schade aan milieu, natuur en landschap wordt aangericht. De m.e.r.-procedure brengt tevens de Commissie m.e.r. in beeld, die bij dit soort projecten een duidelijke rol kan spelen. Het advies van de Commissie m.e.r. kan een stimulans zijn om ook relatief eenvoudige maatregelen zoals de aanpak van de belangrijkste knelpunten in het nulplusalternatief als volwaardig alternatief mee te nemen. Lastiger is soms de vraag van de Commissie naar kwantificeerbare doelen. Enerzijds stimuleert dat de initiatiefnemer om goed na te denken over problemen en doelen. Anderzijds kan dat, in situaties waar kwantificeerbare doelen eigenlijk niet beschikbaar zijn, tot discussies leiden tussen bevoegd gezag en Commissie en soms tot frustraties bij het bevoegd gezag. Kijkend naar de N282 kan worden geconstateerd dat het proces

van m.e.r. (alternatievenontwikkeling, ook aandacht voor andere maatregelen dan een rondweg, knelpuntanalyse) er toe heeft bijgedragen dat een keuze is gemaakt.

Conclusie

'Haal het verkeer uit de kern'-projecten zijn voor een MER-maker interessante klussen. Niet door de grootschaligheid van de problematiek, maar door de inspanningen en creativiteit die worden gevraagd om voor een ogenschijnlijk simpel probleem een goede oplossing tot stand te brengen. Vanuit het maatschappelijk belang heeft m.e.r. meerwaarde doordat de kwaliteit van de oplossingsrichtingen kan worden verbeterd en er kan worden bijgedragen aan het voorkomen van overbodig asfalt. In Dorst heeft het MER ertoe bijgedragen dat nu wordt gezocht naar maatregelen om de knelpunten in de kern op te lossen. De rondwegprojecten laten verder zien dat er geen correlatie is tussen de omvang van een project en de ingewikkeldheid van en valkuilen in het proces. ■