
Duinpolderweg

–

Bestuurlijke oplossing voor een onduidelijk probleem?

Kritische analyse van de
Actualisatie Bereikbaarheidsstudie Grensstreek



Martin Bunnik
Chris Brunner

15 januari 2015

Inleiding en conclusies

De Actualisatie Bereikbaarheidsstudie Grensstreek

In december vorig jaar hebben de provincies Noord- en Zuid-Holland de 'Actualisatie Bereikbaarheidsstudie Grensstreek' gepubliceerd. Dit Actualisatierapport is een vervolg op eerdere rapporten over een mogelijke Duinpolderweg. De vorige rapporten hebben tot hevige discussies met de omgeving geleid omdat nut en noodzaak van deze weg volgens velen niet was aangetoond. En omdat de destijds gehanteerde uitgangspunten en verkeersprognose niet meer actueel zouden zijn. Mede daarom heeft de Commissie voor de mer in haar advies een nieuwe aanpak geadviseerd.¹

Het Actualisatierapport vormt het eerste tussenproduct in de milieueffectrapportage. Doel van het rapport is opnieuw, op basis van actuele gegevens, na te gaan:

- of een Duinpolderweg nog wel nodig is;
- welke oplossingsrichtingen ('bouwstenen') in het vervolg van de milieueffectrapportage nader moeten worden onderzocht (de zogenaamde 'trechtering' van alternatieven).

Het rapport concludeert dat een Duinpolderweg tussen Bennebroek en Hillegom ('Bouwsteen Noord') de meest kansrijke oplossing biedt voor de gestelde opgaven. GS van Noord- en Zuid-Holland stellen daarom voor om de overige bouwstenen niet meer verder te onderzoeken.

Er wordt wel een nieuw probleem geconstateerd. Bouwsteen Noord blijkt aanzienlijke negatieve effecten te hebben op het Natura 2000-gebied van de duinen in verband met stikstofdepositie. Om dit probleem te omzeilen is de nieuwe 'spoorvariant' geïntroduceerd.

Waarom dit rapport?

Als betrokken burgers en professionals uit de regio hebben wij het Actualisatierapport met belangstelling bestudeerd. In het rapport komen wij echter zodanig veel ongerijmdheden tegen dat wij het nodig vinden de politiek en het publiek hiervan op de hoogte te brengen.

Wie zijn wij?

Wij zijn beiden ervaren professionals die in onze beroepspraktijk heel veel met vergelijkbare projecten en vraagstellingen te maken hebben gehad. Martin Bunnik heeft als projectleider voor de provincie Noord-Holland gewerkt (N232 en provinciehuis) en voert regelmatig projectaudits uit voor o.a. Rijkswaterstaat. Chris Brunner heeft 25 jaar praktijkervaring bij een adviesbureau als projectleider van tientallen milieueffectrapportages.

Onze conclusies in het kort

Samenvattend komen wij tot de volgende conclusies die in de volgende hoofdstukken nader worden toegelicht:

- Geen van de hoofdpunten uit dat advies van de Commissie mer zijn opgevolgd. Nut en noodzaak van de weg zijn nog steeds niet aangetoond. Alleen al daardoor mogen op basis van dit rapport nog geen oplossingsrichtingen afvallen (zie hoofdstuk 1).

¹ Commissie voor de milieueffectrapportage, *Duinpolderweg verbinding N206-A4 – Advies over de reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport*, 31 juli 2013

- Er moeten grote vraagtekens worden geplaatst bij de uitkomsten van het verkeersonderzoek. Daardoor zijn ook de gegeven beoordelingen van de oplossingsrichtingen zeer twijfelachtig (hoofdstuk2).
- Basis van het rapport zijn – in strijd met het advies van de Commissie mer - nog steeds uitsluitend de bestuurlijke opgaven. Er is geen onderzoek naar concreet aanwijsbare knelpunten gedaan. Een objectieve beschouwing van de verkeerssituatie laat zien dat de bestuurlijke opgaven niet ongewijzigd als leidraad voor het project kunnen dienen. Bovendien zijn – eveneens in strijd met het advies - essentiële andere doelstellingen niet of onvoldoende in de beoordeling meegenomen (hoofdstuk 3).
- De wijze waarop de oplossingsrichtingen (de 'bouwstenen') zijn getoetst, is behoorlijk willekeurig en evenmin onderbouwd. Het Actualisatierapport laat ook na om in geval van een mindere score na te gaan of met een aanpassing van de bouwsteen een substantiële verbetering kan worden bereikt. Dat blijkt vooral voor Bouwsteen Midden (doortrekking N207) goed mogelijk te zijn (door ons Bouwsteen Midden+ genoemd). Daardoor ontstaat een onjuist beeld van de voor- en nadelen van de bouwstenen (hoofdstuk 4).

Een voorlopige beoordeling van de bouwstenen onzerzijds leidt tot conclusies die sterk afwijken van de Actualisatiestudie. Het lijkt erop dat de Duinpolderweg ('Bouwsteen Noord') bij een objectieve en integrale beoordeling zelfs aanzienlijk slechter scoort dan de twee meest kansrijke andere oplossingsrichtingen: Bouwsteen Midden+ en het pakket NOG Beter. Dat geldt helemaal in vergelijking met de nieuw verzonden spoorvariant. Dus ook inhoudelijk is er geen enkele reden om Bouwsteen Midden+ en het pakket NOG Beter terzijde te schuiven. In tegendeel.

Hoe nu verder?

Helaas kunnen wij niet anders dan concluderen dat het Actualisatierapport niet bruikbaar is voor het doel waarvoor het is opgesteld. Ons nadrukkelijk advies is: Stel eerst een betrouwbare en onderbouwde verkeersprognose op en voer vervolgens een nieuw onderzoek uit precies overeenkomstig het advies van de Commissie mer.

1. Methodisch gebrekkige aanpak

Hoofdpunten advies Commissie mer

De Actualisatiestudie volgt precies de methode van de Bereikbaarheidsstudie Grensstreek uit 2008². Je zou kunnen zeggen: dat is toch logisch. Nee, in dit geval is dat niet logisch! De werkwijze van de oude rapporten gaf juist aanleiding tot veel discussie. Om het nieuwe onderzoek in het kader van de milieueffectrapportage in goede banen te leiden heeft de Commissie voor de mer een nieuwe aanpak geadviseerd. Volgens haar advies moet het MER, vooruitlopend op de trechtering van alternatieven, in ieder geval de volgende informatie bevatten:³

1. een onderbouwing van het nut en de noodzaak aan de hand van een **analyse van de knelpunten met betrekking tot de verkeersafwikkeling, de leefbaarheid en de ruimtelijke kwaliteit**;
2. een **vertaling** van de resultaten van de probleemanalyse **naar** (bij voorkeur SMART geformuleerde/ meetbare) **doelstellingen**. Het gaat daarbij niet alleen om bereikbaarheidsdoelstellingen, maar **ook om doelstellingen van het woon- en leefmilieu, landschap en cultuurhistorie en natuur en klimaat**.
3. een **systematische beoordeling** (volgens de zogenaamde 'ladder van Verdaas') **welke doelen met welke middelen kunnen worden bereikt**. In het bijzonder moet worden nagegaan of voor het bereiken van de doelen echt infrastructurele maatregelen nodig zijn.
4. een **onderbouwing van de verwachte ontwikkelingen van het verkeer** in het studiegebied die als referentie dient voor de beschrijving van de effecten van de alternatieven.

Doel van de adviezen van de commissie is dat er een zorgvuldig ontwikkelingstraject tot stand komt. Met als resultaat een probleemoplossing die de hoogste meerwaarde biedt voor de maatschappij, waarbij alle belangen (verkeersveiligheid, milieu, natuur, economie, leefbaarheid e.d.) goed tegen elkaar zijn afgewogen. Het gehele ontwikkeltraject van probleemanalyse tot aan het tracébesluit moet daarom transparant en objectief zijn. Besluiten moeten worden afgewogen aan de hand van **vooraf** gedefinieerde criteria die objectief en meetbaar (SMART) zijn. Dit geldt ook voor de trechtering van alternatieven ('bouwstenen') zoals die in de Actualisatiestudie heeft plaatsgevonden.

Hoofdpunten advies niet gevolgd

Helaas moeten wij constateren dat het nieuwe rapport zich op al deze punten niet aan het advies houdt:

- *Ad 1 analyse knelpunten*: In het rapport wordt volstaan met het opnieuw benoemen van de 'bestuurlijke opgaven' en het tamelijk willekeurig aanwijzen van toetspunten.⁴ Een MER is echter geen bestuurlijk stuk. Nergens staat in het rapport onderbouwd:

² Bereikbaarheidsstudie Grensstreek, deel 2 – oplossingsrichtingen, 2008

³ Zie blz. 3 en § 5.3 van het advies.

⁴ In het verleden is weliswaar, op basis van opgaven van betrokken gemeenten, een soort groslijst van knelpunten in de verkeersafwikkeling en verkeersleefbaarheid gemaakt (Deel 1 van de Bereikbaarheidsstudie Grensstreek uit 2008). Deze zijn toen echter niet nader geconcretiseerd en op een vergelijkbare leest geschoeid. Ook is niet nagegaan welke van de knelpunten voor de vraagstelling überhaupt relevant zijn. In de Actualisatiestudie is deel 1 van de Bereikbaarheidsstudie ook niet geactualiseerd.

- waarom juist deze punten zijn gekozen;
- of er op deze plaatsen daadwerkelijk sprake is van knelpunten en;
- waaruit deze knelpunten bestaan.

Zonder dat zijn nut en noodzaak niet te onderbouwen.

- *Ad 2 vertaling naar doelstellingen:* De commissie liet in haar advies expliciet weten dat de doelen in de oude stukken nog onvoldoende waren uitgewerkt. Toch wordt in het Actualisatierapport volstaan met een verwijzing naar oude stukken en een beoordeling - zonder verdere onderbouwing - van de toe- of afname van het verkeer op tamelijk willekeurige punten. Het maakt echter nogal verschil of het verkeer op een plek toeneemt waar weinig problemen zijn of dat het verkeer toe- of afneemt op een plek waar nu of in de toekomst wel grote problemen zijn. Doelstellingen op het gebied van het woon- en leefmilieu, landschap en cultuurhistorie en/of natuur en klimaat worden in het rapport in het geheel niet genoemd en dus ook niet systematisch beoordeeld.
- *Ad 3 beoordeling middelen voor het bereiken van de doelen:* Een dergelijke beoordeling is in het geheel nergens terug te vinden.
- *Ad 4 onderbouwing ontwikkelingen verkeer:* Ook hierover biedt het rapport geen informatie.

Conclusies: wat zijn de gevolgen

Het niet opvolgen van het advies is om verschillende redenen uiterst problematisch. In de eerste plaats is ook in dit rapport nut en noodzaak van een nieuwe weg niet onderbouwd. Door het ontbreken van heldere doelstellingen ontbreekt voorts een objectief kader voor een zakelijke discussie over problemen en knelpunten en over de voor- en nadelen van oplossingsrichtingen. Daarmee is de transparantie van de besluitvorming in het geding.

De Commissie mer beschouwt de ontbrekende delen als '**essentiële punten**' die het MER **in ieder geval** moet bevatten. Daarmee geeft de Commissie doorgaans aan: als aan deze punten niet wordt voldaan kan het MER géén positief toetsingsadvies krijgen.

Het wel of niet volgen van dit advies is geen academische discussie. Zoals wij in de navolgende hoofdstukken verder zullen toelichten leidt de gevolgde werkwijze tot een aantoonbaar onjuiste en onevenwichtige beoordeling van de oplossingsrichtingen.

2. Vraagtekens bij het verkeersonderzoek

Ontbrekende onderbouwing van de verkeersprognose

We beginnen met het laatste punt uit het advies van de commissie: de ontbrekende onderbouwing van de verwachte ontwikkelingen van het verkeer. De verkeersprognose met behulp van een verkeersmodel vormt immers de basis voor alles: de analyse van knelpunten én de beoordeling van oplossingsrichtingen. Daarom is het van groot belang dat het verkeersmodel en de daarin gehanteerde uitgangspunten (inclusief een toetsing op plausibiliteit) zorgvuldig zijn gedocumenteerd. Doordat deze documentatie ontbreekt kunnen wij (en anderen) de verkeersprognose niet goed toetsen. Toch zijn er nogal wat aanwijzingen dat er het nodige niet klopt. Of dat er hierbij op zijn minst grote vraagtekens moeten worden geplaatst.

Het VENOM model geschikt voor dit project?

Verkeer verplaatst zich tussen woon-, werk- en andere verkeersaantrekkende gebieden. Om te berekenen hoe het verkeer zich in de toekomst zonder of met nieuwe weg zal gedragen, is het verkeersmodel VENOM-2013 gebruikt. Onder verkeerskundigen is het een zeer bekend gegeven dat uitkomsten van een model lang niet altijd betrouwbaar zijn. Daarom moeten de resultaten – ook volgens de handleiding van het VENOM-model – altijd eerst worden gevalideerd en vervolgens gecontroleerd op plausibiliteit.

Dat geldt in het bijzonder voor dit projectgebied. Het VENOM-model is primair ontwikkeld voor de Stadsregio Amsterdam. Naast de stadsregio is er ook een aantal aanvullende gebieden aan het model toegevoegd, waaronder de Bollenstreek. Het is dus een behoorlijk grootschalig model. Daardoor is het maar zeer de vraag of de specifieke kenmerken van de Grensstreek in voldoende detail in het model zijn verwerkt. In de discussie over de Duinpolderweg spelen diverse lokale wegen een essentiële rol zoals de Vogelenzangseweg, de Zwarteweg in Bennebroek, de lokale bruggen over de Ringvaart etc, wegen die normaal gesproken in grootschalige verkeersmodellen niet goed zijn opgenomen (omdat het normaal gesproken ook niet de bedoeling is daarover uitspraken te doen). Om de verkeerssituatie op dit soort wegen goed te kunnen beoordelen moet het model daarom – specifiek voor dit project – voldoende zijn verfijnd. Onderstaand benoemen wij een aantal punten die ons sterk doen twijfelen of dit in voldoende mate is gebeurd.

Validering van het model – ongerijmdheden en aantoonbare onjuistheden

Het belangrijkste instrument om een verkeersmodel te valideren is de modeluitkomsten voor de huidige situatie te toetsen aan feitelijke verkeersstellingen, ook op de genoemde lokale wegen. Uit het Actualisatierapport blijkt op geen enkele wijze dat dat is gebeurd. Doordat wij niet in voldoende mate over de betreffende gegevens beschikken kunnen wij de verkeersprognose ook niet volledig op waarde beoordelen.

Bijzonder opvallend is wel dat de nieuwste prognose substantieel afwijkende resultaten zowel in positieve als negatieve zin laat zien ten opzichte van voorgaande rapportages. Ook de voorgaande rapportages lieten al op vele plaatsen verschillende resultaten zien. Het ene rapport spreekt voor een bepaald meetpunt over een toename van verkeer terwijl het volgende rapport weer stelt dat

het verkeer zal afnemen bij de realisatie van de Duinpolderweg.⁵ Dat komt de geloofwaardigheid bepaald niet ten goede.

Minimaal op één essentieel punt blijkt de nieuwste prognose zelfs aantoonbaar onjuiste resultaten te geven: voor de Vogelenzangseweg (N206) in de kern Vogelenzang. Uit de onderstaande tabel blijkt:

- De Actualisatiestudie gaat uit van een veel te hoge intensiteit voor de autonome situatie (18.000 mvt/etmaal). Deze ligt 80%(!) hoger dan wat er op deze weg sinds jaren feitelijk wordt geteld. Dit aantal ligt ook aanzienlijk hoger dan wat in vorige studies is voorspeld. En ook aanzienlijk hoger dan op de N208 bij Bennebroek wordt voorspeld (terwijl er feitelijk nu meer verkeer op de N208 rijdt).
- Vreemd is ook dat de Actualisatiestudie een veel groter positief effect van de Duinpolderweg voorspelt (- 37%) dan de vorige rapporten (ca. -10%).

Tabel 1 Vergelijking verkeerstelling en verkeersprognoses Vogelenzangseweg (mvt/ etmaal)

	Verkeerstelling	Actualisatiestudie 2014 (GE)	MIRT-studie 2010	Bereikbaarheids- studie 2008
Huidige intensiteit	10.034 (2013)	-	8.000 (2005)	7.300 (2005)
Autonome situatie/ referentiesituatie	-	18.000 (2030)	10.000 (2020)	12.200 (2020)
Bouwsteen Noord	-	11.400 (2030)	9.000 (2020)	11.200 (2020)

Deze twee vreemde uitkomsten staan hoogstwaarschijnlijk in verband met elkaar. De te hoge verkeersintensiteit in de autonome situatie kan alleen worden verklaard doordat wordt uitgegaan van een te hoge doorgaande verkeersstroom door het dorp Vogelenzang. Met de aanleg van de Duinpolderweg verplaatst deze te hoge verkeersstroom zich naar deze nieuwe weg. Daardoor wordt een veel te positief effect van de Duinpolderweg geschetst, niet alleen in Vogelenzang zelf, maar ook op de aansluitende wegen Bekslaan, Zwarteweg, Bennebroekerlaan en Meerweg (inclusief de brug bij Zwaanshoek, zie de navolgende kaart 1).

Schijnnauwkeurigheid

Het Actualisatierapport spiegelt ook ten onrechte een schijnnauwkeurigheid voor. Meer dan 10% intensiteitsverandering wordt door de opstellers van het rapport al als kansrijk/niet kansrijk beoordeeld. In de praktijk zijn de verschillen tussen de uitkomst van een verkeersmodel en het werkelijk aantal voertuigen op lokale wegen echter veel groter dan 10%. Dus een positieve beoordeling (kansrijk) zou wel eens juist niet kansrijk kunnen zijn.

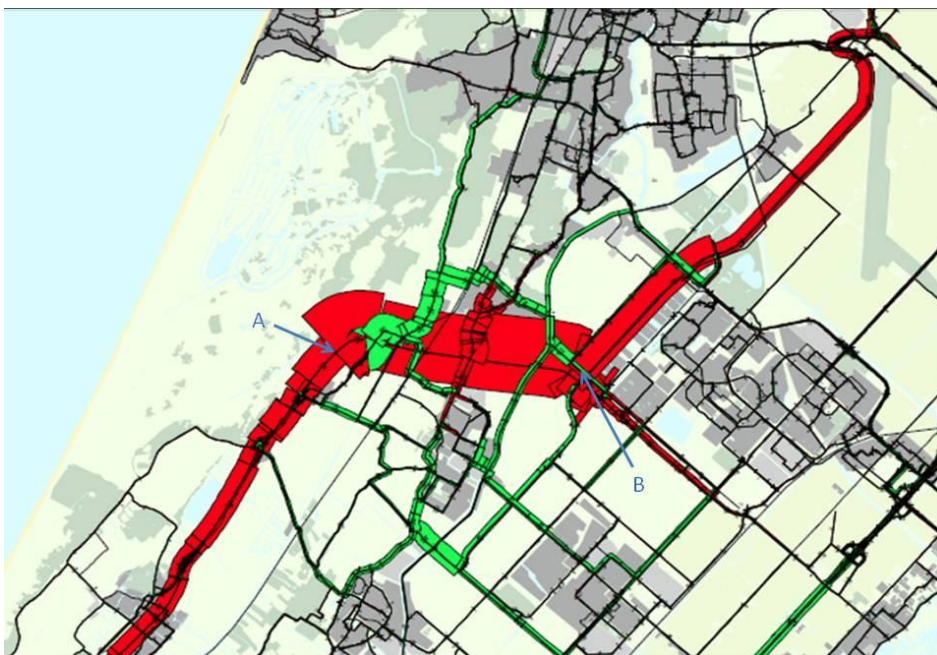
Toetsing op plausibiliteit

Naast de validering door toetsing aan feitelijke verkeerstellingen is een tweede vraag aan de orde: Zijn de resultaten gecontroleerd en plausibel zoals de handleiding van het VENOM-model dat voorschrijft? Ook moet de vraag worden beantwoord: Waarom zijn er grote verschillen in de resultaten tussen de Actualisatiestudie en de eerdere studies?

Als voorbeeld nemen wij het Noord-Zuidverkeer. In de Actualisatiestudie staat dat de som van het verkeer over de kwetsbare Noord-Zuidverbindingen door Zuid-Kennemerland (Glipperdreef, Rijksstraatweg/Herengweg en Vogelenzangseweg) zal afnemen terwijl het Noord-Zuid verkeer over de robuuste N205 zal toenemen. De opstellers van het rapport komen tot de conclusie dat de

⁵ Bedoeld worden de volgende rapporten: 1. DHV MER-studie 2003/2004; 2. Goudappel Coffeng, Bereikbaarheidsstudie Grensstreek 2008; 3. Decisio, Tauw & Goudappel Coffeng, MIRT-studie "Van Greenport tot Mainport" 2010; 4. Provincie Noord-Holland (PNH), Rapport Huiswerkvarianten 2013.

verkeersintensiteit in de spits op de kwetsbare routes door Zuid-Kennemerland per saldo daalt met 15% (zie kaart 1).



Kaart 1 Verkeersintensiteitsverschillen in het noordelijke studiegebied na realisatie van de Duinpolderweg (Bouwsteen Noord)

Een analyse hiervan roept echter direct een aantal vragen op die in het rapport niet worden beantwoord:

1. Is het logisch en verklaarbaar dat de Noord-Zuidwegen worden ontlast door een autoweg (Duinpolderweg) die er haaks op staat (Oost-West)?
2. Wat zijn de bestemmingen van verkeer dat in de autonome situatie door Zuid-Kennemerland rijdt maar na realisatie van Bouwsteen Noord via de N205 zal gaan rijden?
3. Wat zijn de belangrijkste bestemmingen van het verkeer dat over de DPW rijdt ter hoogte van de kruising met de N208?
4. Wat is de logische verklaring dat de verkeersintensiteit over de Duinpolderweg (punt A op kaart 1) enorm toeneemt in een gebied bij de Waterleidingduinen en bollenland waar bijna niemand woont en geen aansluitingen op lokale wegen voorzien zijn?
5. Wat is de logische verklaring waarom het intensiteitsverschil op de Duinpolderweg nabij de N205 (punt B op kaart 1) veel groter is dan het saldo van intensiteitsverschillen van de aansluitende toevoerwegen (de Nieuwe Bennebroekerweg, de N205 en de Bennebroekerweg richting Zwaanshoek)?
6. Wat is de logische verklaring dat voor Bouwsteen Noord gekozen is terwijl op kaart 1 te zien is dat bewoners van Zuid-Kennemerland nauwelijks gebruik maken van deze stroomweg?
7. Wat is de logische verklaring dat er geen intensiteitstoename is over de Noord-Zuid lopende wegen door Zuid-Kennemerland? Gaat er niet meer verkeer vanuit het westelijk randweggebied van Haarlem (gebied met ca 100.000 inwoners) door Heemstede, Bennebroek en Vogelenzang rijden in de richting van de Bollenstreek, Valkenburg, Leiden en Den Haag (zie ook later onder 'Toetsing op rijtijden')?
8. Wat is de logische verklaring dat het N-Z- verkeer vanuit de regio Haarlem over de Herenweg (N208) in Heemstede niet toe- of afneemt?
9. Waarom is geen rekening gehouden met het N-Z verkeer over de Leidsevaart? Over deze weg reden volgens eerdere studies 10.000 mvt/dag. Zit deze weg wel in het VENOM-model?

10. Wat is de verklaring voor de afname van het verkeer over de Bekslaan in Vogelenzang en de Zwarteweg in Bennebroek?
11. Waarnaartoe verplaatst de toename van verkeer op de Rijksstraatweg in Bennebroek-Zuid zich op het kruispunt met Zwarteweg en Bennebroekerlaan? Zowel de Zwarteweg als de Bennebroekerlaan laten na aanleg van de DPW een flinke afname van verkeer zien en de Rijksstraatweg ten noorden van het kruispunt blijft qua verkeer gelijk volgens het rapport. Is dit plausibel? Wat is de verklaring hiervoor?

Toetsing op rijtijden

Afstandstabellen en Rijtijdenberekeningen – één van de manieren om uitkomsten van een model te toetsen - geven aan dat de Duinpolderweg veel verkeer uit de regio van het Westelijk Randweggebied van Haarlem⁶ (ca. 100.000 inwoners) door Zuid-Kennemerland zal aantrekken om op die manier vervolgens via het auto(snel)wegennet hun bestemmingen (de regio's Noordwijk, Hoofddorp-Zuid, Nieuw-Vennep Leiden, Den Haag en zelfs Rotterdam) te bereiken. Verwacht moet worden dat zij – juist na aanleg van een Duinpolderweg – in nog veel sterkere mate dan nu voor de route door Zuid-Kennemerland zullen kiezen omdat deze route sneller en korter is, zeker als de Rijnlandroute gereed is. De volgende rijtijdentabel, gemaakt door de opstellers van dit rapport, geeft de afstanden en resultaten van rijtijdenberekeningen weer.

Tabel 2 Rijtijden Haarlem West – Hillegom en verder

Route	Afstand	Rijtijd ca.
Hillegom-Noord (N208) – Bennebroek - Heemstede Westelijke Randweg (N208)	5,5 km	9 minuten
Hillegom-Noord (N208) - DPW-N205 - Rottepolderplein ⁷ - Schipholweg of N200-Haarlem Stad - Westelijke Randweg Haarlem (N208)	18 km	20 minuten

De tabel laat zien wat er mogelijk werkelijk gaat gebeuren, namelijk een significante toename van Noord-Zuid verkeer door Zuid-Kennemerland over de kwetsbare verbindingswegen N208 en N206 na de aanleg van de Duinpolderweg. Dit zou volstrekt in conflict zijn met opgave 1. Zonder nadere verklaring lijken daarom de uitkomsten van het verkeersmodel niet plausibel.



Kaart 2 Te verwachten negatief effect Duinpolderweg op Noord-Zuidverkeer

Conclusies

Al met al moeten er grote vraagtekens worden geplaatst bij de gehanteerde verkeersprognose. In het bijzonder zijn er twijfels ten aanzien van Noord-Zuid en het Oost-Westverkeer in het Noorden van het studiegebied. Daardoor zijn ook de gegeven beoordelingen van de oplossingsrichtingen (met name t.a.v. de opgaven 1, 2 en 6) zeer twijfelachtig (zie ook hoofdstuk 4).

⁶ Haarlem-West, Bloemendaal/Santpoort, Overveen/Aerdenhout, Zandvoort

⁷ Het knooppunt Rottepolderplein is overigens niet robuust. Tijdens de spits treden er dagelijkse files op.

3. Bestuurlijke opgaven?

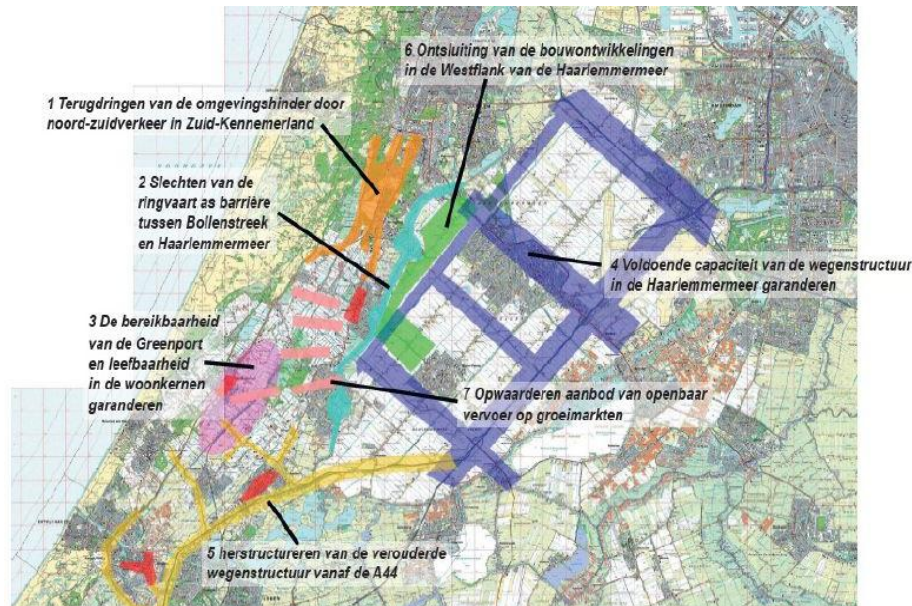
Maar daarom nog geen knelpunten!

Bestuurlijke opgaven zijn nog geen knelpunten!

Net als in de vorige rapporten vormen de bestuurlijke opgaven ook in de Actualisatiestudie de basis van het onderzoek. Op zich is er niets mis met bestuurlijke opgaven. Alleen zijn bestuurlijke opgaven in het algemeen, en zeker in dit geval, tamelijk breed geformuleerd en niet echt concreet gemaakt. Bovendien: alleen het formuleren van bestuurlijke opgaven is niet genoeg. Terecht vraagt de Commissie voor de mer dan ook om:

- een onderbouwing van het nut en de noodzaak aan de hand van een analyse van de knelpunten met betrekking tot de verkeersafwikkeling, de leefbaarheid en de ruimtelijke kwaliteit;
- vervolgens om een vertaling van deze knelpunten naar doelstellingen die in de plaats treden van de bestuurlijke opgaven;
- en tot slot een beoordeling of voor het bereiken van de doelen daadwerkelijk infrastructurele maatregelen nodig zijn.

Uit zo'n analyse blijkt meestal dat de oorspronkelijke opgaven/ doelstellingen van het project sterk moeten worden bijgesteld. Zoals wij onderstaand laten zien, geldt dat zeker voor dit project.



Kaart 3 Bestuurlijke opgaven

In de Actualisatiestudie heeft de gevraagde heldere analyse helaas niet plaatsgevonden. Nut en noodzaak van een nieuwe weg zijn dus (nog steeds) niet onderbouwd. Bovendien beperken de bestuurlijke opgaven zich vooral tot kwesties van bereikbaarheid en leefbaarheid. Het (brede) thema van ruimtelijke kwaliteit (gevraagd door de commissie) is in het geheel niet meegenomen. Onderstaand gaan wij daarom, op basis van de beschikbare informatie de bestuurlijke opgaven aan een kritische analyse onderwerpen. Bovendien gaan wij in het kort na welke andere doelen voor het project van belang kunnen zijn.

Opgave 1: Terugdringen omgevingshinder door Noord-Zuidverkeer in Zuid-Kennemerland

Niet omstreden is dat er in de noordelijke grensstreek op sommige plaatsen omgevingshinder optreedt als gevolg van doorgaand Noord-Zuidverkeer. Er is echter nergens concreet gemaakt waar en in welke mate dergelijke omgevingshinder optreedt. Niet duidelijk is ook of/ waar de omgevingshinder zodanig ernstig is dat infrastructurele maatregelen nodig zijn. Maar de misschien meest prangende vraag is in dit geval: kan het doorgaande Noord-Zuidverkeer überhaupt substantieel worden teruggedrongen door een nieuwe weg in Oost-Westrichting? Uit een nadere analyse van de gegevens komen wij tot de conclusie dat dat per saldo niet mogelijk is. Voor een goede beoordeling voegen wij ten opzichte van de Actualisatiestudie een belangrijk toetspunt toe (N208 Bennebroek Zuid). In de Actualisatiestudie en de voorgaande rapporten is dit punt - zeer ten onrechte - niet beoordeeld.

In zijn totaliteit heeft Bouwsteen Noord (in het gunstigste geval) zowel enige positief effect als ook een sterk negatief effect (zie tabel 3). Opgave 1 is dus in feite niet oplosbaar met een Oost-West gerichte weg, ook niet met Bouwsteen Noord. Het risico van nieuwe knelpunten als gevolg van Bouwsteen Noord is zelfs groot, waarschijnlijk groter dan het oplossend vermogen.

In het overzicht van de gevolgen van Bouwsteen Noord in tabel 3 is overigens nog niet eens rekening gehouden met het door ons zeer gevreesde extra doorgaande verkeer door Zuid-Kennemerland als gevolg van de aantrekkende werking van de Duinpolderweg (zie hoofdstuk 2, blz. 9 onder de kop 'Toetsing op rijtijden'). Indien deze vrees bewaarheid wordt, zou Bouwsteen Noord zelfs zeer negatief moeten worden beoordeeld.

Tabel 3 Aangepaste beoordeling opgave 1 voor Bouwsteen Noord

Locatie	Verkeerseffect Bouwsteen Noord	Commentaar	Beoordeling
Vogelenzangseweg N206	-10% ¹⁾ à -37% ²⁾	<ul style="list-style-type: none"> De (positieve) prognose van de Actualisatiestudie is op dit punt twijfelachtig (zie hoofdstuk 2) De MIRT-studie geeft een aanzienlijk minder positief effect 	(licht) positief
Rijksstraatweg Bennebroek Noord N208	0 ²⁾ à +20% ¹⁾ (mogelijk zelfs +35% ³⁾)	<ul style="list-style-type: none"> Volgens de Actualisatiestudie geen effect. Volgens de MIRT-studie en de huiswerkvarianten (sterk) negatief effect 	Geen effect of negatief
Glipperdreef	+ 12% ²⁾	<ul style="list-style-type: none"> Bouwsteen Noord veroorzaakt hier extra doorgaand verkeer 	Negatief
Rijksstraatweg Bennebroek Zuid N208	+ 50% ¹⁾	<ul style="list-style-type: none"> Hier dreigt zelfs een nieuw knelpunt te ontstaan 	Sterk negatief

¹⁾ Volgens MIRT-studie ²⁾ Volgens Actualisatiestudie ³⁾ Volgens het onderzoek 'Huiswerkvarianten'

Opgave 2: Slechten van de Ringvaart als barrière tussen Bollenstreek en Haarlemmermeer

Zo dramatisch als het klinkt is de 'barrière van de Ringvaart' zeker niet. Er zijn immers diverse bruggen over de Ringvaart en de verkeerssituatie is ter plaatse niet dramatisch slecht. Maar dat er bij de bruggen bij Bennebroek, Hillegom en Lisse sprake is van minder gewenste situaties, staat buiten kijf. Helaas ontbreekt ook hier een goede analyse die antwoord geeft op de cruciale vraag: Bij welke van de bruggen treden nu en in de toekomst echte knelpunten op? Volstrekt onduidelijk is of de situatie bij Bennebroek/Zwaanshoek erger is dan bijvoorbeeld bij Lisse/Lisserbroek. Ook blijft onduidelijk of voor de oplossing van deze aandachts- of knelpunten echt een regionale verbindingsweg nodig is dan wel dat kan worden volstaan met een of meerdere lokale verbindingsweg(en). De indruk bestaat dat alle drie de bruggen voornamelijk worden gebruikt door lokaal verkeer en dat een of meerdere lokale verbindingswegen wel eens een betere en vooral veel goedkopere oplossing zouden kunnen zijn (zie het pakket NOG Beter).

Opgave 3a Bereikbaarheid van de Greenport garanderen

Opgave 3 is wel heel eigenaardig geformuleerd. De bereikbaarheid van de Greenport en de leefbaarheid in de woonkernen zijn twee volstrekt verschillende zaken die naar ons oordeel niets met elkaar te maken hebben. Wij bespreken de beide deelopgaven daarom afzonderlijk.

Wat onder bereikbaarheid van de Greenport wordt verstaan wordt nergens goed uiteengezet. Uit de teksten begrijpen wij dat voor de bereikbaarheid een extra verbinding tussen de N206 en de A4 wenselijk wordt geacht, vooral ten behoeve van de verbinding van de Greenport met Schiphol en de regio Amsterdam. Waarom dat echt nodig is wordt nergens onderbouwd. In het rapport wordt de Duinpolderweg beoordeeld als een goede invulling van deze opgave, beter dan de andere bouwstenen. Om twee redenen vinden wij dat onbegrijpelijk:

- Uit het Actualisatierapport blijkt namelijk dat de Duinpolderweg helemaal geen verkeersstroom richting Schiphol en A4 aantrekt (zie kaart 1 op blz 8). De weg vervult dus kennelijk wat dat betreft geen enkele functie.
- De Duinpolderweg ligt voor dat doel veel te excentrisch, namelijk aan de noordrand van de Greenport. Logischerwijs zou een verbindingsweg (voor zover die al nodig is) beter moeten scoren naar mate hij dicht bij het hart van de Greenport rond Lisse ligt. Bouwsteen Midden ligt wat dat betreft veel gunstiger.

Het gebied rond Lisse is overigens via de recent verbrede N207 al hoogwaardig verbonden met de A4. Met een verbreding van de brug over de Ringvaart en het laatste stukje tot de N208 zou deze verbinding optimaal worden. Alleen de verbinding met de N206 ontbreekt.

Opgave 3b Leefbaarheid in de woonkernen garanderen

Dit oogt als een prima opgave. Wie wil dat niet? Helaas is ook deze doelstelling niet concreet uitgewerkt. Nergens is in beeld gebracht waar in het studiegebied de grootste knelpunten met betrekking tot de (verkeers)leefbaarheid optreden. De bouwstenen worden getoetst aan een viertal willekeurige punten (waarvan de keuze niet wordt onderbouwd). In de uiteindelijke beoordeling resteert alleen één locatie (N208 Hillegom Zuid) waar de bouwstenen verschillend effect op hebben. Terwijl overduidelijk is dat er in het studiegebied meer punten zijn waar relevante omgevingshinder optreedt. Als sprekend voorbeeld van een minstens zo zwaar knelpunt als de N208 noemen wij korthedshalve de Van Pallandtlaan (N443) in Sassenheim. Wij kunnen daarom hier alleen concluderen dat deze opgave op basis van de nu beschikbare informatie niet objectief beoordeeld kan worden.

Opgave 4 Capaciteit wegenstructuur Haarlemmermeer garanderen

Vanwege de grote ruimtelijke dynamiek in de Haarlemmermeer is behoud van een goed functionerende wegenstructuur op zich een prima doel. Alleen maakt het Actualisatierapport niet duidelijk waar in deze wegenstructuur daadwerkelijk knelpunten optreden en wat het verband hiervan is met een eventuele verbindingsweg naar de N206. Het enige bekende knelpunt ligt bij de nieuwe aansluiting van de Bennebroekerweg op de A4. Dat knelpunt wordt echter (ook volgens het Actualisatierapport) al in de autonome situatie opgelost. Zeer onduidelijk blijft op welke gronden de bouwstenen aan deze opgave worden getoetst. Wij concluderen dat ook deze opgave, zonder een concretisering van de knelpunten, niet kan worden beoordeeld.

Opgave 5 Herstructurering van de verouderde wegenstructuur vanaf de A44

Volstrekt onduidelijk is echter wat het verband hiervan is met een regionale verbindingsweg in het noordelijke deel van het studiegebied. Het (vrij geringe positieve) effect dat de Duinpolderweg volgens de Actualisatiestudie heeft, is niet geloofwaardig. Veel kansrijker is in dat opzicht het pakket NOG Beter dat ook in het zuiden van het studiegebied infrastructurele maatregelen voorstelt.

Opgave 6 Ontsluiting bouwontwikkelingen in de Westflank van de Haarlemmermeer

Over de aard en omvang van de bouwontwikkelingen in de Westflank van de Haarlemmermeer bestaat nog de nodige onduidelijkheid. Gedacht wordt nu aan aanvullende woningbouw bij de dorpen langs de Ringvaart (Cruquius, Zwaanshoek, Beinsdorp en Lisserbroek). Het verkeer van en naar deze locaties zal primair zijn gericht op Hoofddorp en de A4. Zonder aanvullende weginfrastructuur zal het verkeer richting Haarlem en de Bollenstreek van de bestaande bruggen gebruik maken. In feite gaat het dus om dezelfde opgave die al onder opgave 2 is geformuleerd. Door afzonderlijk op de ontsluiting van de bouwontwikkelingen te beoordelen ontstaat een doublure. De twee opgaven kunnen daarom beter als één opgave worden beschouwd.

Ontbrekende doelstelling bereikbaarheid en leefbaarheid

Door het ontbreken van een goede knelpuntenanalyse blijft in het Actualisatierapport minimaal één uiterst belangrijk knelpunt buiten beschouwing. Het in onze ogen allerbelangrijkste knelpunt in de verkeersafwikkeling (en deels verkeersleefbaarheid) ligt niet in het Noorden maar in het Zuiden van het studiegebied. Het betreft de twee Oost-West lopende wegen N443 en N444 nabij Voorhout en Sassenheim waar dagelijks files optreden. In het Actualisatierapport wordt dit knelpunt ten onrechte niet besproken en dus ook niet beoordeeld. Terwijl het (wel beoordeelde) pakket NOG Beter gerichte maatregelen bevat die juist erop gericht zijn om dit knelpunt te verlichten. Om tot een evenwichtige beoordeling te komen moet dit knelpunt worden toegevoegd aan de lijst van opgaven.

Ontbrekende overige doelstellingen

In haar advies vraagt de Commissie mer ook om het formuleren van andersoortige doelstellingen dan puur voor de bereikbaarheid. In de Actualisatiestudie is dat niet gebeurd. Wij achten voor dit project (in ieder geval) de volgende drie aanvullende doelstellingen relevant:

- **Voorkomen van schade aan het Natura 2000-gebied:** Gekoppeld aan het Actualisatierapport is onderzoek gedaan naar de effecten van de bouwstenen op het Natura 2000-gebied Zuid-Kennemerland dat te kampen heeft met een te hoge stikstofdepositie. Gebleken is dat de invloed van een nieuwe weg zeer aanzienlijk is, zodanig zelfs dat de aanleg van een nieuwe weg op afzienbare termijn mogelijk niet vergunbaar (dus niet uitvoerbaar) is. Ten onrechte is dit aspect in de Actualisatiestudie in de afweging van de bouwstenen niet expliciet betrokken.
- **Optimale ruimtelijke inpassing met behoud van cultuurhistorische waarden:** Bekend is dat Bouwsteen Noord aanzienlijke schade dreigt toe te brengen aan het bijzondere cultuurhistorische landschap in het betreffende gebied (eeuwenoude polders Oosteinderpolder, Vosse- en Weerlanerpolder, Vogelenzangse strandvlakte en het Bos GGZ in Geest). Ook dit aspect is ten onrechte niet betrokken in de afweging.
- **Financiële uitvoerbaarheid:** De financiële uitvoerbaarheid van het project is op dit moment geenszins veilig gesteld. De kosten van een Duinpolderweg overschrijden het bij de betrokken overheden beschikbare budget ruimschoots. Realisering van de extra toegevoegde spoorvariant zal nog aanzienlijk hogere kosten met zich meebrengen. Het Rijk heeft aangegeven niet te willen en te kunnen meebetalen. Zoals uit de Actualisatiestudie blijkt verschillen de kosten van de bouwstenen echter aanzienlijk. De per bouwsteen sterk verschillende kosten zijn echter niet in de afweging van de bouwstenen betrokken. Het lijkt ons noodzakelijk dat wel te doen.

Conclusie

De bestuurlijke opgaven zijn in het Actualisatierapport ten onrechte niet onderbouwd. Een kritische beschouwing van deze opgaven laat zien dat de opgaven aan de hand van een echte knelpuntenanalyse zullen moeten worden aangepast en bij voorkeur ook uitgebreid. In het volgende hoofdstuk laten wij zien dat de afweging van de bouwstenen er daardoor wel eens geheel anders uit kan komen te zien.

4. Onjuiste afweging van de bouwstenen

Gevolgen van het advies van de Commissie mer voor beoordeling van de bouwstenen

In de Actualisatiestudie zijn de oplossingsrichtingen (de 'bouwstenen') getoetst aan de bestuurlijke opgaven. Uit de voorgaande hoofdstukken blijkt dat er veel af te dingen valt op deze beoordeling. Kort samengevat is onze kritiek:

- De opgaven zijn ten onrechte niet vertaald naar onderbouwde doelstellingen.
- De toetsing heeft plaatsgevonden aan de hand van verkeerseffecten op willekeurige (= niet nader onderbouwde) toetsingspunten. Daarbij is gebruik gemaakt van een verkeersprognose die onvoldoende is gevalideerd.
- Ten onrechte is niet gekeken of ook andere doelstellingen moeten worden toegevoegd.

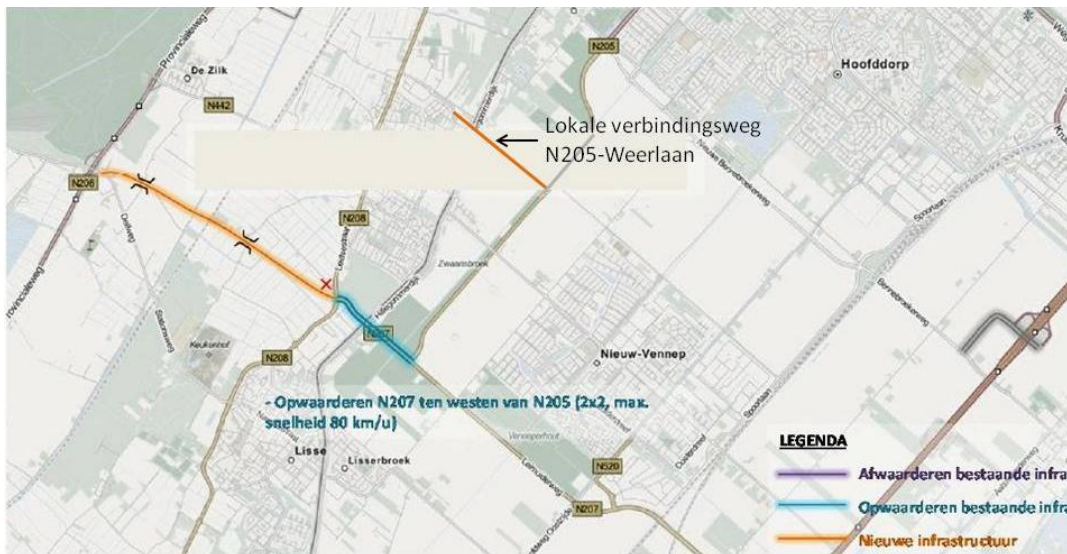
Al deze punten hebben te maken met het niet opvolgen van het advies van de Commissie mer. Indien dit advies wel was opgevolgd zou dit met grote waarschijnlijkheid ook aanzienlijke gevolgen hebben voor de beoordeling van de bouwstenen. Op basis van onze analyse in hoofdstuk 3 geven wij hier op basis van een 'expert judgement' een indicatie welke gevolgen dit kan hebben. Wij doen dat niet met de pretentie om zelf een definitief oordeel te kunnen geven. Vanwege het ontbreken van een knelpuntenanalyse is dat op dit moment niet eens mogelijk. Wij doen dat om te laten zien hoe ingrijpend de gevolgen van het toepassen van het advies voor de beoordeling kunnen zijn.

Aanpassing Bouwsteen Midden naar Midden+

Alvorens in te gaan op de beoordeling willen wij de in onze ogen gebrekkige uitwerking van een van de bouwstenen – Bouwsteen Midden (doortrekking N207 naar de N206) – onder de aandacht brengen. Bouwsteen Midden wordt in de Actualisatiestudie als te weinig kansrijk beoordeeld. Toch heeft Bouwsteen Midden een aantal zeer aantrekkelijke kanten:

- Met een relatief korte wegverbinding kan de (door de bestuurders) gewenste verbinding tussen de N206 en de A4 relatief eenvoudig tot stand worden gebracht.
- De realiseringskosten zijn dan ook aanzienlijk lager dan die van Bouwsteen Noord (€ 72 in plaats van € 153 miljoen). Daarbij moet ook in overweging worden genomen dat Bouwsteen Noord – vanwege de stikstofbelasting van het Natura 2000-gebied – wel eens alleen in de vorm van de nog veel duurdere spoorvariant uitvoerbaar zou kunnen zijn.
- De negatieve effecten van Bouwsteen Midden op het Natura 2000-gebied zijn (in tegenstelling tot Bouwsteen Noord) minimaal. Ook worden de cultuurhistorisch waardevolle gebieden in het grensgebied met Bouwsteen Midden niet aangetast.

In het rapport wordt terecht gewezen op één nadeel: Bouwsteen Midden doet niets of weinig ter verbetering van de verkeerssituatie bij de bruggen over de Ringvaart. Dat probleem kan desgewenst echter relatief eenvoudig opgelost worden door toevoeging van een lokale verbindingsweg tussen de N205 en de Weerlaan in Hillegom (conform dat onderdeel van het pakket NOG Beter, zie kaart 4). Zelfs in combinatie met zo'n lokale weg is Bouwsteen Midden waarschijnlijk nog goedkoper dan Bouwsteen Noord (en zeker dan de spoorvariant). Voor een evenwichtige beoordeling achten wij het noodzakelijk om Bouwsteen Midden op deze wijze aan te passen (hierna Bouwsteen Midden+ genoemd).



Kaart 4 Bouwsteen Midden+

Gevolgen voor de beoordeling van de bouwstenen

Wij hebben al de nodige kritische kanttekeningen geplaatst bij de formulering en toetsing van de opgaven. Vanzelfsprekend heeft dat ook gevolgen voor de beoordeling van de oplossingsrichtingen. In tabel 4 beperken wij ons tot een korte samenvatting van onze voorlopige conclusies ten aanzien van de in onze ogen meest kansrijke oplossingsrichtingen Noord, Midden+ en NOG Beter. Nogmaals: wij doen dat niet om te beweren dat dit de ultieme toetsing is maar om te laten zien dat de fundamenteel andere aanpak die de Commissie mer vraagt, naar onze overtuiging tot een heel andere afweging leidt.

Tabel 4 Voorlopige aangepaste beoordeling van de bouwstenen

Opgave/ doelstelling	Beknopte voorlopige toetsing
Bereikbaarheid/ leefbaarheid	
1. Terugdringen N-Z verkeer Zuid-Kennemerland	<ul style="list-style-type: none"> Ook Bouwsteen Noord (anders dan het Actualisatierapport stelt) kan dit probleem niet oplossen. Tegenover mogelijk licht positieve effecten in Vogelenzang staan deels ernstige negatieve effecten in Bennebroek (Rijksstraatweg Zuid en Glipperdreef, zie tabel 3 op blz. 11). Mogelijk heeft Bouwsteen Noord zelfs zeer negatieve effecten. De overige bouwstenen hebben geen relevant effect
2/6. Slechten van de Ringvaart als barrière/ ontsluiting bouwlocaties H'meer	<ul style="list-style-type: none"> Alle drie de bouwstenen bieden hier een behoorlijke oplossing. Er zijn wel verschillen (zie tabel 13, blz. 51 Actualisatiestudie) maar deze zijn in totaal zodanig gering dat (zonder een fatsoenlijke knelpuntenanalyse) geen voorkeur kan worden uitgesproken
3a. Verbinding N206-A4 t.b.v. bereikbaarheid Greenport	<ul style="list-style-type: none"> Bouwsteen Midden verbindt de N206 met de A4 in het hart van de Greenport en biedt daarmee de beste oplossing Bouwsteen Noord realiseert eveneens een verbinding N206-A4 maar aan de rand van de Greenport (is dus minder goed) NOG Beter draagt hier niets aan bij
3b. Leefkwaliteit kernen	<ul style="list-style-type: none"> Dit doel kan nu niet worden beoordeeld vanwege het ontbreken van een goede knelpuntenanalyse
4. Capaciteit wegenstructuur H'meer	<ul style="list-style-type: none"> Ook dit doel kan niet worden beoordeeld vanwege het ontbreken van een goede knelpuntenanalyse. Onduidelijk is welke samenhang dit doel heeft met het project.
5. Herstructureren wegenstructuur A44	<ul style="list-style-type: none"> Ook hiervan is onduidelijk welke samenhang dit doel heeft met het project. Evt kan het pakket NOG Beter hieraan iets bijdragen
• Wegenstructuur Sassenheim/ Voorhout	<ul style="list-style-type: none"> Alleen het pakket NOG Beter kan iets bijdragen aan deze doelstelling (zie bijlage 3 Actualisatiestudie)

Opgave/ doelstelling	Beknopte voorlopige toetsing
Ruimtelijke kwaliteit/ duurzaamheid	
<ul style="list-style-type: none"> • Voorkomen schade Natura 2000 	<ul style="list-style-type: none"> • Op grond van de huidige informatie ontstaat bij Bouwsteen Noord in dit opzicht (vanwege de extra stikstofdepositie) een knelpunt. Bouwsteen Noord is daarom wellicht niet eens uitvoerbaar/ vergunbaar (geldt niet bij de spoorvariant) • Bij de overige bouwstenen zijn er waarschijnlijk geen/ geringe effecten
<ul style="list-style-type: none"> • Behoud cultuurhistorisch landschap 	<ul style="list-style-type: none"> • Bouwsteen Noord leidt tot aanzienlijke negatieve effecten • Bij de overige bouwstenen is dat (op basis van de beschikbare informatie) niet of veel minder het geval
Uitvoerbaarheid	
<ul style="list-style-type: none"> • Kans op realiseerbaarheid (i.v.m. kosten) 	<ul style="list-style-type: none"> • Bouwsteen Noord is erg kostbaar. De financiële uitvoerbaarheid is niet veiliggesteld. Dat geldt in nog veel grotere mate voor de spoorvariant. • Bouwsteen Midden+ en het pakket NOG zijn wellicht goedkoper (in ieder geval goedkoper dan de spoorvariant) en daardoor eerder uitvoerbaar. Van deze bouwstenen zijn echter geen goede kostenschattingen beschikbaar (Midden+ is in de Actualisatiestudie niet meegenomen; voor NOG Beter zijn onjuiste uitgangspunten gehanteerd).

Conclusies

De bovenstaande analyse laat zien dat een aangepaste set van doelstellingen en een meer objectieve toetsing tot een geheel andere beoordeling van de bouwstenen leidt. Onze voorlopige analyse leidt tot de volgende conclusies:

- Bouwsteen Noord heeft geen enkel relevant voordeel ten opzichte van de andere twee oplossingsrichtingen.
- Bouwsteen Midden+ en het pakket NOG Beter scoren daarentegen op diverse belangrijke doelstellingen aanzienlijk beter dan Bouwsteen Noord. De vergelijking tussen deze beide oplossingsrichtingen laat zien dat ze allebei hun voor- en nadelen hebben. Een duidelijke voorkeur is nu niet te geven.
- De spoorvariant is vanwege het kronkelige verloop een tamelijk onzinnige variant en in verband met de extra hoge kosten bijzonder moeilijk uitvoerbaar. Ten opzichte van Bouwsteen Midden+ zijn er geen voordelen, alleen maar nadelen. Nader onderzoek naar deze variant is weinig zinvol.

Op basis van de beschikbare informatie is een definitieve keuze nog niet mogelijk. Duidelijk is wel dat er op dit moment geen enkele reden om Bouwsteen Midden+ en het pakket NOG Beter terzijde te schuiven. In tegendeel.