

Intergemeentelijk Structuurplan Leek-Roden

Voorstel voor een aanpak van de Studie Hoofdverkeersontsluiting Leek-Roden

Studie uit te voeren door de provincies Groningen en Drenthe naar alternatieven voor de hoofdontsluiting voor het structuurplangebied Leek-Roden

Datum 29 januari 2008
Status Vastgesteld door de colleges van gedeputeerde staten van Drenthe en Groningen na instemming van de Stuurgroep Ontwerpogave Leek-Roden

Proces tot nu toe

Ruim voor de start van de ontwikkeling van een Intergemeentelijk Structuurplan Leek-Roden (IGS) was een start gemaakt met een MER-studie, naar aanleiding van herbezinning van de hoofdwegstructuur en in verband met toekomstige ontwikkelingen. Startnotitie m.e.r. Roden/Leek-A7 d.d. 22-11-2002. Op zo'n ¾ van de rit is dat onderzoek stop gezet vanwege de plannen om een integraal plan te maken (IGS) voor de ontwerpogave Leek-Roden in het kader van de regiovisie Groningen-Assen. Besloten werd de hoofdinfrastructuur integraal onderdeel te laten zijn van het IGS. Dit onderzoek is derhalve ingeschoven in het planMER voor het IGS

Voor wat betreft de hoofdinfrastructuur is t.b.v. het IGS vroegtijdig een aantal uitgangspunten ontwikkeld: de T-structuur ondersteund door de A7 en A28, de schragende functie van Leek-Roden t.o.v. de stad Groningen en de brugfunctie richting Drachten en de aansluiting op het Kolibri HOV-netwerk.

Uitgangspunt is ook terughoudend om te gaan met het inplannen van nieuwe infrastructuur.

Als onderdeel van het planproces heeft een werkgroep verkeer, bestaande uit deskundigen van betrokken partijen en externe deskundigen zich gebogen over de hoofdontsluiting van het plangebied. Uiteenlopende mogelijkheden voor de infrastructuur zijn opgenomen in de vier modellen die zijn onderworpen aan een Strategische Milieubeoordeling (SMB, thans planMER geheten). De resultaten van het onderzoek zijn verwerkt in het document "SMB Ontwerpogave Leek-Roden, werkrapport verkeer en vervoer", Arcadis 23 juni 2006. De resultaten van de studie zijn verwerkt in het IGS.

Belangrijke conclusies zijn o.m.:

De autonome ontwikkelingen zorgen per saldo voor een groei van de intensiteiten van ca. 25%.

- alleen al op grond van de autonome ontwikkeling is nieuwe hoofdinfrastructuur nodig vanuit het grondgebied van Roden en Leek naar de A7;
- de vier ruimtelijke modellen hebben weinig invloed op de behoefte aan nieuwe infrastructuur
- De JP Santeeweg blijft noodzakelijk voor de uitwisseling tussen beide kernen en niet voor doorgaand verkeer.
- Een westelijke omlegging bij Leek ontlast de bestaande wegen mits o.a. de omlegging van voldoende kwaliteit is en mits het verkeer van en naar Roden zo kort mogelijk op deze omlegging kan aansluiten door een goede verbinding met de Maatlanden.

In het voorontwerp IGS is de voorkeursoplossing opgenomen die verkeerstechnisch het best scoorde: Doorsteekweg, Westtangent en Wijkenweg. Een gearceerd gebied geeft daarin aan waarbinnen de nieuwe hoofdinfrastructuur zal moeten komen te liggen. De vier colleges van de betrokken partijen hebben ingestemd met (de hoofdlijnen van) het IGS.

In bijlage 2 van het voorontwerp-IGS is een variantenstudie opgenomen waarin zes alternatieve tracés voor het Rodense deel van de hoofdontsluiting worden gepresenteerd. Deze zes varianten vormen een selectie uit dertien eerdere varianten. De conclusie in die bijlage luidt dat variant 1 (Wijkenweg) verkeerstechnisch de beste oplossing is.

Inmiddels is duidelijk geworden dat de voorkeursvariant, met name het gedeelte "oost-westverbinding" door de Maatlanden, zowel bij de bevolking als politiek op grote bezwaren stuit.

Bestuurlijke afspraken

In een bestuurlijk overleg tussen de beide gemeenten, beide provincies en ministerie LNV/DLG is het voorgaande besproken. Door de provincies Groningen en Drenthe is aangeboden een nadere studie te verrichten naar de hoofdontsluiting waarin alle alternatieven worden onderzocht inclusief mogelijke varianten voor de 'omstreden' Wijkenweg. Hierbij is geen enkele variant op voorhand onbespreekbaar en wordt er niet alleen gekeken naar de verkeerskundige aspecten.

De volgende bestuurlijke afspraken zijn gemaakt:

- Er dient prioriteit te worden gegeven aan de westelijke ontsluiting van Leek.
- De noodzaak wordt erkend dat er een oplossing moet komen voor een oost-westverbinding tussen Roden en Leek.
- De lagere woningbouwaantallen, de prioritering van de binnendorpse mogelijkheden, evenals het kiezen van een fasering maken een nieuwe studie over de hoofdontsluiting niet alleen gewenst maar ook mogelijk. Deze studie zal worden uitgevoerd als onderdeel van het IGS in een interactief proces met alle betrokkenen.
- De studie zal onder verantwoordelijkheid van de samenwerkende provincies worden uitgevoerd waarin alle alternatieven zullen worden onderzocht, ook die alternatieven die tot nu toe niet zijn onderzocht.
- De studie zal tijdig gereed zijn zodat het resultaat in het ontwerp IGS kan worden opgenomen (uiterlijk april 2009).
- Gegeven toenemende verkeersproblematiek in Leek en Noordenveld zullen er tot de aanleg van een nieuwe hoofdontsluiting maatregelen moeten worden genomen waaraan beide gemeenten zullen meewerken.

Deze afspraken zijn door de colleges van B&W in een preadvies aan de gemeenteraden voorgelegd. Deze zullen 28 februari (Noordenveld) respectievelijk 31 maart (Leek) besluiten of ze met deze voorstellen voor het vervolgproces instemmen.

Doel van de studie

Bestuurlijke besluitvorming mogelijk maken over het Ontwerp IGS die er voor zorgt dat de bereikbaarheid van het gebied Leek-Roden ook op termijn gewaarborgd is.

Bestuurlijk/maatschappelijk draagvlak is daarvoor een belangrijk aandachtspunt. Dat voorstel behelst maatregelen voor een adequaat functionerende hoofdontsluiting waaronder een oplossing voor de oost-westverbinding tussen Roden en Leek.

Daarmee geeft de studie antwoord op veel vragen die in de inspraak naar voren zijn gekomen, over het hoe en waarom van de voorgestelde hoofdverkeersontsluiting in het Voorontwerp IGS. De studie wordt uitgevoerd met inachtneming van de resultaten van de behandeling in de gemeenteraden. De planning is hierop afgestemd. Hieronder volgen de voorgestelde processtappen om stapsgewijs antwoord te geven op deze vragen.

Eindresultaat van de studie

Het eindresultaat van de studie bestaat uit de volgende producten:

1. Studierapport: beoordelingskader, uitgangspunten, beschouwde alternatieven, resultaten analyses, voor- en nadelen. In dit studierapport wordt geen afweging gemaakt;
2. Verslag second-opinion op het studierapport;
3. Verslag opinieronde met maatschappelijke reacties op de in het studierapport gepresenteerde alternatieven;
4. Bestuurlijk voorstel: Op basis van de studie zullen de provincies een bestuurlijk voorstel voorbereiden: in dit voorstel wordt op basis van aspecten op het gebied van verkeer, milieu, landschap en stedenbouw en mede gelet op de maatschappelijke reacties een gezamenlijk voorstel voor een voorkeursoplossing gedaan. De betrokken gedeputeerden van Groningen en Drenthe zullen dit voorstel, na bespreking met hun colleges, aanbieden ten behoeve van besluitvorming in de stuurgroep IGS.

Voorstel voor aanpak

Uitgangspunten

We starten vanuit een achterstandssituatie. Mensen met bezwaren tegen de plannen hebben duidelijk van zich laten horen zowel met berichten in de media als met een groot aantal ingediende bezwaarschriften. Hier en daar zijn echter ook positieve geluiden te horen.

In de publieke beeldvorming overheerst desondanks het onbegrip voor de noodzaak van woningbouw en infrastructuur, laat staan voor de voorgestelde oplossingen. Het vraagt een intensief en zorgvuldig proces om in deze situatie verandering te brengen en constructief aan een oplossing te kunnen werken. Er moeten geen overdreven verwachtingen worden gewekt over de kansen om uit te komen op oplossingen met een breed draagvlak. Maar tenminste moet geprobeerd worden begrip te krijgen voor het feit dat handhaving van de bestaande infrastructuur op termijn evenzeer een ongewenste situatie oplevert, niet alleen voor verkeer maar ook voor bevolking en landschap.

De aanpak die wij voorstellen stoelt op twee peilers:

- **interactief:** belanghebbenden en raden/staten stapsgewijs meenemen bij het zoeken naar een oplossing, openstaan voor hun inbreng en bereid zijn die op hun merites te beoordelen;
- **transparant:** onderscheid maken tussen feiten en (waarde)oordelen, analysemateriaal beschikbaar stellen voor second-opinion, kiezen voor een externe procesmanager die los staat van de betrokken partijen. Daarbij hoort ook duidelijkheid geven op grond van welke argumenten en gegevens wij concluderen dat de bestaande infrastructurele situatie op termijn onhoudbaar is.

Voor ons als betrokken overheden staat vast dat er een westelijke ontsluiting om Leek moet komen, omdat dat een wezenlijke bijdrage levert aan de oplossing van het verkeersleefbaarheidsprobleem in Leek. Ook erkennen wij de noodzaak dat er een oplossing moet komen voor een oost-westverbinding tussen Roden en Leek. Centraal staat de vraag hoe die oplossing er uit moet zien. Wij zijn bereid opnieuw te kijken naar mogelijke alternatieven en die op relevante aspecten te bekijken.

Dit betekent dat het communicatieproces met de omgeving zodanig moet worden opgezet dat:

- in het proces door belanghebbenden aangedragen alternatieven op tafel komen en mee onderzocht worden;
- in het proces door belanghebbenden aangedragen argumenten op tafel komen zodat in de studie daarop gereageerd kan worden;
- belanghebbenden tijdig kennis kunnen nemen van de feitelijke uitkomsten van de studie;
- er ruimte is voor second-opinion;
- er in de loop van het proces een meningspeiling over de nieuw onderzochte alternatieven kan plaats vinden.

te volgen stappen

In de aanpak wordt een aantal stappen onderscheiden die achtereenvolgens interactief worden doorlopen. Onder het kopje 'organisatie' zal nader worden ingegaan op personele invulling en doelgroepen in het interactief proces. De bedoelde stappen zijn:

1. beoordelingskader: benoemen uitgangspunten, te onderzoeken aspecten en beoordelingscriteria;
2. uitgangssituatie: aangeven waarom de overheden ervan overtuigd zijn dat er over 10-15 jaar een onacceptabele situatie is als we de bestaande infrastructuur niet wijzigen;
3. ontwikkelen alternatieven: welke mogelijke oplossingen zijn er voor de oost-westverbinding tussen Roden en Leek (zowel alternatieven die overheden reëel vinden als alternatieven die het maatschappelijk veld aandraagt);
4. analyse alternatieven: wat zijn feitelijk de scores van die alternatieven op de gezamenlijk benoemde aspecten en beoordelingscriteria; welke conclusies zijn op basis van die feiten te trekken over de sterke en zwakke punten van elk alternatief;
5. afronden rapport over stap 1 t/m 4, beschikbaar stellen voor second-opinion;
6. opinieronde over de in het rapport onderzochte alternatieven;
7. bestuurlijk voorstel (met als bijlagen: studierapport, verslag second-opinion, verslag opinieronde), dat via de colleges van GS wordt aangeboden aan de stuurgroep IGS.

In het kader van het IGS en de Strategische Milieubeoordeling zijn studies uitgevoerd waarin tal van varianten zijn bekeken. De daaraan ten grondslag liggende analyses staan naar ons oordeel op zich niet ter discussie. Wel is een actualisatie van de cijfers nodig vanwege de lagere woningbouwopgave en vanwege de sterkere inzet op binnendorpse locaties. Bij het doorrekenen en analyseren van de alternatieven gaan wij uit van de actuele voorstellen voor woningbouwlocaties die dit voorjaar in het kader van bijstelling van het IGS worden ontwikkeld. Ook is de kans aanwezig dat nieuwe aspecten en/of nieuwe alternatieven onderzocht moeten worden. In dat geval zal voor die onderdelen aanvullend onderzoek moeten plaatsvinden. Op basis van nieuwe modelberekeningen zullen ook de daarop gebaseerde verkeersanalyses geactualiseerd moeten worden.

Afstemming qua communicatie, inhoud en planning gebeurt in elk geval tussen de procesmanager van deze studie en de projectleider IGS. In de fase van het ontwikkelen van alternatieven zal er nog geen uitsluitel zijn over hoe de kleinere woningbouwopgave doorwerkt in de woningbouwlocaties. In die zin zal met verschillende scenario's rekening moeten worden gehouden. Daarbij zoeken we naar een logische samenhang tussen woningbouwlocaties en ontsluitingsstructuren die bij elkaar passen. Dit vergt een goede wisselwerking tussen de studie hoofdontsluiting en de werkzaamheden voor het IGS en de PlanMER. Alternatieven die door belanghebbenden worden ingebracht zullen in goed overleg met hen worden uitgewerkt ten behoeve van te verrichten analyses.

Bij het beoordelen en afwegen van oplossingen kijken wij niet alleen naar verkeerskundige aspecten, maar juist nadrukkelijk naar milieu-aspecten, aantasting van het landschap, mogelijkheden tot

compensatie/mitigatie, stedenbouwkundige kwaliteit. Deskundigen op die terreinen worden in de studie betrokken en hebben zitting in de werkgroep. Concrete gegevens worden uit het PlanMER betrokken. Hiervoor is wisselwerking qua planning en inhoud met de PlanMER voorzien, in het bijzonder waar het gaat om het vaststellen van het beoordelingskader en later de analyse van alternatieven. De PlanMER wordt zodanig opgezet dat deze de benodigde analyse-informatie kan leveren. Mocht er desondanks sprake zijn van een alternatief waarover de PlanMER onvoldoende informatie kan leveren dat wordt dit ondervangen door aanvullend onderzoek te laten verrichten.

Verder wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen het feitenmateriaal dat de studie oplevert en de conclusies die aan die feiten verbonden worden. Dit maakt het mogelijk discussies met belanghebbenden zuiver te houden: gaat het over de feiten of de beoordeling van die feiten. Om die reden kiezen wij er ook voor om in de studie zelf nog geen afweging te maken, maar daarvoor een aparte bestuurlijke notitie op te stellen.

Dit laat onverlet dat bij de start van het proces duidelijkheid wordt geboden over de randvoorwaarden die de provincies hanteren.

De inschatting is dat de betrokken belanghebbenden een andere deskundige willen inschakelen om hen te adviseren. Wij hebben belang bij een correcte beeldvorming, door helderheid te geven over uitgangspunten, werkwijze en analyseresultaten. In het interactief proces zit daarom de mogelijkheid van een second-opinion. Die wordt gefaciliteerd door het beschikbaar stellen van het studierapport en van een passend budget dat voldoende is om het studierapport te laten beoordelen door een terzake deskundige. Denkbaar is dat zo'n deskundige in overleg met, of zelfs op voorspraak van belanghebbenden wordt aangezocht en op ad hoc-basis één of twee keer een gesprek heeft met de werkgroep. Denkbaar is ook dat zo'n deskundige al in de fase van het opstellen van beoordelingskader en alternatieven wordt ingeschakeld. De informatieronde ten tijde van stap 3 biedt daarvoor de gelegenheid. Bedoeling van de second-opinion is niet om al het analysewerk compleet te laten overdoen. Het verslag van de second-opinion wordt toegevoegd aan het materiaal op basis waarvan een bestuurlijk voorstel wordt gemaakt.

Wij willen belanghebbenden in een opinieronde de gelegenheid geven hun oordeel te geven over de in het studierapport onderzochte alternatieven. Het verslag van die opinieronde zal eveneens toegevoegd worden aan het materiaal op basis waarvan een bestuurlijk voorstel wordt gemaakt.

Nu is nog niet bekend hoeveel alternatieven in de studie bekeken zullen moeten worden. Wij houden er rekening mee dat er een groot aantal (sub)varianten in beeld komt. Ter wille van de overzichtelijkheid stellen wij voor in dat geval de vier tot zes meest prominente alternatieven te selecteren die de hele scope aan alternatieven vertegenwoordigen. Die worden uitgebreid geanalyseerd en daarover wordt ook de mening van belanghebbenden gevraagd.

Voor een reële vergelijking dienen de alternatieven steeds dusdanig te zijn ingevuld dat zij daadwerkelijk in redelijkheid bijdragen aan een oplossing voor de geconstateerde verkeersproblemen. Behoud van de bestaande situatie is in onze ogen geen optie maar wordt ter wille van een goede vergelijking wel meegenomen. Verbetering van de infrastructuur door uitbreiding van bestaande wegen kan wel een te onderzoeken alternatief zijn.

Op basis van het studierapport, het verslag van de second-opinion en het verslag van de opinieronde stellen de provincies gezamenlijk een bestuurlijk voorstel op. Nogmaals wordt benadrukt dat in dat voorstel een afweging wordt gemaakt op basis van verkeersaspecten, milieuaspecten, landschap en stedenbouw. Na bespreking in de beide colleges van GS zullen de betrokken gedeputeerden verkeer

en vervoer van Groningen en Drenthe dit voorstel aanbieden ten behoeve van besluitvorming in de stuurgroep IGS. Voorstel is dat het besluit van de stuurgroep in een laatste informatieronde wordt teruggekoppeld aan belanghebbenden. Wij gaan er vanuit dat de besluitvorming in de stuurgroep en terugkoppeling daarover naar belanghebbenden niet alleen de hoofdontsluiting maar het gehele IGS betreft.

Planning

Zie uitgewerkte planning in de bijlage. Op hoofdlijnen:

februari 2008	Start opdracht
maart 2008	stap 1 en 2: Beoordelingskader en Uitgangssituatie
april 2008	stap 3: Ontwikkelen alternatieven (informatieronde samen met IGS)
mei-aug. 2008	stap 4: Analyse alternatieven, input vanuit PlanMER
september 2008	stap 5: Afronden studierapport over 1 t/m 4 (informatieronde)
sept/oktober 2008	stap 5b: Second-opinion
oktober 2008	stap 6: Opinieronde
december 2008	stap 7: Bestuurlijk voorstel t.b.v. stuurgroep IGS, gevolgd door informatieronde ter terugkoppeling van het besluit van de stuurgroep IGS
april 2009	Vaststelling Ontwerp IGS door colleges van B&W Leek en Noordenveld

Deze planning is erop afgestemd dat inhoudelijk werk start en rekening wordt gehouden met de besluiten die de gemeenteraden van Noordenveld en Leek eind maart nemen over het vervolgproces IGS.

Deze planning zal bij de start van de studie in nauw overleg met de projectleiders IGS en PlanMER verder worden uitgewerkt en afgestemd. Zowel voor wat betreft communicatie als voor wat betreft inhoud. Zoals eerder opgemerkt wordt er ook gaande de studie frequent afgestemd qua communicatie, inhoud en planning.

Organisatie

project-organisatie

procesmanager:

Is in opdracht van de provincies verantwoordelijk voor het interactief proces en geeft daaraan leiding. Hij levert aanvullend aan de werkgroep een bijdrage aan de verkeerskundige analyses op basis van modelberekeningen door verkeersadviesbureau. Stemt proces en inhoud af met de projectleider IGS en PlanMER en neemt deel aan de werkgroep.

De procesmanager heeft een spilfunctie en moet leiding geven aan het interactief proces. Om die reden wordt gezocht naar iemand die boven de materie staat, naast/boven de partijen staat, geen belang heeft bij een bepaalde uitkomst van de studie en stevig in de schoenen staat. Gelet op de reeds gerezen commotie rond het IGS wordt voorgesteld voor deze studie een extern procesmanager in te schakelen.

werkgroep:

Er wordt een ambtelijke werkgroep geformeerd onder voorzitterschap van één van de provincies. Ook de gemeenten nemen hierin deel. De groep begeleidt de procesmanager en een apart verkeersadviesbureau en bereidt bestuurlijke besluitvorming voor. Zorgt tevens voor afstemming met de projectgroep IGS, met name ten behoeve van het MER.

De werkgroep zorgt ook voor het uitvoeren en op schrift stellen van de analyses in een studierapport. Uitgangspunt is dat elk van de deelnemende overheden hiervoor ambtelijke capaciteit ter beschikking stelt.

In de werkgroep zal expertise op het gebied van verkeer, stedenbouw, milieu, natuur en landschap met tenminste één deelnemer vertegenwoordigd zijn. De voorkeur wordt gegeven aan een compacte werkgroep. Daarom zal in onderling overleg worden vastgesteld welke overheid welke expertise inbrengt.

verkeersadviesbureau

Voor modelberekeningen wordt een verkeersadviesbureau ingeschakeld. Dit zorgt voor doorrekening van de nieuwe alternatieven en herberekening van reeds eerder beschouwde alternatieven op basis van gewijzigde uitgangspunten. In totaal gaat het om vier tot zes alternatieven die gedegen bekeken worden. Dit bureau zal alleen op ad hoc basis in de werkgroep uitgenodigd worden, ter bespreking van uitgangspunten en modelresultaten.

doelgroepen in het interactieve proces

Belanghebbenden/maatschappelijke organisaties: relevant zijn bewonersorganisaties, bedrijfsleven, LTO, natuur- en milieuorganisaties en verkeersveiligheidsorganisaties. De precieze communicatievorm vergt nadere uitwerking in overleg met de aan te trekken procesmanager. Een goede communicatie is cruciaal. Gezien de weerstand die het Voorontwerp IGS heeft opgeroepen, staan we vooralsnog op achterstand. Daarom wordt voorgesteld de procesmanager te ondersteunen met een communicatiebudget/-bureau.

Voorlopige planning studie hoofdontsluiting Leek-Roden

studie hoofdontsluiting		bijstelling IGS	plan MER
	<p>inhoudelijke stap</p> <p>communicatieproces</p> <p>(streven is publieke rondes zoveel mogelijk te combineren met IGS om betrokkenen niet te overladen met sessies)</p>	(nog niet precies bekend ten tijde van opstellen studievoorstel)	
febr	<p>start opdracht opdrachtverlening procesmanager</p>		<p>fase 1 - basismateriaal, onderlegger t.b.v. analyse in fase 2</p>
mrt	<p>1. beoordelingskader (in wisselwerking met PlanMER)</p>		
mrt	<p>2. uitgangssituatie</p>		
apr	<p>3. ontwikkelen alternatieven</p> <p>- uitwerking alternatieven in overleg met belanghebbenden en in wisselwerking met IGS - informatie omtrent opzet alternatieven leveren aan PlanMER en IGS</p>	informatieronde, samen met IGS	informatieronde, samen met studie hoofdontsluiting (nieuwe woningbouwlocaties in wisselwerking met alternatieven hoofdontsluiting)
mei/aug	<p>4. analyse alternatieven</p> <p>- doorrekening 4 - 6 alternatieven, ook eventuele reeds onderzochte alternatieven - modelresultaten leveren aan Plan MER t.b.v. analyse niet-verkeerskundige aspecten</p>		<p>fase 2 - modelresultaten uit studie hoofdontsluiting verwerken - analyses infrastructuur alternatieven op niet-verkeerskundige aspecten - resultaten aanleveren aan studie hoofdontsluiting</p>
begin sept.	<p>5. afronden studierapport over stap 1 t/m 4</p>	informatieronde + studierapport aanbieden voor second-opinion	
eind sept	<p>- ontvangst verslag second-opinion</p>		
okt	<p>6. opinieronde onderzochte alternatieven</p> <p>- verslag opinieronde met maatschappelijk oordeel per alternatief</p>	opinerende	
dec	<p>7. bestuurlijk voorstel</p> <p>- na bespreking in colleges GS aanbieden aan stuurgroep IGS - bijlagen: studierapport verslag opinieronde verslag second-opinion</p>	informatieronde over besluit stuurgroep IGS	informatieronde over besluit stuurgroep IGS?