

DG Ruir
drs. C.B

Advies 'Centrale As'

Datum	Kenmerk
1 juli 2008	2008060881

Geachte heer K.,

In uw brief van 6 juni 2008, vraagt u mij advies over de landschappelijke inpassing van de nieuw aan te leggen autoweg, 'De Centrale As' in Fryslân, waarvan het tracé deels loopt door het Nationaal Landschap de Noordelijke Wouden.

Het advies is op de volgende manier tot stand gekomen. Op 20 juni jl. heb ik mij uitgebreid laten informeren door medewerkers van de projectorganisatie 'De Centrale As', ik heb kennis genomen van de plannen zelf en er is een locatiebezoek gebracht. Omdat de adviesaanvraag is gericht aan de Rijksadviseur voor het Landschap en omdat er geen vergadering van het College meer plaatsvindt heb ik, gemandateerd door de rest van het CRA, dit adviestraject voor mijn rekening genomen.

In de vraag die mij is voorgelegd wordt het accent gelegd op de inpassing van de weg in het landschap en het behoud en versterking van de kernkwaliteiten.

I De adviesaanvraag

De adviesaanvraag is als volgt geformuleerd:

- Wat is de visie van de Rijksadviseur voor het Landschap over de Inpassingsvisie en het Concept Landschapsplan voor de Centrale As?
- Dragen de maatregelen voor inpassing, compensatie en mitigatie, die door de provincie worden voorgesteld, voldoende bij aan het uitgangspunt "behoud en versterking van de kernkwaliteiten"?
- Welke planonderdelen vindt u prioritair? Heeft u vanuit dat oogpunt nog suggesties ten aanzien van de fasering van de uitvoering?
- Zijn er concrete aanvullingen op de voorliggende visie en het concept Landschapsplan?
- Heeft u verdere suggesties voor afspraken/garanties ten aanzien van de kwaliteitsborging?

Over de landschappelijke inpassing van het bedrijventerrein op de locatie Quatrebras wordt in een later stadium advies gevraagd.

II Het beleidsvoornemen

Op basis van het ons verstrekte materiaal en het terreinbezoek schetsen wij het voornemen van 'De Centrale As' en de relevante beleidscontext, alsmede de kernkwaliteiten van het te doorsnijden Nationale Landschap.

Het tracé

De Centrale As is een autoweg 2*2 die loopt van Dokkum naar Drachten en ligt in het Nationale Landschap de Noordelijke Wouden. Nieuwe grootschalige infrastructurele projecten zijn conform het Nota Ruimtebeleid niet toegestaan in de Nationale Landschappen. Voor wat betreft de Centrale As heeft minister Cramer bij brief d.d. 22 april 2008 aan de Tweede Kamer kenbaar gemaakt dat zij, gezien het feit dat haar ambtsvoorgangers als ministers van VROM alsook de eerdere ministers van LNV de keuze voor de Centrale As in het streekplan Fryslân hebben geaccepteerd, de besluitvorming van de provincie Fryslân respecteert. De minister heeft daarmee ingestemd met de aanleg van een autoweg 2*2. De minister van VROM heeft gezegd de Centrale As te beschouwen als een ultieme ontwerpopgave voor de regio.

De kernkwaliteiten

In de Nota Ruimte geeft het Rijk voor dit Nationale Landschap de Noordelijke Wouden de volgende 3 kernkwaliteiten:

- strokenverkaveling met een lengte-breedte verhouding van 3:1 – 5:1
- een hoge mate van kleinschaligheid;
- reliëf in de vorm van ruines en dijkwallen

Deze kernkwaliteiten van dit Nationale Landschap zijn als volgt verder uitgewerkt door de provincie in het streekplan:

- Kleinschalig patroon van lintbebouwing, houtwallen, elzensingels met geleidelijke overgangen naar open enclaves daartussen en plaatselijke esgronden.
- Relatief dicht netwerk aan houtwallen en elzensingels.
- Afwisseling van schaal en beperkt reliëf
- Opstreckende stroken met gevarieerde lengte – breedte verhouding van gemiddeld 4:1 a 5:1 tot (plaatselijke on) regelmatige blokverkaveling.
- Structurerende elementen als beplantingen, aardkundige elementen (pingoruïnes, dobben), lintdorpen, wegen en laanbeplanting
- Specifieke vormen van esstructuren.

De opgave

Was het project 'de Centrale As' in eerste instantie een weg, gericht op bereikbaarheid, verkeersveiligheid en leefbaarheid van de dorpen, inmiddels is 'de Centrale As' uitgegroeid tot een integraal gebiedsontwikkelingsproject met een oppervlakte van 7000 ha. Deze verandering van de scope van het project kan mede zijn ingegeven door de afwijzing van de MIT-subsidie voor het project door de minister van V&W die stelt dat het bij de Centrale As Dokkum-Nijega/Garyp meer om een gebiedsontwikkelingsproject dan een verkeersproject gaat¹. Na vaststelling van het voorkeursracé in 2006 door het centrum van de regio, hebben de provincie Fryslân en de betreffende gemeenten Tytsjerksteradiel, Dantumadeel en Dongeradeel voor de Centrale As een Inpassingsvisie opgesteld. Deze Inpassingsvisie is de basis voor het inmiddels opgestelde concept Landschapsplan. Het Landschapsplan zal op zijn beurt weer een bouwsteen vormen voor een aangekondigd Inpassingsplan.

¹ Brief van minister Eurlings over de MIT-aanvraag Centrale As aan de CdK Friesland, dd 29 augustus 2007,

Inpassingsvisie en het landschapsplan

Inzet in de Inpassingsvisie voor het tracé van de Centrale As is het 'ongedeelde landschap'. De weg is in principe ondergeschikt aan het landschap dat wordt doorkruist. De weg voegt zich waar mogelijk in het landschap, waarbij rekening wordt gehouden met de verschillende landschapstypen. Op de Centrale As zullen geen lantaarnpalen worden gebruikt, waar dat niet nodig is

III Reactie en Advies

Rijksbetrokkenheid

De reden waarom het Rijk wordt betrokken bij de Centrale As, is het feit dat het tracé van de weg na uitvoerig onderzoek wordt voorgesteld door het Nationaal Landschap de Noordelijke Wouden. Binnen de Nationale Landschappen wordt, vanuit de in de Nota Ruimte geformuleerde 'Resultaatverantwoordelijkheid', kritischer door het Rijk gekeken dan daarbuiten. Voor de Centrale As ligt er daarmee een evident Rijksbelang.

De keuze voor het tracé is na uitvoerig onderzoek geselecteerd. Andere modellen, waar de weg meer langs de flanken van het gebied zou lopen, werden om diverse redenen, o.a. de aanwezigheid van de EHS, minder geschikt geacht.² Ik heb kennis genomen van de tracékeuze en heb mij conform de opdracht geconcentreerd op de inpassing.

Toch wil ik, buiten deze vraagstelling om, de volgende, wat meer algemene, observaties met u delen: Voor de Nationale Landschappen is er ingezet op een ruimtelijk beleid dat kort gekarakteriseerd wordt door 'Ja,mits' in combinatie met een migratiesaldo 0. De Provincie Fryslân heeft er bewust voor gekozen "in het ruimtelijk beleid geen onderscheid te maken tussen gebieden in of buiten de Nationale Landschappen³." Zowel binnen als buiten de Nationale Landschappen wil de provincie inzetten op ruimtelijke kwaliteit. In een aantal andere provincies is een vergelijkbare lijn ingezet waaruit een grote angst voor iedere vorm van 'planologische schaduwwerking' spreekt. Fryslân is evenmin voornemens een provinciale verordening voor de bescherming van specifieke kwaliteiten op te stellen en moet dus vertrouwen op het achteraf corrigeren van ongewenste ontwikkelingen⁴. Argumentaties als die rond de Centrale As roepen (in elk geval bij mij) de vraag op of ook striktere bescherming van landschappen überhaupt tot ons instrumentele repertoire behoort, als dit een planologische praktijk is die past bij aanwijzing tot Nationaal Landschap. Zo lijken Nationale Landschappen binnen onze spelregels en in deze bestuurscultuur eigenlijk niet veel meer te zijn dan een *branding* van een gebied.

Daarnaast is het mij opgevallen dat 'geluid' in relatie tot dit Nationale Landschap geen rol lijkt te spelen. Ik wil u graag in overweging willen geven de kernkwaliteiten van Nationale Landschappen uit te breiden met ook indirecte ruimtelijke kwaliteiten als rust, duisternis en stilte. Dit zou discussies als onderhavige diepgaand beïnvloeden.

Compensatie en mitigatie

Het aanleggen van nieuwe grootschalige infrastructuur is conform de Nota Ruimte niet toegestaan in Nationale Landschappen. De voorgestelde 2*2 autoweg en een dergelijk kleinschalig coulisselandschap staan op gespannen voet met elkaar. Het 'inpassen' van een dergelijk groot element in een kleinschalig landschap kan niet onzichtbaar (en ook niet onhoorbaar!) plaatsvinden. Er zal altijd een forse ingreep in het Nationaal Landschap nodig zijn, die inbreuk doet aan de kernkwaliteiten van het landschap. Aangezien

² Friese natuurorganisaties, oa. It Fryske Gea en de Friese Milieufederatie bepleiten nog steeds een alternatief dat voor 75% langs bestaand tracé voert, met rondwegen om de dorpen. Daarmee wordt het Nationaal Landschap zo min mogelijk doorsneden. (Noorderbreedte 2008-3) Dit alternatief is echter buiten beschouwing gelaten in dit advies, omdat dat niet tot de opdracht behoorde.

³ 'Om de kwaliteit van de ruimte', streekplan Fryslân 2007, hst 2.7.4. p. 120

⁴ Ruimte met Karakter, Sturen op de kwaliteit van het cultuurlandschap, Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed, pp 35, Den Haag, 2008

de keuze voor de aanleg al is gemaakt, is er een grote inspanning nodig om te pogen de nieuwe weg zoveel mogelijk in overeenstemming te brengen met de kernkwaliteiten van het gebied, alsmede een fors pakket van mitigerende en compenserende maatregelen te nemen.

Ook vanuit de ecologie kent de aanleg van de weg vele indirecte effecten. Er zijn veel specifieke oplossingen noodzakelijk (bruggen, tunnels, aquaduct, oversteekzones) om een zo goed mogelijke mitigatie van de effecten op de natuurlijke omgeving van de weg te realiseren.

De onvermijdelijke verliezen aan natuur en landschap door aanleg van de weg, worden in de plannen gecompenseerd door aanleg van nieuwe natuur, aanleg en herstel van vele kilometers singels, alsmede de aanleg van een robuuste ecologische hoofdstructuur ter hoogte van De Valom. Ik stem van harte in met dit mijns inziens noodzakelijke pakket aan compenserende en mitigerende maatregelen en ben verheugd dat de kosten hiervoor standaard zijn opgenomen in de totaalkosten van het plan. Ook voor deze noodzakelijke accessoires van de weg is dus budget beschikbaar. De aanleg van de weg zelf en de accessoires zijn even belangrijk en moeten uit een hand worden ontworpen ; dergelijke accessoires kunnen de weg een eigen identiteit te geven. Wel is het zaak de kwaliteit van de ontwikkeling te garanderen en gedachten te ontwikkelen over fasering en wat te doen als delen van de ambitie niet worden gehaald.

De financiën voor de gebiedsontwikkeling en de landschappelijk inpassing daarentegen zijn deels nog niet benoemd en waar dit wel het geval is, lijken ze aan de krappe kant. Om te waarborgen dat ook bij de gebiedsontwikkeling (7000 ha) voldoende budget beschikbaar is, is het aan te bevelen bij de uitvoering van deze maatregelen, met name die welke op de lange termijn spelen, waarborgen te creëren, maatregelen te prioriteren en te faseren om geen afbreuk te doen aan de gestelde kwaliteitsambities.

Positieve neveneffecten

Met het aanleggen van de Centrale As, worden de wegen in de flanken van het gebied afgewaardeerd; het versterken van een centrale ontsluiting gaat gelijk op met het versoberen van de infrastructuur in de flanken. Sommige wegen zullen worden 'geknipt' en er zijn plannen om bepaalde wegen te *downgraden*. Deze communicerende vaten kunnen in de informatie naar de omgeving toe steviger worden aangezet, om de steun van de bevolking voor het plan te vergroten. Ook voor de communicatie over de aanpak van de dorpskernen (het project: 'kansen voor de kernen') waar het oude tracé van de weg in de dorpen opnieuw wordt ingericht volgens de regels van de 'Shared Space', zou ik eenzelfde communicatiestrategie willen aanbevelen. Neem de bevolking op een duidelijke wijze mee in het planproces. Wees open over de negatieve effecten en toon ze ook de voordelen van de komende ingrepen.

Weg en landschap

Er is door de provincie Fryslân zeer veel energie gestoken in de landschappelijke inpassing van de weg. De weg poogt in zijn tracering, lengteprofiel en dwarsprofiel zich aan te passen aan het zeer kleinschalige doorsneden landschap. Dit is een legitieme ontwerpopvatting. Gewaakt moet worden dat niet de grens van een overdaad aan politieke correctheid wordt overschreden en niet bestuurlijk schuldgevoel en schaamte een overheersend motief bij het wegontwerp gaan worden. De weg is door de keuze van het tracé een realiteit geworden. Er moet ook met een zeker cultureel zelfbewustzijn worden ontworpen vanuit de weg zelf. Hoe en waar begint de Centrale As, wat is de continuïteit van de weg, wat is de kwaliteit en de beleving vanuit de weg? Voorzie ook de weg van een eigen identiteit, die kan niet alleen een afgeleide zijn van het doorkruiste landschap. Er is nu vooral vanuit de traagheid van het landschap gedacht. Denk ook vanuit de snelheid van de gebruiker van de weg; denk vanuit 100km/u en wat dat betekent voor de beleving van de omgeving. Het ideale wegontwerp weet beiden te verbinden. Te veel focus op inpassing

alleen kan tot een bijzonder teleurstellend resultaat leiden⁵. Het aanbrengen van kruisende beplantingen over de weg en het inpassen in de kleine kamers leidt niet automatisch tot een plezierige beleving. Het imiteren van het cultuurlandschap in het snelweglandschap zal niet zonder meer leiden tot het gewenste 'ongedeelde landschap'. Alleen een precisieslag in het ontwerp kan deze zaken op een betekenisvolle manier verbinden.

De verkeersknooppunten in het huidige voorstel (Sumar, Veenwouden – Zwaagwesteinde) zijn fors opgezet en verstoren de kleinschaligheid. Onderzoek de mogelijkheden om deze knopen bescheidener te maken, beter te stroomlijnen en beter in te passen in het bestaande landschap. Daarnaast wil ik benadrukken om respectvol om te gaan met het onderliggende bestaande wegennet. Respecteer en behoudt de oude structuren zo veel mogelijk waar de nieuwe infrastructuur deze snijdt.

Het op maaiveld of onder maaiveld aanleggen van de weg heeft mogelijk grote effecten op de landschappelijke onderlegger. Vanwege de benodigde drooglegging van de weg, zal het waterpeil naar alle waarschijnlijkheid op bepaalde trajecten verlaagd moeten worden. Ook bestaat het gevaar, vanwege doorsnijdingen en nieuwe bermsloten, dat watersystemen met elkaar verbonden worden.

De basis van de bijzondere kwaliteiten van het gebied is onder andere de aanwezigheid van de zandondergrond in combinatie met keileem dicht onder de oppervlakte. Dit heeft een betere waterhuishouding en ontsluiting van het gebied lange tijd voorkomen en heeft geleid tot een beheer van het gebied waarbij de boeren de toring naar de nering hebben gezet. Deze aanwezigheid van de keileem zal op lokaal schaalniveau bij technische uitwerking van de weg tot de nodige problemen leiden, die uiteindelijk op het landschap 'verhaald' worden.

Tenslotte vraag ik aandacht voor de beheersfase van de ontwikkeling van het snelweglandschap. Boeren zijn andere beheerders dan snelwegbeheerders.

Gebiedsontwikkeling

Zo gewetensvol er over de effecten van de weg is nagedacht zo vaag zijn de ideeën over de ruimtelijke expressie van de gebiedsontwikkeling. Er zit een vreemd verschil in detaillering tussen de visie op de wegaanleg, waar plannen tot en met de hop-overs voor de vleermuizen zijn uitgetekend, en de gebiedsontwikkeling, die blijft steken in vage vlekken en zones langs het hele wegtracé. Gebiedsontwikkeling slaat deels op de eerder genoemde mitigerende en compenserende maatregelen, maar ook op projecten die de economische structuur van de regio moeten verbeteren zoals uitbreidingsmogelijkheden van steden en dorpen en de aanleg van bedrijventerreinen. Bovendien is er een enorme overmaat aan 'zoekgebieden' voor deze structuurversterkende maatregelen ingetekend die naar mijn overtuiging zo snel mogelijk in gemeentelijke structuurplannen dient te worden gedecimeerd. Je kunt niet én geen specifiek beleid willen voeren voor Nationale Landschappen én tegelijkertijd de kat zo nauw op het economische spek binden als hier gebeurt.

Door de aanleg van de nieuwe weg ontstaan in het gebied veel restruimtes tussen de bestaande en de nieuwe infrastructuur. Deze gebieden zijn goed bereikbaar en daarmee potentieel ontwikkelingsgebied.

⁵ De geschiedenis van het ontwerp aan rivierdijken is een bruikbare analogie in dezen. In de jaren 80 werd het zgn 'uitgekiende' ontwerpen door de cie. Becht geïntroduceerd. Er werd sterk de nadruk gelegd op inventarisatie van waarden en vervolgens trachtte men door tracering van het enorme nieuwe dijklichaam zoveel mogelijk te ontzien. De maatschappelijke weerstand bleef onverminderd groot. De cie. Boertien maakte in de jaren 90 de diagnose dat RWS zijn centrale opgave, namelijk het maken van een mooie dijk, uit het oog was verloren. Vanaf dit advies is er hernieuwde aandacht voor het dijkontwerp zelf.

Natuurlijk zijn dergelijke plannen nog vaag en in de schoot van de toekomst verborgen maar dat ontslaat je niet van de plicht de mogelijke gevolgen ervan te overwegen en ontwerpend te onderzoeken. Ik zou willen pleiten voor het maken van een provinciaal Inpassingsplan voor het hele gebied in relatie tot de nieuwe Wro. Onderzoek de ruimtelijke ontwikkelingen die kunnen gaan plaatsvinden, geef prioriteit aan bepaalde ontwikkelingen. De manieren van omgang met de secundaire effecten van de weg, aanleg bedrijventerreinen, woningbouwlocaties, moeten in het provinciaal Inpassingsplan duidelijk worden beschreven, zodat corridorvorming door ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen voorkomen wordt.

Er zijn ook geen uitgewerkte ideeën over de aanleg en inpassing van de verschillende concreet voorgenomen bedrijventerreinen, woningbouwlocaties etc. in het Nationaal Landschap. Wel is het idee de toekomstige ontwikkelingen in te passen in het kleinschalige landschap, maar wat dat betekent voor het landschap is niet goed in beeld gebracht. Hoe worden de kernkwaliteiten van het kleinschalige landschap in dat soort processen geborgd, met de uitvoering van 7000 ha. gebiedsontwikkeling in het verschiet. Deze ingrepen zullen de kernkwaliteiten van het Nationaal Landschap evenzeer kunnen verstoren als de aanleg van de weg zelf. Aantasting van het landschap moet voorkomen worden of waar dat niet mogelijk is, gecompenseerd. In het inpassingsplan zullen ook de ontwikkelingsmogelijkheden ingeperkt moeten worden, ter beperking van schade en sturen op kwaliteit. In een latere fase raad ik het maken van een beeldkwaliteitplan aan in zake de geplande woon- en werkgebieden.

Als laatste overweging is het aanbevelenswaardig dat een onafhankelijke commissie (kwaliteitsteam) wordt geformeerd, die de borging van de plannen, de landschappelijke inpassing, de secundaire ruimtelijke ontwikkelingen, etc. gedurende lange tijd volgt. Dit team vormt het geheugen van het plan en waakt voor het vasthouden van het ambitieniveau. Zo wordt ten volle recht gedaan aan het waarborgen en versterken van de kwaliteiten van het Nationale Landschap.

met vriendelijke groet,

ir. D. S.
Rijksadviseur voor het Landschap