

## **Raad van State schrijft geschiedenis: capaciteit ontsluitende plattelandswegen bepalend voor vernietiging her-bestemming industriegebied SpaarneBuiten.**

Rinus Jaarsma

### De uitspraak

Op 8 november 2011 heeft de Raad van State een uitspraak gedaan over het bestemmingsplan "Woongebied SpaarneBuiten" (zie [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) / LJN: BU 3752). De Raad heeft de beroepen tegen het plan gegrond verklaard. Hiermee is het vaststellingsbesluit van 26 januari 2010 van de gemeenteraad van Haarlemmerliede en Spaarnwoude vernietigd.

### Het plan SpaarneBuiten

Met het bestemmingsplan SpaarneBuiten wilde de gemeente op het terrein van de voormalige scheepswerf van Spaarndam een woonwijk realiseren van circa 315 woningen, enkele commerciële voorzieningen, een jachthaven en een groengebied. In het vorige bestemmingsplan ("Spaarndam Zuid 1970") hadden de gronden een bestemming waarbij bedrijven voor handel en nijverheid waren toegestaan.

### Het plangebied

Spaarndam ligt in twee gemeenten. Spaarndam-West ligt in de gemeente Haarlem. Het plangebied ligt in Spaarndam-Oost, dat is het deel van het dorp ten oosten van de sluis tussen het water van de Mooie Nel en het IJ. Spaarndam-Oost heeft vier ontsluitingsroutes. Dit zijn de route over de Slaperdijk richting Haarlem (dwars door de oude kern van Spaarndam-Oost en –West), de route over de weg Zijkanaal C richting het westelijke havengebied van Amsterdam, de route over de Spaarndammerdijk richting Amsterdam en de route over de Lageweg en de Lagedijk, die via Penningsveer naar Haarlem leidt. Het plangebied grenst aan de Lageweg.

### De bezwaren

De Raad heeft de behandelde bezwaren onderscheiden in bezwaren van formele aard, bezwaren tegen het niet opstellen van een milieu-effectrapport en bezwaren tegen de verkeerskundige gevolgen. Die van formele aard zijn afgewezen en ook stemt de Raad in met het niet opstellen van een milieu-effectrapport voor dit plan.

De verkeerskundige bezwaren van de appellanten betreffen: (1) het uitgaan van onjuiste verkeersintensiteiten; (2) een onjuist vergelijkingskader voor de verkeersintensiteiten in de nieuwe situatie; (3) het niet geschikt zijn van de omliggende wegen voor de ontsluiting van het plangebied; (4) het niet uitvoerbaar zijn van de door de gemeenteraad voorgestelde maatregelen betreffende de ontsluiting van het plangebied, waardoor woningen en bedrijven op bepaalde tijdstippen onbereikbaar worden; (5) vrees voor verkeersoverlast en vermindering van de verkeersveiligheid en (6) een toename van de uitstoot van fijn stof als gevolg van het plan. Daarnaast is ingebracht dat het aantal verkeersbewegingen per woning is onderschat.

### De beoordeling door de Raad

Over de verkeerskundige bezwaren heeft de Raad een uitvoerige en gemotiveerde uitspraak gedaan (dit onderdeel omvat de helft van de 10 pagina's van de uitspraak). Hierbij zijn betrokken een viertal in opdracht van de gemeente uitgevoerde onderzoeken naar de verkeersafwikkeling, alsmede een 'deskundigenbericht' in opdracht van de Raad.

Wat betreft het vergelijkingskader: Voorop stelt de Raad dat zij niet meegaat in het standpunt van de gemeenteraad dat het plan qua verkeersafwikkeling alleen al aanvaardbaar is omdat het vorige plan voorzag in bestemmingen die nog hogere verkeersintensiteiten hadden kunnen genereren.

De verkeersintensiteiten zijn gebaseerd op onderzoek uit 2002, geactualiseerd in 2007. Uit dit laatste onderzoek volgen lagere intensiteiten op de Slaperdijk. Naar het oordeel van de Raad hebben de appellanten niet aannemelijk gemaakt dat deze metingen gebreken vertonen. Ook ziet de Raad geen aanleiding om voor de verkeersgeneratie uit te gaan van een andere norm dan het gehanteerde aantal van 6 verkeersbewegingen per woning per etmaal.

De betwiste geschiktheid van de onderscheiden wegen voor de verwerking van de verwachte verkeersintensiteit spitst zich toe op de Lagedijk. Na het nemen van verkeersmaatregelen worden hier 1.991 mvt/etmaal verwacht. Volgens CROW-richtlijnen zou bij een dergelijke verkeersintensiteit een verhardingsbreedte van 5,5 m beschikbaar moeten zijn. Bij nameting is gebleken dat de Lagedijk een breedte heeft die varieert van 3,8 tot 4 m. De weg is in beheer bij het Hoogheemraadschap van Rijnland en ligt op een regionale waterkering met een kruinbreedte van 5,1 tot 6,2 m. De gemeenteraad stelt dat de Lageweg verbreed kan worden met grasbetonstenen, maar de Raad stelt dat grasbetonstenen niet gebruikt kunnen worden voor de noodzakelijke verbreding van de rijloper. De uitwijkstrook aan weerszijden van de weg kan maximaal 0,5 m breed zijn omdat bredere uitwijkstroken door weggebruikers als een fietsvoorziening kunnen worden gezien. De weg op de Lagedijk kan derhalve door middel van grasbetonstenen tot maximaal 4,8 tot 5 m worden verbreed. Daar komt nog bij dat het Hoogheemraadschap de grasbetonstenen als bermverharding ziet. Op grond daarvan verwerpt de Raad het standpunt van de gemeenteraad, dat de Lagedijk voorziet in een adequate, verkeersveilige ontsluiting van het plangebied. De Raad laat nog daar dat er langs de Lagedijk geen vrijliggend fietspad ligt overeenkomstig CROW-richtlijnen en dat geen rekening is gehouden met kosten die voortkomen uit eisen van het Hoogheemraadschap (zoals de aanleg van een kleipakket) en dat geenszins aannemelijk is gemaakt dat kan worden voldaan aan voorwaarden met betrekking tot de stabiliteit van dijken.

Voor de Spaardammerdijk, met een verwachte verkeersintensiteit van 999 mvt/etm, kan de gewenste verhardingsbreedte van 5 m wel worden gerealiseerd. De gemeenteraad heeft hiertoe inmiddels ook besloten: een rijloper van minimaal 4 m breed (huidige breedte 4 tot 4,3 m), aangevuld met grasbetonstenen aan weerszijden van maximaal 0,5 m. Volgens de richtlijnen dient voorts een voldoende brede obstakelvrije zone aanwezig te zijn van ten minste 1 m. Zodoende is een kruinbreedte van ten minste 7 m nodig, maar deze bedraagt niet meer dan 5,2 tot 5,7 m. Daarom is de Raad van mening dat de Spaardammerdijk niet voorziet in een adequate, verkeersveilige ontsluiting van het plangebied.

Voor de route door de oude kern stelt de Raad dat deze drukker is dan op een weg met een krap profiel zonder voetgangersvoorzieningen wenselijk is. Deze wegen zijn niet geschikt om de huidige en de verwachte verkeersintensiteit na het treffen van maatregelen te verwerken. Er blijft op deze route een overbelaste situatie bestaan, ook al nemen de intensiteiten af ten opzichte van het huidige niveau.

Op grond van deze overwegingen is de Raad van mening dat de ontsluiting van het plangebied, met name in de richting van Haarlem, onvoldoende is, terwijl Spaarndam voornamelijk op Haarlem is

gericht. De beroepen zijn daarmee gegrond en het bestreden besluit dient te worden vernietigd. De overige beroepsgronden behoeven daardoor geen bespreking.

#### Enkele opmerkingen bij de uitspraak

De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude merkt in een reactie op dat CROW-richtlijnen geen wettelijke status hebben, maar toch door de Raad van State als norm zijn toegepast. M.i. heeft de Raad daarmee impliciet aangegeven dat CROW-richtlijnen niet uit de lucht vallen. Zij komen immers alleen tot stand na uitvoerige discussies en het bereiken van overeenstemming in speciaal daartoe samengestelde werkgroepen, waarin alle betrokken partijen (probleemeigenaren, belangengroepen, adviseurs, kennisinstututen) zijn vertegenwoordigd. CROW-richtlijnen, die regelmatig worden geactualiseerd, kunnen daardoor rekenen op een breed draagvlak in het vakgebied. Waar het in het geval Spaarnwoude gaat om richtlijnen over bermschade, valt daar nog aan toe te voegen dat dit fysieke verschijnsel navolgbaar en controleerbaar ontstaat wanneer de verkeersintensiteiten de normen overschrijden.

Een interessant aspect aan de uitspraak van de Raad is de afwijzing van het standpunt van de gemeenteraad dat de verkeersafwikkeling reeds aanvaardbaar is te achten omdat het vorige plan voorzorg in bestemmingen die grotere verkeersstromen hadden kunnen genereren dan waarin het nieuwe plan voorziet. “De (gemeente)raad miskent aldus dat hij in het kader van de beoordeling van voorliggend plan alle betrokken belangen dient af te wegen, waarbij moet worden bezien in hoeverre dat plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.”, aldus de Raad (punt 2.7.4 van de uitspraak).

#### Gevolgen van de uitspraak voor SpaarneBuiten

Het project is voorlopig stilgelegd en het geldende bestemmingsplan is industrieterrein. De gemeente wil onderzoeken of en in welke mate woningbouw nog mogelijk is binnen de toegestane verkeersintensiteit. Ook wordt gekeken naar verkeersmaatregelen die ingesteld kunnen worden om, gebruik makend van bestaande infrastructuur, de woningbouwplannen via een nieuwe bestemmingsplanprocedure wel mogelijk te maken. Een andere optie is om een geheel nieuwe verkeersontsluiting te creëren. ([www.haarlemmerliede.nl](http://www.haarlemmerliede.nl))

#### Gevolgen voor andere (landelijke) gebieden

De uitspraak geldt in principe voor alle plannen waarbij voor de ontsluiting gebruik wordt gemaakt van plattelandswegen: de door gemeenten en waterschappen beheerde wegen buiten de bebouwde kom. Daarvan zijn er in ons land ongeveer 47.500 km, vaak met een verhardingsbreedte van niet meer dan 3 of 4 m. Volgens het bermschade-criterium kan een weg van 3 m maximaal 300 motorvoertuigen per dag verwerken (jaargemiddelde). Voor een weg van 4 m is dat 500 en voor een weg van 5 m 1.150 motorvoertuigen per dag. De gevolgen van de uitspraak kunnen daarmee verregaand zijn! Niet alleen voor ontwikkeling van bijvoorbeeld woningbouw en recreatievoorzieningen op wat grotere schaal in een dorp, maar ook voor bestemmingswijzigingen van vrijkomende agrarische bebouwing in het buitengebied, zullen de verkeerskundige effecten voor de ontsluiting expliciet moeten worden beoordeeld. In principe is dat niet nieuw, maar wel nieuw is de toetsing aan de bestaande wegcapaciteit. De vervoersplanoloog kan niet meer volstaan met een uitspraak in de trant van “Er komt maar weinig extra verkeer bij, en dat beetje moet eigenlijk altijd wel kunnen”. Deze uitspraak gaat uit van “vol is vol”. Daarmee wordt de “ruimte” die de beschikbare wegcapaciteit nog biedt een expliciet criterium voor het kunnen toestaan van ruimtelijke

ontwikkelingen in het buitengebied zonder aanpassingen aan het bestaande net van plattelandswegen.

De uitspraak heeft in de praktijk vooral gevolgen wanneer voor de ontsluiting gebruik wordt gemaakt van wegen in het buitengebied met een verhardingsbreedte van 5 meter of minder. Voor bredere wegen speelt bermschade namelijk nauwelijks een rol bij de capaciteitsbepaling.

Ook nieuw is de uitspraak van de Raad dat het aantonen van een verbetering van de verkeerssituatie onverlet laat dat de nieuwe situatie moet worden getoetst aan het bermschade-criterium. Bovendien moet het plan in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening.

Anders dan de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude op haar website suggereert, heeft de uitspraak geen gevolgen voor inbreidingsplannen van (grote) steden als Amsterdam. Deze worden immers niet door plattelandswegen ontsloten! Dit laat overigens onverlet dat ook plannen voor typisch urbane situaties een nadrukkelijke en zorgvuldige aandacht voor de vervoersplanologische aspecten vereisen.

Wageningen, november 2011

Dr. Ir. C.F. Jaarsma is zelfstandig vervoersplanoloog en emeritus universitair hoofddocent "Technische Infrastructuur en Inrichtingsvoorwaarden Landgebruik" bij Wageningen Universiteit.

E: [Rinus.Jaarsma@kpnmail.nl](mailto:Rinus.Jaarsma@kpnmail.nl)

T: 0317 412234.