

Leefbaarheids- en bereikbaarheidsopgave Krommenie/Assendelft i.r.t. het UNESCO-werelderfgoed Stelling van Amsterdam

De provincie Noord-Holland werkt aan het oplossen van het vraagstuk rond de leefbaarheid en bereikbaarheid in Krommenie/Assendelft in relatie tot het UNESCO-werelderfgoed Stelling van Amsterdam. In samenwerking met de ministeries van OCW en IenW en met de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) is gewerkt aan deze notitie. In deze notitie wordt weergegeven hoe de balans gezocht wordt tussen het verbeteren van de leefbaarheid en bereikbaarheid van het gebied, en het behoud van de Outstanding Universal Value (OUV) van de Stelling van Amsterdam.

Gedeputeerden Staten van Noord-Holland nemen, naar verwachting rond de zomer van 2018, een besluit over een Voorkeursalternatief voor de Verbinding A8-A9. Hiermee spreekt het bestuur van de provincie een voorkeur uit voor een tracé; een lijn op de kaart. Dit besluit legt echter nog niets vast over het ontwerp van de weg en de inpassing in het landschap. Het is dan ook geen onomkeerbaar besluit, maar een stap in het proces om te komen tot een verbinding tussen de A8 en A9.

In het tot nu toe doorlopen proces zijn diverse mogelijke oplossingsrichtingen benoemd. Deze oplossingsrichtingen en een toelichting op het proces zijn weergegeven in het tweede deel van de notitie. Het eerste deel van deze notitie gaat in op het verdere proces om tot de balans tussen leefbaarheid, bereikbaarheid en behoud/versterking OUV te komen.

Deel A: Landschapsplan

Het Voorkeursalternatief wordt verder uitgewerkt in de planuitwerkingsfase. Deze fase bestaat uit een aantal onderdelen, waaronder een Provinciaal Inpassingsplan (PIP). **Aan Provinciale Staten (PS) wordt voorgesteld deze fase te starten met een Landschapsplan.**

Nu voor de hand ligt dat het uiteindelijke voorkeursalternatief naar verwachting de universele waarde (OUV) van de Stelling van Amsterdam (SvA) raakt, geeft dat een nieuwe dimensie aan de opgave. Om te kunnen (laten) toetsen of het uiteindelijke ontwerp de OUV aantast, is het noodzakelijk om eerst de randvoorwaarden voor een goed integraal ontwerp vast te leggen. Dit wordt gedaan door middel van een Landschapsplan.

Dit Landschapsplan heeft tot doel om vast te leggen welke randvoorwaarden er zijn voor de inpassing van het tracé in het landschap, in het bijzonder van de Stelling van Amsterdam, zodanig dat Rijk en regio overtuigd zijn van een haalbaar en acceptabel ontwerp. Met acceptabel wordt bedoeld een integraal ontwerp dat zo min mogelijk schade berokkent aan de OUV en waar zo veel mogelijk winst te behalen valt voor het versterken van de OUV.

Input Landschapsplan

Het Landschapsplan wordt gevormd aan de hand van de bestaande kaders zoals gehanteerd in de planstudie, het bijbehorende schetsontwerp, de aanbevelingen van ICOMOS uit hun Advisory Mission Report van november 2017 en de afspraken gemaakt in januari 2018 tussen provincie en Rijk.

Aanbevelingen ICOMOS

De ICOMOS missie concludeert dat er op dit moment geen enkel wegalternatief is dat kan worden ondersteund. Daarom adviseert ICOMOS om verder te zoeken naar andere opties die wel aan de drie belangrijkste criteria voldoen, te weten: bescherming van de OUV, leefbaarheid en mobiliteit. ICOMOS geeft hiervoor enkele richtinggevende adviezen mee.

ICOMOS geeft in dit advies aan dat de inpassing van twee wegalternatieven een negatieve impact heeft op de OUV (onder andere op attributen openheid, visuele samenhang en fysieke landschappelijke structuur). Aantastingen moeten zoveel mogelijk worden voorkomen. Ook geeft ICOMOS concrete herstelmaatregelen aan:

- Verwijdering van de verzorgingsplaatsen, tankstations en bijbehorende bebouwing zodat het schootsveld wordt vrijgemaakt en daarmee de openheid rond het fort deels wordt hersteld;
- Versterking van de leesbaarheid en ecologische kwaliteit van het landschap door het waterpeil te verhogen (voor een grotere diversiteit aan vegetatie), en agrarisch natuurbeheer;
- Herstel van de inundatiekering (oorspronkelijk acces van het fort) zodat dit aan weerszijden van de A9 weer zichtbaar wordt;
- Herstel van het verloren gegane gedeelte van de Groenedijk (ten noorden van de Communicatieweg) en aanleg van een recreatiepad bovenop de dijk;
- Vergroting van de herkenbaarheid van de Kil (een voormalige zeearm) door de waterloop te verbreden en in de omringende Kilzone een vorm van ecologisch landbouwbeheer te ontwikkelen met een hogere grondwaterstand en meer soortendiversiteit;
- Verbetering van de kwaliteit van de inundatiezone / open schootsveld door de aanplant van een bomenrij (essen) evenwijdig aan de A9 langs bedrijventerrein De Trompet;
- Verbetering van het lokale recreatieve netwerk door het acces Zuidermaatweg door te trekken naar de Communicatieweg / Vogelmeerweg;
- Herstel van de leesbaarheid van de Liniewal met een duidelijke coupure door de wal bij de Communicatieweg en herstel van de route en het zicht langs de wal richting Fort Veldhuis.

Naast bovenstaande opsomming geeft ICOMOS in haar advies aan dat uitbreiding van agrarische bebouwing een negatief effect heeft op de OUV. Geopperd wordt om door middel van regulering dit te voorkomen.

Deze inpassings- en herstelmaatregelen betreft de provincie bij het opstellen van het Landschapsplan. Daarnaast geeft ICOMOS twee adviezen over bufferzone en gedetailleerde strategische benadering. Deze twee onderwerpen worden meegenomen in de voorbereiding van de significant boundary modification (nominatiedossier NHW als uitbreiding van Stelling van Amsterdam).

Ambtelijk gesprek provincie en Rijk januari 2018

In januari 2018 is in een Directeurenoverleg tussen Rijk en regio geconcludeerd dat dit een complexe situatie is voor de urgente vraagstukken leefbaarheid, bereikbaarheid en instandhouding van de OUV van de Stelling van Amsterdam. OCW gaf aan dat het ICOMOS-advies van november 2017 aanknopingspunten bevat om tot een oplossing te komen. Het betreft het inpassen van een wegvariant die de OUV zo min mogelijk schaadt en er zijn mogelijkheden om winst te behalen voor het werelderfgoed. Bijvoorbeeld door het aanpakken van de verrommeling en het nemen van herstelmaatregelen.

Daarvoor is het nodig om te werken vanuit eigen kracht om tot een oplossing te komen. De marges voor een dergelijke oplossing zijn smal, een stevig verhaal is daarom noodzakelijk. Voor UNESCO moet het helder zijn dat Nederland een zorgvuldig proces heeft doorlopen om oplossingen te vinden voor het leefbaarheids- en bereikbaarheidsprobleem in dit werelderfgoed. Het Landschapsplan leidt enerzijds tot uitgangspunten voor het ontwerp van het tracé van de weg, en anderzijds tot herstelmaatregelen van het landschap van de Stelling van Amsterdam die los staan van het tracé van de weg. Het landschapsplan vertelt als het ware het verhaal hoe wordt omgegaan met de aanbevelingen die ICOMOS in haar Advisory Mission Report heeft gedaan.

Elementen Landschapsplan

De elementen die in ieder geval terugkomen in het Landschapsplan zijn:

- Wijze van doorsnijding door het tracé (onderlangs, doorheen of bovenlangs de Stelling van Amsterdam);
- Uitgangspunten voor de inpassing van het ontwerp van het tracé;
- Herstelmaatregelen voor het beter zichtbaar maken van de attributen van de SvA;
- Herstelmaatregelen voor het landschap van de Stelling van Amsterdam.

Hoe de herstelmaatregelen uitpakken is op dit moment nog niet specifiek te benoemen. Echter, een groot deel van de genoemde herstelmaatregelen (zie vorige pagina) zijn te koppelen aan het tracé van het (huidig vormgegeven) Golfbaanalternatief waardoor veel van deze maatregelen terug kunnen komen in het Landschapsplan. De exacte maatregelen worden duidelijk na eerst een keuze gemaakt te hebben over de manier van doorsnijding (onderlangs, doorheen of bovenlangs).

Voor wat betreft de inpassing en de herstelmaatregelen grenzend aan het tracé van de weg, worden deze meegenomen in het verdere proces van de Verbinding A8-A9; het Ontwerp Provinciaal Inpassingsplan (PIP) en Ontwerp Tracébesluit. Maatregelen die niet direct een relatie hebben met het tracé worden geborgd in een programmaplan "Herstelmaatregelen Stelling van Amsterdam".

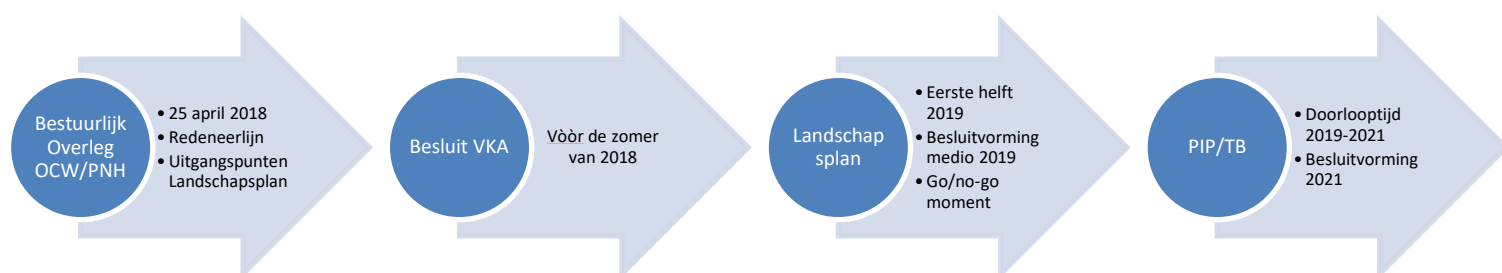
Betrokken partijen

Het Landschapsplan wordt opgesteld door een gerenommeerd landschapsarchitectenbureau. De opdracht aan het bureau wordt opgesteld door de provincie Noord-Holland waarbij het ministerie van OCW een zware adviesrol heeft. Bij het tot stand komen van het Landschapsplan krijgt het College van Rijksadviseurs een prominente rol. Zij hebben eerder geadviseerd over de schetsontwerpen van de alternatieven in de planstudiefase. Naast het ministerie van OCW worden ook Rijkswaterstaat (direct in relatie tot inrichtingsrichtlijnen autosnelwegen) en het ministerie van IenW (als opdrachtgever aan Rijkswaterstaat) betrokken bij het tot stand komen van het Landschapsplan.

Besluitvorming

Zoals eerder aangegeven is het besluit van het Voorkeursalternatief een tussenstap richting een acceptabele Verbinding A8-A9. Het Landschapsplan geeft antwoord op de vraag hoe wordt omgegaan met de aanbevelingen van ICOMOS. Door Gedeputeerde Staten van Noord-Holland en (separaat) door de minister van OCW wordt vervolgens besloten of het Landschapsplan voldoende mogelijkheden biedt om tot een haalbaar en acceptabel ontwerp te komen van de Verbinding A8-A9. Vanaf dat punt is het een go/no-go moment om aan de slag te gaan met het verder uitwerken van het Voorkeursalternatief tot een Provinciaal Inpassingsplan (PIP) en Tracébesluit (TB).

In onderstaand schema is een globale planning weergegeven.



Deel B: Historie

Het werelderfgoed Stelling van Amsterdam valt grotendeels in de Metropoolregio Amsterdam (MRA). In het noordwestelijk deel van de MRA bestaat een toenemend verkeersprobleem op de wegen N203 en N246. In de ochtend- en avondspits stagneert hier de doorstroming van het woon-werkverkeer en vrachtverkeer dat gebruik maakt van de verbinding tussen de Rijkswegen A8 en A9. Het langzaam rijdend en stilstaand verkeer leidt tevens tot milieuhinder en een verslechtering van de leefbaarheid voor bewoners **en scholieren** in de kernen Krommenie en Assendelft.

De afgelopen jaren is onder regie van de provincie Noord-Holland, zoals afgesproken bij het MIRT onderzoek noordkant Amsterdam (MonA), toegewerkt naar oplossingsvoorstellen waarbij niet alleen gekeken is naar verbetering van de verkeerssituatie en leefbaarheid. In het gebied liggen belangrijke landschappelijke, archeologische en erfgoedwaarden waar rekening mee gehouden moet worden. In het gebied bevindt zich de noordwestelijke zone van het UNESCO-werelderfgoed de Stelling van Amsterdam. Het Rijk en de provincie Noord-Holland, als siteholder van het werelderfgoed, hechten grote waarde aan behoud en versterking van de universele waarde (OUV) van de Stelling van Amsterdam en hebben daartoe regels opgesteld ter bescherming van de OUV.

De provincie heeft in het proces dan ook van begin af aan gestreefd naar een oplossing die enerzijds recht doet aan het behoud van de OUV van het werelderfgoed en anderzijds een oplossing die bijdraagt aan een goede leefbaarheid en verkeersdoorstroming van het gebied. Ook in het vervolg van het proces streeft de provincie dit doel na. Van tevoren was duidelijk dat dit een lastige opgave zou worden, immers, wanneer gekozen wordt voor de optie nieuwe weginfrastructuur tussen de A8 en A9, is dit niet mogelijk zonder het UNESCO-werelderfgoed te doorkruisen. Vandaar dat een breed scala aan bereikbaarheidsoplossingen door de provincie is onderzocht. Van nieuwe wegverbindingen tot het bestaande wegennetwerk of een beter gebruik van het openbaar vervoer. Vanwege het werelderfgoedbelang is ICOMOS als adviseur voor het World Heritage Centre op verschillende momenten geconsulteerd en geïnformeerd.

In deze notitie wordt weergegeven welke stappen de provincie, in samenwerking met het Rijk, heeft genomen bij de afwegingen van de oplossing voor de leefbaarheids- en bereikbaarheidsopgave. Aangegeven wordt waarom verschillende verkeers- en ruimtelijke ordeningsalternatieven zijn afgefallen en niet mogelijk blijken of geen oplossing bieden aan de drie vereisten van verbetering leefbaarheid, verkeersoplossend vermogen en behoud OUV. In het bijzonder zal worden ingegaan op de aanbevelingen door ICOMOS.

Omschrijving opgave

De Metropoolregio Amsterdam (MRA) vormt een van de dichtstbevolkte gebieden van Nederland en vormt met de luchthaven Schiphol, de zeehaven van Amsterdam, een hoogwaardige op financiën, dienstverlening en handel gerichte economie, opleidings-, zorg- en kenniscentra een van de belangrijkste motoren van de Nederlandse economie. Het gebied huisvest meer dan twee miljoen inwoners. De historische binnensteden van onder andere Amsterdam (werelderfgoed 17^e-eeuwse grachtengordel) en Haarlem, evenals de Zaanse Schans en de bollenvelden in het voorjaar, trekken jaarlijks miljoenen toeristen en bezoekers.

Hoewel de bevolkingsdichtheid in de MRA zeer hoog is, bevinden zich in het gebied groene, vaak kwalitatief hoogwaardige gebieden in de vorm van parken, recreatiegebieden en agrarisch landschap. Vaak hebben deze gebieden ook een hoge cultuurhistorische waarde, zoals de Stelling van Amsterdam, maar ook de historische Amstelscheg of Waterland, net buiten Amsterdam gelegen. Deze gebieden vormen de contramal van het verstedelijkte gebied van de MRA en bieden bewoners en bezoekers ruimte voor recreatie en ontspanning. Daarnaast biedt het een belangrijke kwaliteit voor een prettige leefomgeving en het wonen in de MRA.

De stedelijke druk op de groene en open gebieden in de Metropoolregio is onverminderd hoog en neemt deze verder toe. De groei van de economie en enorme woningvraag door demografische ontwikkelingen (migratiebewegingen naar de stad, stedelijke bevolkingsgroei en verkleining van huishoudens) leiden tot toenemende verkeersbewegingen en vraag naar stedelijke functies. Denk hierbij ook aan een groeiende vraag naar energievoorzieningen, recreatiemogelijkheden, opslag- en distributiefaciliteiten of meer vliegbewegingen vanaf Schiphol.

Een bijkomend probleem is dat de afgelopen decennia – mede door het ruimtelijke ordeningsbeleid van de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw – veel werknemers die werkzaam zijn of waren in de MRA in dorpen en steden net buiten Amsterdam zijn gaan wonen en bleven werken in de MRA. Het woon-/werkverkeer van en naar de MRA is mede daardoor enorm toegenomen. Ook het vrachtverkeer neemt toe vanwege de groeiende haven- en luchthavenfuncties en omdat veel toeleveringsbedrijven buiten de MRA gevestigd zijn. Het verkeer vanuit het noordelijk deel van Noord-Holland is bovendien afhankelijk van een beperkt aantal toegangswegen naar de MRA vanwege de barrièrewerking van het Noordzeekanaal. Dit heeft tot gevolg dat er tijdens de ochtendspits congestie optreedt op de toegangswegen richting de MRA. Andersom loopt het verkeer in de avondspits vast vanuit de MRA naar de randgemeenten en daarbuiten.

Een van deze gebieden waar congestie optreedt is het gebied ten noordwesten van Amsterdam. Door Krommenie en Assendelft loopt de N203, een provinciale weg die het verkeer afwikkelt van en naar deze kernen, maar ook doorgaand verkeer tussen de snelwegen A8 en A9 faciliteert. De drukte op deze weg heeft een negatief effect op de leefbaarheid in de beide kernen. Uit eerder onderzoek (MIRT onderzoek noordkant Amsterdam – MonA) is gebleken dat er sprake is van een leefbaarheidsknelpunt naast een bereikbaarheidsknelpunt. Doorgaand en lokaal verkeer maken gebruik van dezelfde infrastructuur binnen de bebouwde kom. Daarnaast dient langzaam verkeer deze verkeersstroom gelijkvloers te kruisen. Door de hoeveelheid verkeer is de luchtverontreiniging en geluidsbelasting in de directe omgeving hoog en zorgt voor hinder. Bovendien is er sprake van een verkeersonveilige situatie. Daarnaast stroomt het verkeer niet goed door en zorgt voor filevorming op de route tussen de A8 en de A9. Dit resulteert weer in sluipverkeer op wegen die daar niet op berekend zijn waardoor de verkeersveiligheid onder druk staat. Kortom, de verkeersdruk en slechte doorstroming zorgen voor een verminderde leefbaarheid in het gebied tussen de A8 en de A9.

Met het Rijk is in het kader van MonA afgesproken dat het Rijk zich richt op de corridors van de A7 en A9 en dat de regio het leefbaarheids- en bereikbaarheidsknelpunt in Krommenie/ Assendelft aanpakt. Sinds 2014 is de regio, met een trekkersrol voor de provincie Noord-Holland,

verantwoordelijk voor deze opgave. De planstudie Verbinding A8-A9 is in 2014 gestart met een ontwerp notitie reikwijdte en detailniveau (NRD). In de NRD zijn de problemen omschreven die de aanleiding vormen voor het starten van de planstudie Verbinding A8-A9 en de doelen van het project die daaruit volgen. De planstudie richt zich op het onderzoeken van oplossingen die bijdragen aan de dubbele doelstelling:

- Het verbeteren van de leefbaarheid in Krommenie, Assendelft en Wormerveer door het beperken van de verkeersdruk op de bestaande provinciale wegen N203 en N246;
- Het verbeteren van de bovenregionale, regionale en lokale bereikbaarheid tussen de IJmond en de Zaanstreek, met als neven doelstelling het stimuleren van de ruimtelijk-economische ontwikkeling in het studiegebied.

Naast de inhoudelijke doelstellingen benoemde de provincie twee criteria waaraan de oplossing wordt getoetst:

- 1) De oplossing moet passen binnen wet- en regelgeving.
Dit houdt in dat onder andere voldaan moet worden aan de beschermingsopgave van de Stelling van Amsterdam, zoals neergelegd in de UNESCO Verdragsbepalingen, het nationale ruimtelijk beleid en regelgeving, neergelegd in Barro en de Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV).
- 2) Financiële criteria: de oplossing dient een MKBA ratio te hebben van minimaal 1,0 en financieel haalbaar zijn.

Van oplossingsrichtingen naar voorkeursalternatief

De partijen in de regio (Provincie Noord-Holland, Vervoerregio Amsterdam en de gemeenten Zaanstad, Beverwijk, Heemskerk, Uitgeest en Velsen) hebben met elkaar afgesproken een planstudie te starten naar een verbetering van de leefbaarheid en de verkeerssituatie in het gebied. De planstudie bestaat uit een Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD), een planMER studie met als resultaat een voorkeursalternatief en een besluitMER (ook wel Provinciaal Inpassingsplan of PIP).

Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD)

In de NRD is een eerste verkenning gedaan naar de mogelijkheden om de opgave aan te pakken. Dat wordt gedaan aan de hand van de 'Ladder van Verdaas' (zie kader).

Ladder van Verdaas

De Ladder (of Zevensprong) van Verdaas is een afwegingsinstrument, vernoemd naar de bedenker, Co Verdaas, tijdens diens periode als Kamerlid. De systematiek is erop gericht om oplossingen af te wegen, en vooral om te bekijken hoe het aanleggen of uitbreiden van infrastructuur zo veel mogelijk uitgesteld of beperkt kan worden door het toepassen van andere oplossingen. De uitbreiding van infrastructuur is de laatste stap op de ladder van Verdaas. Mogelijke oplossingen kunnen eerst gevonden worden in de ruimtelijke ordening, prijsbeleid, mobiliteitsmanagement of optimalisatie van het openbaar vervoer. Pas als al deze opties onvoldoende soelaas bieden, kan de uitbreiding van infrastructuur overwogen worden.

In de NRD zijn in totaal veertien alternatieven beschouwd, waaronder inzet op ruimtelijke ordening, mobiliteitsmanagement (waaronder op bestaande infrastructuur) en verbeteren van het openbaar vervoer. Uit de verkenning is gebleken dat nieuwe infrastructuur nodig is om de problematiek aan te pakken. De overige maatregelen dragen wel bij aan een oplossing, maar lossen de problematiek onvoldoende op. Zie ook onderstaand kader voor een samenvatting van de beoordeling in de NRD. Verder is gebleken dat zeven alternatieven kansrijk zijn voor verder onderzoek in een planMER studie. Van de zeven alternatieven is ook 'niets doen' als variant meegenomen (het nulalternatief).

Ruimtelijke ordening (1 alternatief)

In de NRD is geconstateerd dat de situatie zoals die was in 2014 al een probleem vormt, nog los van de ruimtelijke ontwikkelingen.

Mobiliteitsmanagement (1 alternatief)

Bij mobiliteitsmanagement wordt ingezet op, bijvoorbeeld, P+R, carpoolen, alternatieve vervoerswijzen, flexibele werktijden en thuis-/telewerken. Eerdere studies hebben aangetoond dat deze maatregelen een beperkt effect hebben op de filevorming. Daarnaast is een aantal van deze maatregelen reeds toegepast in het gebied, waaronder P+R voorzieningen.

Verbeteren Openbaar Vervoer (1 alternatief)

Diverse studies (Verkenning A8-A9, DHV 2007 en MIRT onderzoek Noordkant Amsterdam, 2013) hebben aangetoond dat zelfs met forse investeringen in de kwaliteit van het openbaar vervoer, de effecten op het autoverkeer beperkt zijn.

Beter benutten bestaande infrastructuur (2 alternatieven)

Bij het beter benutten van bestaande infrastructuur gaat het, onder andere, om slimmere kruispuntoplossingen, betere afstelling verkeerslichten en uitbreiden of verlengen van opstelstroken. In 2013 heeft de provincie een aantal effectieve benuttingsmaatregelen uitgevoerd.

Nieuwe infrastructuur (9 alternatieven)

Voor nieuwe infrastructuur is het zoekgebied al snel duidelijk. Ten noorden van Krommenie is het niet mogelijk om aan te sluiten op de A9 zonder grootschalig de SvA en ook het Uitgeestmeer te kruisen. Een verbinding tussen de N244 en de A9 ligt dusdanig noordelijk dat deze de druk op de N203 door Krommenie niet vermindert. Aan de zuidzijde is het Noordzeekanaal een natuurlijke grens. In de NRD zijn in de tussenliggende zone negen nieuwe wegalternatieven beschouwd. Voor de nieuwe wegalternatieven geldt dat deze allemaal de SvA raken. Qua oplossend vermogen voldoen de alternatieven die ten zuiden van de golfbaan aansluiten op de A9 niet aan de doelstelling. Dit komt omdat het meeste doorgaande verkeer op de huidige N203 van/naar Alkmaar rijdt. De zuidelijke alternatieven verlagen de druk op de N203 onvoldoende. Van de noordelijke alternatieven zijn twee alternatieven afgefallen vanwege de impact op het landschap (tevens SvA) en het minder oplossend vermogen voor de IJmond. De overige zeven alternatieven zijn verder uitgewerkt in de eerste fase planMER.

PlanMER 1^e fase

Bij de planMER zijn de zeven wegalternatieven beoordeeld op verschillende milieuaspecten, waaronder lucht, geluid, natuur, archeologie en cultuurhistorische waarden (waaronder de Stelling van Amsterdam). Aan de hand van de beoordelingen kunnen de zeven wegalternatieven met elkaar vergeleken worden.

Omdat de meeste alternatieven een impact hebben op de OUV van het werelderfgoed de Stelling van Amsterdam is eveneens een Heritage Impact Assessment (HIA) uitgevoerd. Deze HIA is in de tweede helft van 2015 voorgelegd aan ICOMOS, het adviesorgaan van UNESCO. ICOMOS heeft daarop het volgende geadviseerd:

- *Het behoud van de integriteit en authenticiteit van de tastbare attributen moet een doorslaggevende rol spelen bij de uiteindelijke beslissing (voor een wegalternatief);*
- *Het lijkt noodzakelijk dat er (bij de keuze van een wegalternatief) aandacht wordt besteed aan de bestaande visuele ingrepen die reeds invloed hebben op de OUV;*
- *Alternatief 7 lijkt de minste effecten op het erfgoed te hebben, maar daarbij moet ook worden onderzocht of dit een duurzame oplossing voor de verkeersproblemen is.*

(zie bijlage 1 voor aanbevelingen ICOMOS november 2015);

Wegalternatief	Bereikbaarheid	Leefbaarheid	OUV SvA	HIA
1 (niets doen)	Verslechterd door autonome ontwikkeling	Verslechterd door autonome ontwikkeling	Geen effect	-
2 (Nul-plusalternatief)	Positief effect	Positief effect	Geen effect	Beperkt risico
3 (Golfbaan-alternatief)	Positief effect	Positief effect	Doorsnijding SvA	Behoorlijk tot wezenlijk risico
4	Positief effect, maar minder dan alt. 3	Positief effect	Doorsnijding SvA, over langere afstand	Wezenlijk risico
5 (Heemskerk-alternatief)	Positief effect	Positief effect	Doorsnijding SvA	Behoorlijk tot wezenlijk risico
6	Positief effect, maar minder dan alternatieven 3 en 5	Positief effect	Doorsnijding SvA, over langere afstand	Wezenlijk risico
7	Positief effect, maar minder dan alternatieven 3 en 5	Beperkt positief effect	Beperkte aantasting OUV SvA	Beperkt risico

PlanMER 2^e fase

Aan de hand van de uitkomsten van de planMER en de HIA, is besloten om twee alternatieven verder uit te werken: het Nul-plusalternatief (alternatief 2) en het Heemskerkalternatief (alternatief 5). Op advies van de Commissie voor de m.e.r. is daar een derde alternatief bijgekomen: het Golfbaanalternatief (alternatief 3). De uitwerking is in de vorm van een tweede fase van de planMER gedaan.

De drie overgebleven wegalternatieven zijn diepgaander onderzocht. Daarnaast zijn door middel van ontwerpessies gedetailleerde schetsontwerpen gemaakt van de drie alternatieven, vastgelegd in ontwerpboeken. In de ontwerpboeken zijn diverse varianten van inpassingsmogelijkheden van de diverse onderdelen beschreven. Daarbij is het advies van ICOMOS meegenomen en zijn visualisaties gemaakt van de drie alternatieven om inzichtelijk te maken welke impact de alternatieven hebben op de Stelling van Amsterdam en welke inpassingsmaatregelen mogelijk zijn. Dit is vervolgens weer teruggelegd bij ICOMOS met een toelichting op de visualisaties. In april 2017 heeft ICOMOS het volgende geadviseerd:

- ICOMOS is van mening dat het Nul-plusalternatief de minste impact lijkt te hebben (op de OUV van de Stelling) en spreekt derhalve een voorkeur uit voor deze variant;
- ICOMOS is van mening dat de twee andere alternatieven infrastructurele werken vereisen die volgens de 3D-visualisaties en de analyse aanzienlijke negatieve effecten lijken te hebben op de tastbare attributen van het werelderfgoed en de landschappelijke dimensie daarvan. Eigenlijk kunnen deze varianten niet worden uitgevoerd zonder dat de cultuurhistorische kenmerken van de SvA op sommige plekken verloren gaan;
- Daarnaast zouden de Golfbaan- en de Heemskerkvariant leiden tot verregaande versnippering van een landschap dat nog relatief intact en ononderbroken is in een gebied dat gaandeweg sterk verstedelijkt.

(zie bijlage 2 voor advies ICOMOS april 2017).

Uit de nadere planMER studie blijkt dat het Nul-plusalternatief onvoldoende bijdraagt aan de aanpak van de opgave. Ondanks een betere inpassing, blijft er veel doorgaand verkeer rijden door de kernen. De doorstroming van het verkeer verbetert hierdoor onvoldoende, het sluipverkeer neemt niet genoeg af waardoor de luchtkwaliteit en geluidsbelasting onvoldoende verbetert.

Echter, de beide andere alternatieven (Heemskerkalternatief en Golfbaanalternatief) doorsnijden de Stelling van Amsterdam waardoor de OUV van de Stelling aangetast wordt. Deze alternatieven nemen wel het doorgaand verkeer weg uit de kernen en gaan het sluipverkeer op de Communicatieweg tegen. Binnen Krommenie/Assendelft leidt dit tot een verbetering van de leefbaarheid vanwege de afname van de geluidbelasting en verkeersonveiligheid.

In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de beoordeling van de drie alternatieven op de drie aspecten bereikbaarheid, leefbaarheid en OUV SvA.

Alternatief	Bereikbaarheid	Leefbaarheid	OUV SvA
Nul-plusalternatief	+	0	0
Heemskerkalternatief	++	++	--
Golfbaanalternatief	++	++	--

Naast de beoordeling op bereikbaarheid, leefbaarheid en de OUV van de SvA, zijn de alternatieven ook beoordeeld op maatschappelijke en financiële haalbaarheid. De beoordeling is gemaakt op basis van een Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse (MKBA). Zoals aangegeven is één van de randvoorwaarden dat de MKBA verhouding tenminste 1,0 moet zijn. In dat geval zijn de maatschappelijke baten groter dan de financiële kosten. Uit de MKBA komt naar voren dat het nul-plusalternatief een verhouding heeft van ongeveer 0,6 heeft. Het Heemskerkalternatief kent een MKBA verhouding van ongeveer 1,0 en het Golfbaanalternatief 1,3-1,5. In bijlage 4 is een uitgebreide weergave van de MKBA opgenomen.

ICOMOS Advisory Mission

Naar aanleiding van de resultaten van de planMER en het advies van ICOMOS, is op verzoek van de provincie door het Rijk aan ICOMOS gevraagd om een integrale beoordeling te geven op de uitkomsten van de planstudie aan de hand van een bezoek (Advisory Mission). In oktober 2017 heeft dit bezoek plaatsgevonden en heeft de ICOMOS-adviseur zich middels een veldbezoek en diverse presentaties laten informeren over het project en het dilemma. Daarnaast zijn de betreffende rapportages van de planstudie bestudeerd.

Ter voorbereiding op de Advisory Mission is advies gevraagd aan het College van Rijksadviseurs (CRa). Het CRa concludeert onder andere dat de Stelling van Amsterdam op sommige plekken wat sleets en minder goed leesbaar is. Benodigde ingrepen kunnen benut worden om de Stelling weer te laten stralen. Het CRa heeft aangegeven nog duidelijker in beeld te brengen waar in de Stelling aan kwaliteit te winnen is.

De Advisory Mission had tevens als doel om met ICOMOS ter plekke te bediscussieren welke eventuele inpassingsmogelijkheden van de drie nog resterende wegalternatieven voor een wegverbinding A8-A9 acceptabel zouden zijn in het licht van het werelderfgoed de Stelling van Amsterdam. Daarnaast ook om ICOMOS inzicht te geven in waarom eerdere alternatieven zijn afgefallen.

ICOMOS concludeert naar aanleiding van deze missie dat zij de eerder zorgvuldig gemaakte selectie van zeven naar drie alternatieven onderschrijft en zich dan ook voor de beoordeling tijdens de missie heeft geconcentreerd op de drie resterende alternatieven. Vervolgens concludeert de missie dat zij geen enkel van deze drie resterende alternatieven kan ondersteunen.

ICOMOS kan het Nul-plusalternatief niet ondersteunen omdat duidelijk is dat dit alternatief een nadelig effect heeft op de leefbaarheid en geen duurzame vervoersoplossing biedt. Daarmee voldoet dit alternatief niet aan de doelstellingen waarom er een A8-A9 wegverbinding moet worden aangelegd. ICOMOS kan het Heemskerkalternatief en het Golfbaanalternatief niet ondersteunen omdat deze de OUV van de Stelling teveel zullen schaden. De missie adviseert

daarop om verder te zoeken naar andere opties die wel aan de drie belangrijkste criteria voldoen, te weten bescherming van de OUV van de Stelling van Amsterdam, leefbaarheid en mobiliteit. Zie verder ook bijlage 3 voor een samenvatting van het advies.

Conclusies

Terugkijkend naar het doorlopen proces komen Rijk en regio tot de conclusie dat de provincie Noord-Holland een zorgvuldig proces heeft doorlopen naar het zoeken van oplossingen voor de leefbaarheids- en bereikbaarheidsopgaven. De instandhouding van de OUV van de Stelling van Amsterdam had in iedere stap van dit proces een vast uitgangspunt. ICOMOS herkent de complexiteit van de gestapelde vraagstukken van instandhouding, leefbaarheid en bereikbaarheid in een landelijke regio die gekenmerkt wordt door een hoge stedelijke dynamiek.

Alles overwegende geeft de aanleg van een nieuwe weg in het werelderfgoed een oplossing voor het vraagstuk van de leefbaarheid en bereikbaarheid. De richtinggevende adviezen van ICOMOS bieden goede aanknopingspunten om een dergelijke wegverbinding zodanig in te passen dat de attributen (openheid, visuele samenhang en fysieke landschappelijke structuren) zo min mogelijk worden aangetast. Daarnaast geeft ICOMOS richtinggevende adviezen voor de verbetering en herstel van de OUV in het gebied. Deze herstelmaatregelen lijken het meest haalbaar bij het tracé van het Golfbaanalternatief omdat dit tracé door een reeds aangetast landschap loopt.

De provincie Noord-Holland en het ministerie van OCW zijn van mening dat er een stevige basis ligt voor verdere besluitvorming. De provincie kan een weloverwogen voorkeursbesluit nemen voor een oplossing voor de vraagstukken leefbaarheid en bereikbaarheid, en recht doen aan instandhouding van het werelderfgoed. De provincie heeft het voornemen voor de zomer van 2018 een voorkeursbesluit te nemen.

Bijlage 1 – Aanbevelingen ICOMOS november 2015

Aanbevelingen ICOMOS:

- Het behoud van de integriteit en authenticiteit van de tastbare attributen moet een doorslaggevende rol spelen bij de uiteindelijke beslissing: de forten en militaire elementen, kanaal, dijken en waterbouwkundige elementen. ICOMOS zou graag bevestiging willen hebben dat deze elementen in goede staat zijn en dat er geen veranderingen zullen optreden in de technische kenmerken van het verdedigingssysteem in dit gebied.
- Ten aanzien van de verbinding A8-A9 lijkt het noodzakelijk dat er aandacht wordt besteed aan de bestaande visuele ingrepen die reeds invloed hebben op de OUV (verstedelijking, A9, windturbine, enz.). Dit kan ten eerste worden gedaan door vast te stellen wat de belangrijkste zichtas van het werelderfgoed in dit gebied is en ten tweede door 3D-landschapsmodellen te maken van de reeds bestaande kenmerken en wat er zou gebeuren bij de nieuwe projecten (zonder dergelijke modellen is het moeilijk om zich een voorstelling te maken van hoe het toekomstige landschap eruit zal zien).
- Bij de verbinding A8-A9 lijkt alternatief nr. 7 de minste effecten op het erfgoed te hebben. Maar daarbij moet ook worden onderzocht of dit een duurzame oplossing voor de verkeersproblemen is, aangezien deze oplossing een stuk provinciale weg omvat. Ongeacht de vraag of alternatief nr. 7 een duurzame oplossing vormt of niet, dient er tegelijk ook onderzoek te worden gedaan naar een meer directe oplossing (nr. 3, 4, 5) en daarbij misschien zelfs de begrenzing van het werelderfgoed op deze locatie te heroverwegen, waarbij breder gekeken wordt naar de sociaal-stedelijke en economische druk vanuit Amsterdam op de Stelling van Amsterdam als geheel.
- Ten aanzien van het opstelterrein voor treinen geldt dat, wanneer er absoluut geen andere locatie voor de bouw van het treinopstelterrein mogelijk is buiten het werelderfgoedgebied, de visuele effecten zo veel mogelijk moeten worden beperkt, daarbij rekening houdend met de grote zichtbaarheid van het verplaatsen van rollend materieel. Een opstelterrein van korte of middelbare lengte langs de bestaande lijn verdient de voorkeur, met visuele afscheidingen (dijken, boomrijen). Dit zou enigszins negatief als 'camouflage' kunnen worden aangeduid, maar het lijkt de enige manier te zijn om het project uit te voeren. Bovendien maakt het spoor Uitgeest deel uit van de OUV van het werelderfgoed.
- Ten slotte doet ICOMOS de aanbeveling om de mogelijkheid te onderzoeken om een bufferzone in te stellen om de visuele effecten te beperken op die plaatsen waar de forten en dijken vlakbij de grens van het erfgoed liggen.

Bijlage 2 – Advies ICOMOS april 2017

Conclusies

ICOMOS is het met de State Party eens dat, van de drie geselecteerde alternatieven, het Nul-plusalternatief de minste impact lijkt te hebben en spreekt derhalve een voorkeur uit voor deze variant voor de aanleg van de verbinding tussen de A8 en de A9.

ICOMOS is van mening dat de twee andere alternatieven infrastructurele werken vereisen die volgens de 3D-visualisaties en de analyse aanzienlijke negatieve effecten lijken te hebben op de tastbare attributen van het Werelderfgoed en de landschappelijke dimensie daarvan, welke van groot belang is om de betekenis van de Stelling van Amsterdam te kunnen begrijpen en waarderen.

Eigenlijk kunnen deze varianten niet worden uitgevoerd zonder dat de cultuurhistorische kenmerken van de SvA op sommige plekken verloren gaan. Hoewel er restauratiemaatregelen zijn voorzien, kunnen deze alternatieven niet als aanvaardbare oplossingen worden beschouwd, zeker wanneer er een oplossing voorhanden is die veel minder impact heeft (het Nul-plusalternatief).

Daarnaast zouden de Golfbaan- en de Heemskerkvariant leiden tot verregaande versnippering van een landschap dat nog relatief intact en ononderbroken is in een gebied dat gaandeweg sterk is verstedelijkt, met als gevolg een aanzienlijke aantasting van de openheid en het landschappelijke karakter van de SvA.

ICOMOS is echter van mening dat een meer diepgaande analyse van de mogelijke effecten van het Nul-plusalternatief op de SvA, met name bij de aansluiting met de A9, wenselijk zou zijn om eventuele effecten ten gevolge van het project te monitoren.

Ook een landschappelijke analyse zou helpen om te bepalen welke maatregelen het meest geschikt zijn om de landschappelijke dimensie van het erfgoed veilig te stellen, gezien de kwetsbaarheid daarvan in verband met het project.

Bijlage 3 – Advies ICOMOS oktober 2017

Hieronder zijn de conclusies en aanbevelingen van ICOMOS integraal opgenomen (hoofdstuk 7 van het Advisory Mission Report).

Voor de beoordeling van dit project zijn aanvankelijk zeven varianten tegen elkaar afgewogen, waarbij rekening werd gehouden met de ligging van de forten en andere attributen van de Stelling van Amsterdam (kanalen, dijken, inundatiegebieden, e.d.) waarin de Outstanding Universal Value van het erfgoed tot uitdrukking komt. Op basis van een beoordelingsproces is er sinds 2015 in overleg met ICOMOS inmiddels een keuze gemaakt voor drie van deze zeven alternatieven. Deze missie heeft zich daarom geconcentreerd op de drie geselecteerde alternatieven (hoewel ook de voorlopige alternatieven zijn bestudeerd) en onderschrijft de gemaakte selectie.

Vanuit een breder perspectief was dit gedeelte van het landschap van de Stelling van Amsterdam ten tijde van de inschrijving kennelijk al gedeeltelijk aangetast. Er is een aanzienlijk risico dat de negatieve effecten zullen toenemen als gevolg van de huidige voorgestelde projecten. Om de integriteit en authenticiteit van het erfgoed en daarmee ook de leesbaarheid van dit ‘defensielandschap’ te kunnen behouden, dient er dan ook een einde te komen aan de versnippering en het steeds verder geïsoleerd raken van de afzonderlijke verdedigingsstructuren. De instandhouding van de integriteit en authenticiteit van tastbare attributen is daarom een centraal aandachtspunt geweest bij de beoordeling van de alternatieven en de uiteindelijke aanbeveling.

Op basis van de beoordeling van het Nul-plusalternatief, het Heemskerkalternatief en het Golfbaanalternatief concludeert de missie dat het Nul-plusalternatief de enige oplossing is die geen verlies van erfgoed en geen onaanvaardbare impact op de OUV met zich meebrengt, maar dat deze wel een nadelig effect heeft op de leefbaarheid in de omgeving van het erfgoed en bovendien geen duurzame vervoersoplossing vormt.

De missie concludeert dan ook dat er op dit moment geen enkel alternatief is dat kan worden ondersteund. Daarom is het advies om verder te zoeken naar andere opties die wel aan de drie bovengenoemde belangrijkste criteria voldoen, te weten: bescherming van de OUV, leefbaarheid en mobiliteit.

Dergelijke nieuwe opties moeten worden onderzocht op basis van de bovenstaande aanbevelingen, namelijk om duidelijke visuele studies en virtuele beelden van het landschap als geheel te presenteren, inclusief de bestaande kenmerken die afbreuk doen aan de kernkwaliteiten. Daarbij dient te worden uitgegaan van kaarten, een HIA en een zelfde beoordelingsprocedure als bij de eerder onderzochte alternatieven. Verder kan het nuttig zijn om een modelstudie naar de verkeerseffecten en een aanvaardbare doorstroming uit te voeren en de geluidsbelasting te beoordelen.

De missie merkt op dat sommige tastbare attributen, zoals de forten, sterk aanwezig zijn en goed bewaard zijn gebleven in het gebied, evenals de continuïteit daartussen, die bepalend is voor de verdedigingslinie. De landschappelijke expressie van het gebied zelf als cultuurlandschap, via andere kenmerken zoals de geomorfologie van het landschap en het watersysteem, als uitdrukking van de Outstanding Universal Value, is echter reeds gedeeltelijk aangetast.

Hoewel Nederland lof verdient voor het behoud van de monumentale attributen van de SvA, zoals de forten, staat hier de landschappelijke dimensie als uitdrukking van de Outstanding Universal Value op het spel. In die zin zullen de inspanningen van Nederland om deze onderdelen te restaureren en in stand te houden, cruciaal zijn voor het behoud van het erfgoed in de toekomst.

De missie is zich ervan bewust dat de kwetsbaarheden van de SvA zich eveneens op andere locaties voordoen, zoals ook werd onderkend in de aanvraag voor een kleine wijziging van de begrenzing in 2016, en dat de – met name infrastructurele – ontwikkelingsdruk in diverse delen van het erfgoed aanzienlijk is.

Ten eerste is de missie van mening dat de mogelijkheid van een bufferzone moet worden onderzocht op basis van een duidelijke inkadering in de omgeving, in ieder geval voor de meest kwetsbare gedeelten van het erfgoed.

Ten tweede zijn herstelwerkzaamheden nodig voor sommige landschappelijke gebieden, zoals in dit rapport is aangegeven.

Ten derde stelt de missie voor om naar aanleiding hiervan een meer gedetailleerde strategische benadering voor het erfgoed als geheel en de bredere context uit te werken, met name inzake infrastructuur, omdat het lastig is om infrastructurele projecten los van elkaar te bekijken binnen de nauwe begrenzing van segmenten van het erfgoed, zoals uit dit rapport blijkt.

Bijlage 4 – MKBA en Meerkosten

Uit de resultaten van de planMER studie blijkt dat het Nul-plusalternatief een beperkte bijdrage levert aan de doelstellingen voor de bereikbaarheid en geen bijdrage levert aan de doelstellingen voor de leefbaarheid in de kernen. De maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) laat ook zien dat dit alternatief niet opbrengt wat het kost: een MKBA ratio van 0,5-0,6.

Het Heemskerkalternatief en Golfbaanalternatief dragen wel bij aan het behalen van de doelstellingen voor de bereikbaarheid en de leefbaarheid. Het Heemskerkalternatief kent een MKBA ratio van ongeveer 0,9-1,0 en het Golfbaanalternatief 1,3-1,5.

In onderstaande tabel is een overzicht van de kosten en de MKBA ratio weergegeven. Voor de MKBA ratio geldt dat is uitgegaan van het hoogste punt in de bandbreedte van de kosten.

Alternatief	Kosten	MKBA ratio (laag scenario)	MKBA ratio (hoog scenario)
Nul-plusalternatief	230 miljoen	0,5	0,6
Heemskerkalternatief	468-504 miljoen	1,0	0,9
Golfbaanalternatief	288-324 miljoen	1,5	1,3

Meerkosten verdiepte ligging

De aandachtspunten van ICOMOS lijken bij een verdiepte ligging van het wegtracé, inclusief een verdiepte aansluiting op de A9, een goede invulling te geven. Onderzocht moet worden op welke wijze ook voldaan kan worden aan de door ICOMOS genoemde aandachtspunten voor het voorkeursalternatief als aanvulling op de nu uitgewerkte inpassingsvarianten van de ontwerpboeken 3.0.

Bij een keuze van een verdiepte ligging bij het Heemskerkalternatief gaat het om een verdiepte ligging vanaf de onderdoorgang bij de Kilzone t/m een verdiepte aansluiting Heemskerk. De fly-over zoals nu in het ontwerp zit wordt dan een fly-under, onder de verdiepte aansluiting (dus niveau -2). Bij het Golfbaanalternatief zou het kunnen gaan om een verdiepte ligging vanaf de Groenedijk t/m een verdiepte aansluiting met de A9. Vervolgens liggen hier ook kansen om het landschap tussen de liniedijken te herstellen.

Voor de bovenstaande verdiepte liggingen is een kostenindicatie opgesteld (zie bijlage 3). Gelet op de kosten-batenverhouding is bij het Heemskerkalternatief weinig ruimte voor extra investeringen wanneer het uitgangspunten van een kosten-batenverhouding van 1,0 gehandhaafd blijft. Bij het Golfbaanalternatief ligt nog wel ruimte voor een extra investering ten behoeve van een verdere uitwerking van een integraal ontwerp.

De meerkosten voor een verdiepte ligging en aansluiting zijn als volgt:

- Heemskerkalternatief: € 168 miljoen;
- Golfbaanalternatief: € 125 miljoen.

Alternatief	Kosten	Meerkosten	Totale kosten
Nul-plusalternatief	230 miljoen	-	230 miljoen
Heemskerkalternatief	468-504 miljoen	168 miljoen	636-672 miljoen
Golfbaanalternatief	288-324 miljoen	125 miljoen	413-449 miljoen

Wanneer de meerkosten bij het Golfbaanalternatief meegerekend worden in de kosten-batenverhouding, blijft deze verhouding positief. Dat betekent dat het Golfbaanalternatief met een verdiepte ligging goedkoper is dan het Heemskerkalternatief zonder verdere inpassingsmaatregelen.

In het onderzoek naar optimalisatie van een integraal ontwerp van het voorkeursalternatief, naar wens van ICOMOS, is er dus sprake van een bandbreedte waarbinnen tegen verschillende kosten verschillende inpassingsresultaten gehaald kunnen worden.