



SMB FLEXIBELER DAN M.E.R. BIJ SCOPE-WIJZIGINGEN

# LESSEN VAN DE SMB ZUIDERZEELIJN

Magneetweefbaan, hogesnelheidslijn, snelle intercity, superbus, tracéalternatieven, een 'transitie-alternatief' – bij het project Zuiderzeelijn werd de stoet aan oplossingsrichtingen steeds langer en de scope van het project steeds breder. Om greep te krijgen op de milieueffecten, en ter voeding van de Structuurvisie Zuiderzeelijn, is een strategische milieubeoordeling (SMB) uitgevoerd. Dat heeft geholpen, al was het maar om het planproces structuur te geven. En de vooraf gevreesde vertraging bleef uit. Vijf lessen uit een SMB over een nogal ongewoon project.

Pieter Janse & Maaïke Breukels

**D**e Structuurvisie Zuiderzeelijn dient als basis voor de besluitvorming over nut en noodzaak van de Zuiderzeelijn. Daartoe bevat de Structuurvisie een integrale afweging van alle feiten en belangen in het licht van de beoogde maatschappelijke projectdoelen. De Structuurvisie Zuiderzeelijn bestaat uit een probleemanalyse en probleemstelling, en een uitwerking en beoordeling van alternatieven. Voor de beoordeling van de alternatieven zijn een SMB, een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) en een ruimtelijke effectbeschrijving opgesteld. Tevens is een business case uitgewerkt.

Uitgebreide informatie over het project Zuiderzeelijn en de uitgevoerde onderzoeken is te vinden op [www.zuiderzeelijn.nl](http://www.zuiderzeelijn.nl). Dit artikel is toegespitst op de uitgevoerde SMB: welke lessen kun je uit deze exercitie trekken?

Wat in het begin van het project nog overzichtelijk leek, groeide gaandeweg uit tot een brij van alternatieven. Zoals de naam van het project suggereert, was het doel van het project in eerste instantie omschreven als het realiseren van een snelle openbaar vervoerbinding tussen Noord-Nederland en de Randstad, om daarmee de economie in het Noorden te stimuleren en de ruimtelijke structuur te versterken. Dat daarbij sprake was van verschillende vervoerstechnieken – magneetzwefbaan, hogesnelheidslijn en snelle intercity – zorgde meteen al voor een interessant en breed project.

## Les 1: de SMB is flexibel en is een geschikt instrument om uiteenlopende alternatieven te beoordelen

In de verkenningfase (2001) is daar nog een variant aan toegevoegd: een nul-plus-alternatief. Dit gaat uit van het opwaarderen van de nieuwe verbinding waarover reeds een tracébesluit is genomen: de Hanzelijn van Lelystad via Zwolle naar Groningen/Leeuwarden. Het alternatief werd de Hanzelijn-plus gedoopt.

In de Nota Ruimte (2004) werd de doelstelling van het project verbreed. De Zuiderzeelijn zou ook een bijdrage gaan leveren aan de verbetering van de OV-bereikbaarheid van de Noordvleugel van de Randstad. Hierdoor kreeg het project Zuiderzeelijn een dubbeldoelstelling. Op verzoek van de Tweede Kamer werd bij de start van de Structuurvisiefase (juni 2005) de scope nogmaals verbreed door ook enkele regionale bereikbaarheidsprojecten toe te voegen. Dit waren OV-projecten als spoorverdubbeling van enkelsporige baanvakken in het Noorden en enkele wegenprojecten. Deze mêlée van regionale projecten is bijeengebracht in het alternatief Hanzelijn-plus-plus. De kennisinstellingen zaten ondertussen niet stil en kwamen met een nieuw OV-concept: de superbus. Die kreeg op verzoek van de Tweede Kamer eveneens de status van een Zuiderzeelijn-alternatief.

Halverwege de Structuurvisiefase maakte de probleemanalyse duidelijk dat een snelle OV-verbinding niet de beste oplossing voor de (ruimtelijk-economische) problematiek van het Noorden zou zijn. De noodzaak ervan kon dus niet worden aangetoond. Februari 2006 is de scope daarom nogmaals verbreed en is een geheel nieuw alternatief ontwikkeld: het "transitiealternatief", dat beoogt de economische structuur van Noord-Nederland te versterken door gericht te investeren in kansrijke economische clusters.

Het proces leidde dus tot een voortdurende bijstelling van de scope van het project en het aantal alternatieven. In de SMB konden we deze wijzigingen meenemen en uiteindelijk beoordelen. Als we een milieueffectrapportage hadden ge-

maakt, hadden we na de belangrijke scope-wijzigingen steeds een aanvulling op de startnotitie moeten maken en een nieuwe inspraakprocedure moeten houden. In dat opzicht is een SMB dus beslist flexibeler dan een m.e.r. Tabel 1 geeft een overzicht van de alternatieven die uiteindelijk in de Structuurvisie zijn gepresenteerd en in de SMB zijn beoordeeld. Niet zichtbaar in deze tabel, maar wel vermeldenswaardig, is dat er ook alternatieven en varianten zijn afgefallen. Deze alternatieven zijn eerst wel in hoofdlijnen op hun milieueffecten bekeken, zodat bij de schifting op hoofdlijnen de keuze ook mede op basis van milieuarargumenten is gemaakt. Zo zijn één hoofdalternatief (HST vanaf Emmeloord via Steenwijk door Midden-Drenthe naar Assen) en een belangrijke variant van de Hanzelijn-plus (grote bochtafsnijding van Staphorst naar Pesse) juist vanwege hun milieueffecten in een vroeg stadium geschrapt.

Figuur 1: kaart van het studiegebied en de alternatieven



BRON: MOVARES

25

## Les 2: kies het juiste detailniveau

Bij de start van de SMB is een Notitie Reikwijdte en Detailniveau opgesteld. Hierin was één van de lastige vragen op welk detailniveau de milieu-informatie moest worden verzameld. Hierbij is toen de wat cryptisch formulering gekozen: "nodig voor een zorgvuldige besluitvorming". Hoewel op het eerste gezicht een vaag criterium, bleek het in praktijk een nuttig kompas te zijn.

Voor dit project met een lengte van ca. 180 km (Schiphol-Groningen) met verschillende tracéalternatieven en verschillende vervoerssystemen was het aantal alternatieven al groot. Tel daarbij op het aantal tracé- en dienstregelingvarianten dat zich exponentieel lijkt te vermenigvuldigen en het probleem is duidelijk. Het was van cruciaal belang het aantal alternatieven en varianten te beperken, omdat anders de besluitvormers het zicht op de essentie van de uitkomsten ontnomen zou worden. Daarom is gekozen voor een getrapte aanpak van de beoordeling waarbij bij elke trap ook een verschillend detailniveau hoort. De getrapte beoordeling en tussentijdse keuze was ook een belangrijk advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage n.a.v. de Notitie Reikwijdte en Detailniveau.

Daarnaast was het een breinkraker om een methode te bedenken waarop alle belangrijke milieu-informatie van de verschillende alternatieven gerapporteerd en vooral inzichtelijk gemaakt kon worden. Bewust is gekozen voor een zo kwantitatief mogelijke benadering. Hiertoe zijn langs alle tracés inventarisaties uitgevoerd van natuurgebieden onderscheiden naar hun verschillende status, VHR-gebieden beschreven, hectares geluidgehinderd oppervlak berekend, enzovoort. De beoordeling van de alternatieven is langs een kwantitatieve meetlat gelegd en vervolgens is het nulalternatief op 0 gesteld en het alternatief met de meeste effecten op 1. De andere (tussenliggende) alternatieven zijn op de schaal

TOETS 03 06

## DE AUTEURS

Ir. Pieter Janse ([janse@ce.nl](mailto:janse@ce.nl)) is werkzaam bij milieuvadvisbureau CE en werkt deeltijd voor de Projectorganisatie Zuiderzeelijn. Drs. Maaïke Breukels ([maaïke.breukels@minvrom.nl](mailto:maaïke.breukels@minvrom.nl)) was tot 1 april werkzaam bij het Ministerie van Verkeer & Waterstaat in de Projectorganisatie Zuiderzeelijn en werkt sinds 1 april bij het Ministerie van VROM.

## DE ZUIDERZEELIJN: WORDT VERVOLGD...

De Structuurvisie Zuiderzeelijn dient als basis voor de besluitvorming over nut en noodzaak van de Zuiderzeelijn. Een belangrijk onderdeel van de Structuurvisie en de nut- en noodzaakdiscussie is de probleem-analyse. Die geeft antwoord op de vraag in hoeverre het project noodzakelijk is. Uit de probleem-analyse is gebleken dat het Noorden en de Noordvleugel twee zeer verschillende gebieden zijn die een verschillende opgave kennen. Voor het Noorden gaat het er vooral om de economische en ruimtelijke structuur te versterken en de meest kansrijke economische clusters te stimuleren. Voor de Noordvleugel is vooral behoud en versterking van de internationale concurrentiepositie van belang, en daarbij is de bereikbaarheid over de weg het voornaamste knelpunt; een aandachtspunt betreft echter ook de bereikbaarheid per OV.

De Tweede Kamer heeft op 1 juni 2006 de Structuurvisie Zuiderzeelijn besproken met het kabinet. De Kamer was nog niet overtuigd van het beleidsvoornemen om geen snelle OV-verbinding tussen het Noorden en Schiphol aan te leggen, maar gaf aan met de noordelijke provincies te willen overleggen over de invulling van het transitiealternatief. Door middel van twee moties heeft de Tweede Kamer gevraagd opnieuw te onderzoeken of een "goedkope" HST of een Hanzelijn-plus 160 toch niet mogelijk zijn. Het kabinet werd verzocht deze alternatieven uit werken en deze te vergelijken met de (voorgestelde) maatregelen uit het transitiepakket. Het kabinet heeft aanvullend onderzoek uitgezet en wil eind september definitief besluiten over de Zuiderzeelijn, zodat de Tweede Kamer er in oktober over kan debatteren.

van 0 tot 1 gescoord en deze score is opgezet in "bolletjes", zie figuur 2. Het bolletjessysteem geeft dus alleen informatie over de relatieve ernst van het te verwachten milieuprobleem en niet over de absolute ernst.

Om naast de relatieve vergelijking ook gevoel te krijgen voor de ernst zijn aandachtspunten en hotspots benoemd. Op het detailniveau van deze SMB is echter moeilijk te beoordelen of er voor bepaalde milieuaspecten knelpunten ontstaan. Hiervoor is vaak het tracé nog onvoldoende nauwkeurig bekend en is er alleen op hoofdlijnen gekeken naar mogelijke mitigerende maatregelen. Daarom is de term "aandachtspunten" gebruikt om aan te geven op welke punten langs het tracé substantiële effecten zijn te verwachten. Plaatsen waar voor verschillende milieuaspecten substantiële effecten worden verwacht (bijvoorbeeld geluidhinder én bodem en water én natuur) zijn hotspots genoemd. Deze aandachtspunten en hotspots zijn op kaarten per alternatief weergegeven. Figuur 3 is hiervan een voorbeeld.

Het verbreden van de scope met niet-inframaatregelen ("transitiealternatief") in februari 2006 (twee maanden voor het geplande kabinetsvoornemen) leidde wel tot een probleem. Het was lastig het beoordelingskader, dat toegesneden was op infra-alternatieven, op dat moment nog ingrijpend aan te passen. Om het beoordelingskader toch voldoende dekkend te krijgen, is het uitgebreid met het aspect "klimaatverandering" te beoordelen op CO<sub>2</sub>-emissie en het aspect "biodiversiteit".

### Les 3: gebruik de SMB voor sturing in het planproces

Bij de start van de Structuurvisie stond niet iedereen enthousiast tegenover het idee een SMB uit te voeren. Naast de juridische overweging dat een SMB op dat moment nog niet verplicht was, bestond de angst dat de SMB de planprocedure in beton zou gieten. Gevreesd werd dat de procedurele verplichtingen van een SMB niet zouden passen bij een project dat flexibel moest zijn

TOETS 03 06  
Tabel 1: oplossingsrichtingen en alternatieven

Oplossingsrichting	Hoofdalternatief	Naam alternatieven
Integrale bereikbaarheidsalternatieven	<i>Nulalternatief</i> Hanzelijn-plus (HZL+)	<i>Nulalternatief</i> - Hanzelijn-plus 140 - Hanzelijn-plus 200
	Hanzelijn-plus-plus (HZL ++)	- Hanzelijn-plus plus (= HZL-plus 140 aangevuld met alle projecten uit lijst SNN en NVL)
	Hogesnelheidstrein (HST)	- HST 1 - HST 2 - HST 1 + RER - HST 2 + RER
	Magneetzweefbaan (MZB)	- MZB via Hollandse Brug - MZB via IJmeer
	Superbus	- Superbus
Regiospecifieke oplossing Noord-Nederland en Noordvleugel (NVL)	Regionale OV-projecten Noordvleugel (NVL)	- MZB Schiphol-Lelystad IJmeer - RER Schiphol-Lelystad via Hollandse Brug - RER Schiphol-Almere via IJmeer - Projecten NVL uit HZL++
	Regionale projecten Noorden	- Projecten Noorden uit HZL++ - Transitiealternatief

Figuur 2: voorbeeld bolletjessysteem

Alternatief	Bodem en Water	Cultuurhistorie en archeologie	Landschap & Inpassing	Natuur	Geluid
Hanzelijn Plus 140	O	O	O	O	OOOOO OOOOO
Hanzelijn Plus 160	OOOOO O	O	OOOOO OO	OOO	OOOOO OOOO
Hanzelijn Plus 200	OOOOO OOOOO	OOO	OOOOO OOOO	OOOOO	OOOOO OOOO
HST alternatief 1	OOOOO OOO	OOOOO OOO	OOO	OOOOO OOO	OOOOO OOOOO
HST alternatief 2	OOOOO OOOOO	OOOOO OOOOO	OOOOO OOOO	OOOOO OO	OOOOO OOOOO
MZB via Hollandse brug	OOOOO OO	OOOOO OOOO	OOOOO OOOOO	OOOOO OOOOO	OOOOO OOOOO
MZB via IJmeer	OOOOO O	OOOOO OOOO	OOOOO OOOO	OOOOO OOOOO	OOOOO OOOOO
Superbus	OOOOO O	OOOOO O	O	OOOOO OO	OOOOO OOOOO

vanwege de dynamische omgeving. Bovendien bestond de vrees dat de SMB zou kunnen leiden tot vertraging in het planproces.

Deze vrees bleek onterecht. De SMB heeft maar een beperkt aantal procedurele eisen en bovendien wordt de vormgeving of invulling van de procedurele stappen vrij gelaten. Zo is het verplicht een raadpleging te houden, maar op welke wijze en hoeveel tijd hiervoor genomen wordt is niet vastgelegd. In dit geval is gekozen voor een vrij uitgebreide raadpleging, op basis van een discussiedocument, omdat we te maken hadden met een complex en nieuw project waarbij we graag een aantal cruciale vragen (zoals het te kiezen detailniveau) in een vroeg stadium uitgebreid met betrokkenen wilden bespreken. Hiervoor was de SMB een goed aanknopingspunt om met deze partijen in gesprek te komen. In andere projecten kan een meer beperkte aanpak van de raadpleging zinvol zijn. Op die wijze kan maatwerk worden geleverd.

Bovendien blijkt de SMB sturend te zijn in de definiëring van de scope van de Structuurvisie. Onder les 1 is al aangegeven dat vanwege de "milieubrill" die met de SMB is opgezet, alternatieven en varianten gedurende het proces kunnen afvallen. Anderzijds kan de SMB ertoe bijdragen dat er ook alternatieven worden toegevoegd. Het feit dat een SMB via een zorgvuldige procedure werd uitgevoerd, heeft ertoe bijgedragen dat de relatie tussen de probleem-analyse en de te onderzoeken alternatieven zorgvuldig is bezien. In de Notitie

Reikwijdte en Detailniveau moet onder andere worden verantwoord welke alternatieven, gezien de problematiek en doelstellingen van een project, onderzocht worden. Hoewel het project startte met alleen infrastructurele oplossingen werd naar aanleiding van de probleemanalyse al snel duidelijk dat ook een andersoortig alternatief, het transitiealternatief, moest worden onderzocht. Een belangrijke rol bij dit proces van scoping was weggelegd voor de Commissie voor de milieueffectrapportage, die op verzoek geadviseerd heeft ten behoeve van de Notitie Reikwijdte en Detailniveau, en het Critical Review Team, een groep onafhankelijke deskundigen die proces en inhoud van de Structuurvisie heeft gemonitord en de ministers heeft geadviseerd.

#### Les 4: betrek de omgeving actief bij de SMB

Een van de belangrijke aandachtspunten in de aanpak van de Structuurvisie en de SMB is geweest om alle betrokken relevante partijen bij het planproces te betrekken. De opdracht vanuit de Commissie Duivesteyn (Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten van de Tweede Kamer) was immers om in een transparant en inzichtelijk proces tot een afweging over nut en noodzaak van de Zuiderzeelijn te komen. Bij de vormgeving van dit proces bleken de wettelijke eisen voor de SMB logische stappen in het planproces te zijn.

Gezien het complexe maar ook nieuwe karakter van de Structuurvisie is ervoor gekozen de relevante partijen op twee momenten uitgebreid te betrekken bij de totstandkoming van het milieुरapport. Eerst bij het vaststellen van de reikwijdte en het detailniveau van de SMB en later bij het concept milieुरapport. Uiteraard heeft daarna ook nog inspraak plaatsgevonden op het definitieve milieुरapport. Alle partijen, zowel de overheden als de maatschappelijke organisaties en de Commissie voor de milieueffectrapportage hebben deze betrokkenheid als zeer waardevol beschouwd. Hierdoor is hun kennis en kunde op meest effectieve wijze geland in het uiteindelijke milieुरapport. Ook hebben de discussies met de betrokkenen de projectorganisatie gevoed in haar gedachtevorming omtrent de aanpak van de SMB. De geplande voorttoetsing van het concept milieुरapport door de Commissie voor de milieueffectrapportage is vanwege tijdgebrek geschrapt. Wel heeft de Commissie, parallel aan de inspraak, het definitieve milieुरapport getoetst.

#### Les 5: SMB heeft niet vertragend gewerkt

Een heersende opvatting is dat een SMB veel tijd kost en vertragend werkt in het planproces. Bij de SMB Zuiderzeelijn hebben we deze ervaringen niet. De oorspronkelijke projectplanning bij de start van de Structuurvisie in juni 2005 was behandeling van het beleidsvoornemen door het kabinet op 1 april 2006. Daarna zouden tervisielegging en inspraak in april en mei kunnen en voorbereiding van het definitieve besluit in juni 2006, zodat er voor het zomerreces een definitief besluit zou liggen. Het kabinetsvoornemen is op 13 april vastgesteld waarna de tervisielegging en inspraak is gestart. Hoewel het gehele planproces van de Zuiderzeelijn een zeer langdurig proces is, is deze fase strak binnen het geplande tijdschema afgerond.

Figuur 3: aandachtspunten en hotspots voor alternatief HST 2

