

BELEIDSVOORNEMENS ACHTERAF GETOETST DOOR CONFRONTATIE MET EXTREME ALTERNATIEVEN

SMB BRABANTS VERKEERS- EN VERVOERSPLAN

Wat is nodig om de Brabantse steden bereikbaar te houden en te voorkomen dat de wegen in de provincie dichtslibben? Hoe valt te bereiken dat reizigers binnen een acceptabele reistijd van A naar B komen? Het antwoord staat in het Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan Verplaatsen in Brabant (PVVP); de paraplu-nota voor alle activiteiten van de provincie voor verkeer en vervoer. In een Strategische Milieubeoordeling werden de keuzes uit een al ver uitgekristalliseerd concept-PVVP kritisch op de proef gesteld: door ze af te zetten tegen 'extreme alternatieven'. Dat blijkt een zinvolle werkwijze indien een SMB – zoals vaak het geval is – het karakter heeft van een toetsing achteraf.

Judith Jaquet & Jos van der Wijst

16

TOETS 05 06

De provincie Noord-Brabant is geruime tijd bezig geweest met het opstellen van een Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan (PVVP) voor de periode 2005-2020. Het PVVP is één van de strategische plannen van de provincie en vormt volgens de Planwet Verkeer en Vervoer tevens de provinciale uitwerking van het Nationale Verkeers- en Vervoersplan (de Nota Mobiliteit). Sinds 21 juli 2004 is de EU-richtlijn voor de Strategische Milieubeoordeling (SMB) van plannen en programma's van overheden van kracht. De richtlijn is bedoeld om ook de milieueffecten van plannen en programma's in beeld te brengen en bij de besluitvorming te betrekken. Daarmee wordt een hoog milieubeschermingsniveau en een duurzame ontwikkeling beoogd. In dit kader is de provincie Noord-Brabant tot de conclusie gekomen dat het raadzaam en noodzakelijk is om voor het PVVP een SMB-procedure te volgen. Het PVVP bestaat in zijn uiteindelijke vorm uit drie documenten:

1. Kaders en ambities. Dit document geeft op een redelijk hoog abstractieniveau de ambities en de strategische visie van de provincie weer op het functioneren van verkeer en vervoer tot ongeveer 2020 en de wijze waarop de provincie daaraan sturing wil geven.
2. Dynamische beleidsagenda. Deze tweejaarlijks te actualiseren beleidsagenda beschrijft voor een periode van vijf jaar de concrete beleidsvoornemens van de provincie en haar partners om de in

Kaders en ambities geformuleerde beleidsdoelen te realiseren.

3. Uitvoeringsprogramma. Dit is het Brabantse equivalent van het landelijke Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT). Het programma zal jaarlijks als bijlage bij de begroting worden vastgesteld en heeft het karakter van een voortschrijdend meerjarenplan. Het Brabantse MIT koppelt concrete activiteiten en projecten aan concrete budgetten.

De SMB-procedure heeft primair betrekking op het deel Kaders en ambities en alleen in afgeleide zin op de dynamische beleidsagenda.

DE AUTEURS

Judith Jaquet (010 – 44 33 629, j.jaquet@royalhaskoning.com) is adviseur bij Royal Haskoning
 Jos van der Wijst (073 – 68 08 7630, jvdwijst@brabant.nl) is m.e.r.-coördinator bij de Provincie Noord-Brabant



Hoofddoelstelling van het PVVP is het streven naar een duurzame bereikbaarheid.

De procedure

Drie fasen

De SMB-procedure bestaat uit drie fasen die elkaar in de tijd overlappen: (1) beoordeling SMB-plicht, (2) opstellen Notitie Reikwijdte en Detailniveau en (3) opstellen Milieurapport. Het besluit om een strategische milieubeoordeling van het PVVP uit te voeren, vormt de eerste formele handeling van de SMB-procedure. De volgende stap in de SMB-procedure was het raadplegen van instanties voor de bepaling van de reikwijdte en het detailniveau van de op te stellen milieubeoordeling (het Milieurapport).

De opmerkingen van de geraadpleegde instanties en het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage zijn verwerkt in het definitieve Startdocument Reikwijdte en Detailniveau van 1 februari 2006. Met de vaststelling daarvan op 14 februari 2006 hebben Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant de reikwijdte en het detailniveau voor het Milieurapport definitief afgebakend en vastgelegd. Op grond van het Startdocument is het Milieurapport opgesteld en begin maart als concept afgerond. Het rapport is samen met het PVVP definitief vastgesteld door Provinciale Staten op 2 november 2006.

Raadplegen van instanties: wat levert dat nu op?

Voor de reikwijdtebepaling heeft de provincie ervoor gekozen alle relevante instanties te raadplegen. Dit betekent alle GGA-regio's (indeling van gemeen-

ten met als doel een GebiedsGerichte Aanpak) in de provincie Noord-Brabant, de vijf grootste Brabantse steden (B5), alle Kamers van Koophandel in de provincie Noord-Brabant en de relevante maatschappelijke organisaties. In totaal zijn circa 100 instanties benaderd. De respons was niet overweldigend: uiteindelijk hebben negen instanties inhoudelijk gereageerd op het Startdocument. Over het algemeen was er instemming met het Startdocument. Er was veel waardering voor het gevoerde proces, alleen de reactietijd was véél te kort. Dit was het gevolg van de strakke planning die aan het PVVP ten grondslag lag. Daarnaast zijn kritische kanttekeningen geplaatst bij keuzes en alternatieven. De meeste vragen zijn gesteld ter verheldering. De inspraakreacties hebben vrijwel niet geleid tot veranderingen in het Startdocument. Wat wel is ontstaan, is draagvlak voor de SMB, waardoor tijdens de inspraak er nauwelijks reacties op het plan naar voren kwamen.

Bespiegeling Commissie m.e.r.

De Commissie m.e.r. heeft erg geworsteld met de toetsing van de SMB en met name met de vraag: Wat levert het PVVP nu op ten opzichte van de situatie als er geen 'nieuw' beleid wordt geformuleerd? Door de grote hoeveelheid van achterliggende documenten was het op een korte termijn lastig inzicht te krijgen in de daadwerkelijke probleembeschrijving. Deze probleembeschrijving was voor de provincie en Royal Haskoning wel helder en dat liep in de vergaderingen met de Commissie uit op een discussie.

ONDERWERPEN EN ALTERNATIEVEN

Onderwerp		Alternatief 1	Alternatief 2	Alternatief 3
Gebiedsprofielen	Centrumgebied	beleidsmatig belang goede bereikbaarheid fiets verminderen (1 niveau minder)	beleidsmatig belang goede bereikbaarheid auto verminderen (van niveau 3 naar 2)	beleidsmatig belang goede bereikbaarheid auto verhogen (van niveau 3 naar 4)
	Agglomeraties			
	Regionale stedelijke kernen			
	Stedelijke periferie			
	Kernen in het groen		beleidsmatig belang goede bereikbaarheid openbaar vervoer verhogen (1 niveau meer)	
	Agrarische cultuurlandschappen			
	Regionale natuur- en landschapseenheden			
	Grootschalige industriële complexen			
	Regionale bedrijventerreinen		beleidsmatig belang goede bereikbaarheid openbaar vervoer verhogen (1 niveau meer)	
	Intensieve agrarische bedrijvigheid			
Netwerkvisies	Regio Noordoost Brabant	een minimale variant met op alle wegen een lage geaccepteerde snelheid in de spits (gehele netwerk prioriteit 5 of 6), waarbij alle wegen dus vol lopen (dus: niets ter verbetering doorstroming uitvoeren)	een maximale variant met op alle wegen een hoge geaccepteerde snelheid in de spits (gehele netwerk prioriteit 1 of 2), waarbij alle wegen dus goed doorstromen (dus: alles doen om de doorstroming te verbeteren: verbreden, doorstromingsmaatregelen enz.)	
	Regio 's-Hertogenbosch			
	Regio Tilburg			
	Regio Breda			
	Regio West-Brabant			
OV	OV-netwerk BrabantStad	géén investeringen in het openbaar vervoer, dus géén OV-netwerk BrabantStad		
Fiets	Primaire fietsnetwerk			
	Kansrijke fietsrelaties in			
Goederenvervoer	Kwaliteitsnet goederenvervoer	géén realisatie van de Goederenruit Zuid-Nederland	géén modal shift van de weg naar het water	
Overig	Prijsbeleid	niet toepassen van prijsbeleid		

Daarnaast was er verschil van inzicht over de betekenis van de alternatieven. Volgens de Commissie was er slechts sprake van een nuanceverschil. De provincie had de alternatieven juist gebaseerd op extremiteiten, zoals we hieronder zullen toelichten. Het uiteindelijke oordeel van de Commissie was dat binnen de door de provincie gestelde kaders de SMB zorgvuldig is uitgewerkt. De Commissie adviseerde bij de verdere besluitvorming de achterliggende documenten te gebruiken om inzichtelijk te maken welke milieuknelpunten nu aanwezig zijn en of deze met het PVVP kunnen worden opgelost. Het advies van de Commissie m.e.r. heeft niet geleid tot aanpassingen van de SMB.

Methodiek alternatieven

Voordat de SMB van start ging waren in het concept-PVVP al keuzes gemaakt voor het toekomstige verkeers- en vervoersbeleid voor de provincie. In feite was de provincie al klaar met het PVVP, alleen de milieutoets ontbrak nog. Een dergelijke uitgangssituatie komt momenteel heel frequent voor bij SMB's, niet in de laatste plaats omdat het hier om een nieuw instrument gaat, dat in de praktijk in veel gevallen pas in een laat stadium aanhaakt op plannen die op dat moment al ver zijn uitgekristalliseerd. Een SMB krijgt dan noodzakelijkerwijs het karakter van een toets achteraf, en daar heeft de provincie ook in dit geval voor gekozen.

Wordt zo'n toets achteraf sober ingevuld, dan blijft de speelruimte voor alternatieven beperkt tot de reeds gemaakte beleidskeuzes en – als enige referentiekader – de autonome ontwikkeling. In dit geval is bewust gezocht naar een methode om de in een SMB verplichte beschouwing van alternatieven een duidelijke meerwaarde te geven. Dit heeft geleid tot een benadering die ook

van pas kan komen bij andere plannen met een SMB als toets achteraf. De kern van deze benadering is dat de reeds gemaakte beleidskeuzes gecontrasteerd worden met 'extremiteiten' (zie tabel). De netwerkvisies voor vijf Brabantse regio's kunnen hierbij als voorbeeld dienen. Het PVVP maakt daarbij een bepaalde keuze voor de te bereiken snelheid in de spits op de wegen binnen het betreffende netwerk. Bij wijze van contrast is om te beginnen gekeken naar minimale alternatieven die een duidelijk lagere snelheid accepteren, en vervolgens naar maximale alternatieven waarin de snelheid (ten opzichte van de keuze uit het PVVP) juist nog verder omhoog gaat. Op die manier ontstaat 'gevoel' voor hoe de keuze voor de snelheid doorwerkt in de milieubelasting van het verkeer. Bij het werken met extreme alternatieven wordt dit beter inzichtelijk dan wanneer uitsluitend de autonome ontwikkeling als referentiealternatief wordt gehanteerd. En op die manier is ook beter te beoordelen of de oorspronkelijke keuze wel de juiste is.

Effectbepaling, kaartmateriaal als basis

Bij de effectbepaling in deze SMB ging het niet zozeer om de precieze omvang van de effecten zoals in een MER op projectniveau aan de orde is, maar om de aard van de mogelijke effecten en de vraag waar deze optreden. Het ging dus om ruimtelijke informatie. Het gebruik van kaarten stond daarom centraal in de aanpak. Er is uitgegaan van de bestaande waarden in Noord-Brabant zoals die op de verschillende kaarten in de kaartenatlas bij het milieurapport zijn aangegeven. De onderwerpen en alternatieven zijn getoetst aan de bestaande waarden van verkeer, woon- en leefmilieu (lokale luchtkwaliteit, energie, geluid, externe transport veiligheid, verkeersveiligheid en natuurlijke duisternis), natuur, bodem & water, landschap en cultuurhistorie.

19

BEOORDELINGSKADER

Milieuaspect	Criterium = mogelijke invloed op	Indicator
Verkeer	Mobiliteit Bereikbaarheid	Verplaatsingen, voertuig/reizigerskilometers, modal split Voertuigverliesuren, I/C-verhouding, reistijdnormen
Woon- & Leefmilieu	Lokale luchtkwaliteit Energie Geluid Externe transportveiligheid Verkeersveiligheid Natuurlijke duisternis	Fijn stof (PM10 en PM2,5), NO2, CO Energieverbruik door verkeer Knelpunten verkeerslawaaï en geluidsbelasting woningen Plaatsgebonden risico en groepsrisico Slachtoffers per miljoen voertuigkilometers / verplaatsingen Lichthinder dieren
Natuur	Milieubeschermingsgebieden voor stilte Vogel- en Habitatrichtlijngebieden, EHS-gebieden, ecologische verbindingzones en weidevogelgebieden	Verstoring door verkeerslawaaï Aantasting en verstoring beschermde gebieden en doorsnijding natuur door infrastructuur
Bodem & Water	Geomorfologische en bodemkundige processen Bodemsamenstelling en bodemkwaliteit Watersysteem Waterkwaliteit	Doorsnijding Bodemtypen Verontreiniging bodem en oppervlaktewater Grondwaterbeschermingsgebieden
Landschap & Cultuurhistorie	Landschap Archeologische en cultuurhistorische waarden	Aantasting landschappelijke kwaliteit Aantasting waardevolle structuren en gebieden met een hoge verwachtingswaarde

Effectbepaling, selectie kernthema's

Om de aard van de mogelijke milieugevolgen te kunnen beschrijven en om een vergelijking te kunnen maken tussen de alternatieven en tussen de verwachte negatieve en positieve effecten van de beleidsuitspraken, is een beoordelingskader opgesteld. Ook is toegelicht op welke wijze de veranderingen in de indicatoren zich verhouden tot de invloed op het milieuaspect ten opzichte van de autonome ontwikkeling. De autonome situatie vormt het uitgangspunt en heeft voor het mogelijk maken van de vergelijking van de alternatieven dan ook een neutrale score (0) op alle milieuaspecten.

De belangrijkste onderwerpen in deze SMB zijn verkeer, woon- & leefmilieu (lucht, geluid, energie, veiligheid en licht) en natuur. Deze onderwerpen komen dan ook uitgebreid aan bod. De aspecten bodem, water, landschap en

1 januari 2006 heb ik het trekkerschap van het Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan (PVVP) overgenomen van mijn voorganger. Het proces van het opstellen van een Strategische Milieubeoordeling (SMB) was toen al gestart. Ik was onder de indruk hoe Royal Haskoning in een zeer korte tijd een uitgebreide milieubeoordeling opstelde. De algemene conclusie van de SMB was dat het totale milieueffect van het PVVP beter scoort dan de bekeken alternatieven. Het PVVP lost weliswaar niet alle knelpunten op, maar in het PVVP is wel een optimale afweging op de milieuaspecten gemaakt. Met andere woorden, bij uitvoering van het PVVP wordt een optimale situatie bereikt. Voor ons was deze uitkomst een bevestiging dat het PVVP een integraal plan was waarin de belangen van het milieu goed waren meegenomen.

In dezelfde periode dat de SMB werd opgesteld legden wij als Kernteam PVVP de laatste hand aan het ontwerp-PVVP. Dat was een zeer hectische periode. Ik heb het ervaren als twee sporen die samen moesten komen in de besluitvorming en de inspraakperiode die daarop volgde. Voor de SMB geldt toch een eigen proces en regelgeving. In goede afstemming met onze m.e.r.-coördinator Jos van der Wijst zijn we daar uitgekomen.

Na de inspraakperiode is in de zomervakantie de SMB voorgelegd aan de Commissie m.e.r. De tussentijdse vragen die de Commissie had over de SMB verbaasden ons. De vragen waren zeer gedetailleerd. Omdat het PVVP een abstract strategisch mobiliteitsplan is vond ik dat moeilijk te plaatsen. In het overleg met de Commissie constateerden we dat dit proces voor beide partijen nieuw was. Wij trokken er allemaal onze leerervaring uit. De Commissie ten aanzien van het abstractieniveau van een dergelijk plan en wij ten aanzien van het moment dat een SMB zou moeten plaatsvinden in het proces.

Al met al kijk ik terug op een leerzaam traject en een geslaagde opdracht. Volgens planning is het PVVP en de SMB 2 november vastgesteld door Provinciale Staten.

Jeanette de Jong, projectleider PVVP Noord-Brabant.

Hoofddoelstelling van het PVVP is het streven naar een duurzame bereikbaarheid. Dat is gemakkelijk gezegd. Maar is ons beleid ook duurzaam? Om dat te toetsen hebben we een SMB laten uitvoeren. Daarbij draait het om de vraag wat het effect is van ons beleid op het milieu dan wel van alternatief beleid. Uit deze analyse blijkt dat de weg die wij hebben gekozen met het PVVP de beste weg is.

In het PVVP hebben we het ruimtelijk beleid en het mobiliteitsbeleid aan elkaar gekoppeld. Per gebied passen we ons mobiliteitsbeleid aan. Dat is volstrekt nieuw in Nederland. Wij voeren niet één mobiliteitsbeleid voor de hele provincie, maar afhankelijk van de ruimtelijke gebiedskenmerken passen we het beleid aan. Een dun bevolkt natuurgebied vraagt om een ander beleid dan een groeiend dorp. En dat geldt natuurlijk helemaal voor stedelijke gebieden. Op die manier hebben we Brabant onderverdeeld in gebiedsprofielen en per profiel zijn de mobiliteitsaccenten anders.

In het landelijk gebied zien we de auto als de meest voor de hand liggende oplossing. Dat kan qua milieukwaliteit, zeg ik voorzichtig. In steden ligt het heel anders. Daar dreigt een infarct; steden slijben dicht en de luchtverontreiniging is schrikbarend. Daar zijn alternatieven hard nodig. Vandaar dat we in de stad onze aandacht primair richten op het openbaarvervoer; en ook op fietsen en wandelen. We willen op termijn af van die enorme massa auto's die zich een weg baant in het stedelijk gebied. De infrastructuur kan het niet aan en het milieu ook niet.

Eric Janse de Jonge, gedeputeerde voor infrastructuur en mobiliteit

cultuurhistorie zijn minder uitgebreid beschreven, aangezien de invloed van het PVVP op deze aspecten naar verwachting beperkt is. Het belang van een scherpe selectie van relevante thema's kan niet genoeg benadrukt worden. Dit maakt het gemakkelijker een vergelijking te maken tussen de alternatieven en efficiënt de stap naar de effectbepaling te zetten. De beoordeling wordt bovendien 'scherper' wanneer ze is toegespitst op een beperkt aantal kernthema's.

Conclusie

Bij de beoordeling van de milieueffecten van alle onderwerpen uit het PVVP is gebleken dat de beleidsvoornemens uit het PVVP beter scoren op de milieuwaarden dan de alternatieven die zijn geformuleerd. Zo blijken het OV-netwerk Brabantstad en het Kwaliteitsnet Goederenvervoer goede keuzes te zijn in het PVVP; beter dan de concurrerende extreme alternatieven die zijn beschouwd. In dit opzicht heeft de SMB-exercitie dus niet tot heuse eye-openers geleid, maar veeleer tot de bevestiging dat het PVVP al op de goede weg zat. Dat is ook niet verwonderlijk, aangezien er bij de voorbereiding van het PVVP reeds uitgebreid onderzoek verricht was. Uit het Milieurapport blijkt tevens dat een aantal knelpunten blijft bestaan, met name rond bereikbaarheid en luchtkwaliteit. Door de toename van het aantal verplaatsingen zal op een aantal provinciale wegen congestievorming en overschrijding van de luchtkwaliteits- en geluidsnormen blijven optreden. Daarnaast veroorzaakt de toename van vervoer over het spoor overlast voor de omgeving. Dit betekent dat met de beleidsvoornemens in het PVVP niet alle knelpunten kunnen worden opgelost, maar dat wel de best mogelijke afweging op de milieuaspecten op dit moment is gemaakt.