

# Van A naar **SMB**Beter

Strategische milieubeoordeling voor het NVVP

Interviews en overlegnotities, augustus 2003



# Van A naar SM **B**Beter

Strategische milieubeoordeling voor het NVVP

Interviews en overlegnotities, augustus 2003

Bijlage bij afstudeeronderzoek Irene de Groot

---

# Colofon

---

## Publicatienummer

Deze interviews zijn gehouden t.b.v. het rapport DWW-2003-084.

## Titel en subtitel

Van A naar SMB<sup>Beter</sup>  
Strategische milieubeoordeling voor het NVVP  
Interviews en overlegnotities

## Auteur

I.R.E. de Groot

## Afstudeerrapport Civiele Techniek

Specialisatie Infrastructuurplanning  
Faculteit der Civiele Techniek en Geowetenschappen  
Stevinweg 1  
Postbus 5048  
2600 GA Delft

## Gefaciliteerd en uitgegeven door

Rijkswaterstaat  
Dienst Weg- en Waterbouwkunde  
Van der Burghweg 1  
Postbus 5044  
2600 GA Delft

## Informatie

Dienst Weg- en Waterbouwkunde  
Tracé-m.e.r.-centrum  
Tel. 015 - 2518478

## Datum publicatie

Augustus 2003

## Omslag

Met dank aan dhr. Dingjan (DWW). De titel is een variatie op de titel van het NVVP: 'Van A naar Beter'. De illustratie van de wegwerker verwijst naar de wegwerker die bij V&W-projecten vaak wordt afgebeeld naast slogan 'Van A naar Beter'. De sterren refereren aan de EU-richtlijn. De wereldbol verbeeldt duurzaamheid.

## Trefwoorden

Strategische milieubeoordeling, Nationaal Verkeers- en Vervoersplan, milieu-effect, richtlijn, duurzaamheid, benutten, Strategic Environmental Assessment, SMB, NVVP, SEA.

## Beknopte samenvatting

Deze bundel bevat de resultaten van interviews gehouden voor het afstudeeronderzoek 'Van A naar SMB<sup>Beter</sup>. Strategische milieubeoordeling voor het NVVP'. Tevens zijn enkele overlegnotities opgenomen.

## Samenvatting Hoofdrapport

De Europese Richtlijn strategische milieubeoordeling (SMB) moet worden geïmplementeerd. Geconcludeerd kan worden dat het Nationale Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) onder de richtlijn valt, omdat het wettelijk is voorgeschreven en omdat het een kader vormt voor projecten door doorwerking in lager beleid. Het NVVP draagt de titel 'Van A naar Beter'. Dit afstudeeronderzoek over het raakvlak tussen het NVVP en SMB, draagt daarom de titel 'Van A naar SMB<sup>Beter</sup>'. In dit onderzoek wordt bepaald hoe SMB van het NVVP er procedureel en inhoudelijk uit zou moeten zien en hoe dit methodisch ingevuld kan worden. De werkwijze is in dit rapport globaal toegepast op benutting.

Weerstand tegen SMB lijkt niet gegrond: als gekozen wordt voor brede implementatie kan SMB bijdragen aan een meer transparante planning en zal SMB helpen bij het bereiken van het doel van duurzame ontwikkeling. VROM heeft echter gekozen voor een minimale invulling van de richtlijn. SMB blijkt procedureel een strategische m.e.r. te zijn, echter zonder startnotitie en bijbehorende publieksinspraak, zonder toetsingsadvies, maar met een sterker accent op monitoring.

De SMB-procedure vraagt slechts om enige aanvullingen op de NVVP-procedure, die te maken hebben met het maken van het milieurapport, en het rekening houden met de informatie daaruit.

De richtlijn geeft aan welke specifieke informatie in het milieurapport verwacht wordt. De wettelijke inhoudseisen zijn niet heel anders dan bij m.e.r., een 'meest-milieuvriendelijk-alternatief' is echter niet vereist. Ook al liggen de procedurele en inhoudseisen van SMB dichtbij m.e.r., de invulling moet anders: op een strategisch abstractieniveau.

Op basis van bestaande ervaringen zijn lessen te trekken. Er moet voor worden gekozen deze factoren mee te nemen in het proces. Daarbij is vooral de overgang naar duurzaamheidstoetsing van belang: iedere sector zou verplicht een duurzame lange termijn invulling moeten geven.

DWW is de aangewezen dienst om verder te achterhalen wat SMB en duurzaamheidstoetsing betekenen.

## Afstudeercommissie

Dit onderzoek heeft plaatsgevonden onder begeleiding van de volgende afstudeercommissie:

- prof. ir. F.M. Sanders afstudeerhoogleraar
- prof. dr. ir. C. van den Akker referent duurzame ontwikkeling
- ir. P. van Eck dagelijks begeleider en afstudeercoördinator
- dr. E.J.M.M. Arts extern lid afstudeercommissie, vanuit DWW
- ing. E. Jurakic extern lid afstudeercommissie, vanuit DWW

---

# Inhoudsopgave

---

Colofon	iv
Inhoudsopgave	v
A Interview Astrid Paulussen: (S)MB	1
B Interview Rob Verheem: (S)MB	7
C Schema SMB en m.e.r. door Rob Verheem	13
D Interview Gerrit Baarse / Martijn Koster: (S)MB	15
E Interview met Niek van der Heiden: (S)MB	19
F Interview met Arjan Dikmans: NVVP	23
G Interview Sibout Nooteboom: toetsen + planvorming	27
H Interview Jelle Visser: duurzaamheid	31
I Interview Suzanne van Melis: het NVVP juridisch	35
J Interview August Mesker: NVVP-praktijk en milieu	41
K Interview Wim Heijligers: natuurgebieden	45
L Verslag elementen VIM-overleg	47



---

# A Interview Astrid Paulussen: (S)MB

werkzaam bij Tracé-m.e.r.-centrum van DWW, 24 januari 2003

Ervaringen: Astrid Paulussen werkt al twaalf jaar in het m.e.r. veld, haar hoofdtaak is momenteel advisering op het gebied van tracé-m.e.r. aan allerlei onderdelen van V&W.

1. *Wat vindt u van de verplichting tot strategische milieubeoordeling via de Europese richtlijn?*

Op zich is deze verplichting heel goed. Omdat er vaak principiële keuzes worden gemaakt die directe doorwerking hebben op allerlei inrichtingsprojecten en waarvoor de milieufweging zeer mager is. De milieuanalyse van de VINEX was bijvoorbeeld minimaal. De minister besloot destijds dat er geen m.e.r. uitgevoerd hoefde te worden: de nota gaf tenslotte slechts voortstellen/richtingen. De gedachtegangen voor de VINEX-locaties zijn door de lagere andere overheden toch opgepakt alsof het harde richtlijnen waren. De afwegingen van de milieueffecten van de keuze van locaties die zijn nooit gemaakt. Ik denk dat er op RO-gebied heel veel keuzes worden gemaakt (ABC-criteria / centralisatie scholen), die heel veel milieu effecten tot gevolg hebben, maar die nooit in beeld gebracht worden.

2. *Hoe zou u strategische milieubeoordeling willen invullen?*

Dat zal een leerproces moeten zijn. Kijkend naar het NVVP, bijvoorbeeld de maatregelen benutten, beprijzen, bebouwen, rijzen vragen als waarom die volgorde; wat zijn de milieueffecten; en hoe daar mee om te gaan, dan blijkt dat daar geen zicht op is. Ik denk dat de uitgangspunten van dergelijke notities/nota's, die echt doorwerking gaan hebben op nationaal niveau, of naar provinciaal en gemeentelijk niveau, een duidelijke milieubeoordeling zouden moeten hebben.

3. *Hoe staat het op dit moment met de implementatie van de SMB-richtlijn?*

Voor zover ik weet is er al maanden niets veranderd. Hoe het precies staat met de implementatie weet ik niet. Er is een paar jaar geleden is door VROM gezegd dat in nauwe samenwerking met de omgeving de invulling en doorwerking bepaald zouden worden. Van die nauwe samenwerking is tot op heden weinig terechtgekomen.

4. *Wat zijn volgens u de kansen en bedreigingen van strategische milieubeoordeling? Wat valt er daarbij te leren van de ervaringen met strategische milieu-effectrapportages en de milieutoets?*

Als het niet serieus genomen wordt kan het een loze papieren tijger worden. Zeker omdat er op Europees niveau weinig inhoudsbepalingen zijn, zijn ook weinig inhoudelijke criteria waaraan je het kan toetsen. Er is ook niet geregeld dat er een commissie (zoals bij de m.e.r.) als toetsers optreedt. De kans bestaat dat het een A4-tje oplegnotitie wordt. Wat ik hoop is dat het net als bij de m.e.r. resulteert in verinnerlijking, bewuster omgaan met de gevolgen van beleid. Als je over de hele linie kijkt, zie je, sinds de jaren tachtig toen m.e.r. ingevoerd werd, wel degelijk een hele ontwikkeling. Nu wordt milieu als volwaardig onderwerp in het proces meegenomen, waardoor de alternatieven er heel anders uit zien dan voor die tijd. Ik zie dezelfde kans voor strategische milieubeoordeling. Er worden vaak onvoldoende keuzes gemaakt, dingen blijven maar mee lopen. Men neemt ook niet de tijd om te evalueren, waardoor het ook te weinig gebeurt dat er een andere insteek wordt gekozen.

---

De Milieutoets wordt heel verschillend ingevuld. De milieutoets heeft geen wettelijke dimensie. De wettelijke verplichting van SMB is heel belangrijk, daardoor wordt de invulling minder vrijblijvend.

5. *Hoe zou u de verhouding tussen beleid, plannen en programma's weergeven?*

Ik denk dat er geen duidelijk onderscheid is, maar dat het een woordenspel is. Wat de een als programma ziet, omdat het al richting uitvoering gaat, ziet de ander als een beleidsstuk, omdat het nog zo weinig concreet is.

*Zou u daar ook het verschil leggen: beleid is globaler, plannen zijn concreter en uitvoeringsgericht?*

Ja, maar er zijn geen criteria voor wat globaal is en wat uitvoeringsgericht is. Je ziet zelfs binnen een nota die differentiatie: sommige uitspraken zijn heel globaal, anderen zijn/liken heel concreet. Volgens bijvoorbeeld het NVVP moeten vrijwaringszones ingesteld worden. Het blijkt nu dat er geen concrete handvaten zijn om het vast te stellen wat dat dan zouden moeten zijn, terwijl de uitspraak heel concreet lijkt.

6. *Wat voor soort plannen en programma's zouden dan volgens u onder de richtlijn moeten vallen?*

Wat mij betreft alle plannen en programma's die een status hebben, of dat nou een wettelijke status is, of status die daar rechtstreeks uit voortvloeit. Ik vind dat er wel doorwerking moet zijn naar de omgeving als voorwaarde voor SMB. Bijvoorbeeld de MIT het heeft een duidelijke naar buiten gerichte doorwerking, volgens mij is in die hele prioritering milieu nog nooit een onderdeel geweest. Verder programma's als het NVVP.

Er worden heel veel nota's geproduceerd, waarvan niet duidelijk is wat daarvan de status of de strekking is, die zouden er niet onder moeten vallen, of het nou scenario's, of toekomstontwikkelingen zijn, gedachtespinsels, voordat ze op een of andere manier doorwerking gaan krijgen naar de omgeving toe.

Wat het NVVP betreft kun je zeggen we hebben één beoordeling voor het NVVP. Ik kan me ook voorstellen dat de nota's die rechtsreeks voedend zijn voor het NVVP beoordeeld zijn. Want het NVVP is eigenlijk een opeenstapeling / samenvatten van een aantal nota's.

*Zou het dan ook beter zijn om het in de eerdere fasen te doen?*

Ja, terug naar voorbeeld vrijwaringszones, het wordt dus als kreet in NVVP gezet, in analyse van vrijwaringszones, wat is het wat houdt het in hoe moeten we er mee omgaan, daar moet al een milieubeoordeling plaats vinden, om überhaupt al een gevoel te geven van wat het betekent.

7. *Hoe zou strategische milieubeoordeling voor het NVVP moeten plaatsvinden en valt er hierbij iets te leren uit de milieuanalyse van het SVV-II of een andere milieuanalyse?*

Als ik kijk naar een document waar ik de inhoud van ken, structuur schema groene ruimte (SGR), dat is op onderdelen bem.e.r.d, dat is helemaal meegenomen in de plancyclus, dat vind ik een goede ontwikkeling. Dat ging verder dan de strekking richtlijn, er zijn alternatieve scenario's bekeken, dat is via de m.e.r.-procedure gedaan.

Ik vind dat milieubeoordeling niet hoeft, maar dat je gewoon een m.e.r. zou kunnen doen, maar op een manier die tot op heden nauwelijks gedaan wordt, er zijn in de loop der jaren zoveel toeters en bellen rond de m.e.r. ontwikkeld, er moet veel uitgezocht worden en alles het liefst zo kwantitatief mogelijk, dat is denk ik een idee wat we eens los moeten laten. Als je kijkt naar het MER voor SGR, dat ging op gegeven moment dus mis omdat men koste wat kost een lijst van alternatieven probeerde te bedenken die op gegeven moment niet

---

meer onderscheidend zijn. Op zich pleit ik ook voor een andere aanpak voor de reguliere m.e.r., dan geen hoeft er geen onderscheid tussen MER en SMB te zijn. Nu hebben we het idee dat we alle milieueffecten, van tevoren weten we al dat bepaalde milieueffecten niet meer relevant zijn, niet meer onderscheidend zijn, of dat die in de uitvoer altijd goed te compenseren of te mitigeren of te voorkomen zijn, zodat het niet meer belangrijk is voor het besluit. De m.e.r. regeling stelt eigenlijk maar drie alternatieven voor. De commissie voor de m.e.r. is eigenlijk pas tevreden als er vijf tot tien varianten/alternatieven zijn onderzocht terwijl je voor een aantal weet, dat die niet meer onderscheidend zijn. Ik denk dat dat op strategisch niveau nog extra geldt.

8. *Wat zou aan de inhoud van het NVVP moeten veranderen bij de toepassing van strategische milieubeoordeling?*

Er moet een wisselwerking ontstaan. Wat er in de inhoud precies moet veranderen weet ik niet, dat zou je eerst moeten uitproberen. Bij de vrijwaringszones, waarop we een soort milieutest hebben losgelaten, hebben we eigenlijk al geconcludeerd het voor een beter milieu of het beter naleven van milieuwetgeving niet uitmaakt hoe breed die zone is, het is realiseerbaar binnen de normen. Dat is relevant, want op het moment dat de afmeting van een zone wel verschil uitmaakte, had je in je beleidsmaatregelen de afmeting moeten opnemen. Het is nu meer een kosten verhaal, met bepaalde afmetingen kun je met minder kosten een norm halen. Als de minister er voor kiest, weet je dat er geen milieucomponent in zit. Bij andere dingen van NVVP, benutten, beprijzen, zou je ook zo kunnen bekijken, maakt het uit, is het een milieuvriendelijker, of is het vooral een kosten verhaal, wat is het milieurendement, ook op lange termijn. Dit soort afwegingen zou ook in NVVP opgenomen moeten worden. Misschien dat er inhoudelijk andere besluiten genomen moeten worden. Veel afwegingen zijn eigenlijk nooit systematisch gemaakt, en ik denk dat dergelijke afwegingen invloed kunnen hebben op de totale kwaliteit.

9. *Welke methoden bestaan er al voor strategische milieubeoordeling van het NVVP?*

Ik denk dat je verschillende methodes zult moeten gebruiken, afhankelijk van het abstractieniveau. Sommige dingen nog zo weinig concreet zijn dat er weinig relevante onderscheidende criteria zijn. Scenario's kun je in alle mate van concreetheid toepassen, voor LCA moeten zaken een bepaalde concreetheid in zich hebben, moet je bepaalde indicatoren hebben waarop je kan gaan meten. Bij keuze methode is het belangrijk te bedenken of het informatie levert, die een sturende werking kan hebben op de keuze. Multi-criteria analyses zijn voor bepaalde concrete besluiten goed mogelijk, bijvoorbeeld het afzetten van verlagen van de maximumsnelheid t.o.v. van de huidige situatie. Bij de ontwikkeling van alternatieven kan je kijken naar alternatieven, die elders in de wereld worden toegepast, bijvoorbeeld beprijzen. Je zal dat per onderwerp moeten identificeren, dat is lastiger bij SMB dan bij m.e.r. omdat de focus van m.e.r. kleiner is.

Bij NVVP zijn er zoveel verschillende besluiten op zoveel verschillende inhouds- en abstractieniveaus, dat je dat niet kan veralgemeniseren. Dan is flexibiliteit van belang, er van tevoren goed over nadenken waar het nou echt om gaat, aan de hand daarvan kijken hoe concreet het is, of het een programma is of een zeer globale strategische uitspraak is.

*Dit moet dus niet teveel van tevoren vastgepind, maar juist heel vrij gelaten worden?*



---

Ja, het is jammer dat er niet een soort commissie m.e.r. is, die met aanbevelingen helpt bij dat proces, waarbij deskundigen, vanuit een onafhankelijke positie dat samen met initiatiefnemer bekijken.

*10. Kan door toepassing van deze bestaande methoden al voldaan worden aan de richtlijn?*

Ik denk dat je met bestaande methoden al heel ver komt, zeker als je ze een beetje creatief toepast, het is alleen de vraag of dat zo gebeurt. Je kan niet van tevoren te zeggen of nieuwe methoden nodig zijn. Je leert gaande weg, zoals bij het SGR. De eerste beoordelingen kunnen zeker plaatsvinden op basis van bestaande methoden.

*11. Wat is detailniveau van bestaande strategische milieu-effectrapportages en wordt hiermee ruim aan de SMB-richtlijn voldaan?*

De richtlijn geeft – gelukkig – geen uitspraak over het detailniveau. Bij toekomstige strategische milieubeoordelingen zou een adviescommissie daarbij kunnen helpen. Het noodzakelijke detailniveau bij het NVVP hangt af van concreetheid van een bepaald onderdeel.

*12. In hoeverre zullen de procedures het NVVP moeten veranderen met het oog op strategische milieubeoordeling?*

Strategische milieubeoordeling had er niet hoeven komen. Als m.e.r. ook op strategische niveau wordt toegepast, heb je duidelijkheid, en je zou ook geen tijdvetende discussies over de SMB-procedure hebben. Beide procedures zullen toch langzaam naar elkaar toe groeien.

Wat je ook onderzoekt, je begint met een startdocument. M.e.r. noemt dat een startnotitie. Daarna vraag je altijd aan je omgeving, collega's, adviesbureaus, kijk er even naar. Bij m.e.r. is er wettelijk inspraak. Bij SMB zal er ook inspraak zijn, maar er zullen weinig reacties vanuit het brede publiek komen, er is daarbij een hoog abstractieniveau en gemiddelde burger is daar niet in geïnteresseerd.

*13. Welke actoren moeten bij strategische milieubeoordeling van het NVVP betrokken worden?*

Adviseurs, waterschappen en, afhankelijk van het detailniveau van het besluit, bepaalde inspectiediensten, of andere ministeries. Dit moet bepaald worden door de initiatiefnemer of samen met een commissie. Dat doet commissie m.e.r. nu ook: voor zij advies uitbrengen kijken ze eerste wat voor soort project, detailniveau, wat voor soort aspecten en dus wat voor deskundigheid er nodig is. Bij besluiten over ruimtelijke ordening, zou bijvoorbeeld altijd een adviseur van VROM betrokken moeten zijn.

*14. Denkt u dat publiekparticipatie en/of het betrekken van belangenorganisaties gewenst is? Hoe heeft VROM dat volgens u momenteel in gedachten?*

Inspraak voor wie wil, Greenpeace, Stichting Natuur en Milieu, die denken wel op een hoger abstractieniveau. Zij reageren toch wel, dus geef ze die kans. Dat kan beter gestructureerd zijn, zoals bij de m.e.r., dan is er helderheid naar de omgeving. Voor zover ik weet is het plan voor SMB dat eerst de nota gemaakt wordt en dan pas inspraak volgt. Dat vind ik dus niet zo slim.

---

15. *Hoe kan men volgens u de effecten op duurzaamheid van specifieke beleidsmaatregelen (als benutten) uit NVVP bepalen en is dat de bedoeling van strategische milieubeoordeling?*

Dat is nodig op beleidsniveau. Het zou misschien voorkomen dat ad hoc beslissing genomen worden. Benutten is nu bijvoorbeeld hot item, terwijl de eerste onderzoeken al uitwijzen dat als je – even los van milieueffecten – kijkt naar de kosten van benuttingsmaatregelen, deze veel hoger uitvallen dan nieuwe asfaltstrook. Omdat de weg aangepast moet worden met elektronica en alle elektronica bedient en onderhouden moeten worden. Zo moet je je ook afvragen of benutten op lange termijn wel milieuvriendelijk is, of dat we op een ander systeem over zouden moeten stappen.

---

2  
1

---

## B Interview Rob Verheem: (S)MB

werkzaam als secretaris bij de Commissie m.e.r., 6 februari 2003

Ervaringen: milieubeweging (jaren 80); ministerie VROM (m.e.r.-hoek); Commissie m.e.r.; Brussel (EU-richtlijn m.e.r. verbeteren en SMB); terug bij commissie m.e.r., als Adjunct-secretaris; boek over SMB geschreven

1. *Wat vindt u van de verplichting tot strategische milieubeoordeling (SMB) via de Europese richtlijn?*

Uitstekend. De Europese m.e.r. is wel goed geregeld voor het project niveau, maar niet voor de eerdere niveaus. Het werd al eind jaren zeventig / begin jaren tachtig bij de opzet van de m.e.r. richtlijn duidelijk dat er op hoger niveau milieubeoordeling moest plaatsvinden, daarover bestaat al lange tijd consensus. Eind jaren 80 lag er al een ontwerp voor een SMB-richtlijn van de Europese Commissie. Dit voorstel werd als te veel geënt op de project-m.e.r.-richtlijn gezien, SMB mag sindsdien om strategische vooral niet op m.e.r. lijken

2. *Hoe staat het op dit moment met de implementatie van de SMB-richtlijn?*

Of een plan of programma onder de richtlijn valt hangt ervan af of het plan een kader vormt voor de besluitvorming over m.e.r.-plichtige projecten. VROM moet een lijst met deze plannen vastleggen of het kan van geval tot geval bepaald worden middels screening, dan wel beide. De Europese SMB-richtlijn (in figuur op de volgende bladzijde in rechthoeken) legt een minimumproces vast, dat grotendeels hetzelfde is als de Europese m.e.r.-richtlijn (op de volgende bladzijde omlijnd met streepjes). In de Nederlandse wet is er destijds voor gekozen om aan de Europese m.e.r.-richtlijn een aantal dingen toe te voegen om tot een goed werkend instrument te komen (in het figuur in ovaal). Op basis van het wetsvoorstel van augustus<sup>1</sup>, lijkt het dat VROM in de SMB-wetgeving alleen een startnotitie aan de Europese verplichtingen toe wil voegen. Inspraak in de richtlijnenfase en onafhankelijk advies zijn dus facultatief. Binnenkort wordt het formele wetsvoorstel verwacht, voor overleg met andere departementen en met maatschappelijke groeperingen.<sup>2</sup>

3. *Hoe zou u strategische milieubeoordeling willen invullen?*

In zijn algemeenheid is bij SMB niet alleen informatie maar ook het waarborgen van een goed proces gewenst. Een goed proces zou moeten plaatsvinden op basis van 'good governance': transparantie, participatie en kwaliteit van de gebruikte informatie zijn dus van belang (Zie ook schema hoofdstuk C). Uit de m.e.r.-praktijk blijkt dat er drie momenten belangrijk voor transparantie zijn: openbaarmaking van de start van de planvoorbereiding door een startdocument, inzicht in mogelijke alternatieven en een motiveringsverplichting bij het uiteindelijke plan (wat is gedaan met de verzamelde informatie en commentaar van belanghebbenden) (hieronder aangegeven met T1, T2, en T3). Participatie omvat het betrekken van stakeholders. Daarnaast is zoals gezegd informatievoorziening van belang, als noodzakelijke voorwaarde voor effectieve participatie en transparantie. (hieronder zijn twee momenten aangegeven waarop dat moet gebeuren P1 en P2). Participatie zou er eigenlijk continu moeten zijn, maar dat is niet wettelijk vast te leggen. Uit oogpunt van kwaliteitsborging van informatie en

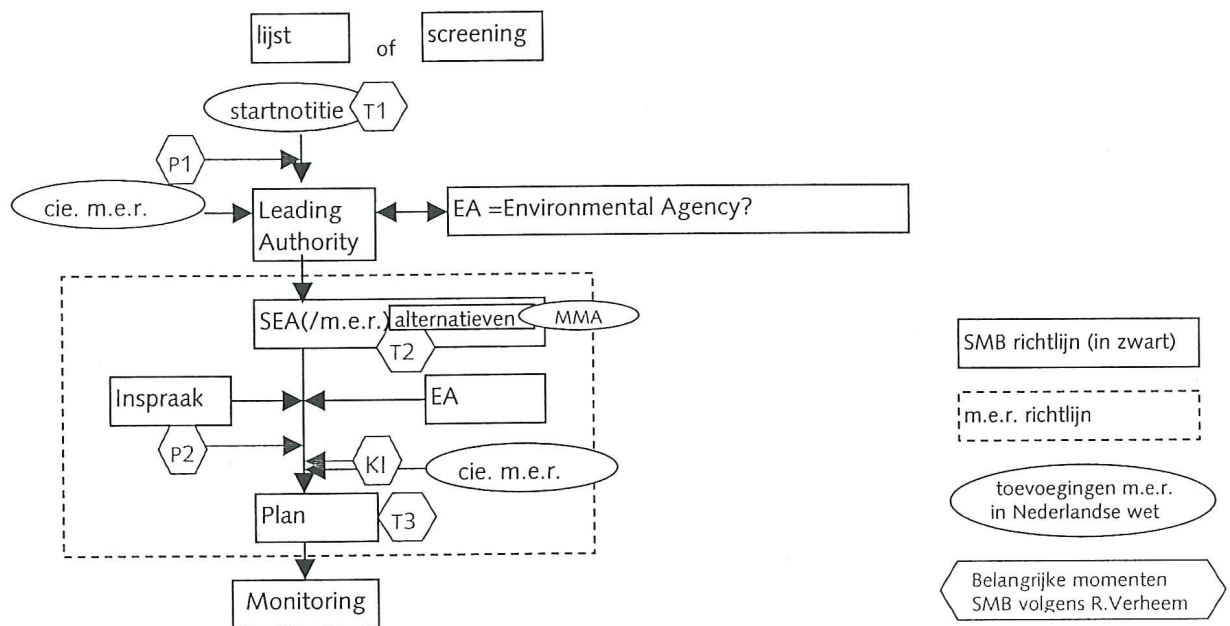
---

<sup>1</sup> Inmiddels (d.d. juli 2003) zijn er twee nieuwe wetsvoorstellen gepasseerd (7 februari, en 7 mei)

<sup>2</sup> Dit overleg vindt inmiddels (d.d. juli 2003) plaats

geloofwaardigheid van het eindresultaat is het onafhankelijke advies van belang (hieronder aangegeven met K1).

Voor een aantal abstracte plannen voldoet het voorstel van VROM prima (geen verplichte inspraak in vroege fasen van de planvoorbereiding, en facultatieve onafhankelijke toetsing). Participatie (ook vroege inspraak) en onafhankelijke toetsing (niet perse door de commissie m.e.r., kan ook door het RIVM, CPB, enz, het is belangrijk dat zo'n club als onafhankelijk wordt gezien door alle partijen) zijn alleen nodig bij controversiële plannen, voor concretere plannen. Deze plannen raken aan de belangen van burgers, bedrijven en lagere overheden, met eigen ideeën over het plan. Vaak zullen die ideeën verschillen, dan is er controverse. Als deze ideeën niet bespreekbaar gemaakt worden in het proces, en als ze niet van het begin af aan bij de milieubeoordeling betrokken worden, zullen de partijen zich geen 'eigenaar' voelen van het eindresultaat. Het plan zal dan weinig draagvlak kennen en daarmee niet effectief geïmplementeerd kunnen worden. Participatie en onafhankelijke toetsing is dus nodig bij ruimtelijke locatiekeuzes (bijvoorbeeld streekplannen); techniekplannen, want die raken belangen van het bedrijfsleven (vergunning), landbouw en natuur; capaciteitplannen en grondstofplannen, zoals ontgrondingen, mijnbouw, gaswinning, enz.. Met deze toevoegingen (P1,2 T1,2,3) kom je dus eigenlijk bij de waarborgen uit het m.e.r.-proces uit. De vraag is echter of m.e.r. naast deze waarborgen niet teveel gedetailleerde procedurele verplichtingen kent.



Vaak bestaat de perceptie dat het planproces los staat van het m.e.r.-proces, m.a.w. er moeten twee processen parallel worden doorlopen. Dit blijkt in de praktijk niet effectief: er is slechts één proces, het planproces. SMB is een set kwaliteitsvoorzieningen in dat planproces. Bovenstaand schema geeft dan ook geen op zich zelf staand proces, m.e.r. en SMB zijn geen op zich zelf staande processen of zouden dat niet moeten zijn. SMB als kwaliteitscheck vraagt weinig toevoeging (alleen onafhankelijke toetsing) aan goede planprocessen.

4. *Wat zijn volgens u de kansen en bedreigingen van strategische milieubeoordeling?*

Er is een kans voor brede acceptatie van voorstel van VROM, omdat het niet meer is dan wat Brussel eist, dit past in tijdgeest. Er bestaat een kans voor goedwillende overheden – die hebben minder regels waar ze zich aan moeten houden – maar ook een bedreiging als 'slechtwillende' overheden hun gang gaan zonder voldoende kwaliteit. Er is een bedreiging dat de huidige situatie verzwakt wordt als VROM de minimumlijn volgt. Ik denk dat voor een aantal plannen m.e.r. geschikter is. De m.e.r. procedure zou dan echter niet zo vast moeten liggen, m.e.r. dient sowieso gemoderniseerd te worden. De waarborgen (onafhankelijke toetsing, inspraak, zowel in vroege als in latere fase) moeten overeind gehouden worden voor concrete plannen. Dit zal op lange termijn leiden tot een betere planning en een groter draagvlak. Dit gemoderniseerde m.e.r.-proces wordt dan dus hetzelfde toegepast voor SMB. Een probleem bij SMB is het bepalen van het geschikte moment voor de startnotitie: niet als je nog niets weet, maar ook niet als alles vastligt.

5. *Hoe zou u de verhouding tussen beleid, plannen en programma's weergeven? Wat voor soort plannen en programma's zouden dan volgens u onder de richtlijn moeten vallen?*

De definities daarvoor zijn in alle landen anders, dat heb ik ook zelf ervaren. Daarom moet je geen definitie voor willen geven, maar moet je als volgt kijken naar de inhoud (zie onderstaand figuur). Het 'Wat'- en 'Waar'-niveau heeft de meeste consequenties voor het milieu.

SMB	Abstract	Whether / Why moet het ja/nee	Nederland: Beleid	
		Concreet	What techniek/capaciteits- keuze en hoeveel (sectoraal)	Nederland: Plan/Programma
			Where Locatiekeuze (ruimtelijk)	Nederland: Plan/Programma
M.e.r.		How	Nederland: Project	

6. *Valt het NVVP volgens u onder de richtlijn?*

Voor het eerste SVV is geen m.e.r. gemaakt, maar er stonden toch echt kaarten in met nieuwe wegen. Volgens het ministerie zat men niet aan de locaties vast. Als het geen concrete beleidsbeslissing is, is een m.e.r. niet verplicht. Maar als de gemeente of provincie niet doet wat het ministerie wil, gaat de geldkraan dicht. Voor het SVV-II geldt hetzelfde. Inhoudelijk was er dus wel reden voor m.e.r.. Of het NVVP juridisch onder de richtlijn valt, hangt er dus van af of er concrete beleidsbeslissingen in worden genomen. De nieuwe SMB-richtlijn spreekt van plannen op grond van wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen die een raamwerk vormen voor projecten. Is er bij het NVVP al sprake van een raamwerk? Of het er in juridische termen onder valt weet ik niet. Het NVVP is toch dermate concreet, dat je er als overheid voor zou moeten willen kiezen om SMB toe te passen. Zitten er 'What' onderdelen in het NVVP? Als er alleen 'Wheater' of 'Why' onderdelen inzitten moet SMB niet te uitgebreid. Als het NVVP concreter is dan zou je er m.e.r. in een nieuwe stijl (lossere procedure) op toe moeten passen.

---

7. *Hoe zou strategische milieubeoordeling voor het NVVP moeten plaatsvinden en valt er hierbij iets te leren uit de milieuanalyse van het SVV-II of een andere milieuanalyse?*

V&W lijkt niet veel problemen te hebben met de m.e.r.-procedure, die is naadloos geïntegreerd in de tracéprocedure. Sterker nog, onlangs hebben ze aangegeven Tracéprocedures graag onder de m.e.r. te houden. V&W heeft al een goede kwaliteit van de planprocessen. Algemeen is de indruk van de Commissie m.e.r. dat SMB in 50 % van de gevallen niet nodig is, omdat overheden toch wel goed naar zaken als transparantie, participatie en informatie kijken, maar in de overige 50% – wanneer er haast is, druk op het proces staat – is er een neiging om er zonder SMB de kantjes van af te lopen. Overigens, als een overheid echt niet wil, helpt ook m.e.r. of SMB niet. Essentieel aan zowel m.e.r. als SMB is dat ze waarborgen bieden. Dat is iets anders dan het toepassen van kwaliteitsprincipes op vrijwillige basis. Thomas Fischer heeft bijvoorbeeld in een onlangs uitgevoerde studie een brede definitie voor SMB gehanteerd: SMB omvat volgens hem alle processen, waarin men op een of andere wijze milieu heeft proberen te betrekken, ook als dit vrijwillig gebeurt. Ik vind een wettelijke waarborg echter noodzakelijk voordat over m.e.r. of SMB gesproken kan worden.

8. *Wat zou aan de inhoud van het NVVP moeten veranderen bij de toepassing van strategische milieubeoordeling?*

SMB en m.e.r. zijn instrumenten ter verbetering van het proces en de onderbouwing. De inhoud van het plan is aan de politiek. Wel betekent SMB dat er een motiveringsverplichting is en een monitoringsplan moet zijn.-

9. *Welke methoden bestaan er al voor strategische milieubeoordeling van het NVVP, en kunt u voorbeelden geven waar deze methoden al zijn toegepast? (Bijv. scenario's, alternatieven, LCA)*

Iedere methode die je nodig zou kunnen hebben bestaat al: GIS, LCA, expert-judgement door Delphi-panels, workshops, of stakeholdermetings. Een tip uit de praktijk echter: neem de simpelste manier, die voldoende resultaat oplevert! Voor strategische plannen moet je altijd eerst expert-judgement gebruiken, wel in brede zin, niet alleen wetenschappelijke experts, maar ook regionale experts en vertegenwoordigers van burgers. Dan heb je 80 % van de vragen beantwoord. Alleen controversiële zaken moet je vervolgens uitrekenen. Bij de Deltametropool zijn de effecten op drie manieren gepresenteerd: een kaart, een tabel met ruwe informatie, en een kwalitatieve bespreking van voor- en nadelen, alle drie de benaderingen zijn nodig om in de buurt van de waarheid te komen.

Scenarioanalyses zijn zeer geschikt voor hoge abstractieniveaus. Er bestaan drie nuttige typen van scenarioanalyse:

1. Backcasting, formuleer wat je in ieder scenario wil bereiken, terugredeneren wat je nu moet doen.
2. Pakketten maatregelen/keuzen en in scenario analyse laat zien waar die je brengen.
3. Twee of drie toekomstscenario's schetsen en aangeven hoe je pakketten passen in die scenario's

Met bestaande methoden kun je al voldoen aan de richtlijn. Er hoeven dus geen nieuwe methoden ontwikkeld te worden.

---

10. *Wat is detailniveau van bestaande strategische milieu-effectrapportages en wordt hiermee krap of ruim aan de SMB-richtlijn voldaan?*

Dat is heel verschillend en hangt af van het type keuzes dat in plannen wordt gemaakt: hele concrete keuzes of meer strategische keuzes. Zelfs binnen bijvoorbeeld een structuurschema zijn er verschillende abstractieniveaus. In Nederland wordt in alle gevallen met m.e.r. aan de SMB-richtlijn voldaan.

11. *Denkt u dat publieksparticipatie en/of het betrekken van belangenorganisaties gewenst is?*

Ja, maar niet altijd het gehele publiek, in veel gevallen zal het effectiever zijn belangenorganisaties te betrekken. Inspraak moet actieve vormen aannemen: klankborden enz.

12. *Hoe kan men volgens u de effecten op duurzaamheid van specifieke beleidsmaatregelen (als benutten) uit NVVP bepalen en is dat de bedoeling van strategische milieubeoordeling?*

Toetsen op duurzaamheid is nog niet de bedoeling van de SMB-richtlijn, maar het gaat op strategisch niveau wel steeds meer richting integrale toetsing, economie en milieu gaan in elk geval gelijk op. Dat is ook de bedoeling van de NSDO. Sociale aspecten zijn lastiger, maar er zitten zeker sociale aspecten aan het NVVP. Daarover gaat ook het advies van de werkgroep Ketting: veel van wat ik verteld heb, komt daaruit. Om goede informatie over duurzaamheid te verschaffen zou in een SMB of strategisch m.e.r. het afwegingskader van de NSDO ingevuld moeten worden.

13. *Wat zijn sterke en zwakke punten, de kansen en bedreigingen van strategische milieu-effectrapportages (op de bestaande manier) en de milieutoets. Wat valt bij toepassing van strategische milieubeoordeling op het NVVP te leren van ervaringen met strategische milieu-effectrapportages en de milieutoets?*

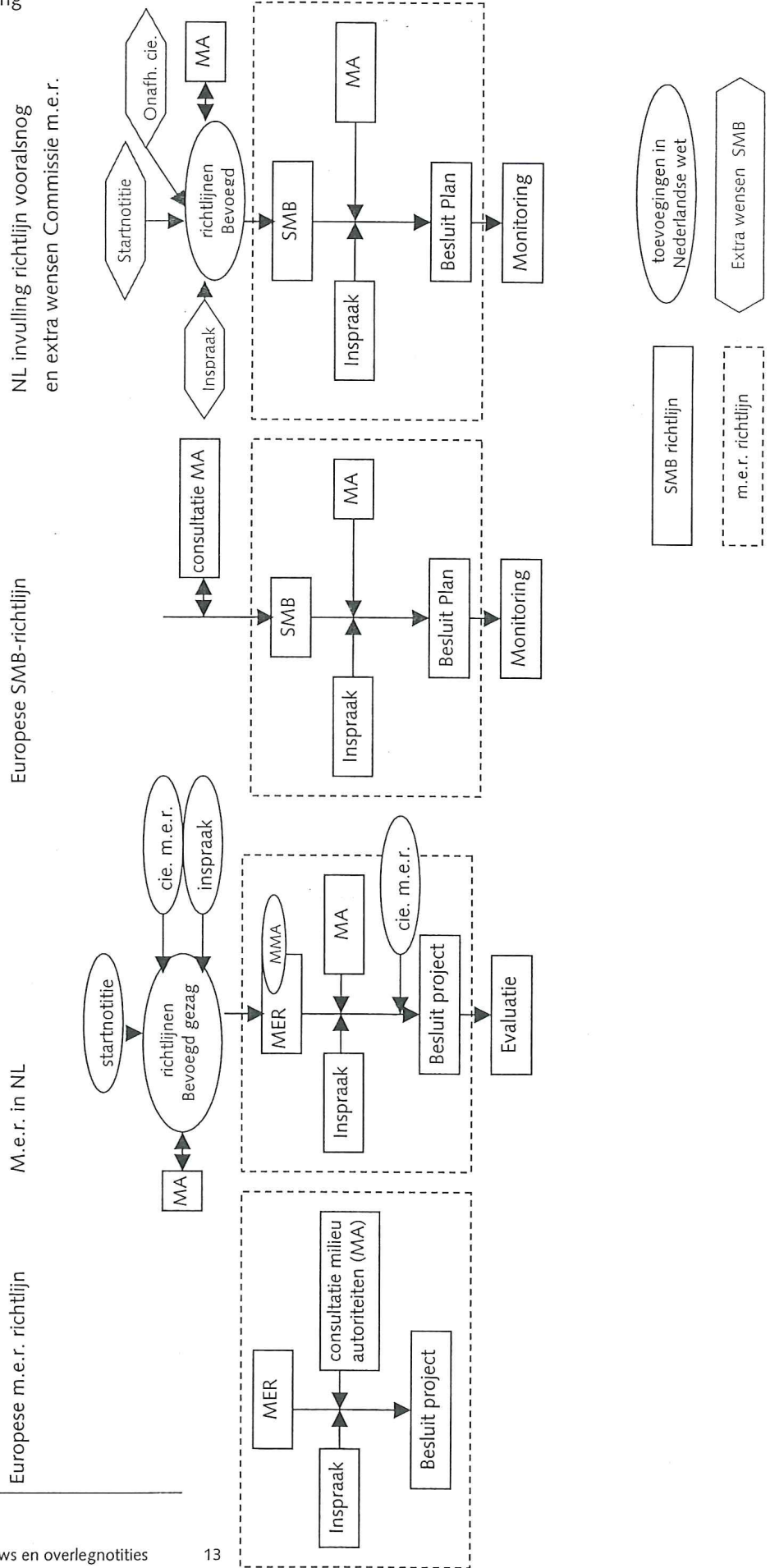
Er zijn al negentig strategische m.e.r.'s uitgevoerd, die in veel gevallen effectief het milieubelang hebben ingebracht. De ervaringen met de milieutoets laten duidelijk het spanningsveld tussen flexibel en vrijblijvend zien. De milieutoets is te vrijblijvend en daardoor niet effectief, m.e.r. is niet flexibel genoeg en roept daardoor weerstand op.





# C Schema SMB en m.e.r. door Rob Verheem

gepresenteerd op V&W-bespreking  
(26 maart 2003)



---

---

## D Interview Gerrit Baarse / Martijn Koster: (S)MB

werkzaam bij DWW, 7 februari 2003

Ervaringen: Gerrit Baarse: Veel ervaring met het maken van verkeersmodellen, betrokken bij Europees project COST 350 (Integrated Assessment of Environmental Impact of Traffic and Transport Infrastructure<sup>3</sup>)

Martijn Koster: adviseur en onderzoeker voor tracé/m.e.r.-studies, ruimtelijke vraagstukken, eveneens betrokken bij Europees project COST 350

1. *Wat vindt u van de verplichting tot strategische milieubeoordeling (SMB) via de Europese richtlijn?*

(Martijn Koster geeft aan dat ze beide geen SEA experts te zijn, in het COST project zijn aannamen gedaan over welke plannen en programma's onder de richtlijn vallen.) Onder Wetenschappers en deskundigen bestaat de behoefte om milieuaspecten eerder mee te nemen, omdat dat meer winst zal opleveren. De wens is dus duidelijk, maar de vraag is of het ook uitvoerbaar is.

2. *Hoe staat het op dit moment met de implementatie van de SMB-richtlijn?*

Hoe het met de implementatie staat weten we niet. Bij COST worden aannamen gedaan over wat er onder de richtlijn valt, het beleid is in elk land anders. Bij COST worden per land case studies gedaan.

3. *Wat zijn volgens u de kansen en bedreigingen van strategische milieubeoordeling? Wat valt hierbij te leren van ervaringen met (strategische) milieu-effectrapportages en de milieutoets?*

M.e.r. maakt zaken inzichtelijk en objectief, dat is op politiek niveau niet altijd gewenst. Ook SMB belemmert de speelruimte, er moet meer geëxpliciteerd worden, en daar zit dan ook niet iedereen op te wachten. Bij de Betuwelijn is bijvoorbeeld vooraf nooit een goede assessment uitgevoerd, de afweging heeft plaatsgevonden na flinke lobby. Elke majeure beslissing zou met SMB afgewogen moeten worden. Helderheid is daarbij een groot goed.

Het is belangrijk dat er goed nagedacht wordt bij de opzet van de procedure voor strategische milieubeoordeling. Als er slechte procedures ontwikkeld worden bestaat het risico dat het planproces alleen maar langer duurt. Zo wil men m.e.r. te goed doen, daardoor zijn er steeds nieuwe stukjes in de procedure gevoegd, het traject wordt daardoor langer en de wens wordt ingehaald door de werkelijkheid. Op strategisch niveau kan dat ook gebeuren als je niet oppast.

Een groot probleem is dat het bevoegd gezag tevens initiatiefnemer is. Er zou daarom toch een toetsing van de gang van zaken moeten plaatsvinden.

---

<sup>3</sup> Het doel van het Europese Cost (European Co-operation in the Field of Scientific and Technical Research) 350 project is het realiseren van een operationele methode voor de beoordeling en integratie, op regionale schaal, van alle relevante (milieu)aspecten van die samenhangen met infrastructuurplanning. Om de besluitvorming over vervoer en mobiliteit te verbeteren, worden deze aspecten meegenomen in een vroeg stadium van het besluitvormingsproces. Het resultaat van Cost 350 moet ook bijdragen aan de nationale ontwikkelingen rond de nieuwe Europese SMB-richtlijn.

- 
4. *Hoe zou u de verhouding tussen beleid, plannen en programma's weergeven? Wat voor soort plannen en programma's zouden dan volgens u onder de richtlijn moeten vallen?*

Er zijn zoveel landen zoveel praktijken. De COST case-studies zijn gebaseerd op verwachtingen over de werkingssfeer. Bij de COST case-studies is voor Nederland een praktische bovengrens (tot waar je nog SMB zou moeten uitvoeren) op niveau van gebiedsplannen als bijvoorbeeld het PVVP, gelegd. Voor het NVVP is SMB erg moeilijk. De ondergrens voor de case-studies is gelegd bij brede verkenningen (op corridor-niveau, nog niet de transportkeuze). Tracéstudies blijven op deze manier onder de m.e.r. vallen. Er zou een naadloze aansluiting moeten zijn tussen de milieubeoordelingen op strategisch niveau en de milieu-effectrapportages.

5. *Valt het NVVP volgens u onder de richtlijn?*

We weten niet of het NVVP er juridisch onder valt. Er zijn veel ervaringen met methoden bij m.e.r., maar om deze toe te passen op het NVVP is nog moeilijk, op het niveau van het NVVP gaat het om algemene beleidsregels. In Nederland moet het strategisch milieubeoordelen op een hoger abstractieniveau nu al mogelijk zijn, maar op een globaler niveau dan de m.e.r.. De m.e.r. aanpak leent zich niet voor het NVVP niveau. Met eenvoudige modellen en kentallen moet het mogelijk zijn op dit strategisch niveau uitspraken te doen. Voor een groter land, als Duitsland, waar men nadenkt hoe je een uitspraak kan doen over 900 wegen in een netwerk is volgens ons geen enkele bekende aanpak geschikt.

6. *Valt er bij strategische milieubeoordeling voor het NVVP iets te leren uit de milieuanalyse van het SVV-II of een andere milieuanalyse?*

Voor het NVVP worden allerlei voorstudies gedaan, ook naar milieuaspecten. Het is vervolgens aan VROM en V&W om er één pakketje van te maken. Bij het SVV zijn doelen (milieu, veiligheid, enz) gesteld, er zijn metingen en tellingen uitgevoerd. Dat was een veelbelovend begin. Maar uiteindelijk zijn er in het SVV maatregelen opgenomen, waarvan de effecten niet zijn onderzocht.

7. *Wat zou aan de inhoud van het NVVP moeten veranderen bij de toepassing van strategische milieubeoordeling?*

Op basis van maatschappelijke redeneringen zou het NVVP prioriteiten van soorten maatregelen moeten geven, dit moet uitgewerkt worden in maatregelpakketten. Op basis van de kosten, baten, milieueffecten, enzovoort moet dan een pakket gekozen worden. Het NVVP zou kaderstellend moeten zijn voor de lagere plannen.

8. *Welke methoden bestaan er al voor strategische milieubeoordeling van het NVVP, en kunt u voorbeelden geven waar deze methoden al zijn toegepast? (Bijv. scenario's, alternatieven, LCA)*

Bij COST is de ontwikkeling van methodiek niet vergevorderd. Een ander voorbeeld is er wel: de Directie Zuid-Holland wil een strategische visie op rijkswegen, in relatie tot het vaar-, spoor- en onderliggend wegennet. Daartoe gebruiken zij een netwerkmodel, dat zij aanpassen voor het hogere abstractieniveau, en wel op zo'n manier dat vervoerswijzekeuzen worden meegenomen. Op dit verkeersbeeld worden scenario's losgelaten, combinaties met ruimtelijke ordening. Vooral het meenemen van intermodale keuzes is bijzonder.

---

9. *Kan worden volstaan met toepassing van deze bestaande methoden?*

Er kan gebruik gemaakt worden van bestaande informatie en methoden onder enkele specifieke aanpassingen (zoals in het voorbeeld de multimodaliteit). Bij het comprimeren van informatie naar een hoger abstractieniveau, zoals in het DZH model ontstaat echter veel discussie. Het manco van dergelijke modellen is dat de resultaten dus niet worden geaccepteerd. Verschillen op detailniveau (10% meer of minder verkeer op een wegvak) worden door verkeerskundigen onmiddellijk ter discussie gesteld, terwijl de uitkomsten op hoger niveau in orde zijn.

10. *Welke actoren moeten volgens u bij strategische milieubeoordeling van het NVVP betrokken worden?*

Allereerst alle beleidsmatig betrokkenen (alle overheidsniveaus); verder moeten er momenten zijn, waarop iedereen zijn mening kenbaar kan maken. Zonder een onafhankelijke toetsing kan het uitvoeren van SMB beperkt worden tot 3 regels of 1 A4-tje. De uiteindelijke beslissing, afweging van de resultaten van milieubeoordeling tegen andere zaken, ligt echter wel bij de politiek.

11. *Hoe kan men volgens u de effecten op duurzaamheid van specifieke beleidsmaatregelen (als benutten) uit NVVP bepalen en is dat de bedoeling van strategische milieubeoordeling?*

Integrale toetsing vergroot aan de ene kant de complexiteit. Soms laat een overheid kleine onderdelen van een rapport nu al door het CPB doorrekenen, dat is manipulatie, omdat geprobeerd wordt het totale rapport hierdoor gezaghebbender te maken.

Toch zou het goed zijn dat een integrale club bekijkt of op alle aspecten naar best vermogen objectieve informatie is verstrekt. Waarbij weer geldt dat de uiteindelijke afweging natuurlijk een politieke blijft.

In samenwerking met Jelle Visser (TMC, DWW) is gewerkt aan een duurzaamheidstoets. Duurzaamheid wordt gezien als mix van sociale, economische en milieuaspecten, dat omvat dus eigenlijk alle denkbare aspecten. Duurzaamheidstoetsing komt dus neer op een brede maatschappelijke kosten baten analyse. De reeks benutten, beprijzen, bebouwen zou dus zowel op sociale effecten (incl. inkomenseffecten), als op milieueffecten, als op economische effecten (bijvoorbeeld vestigingsklimaat, distributiekosten) beoordeeld moeten worden. De wisselwerking met ruimtelijke ordening is daarbij belangrijk.



---

# E Interview met Niek van der Heiden: (S)MB

werkzaam bij VROM, 12 februari 2003

Ervaringen: momenteel bezig met ontwikkelingsplanologie; voorgeschiedenis SMB binnen VROM wel meegemaakt

1. *Wat vindt u van de verplichting tot strategische milieubeoordeling (SMB) via de Europese richtlijn, en hoe zou u strategische milieubeoordeling willen invullen?*

Nu worden er te veel aanwijzingen gegeven t.a.v. de inhoud, dat gaat te veel richting m.e.r. De richtlijn zou niet te strikte voorschriften moeten geven, de vorm van invulling zou vrijer gelaten moeten worden. De werkingssfeer zou óf smal moeten zijn, waarbij een diepere uitwerking verwacht kan worden; óf breed moeten zijn, waarbij de uitwerking minder diep kan zijn, anders is het niet meer efficiënt.

Men zou SMB niet verplicht moeten stellen, maar de noodzaak van geval tot geval moeten bekijken: een screening, waarbij de belangrijke milieueffecten worden gezocht, en dan pas als die er blijken te zijn zou er een uitgebreide procedure moeten worden doorlopen. Ik geloof niet in formele toetsen, en wil geen extra toets. Ik zie liever kwaliteitswaarborgen bij besluitvorming op strategisch niveau, iets als ISO. In planvormingsprocessen worden al maatschappelijke groeperingen betrokken. Feiten waar overeenstemming over is, moeten niet meer onderzocht worden, daar waar meningsverschillen bestaan moet dat wel, dan moeten de aannamen door, door ieder erkende onafhankelijk onderzoeksinstanties of bijvoorbeeld de commissie m.e.r. getoetst worden. De eerdere stappen in het proces moeten dus beter.

Strategische besluitvormingsprocessen hebben een grillig verloop: als er bijvoorbeeld een nieuw alternatief bijkomt, wat doe je dan met de procedure? Eerst moet er zicht zijn op de wezenlijke keuzes: de politiek heeft die vaak pas aan het eind scherp, eerst wil ze een meerderheid aftasten. Het moet eerst helder zijn wat voor problemen er is, wat voor kansen, dan moeten de mogelijke maatregelen daarbij gezocht worden, dit vereist een systematisch planvormingsproces. Dit ging fout in het besluitvormingsproces rond de Deltametropool: de oplossing was er al voor het probleem er was.

Hoe het op dit moment staat met de implementatie van de SMB-richtlijn weet ik niet, ik zit niet in de club die zich bezig houdt met de implementatie van SMB.

2. *Wat zijn volgens u de kansen en bedreigingen van strategische milieubeoordeling?*

Binnen het proces van beleidsvoorbereiding zijn er vaak twee aparte clubs. SMB zou echter in het planproces geïntegreerd moeten zijn, anders worden de effecten wel gemeten, maar niet meegenomen.

Vaak worden via een quick-scan enkele alternatieven uit de wolk van alternatieven gehaald. Over dit beperkt aantal alternatieven wordt vervolgens een milieueffectrapportage gedaan. Ook bij de eerste principiële keuze zouden milieuoverwegingen meegenomen moeten worden. Bij de Deltametropool is de eerste stap op basis van beperkte afweging gedaan. Een heel aantal alternatieven voor het Rondje Randstad is alleen op basis van kosten afgevallen, daarmee zijn ook een heel aantal ruimtelijke alternatieven afgevoerd.



---

3. *Wat voor soort plannen en programma's zouden dan volgens u onder de richtlijn moeten vallen?*

Volgens de richtlijn zijn dit de plannen die kaderstellend zijn voor vergunningen. Bij ruimtelijke ordening rijst dan de vraag of dat dan de bouwvergunning is. Dan zou in principe het bestemmingsplan kaderstellend kunnen zijn. Maar er is directe koppeling tussen het bestemmingsplan en de bouwvergunning: een bouwvergunning moet worden afgegeven als het bestemmingsplan het toelaat. Dus eigenlijk is het bestemmingsplan al een vergunning. Het streekplan is dan dus kaderstellend voor het bestemmingsplan, niet de Vijfde nota.

Iedereen wil meer grip op grote strategische beslissingen. Zo verdienen de aannames van het NVVP t.a.v. benutten en beprijsen meer onderbouwing, een toetsing. Maar het NVVP en de Vijfde Nota ontsnappen aan de richtlijn.

4. *Valt het NVVP volgens u onder de richtlijn?*

Er zitten maar een paar besluiten in het NVVP. Het NVVP, zoals het nu in elkaar zit, valt formeel niet onder de richtlijn, is niet kaderstellend. Maar er zou wel iets meer kunnen worden gedaan. De werkelijke keuzes zouden afgezonderd moeten worden, de veronderstellingen en aannames zouden onder de loep genomen moeten worden. Bouwen zou vergeleken moeten worden met beprijsen. Je zou eerder het MIT moeten beoordelen.

5. *Hoe zou strategische milieubeoordeling voor het NVVP moeten plaatsvinden en valt er hierbij iets te leren uit de milieuanalyse van het SVV-II of een andere milieuanalyse?*

De Vijfde Nota is getoetst (toETS Vijn), de planbureaus zijn er echter niet echt uitgekomen, het is moeizaam geweest. Dit komt omdat de keuzes lang onduidelijk zijn geweest, het proces van planvoorbereiding was rommelig. In denkrichingen over de oorzaak en de oplossingen hiervan zijn twee scholen te herkennen. De ene zegt dat deze moeilijkheden onvermijdelijk zijn omdat je bij strategische plannen steeds geconfronteerd wordt met nieuwe omstandigheden. De andere, waartoe ik behoor, is van mening dat het proces van planvorming systematischer kan. De planbureaus zijn tot de conclusie gekomen dat je in elk geval de aannames/beleidstheorie kunt toetsen. Bij het NVVP kan bijvoorbeeld gekeken worden of er wat valt te zeggen over mogelijke effecten op basis van praktijkvoorbeelden in het buitenland, bijvoorbeeld buitenlandse ervaringen met beprijsen.

6. *Welke methoden bestaan er al voor strategische milieubeoordeling van het NVVP, en kunt u voorbeelden geven waar deze methoden al zijn toegepast? (Bijv. scenario's, alternatieven, LCA)*

Je moet niet alles voor heel Nederland willen doorrekenen, maar alleen met wat kentallen aan de slag om meer gevoel te krijgen. Bij strategische plannen zijn er altijd grote onzekerheden. Omdat bij ruimtelijke plannen vaak sprake is van aantasting, niet van vervuiling, zijn er bij bijvoorbeeld de Deltametropool veel dingen die je met GIS kunt berekenen, je kunt veel tot gebieden terugbrengen.

7. *Kan door toepassing van deze bestaande methoden (zoals toegepast bij bijvoorbeeld strategische milieu-effectrapportages en de milieutoets) al voldaan worden aan de richtlijn?*

Er zijn bosjes methoden. Maar pas met een heldere vraag aan wetenschappers krijg je een helder antwoord. De vraag is waar de principiële keuzes liggen. Dit was bij de Vijfde Nota een groot probleem.

Een kosten-baten analyse in de ruimtelijke ordening is lastig omdat ruimtelijke effecten moeilijk zijn te monetariseren, bovendien gaat het in de ruimtelijke

---

ordening vaak om samenhang. Voor het Rondje Randstad is het V&W niet gelukt om een kentallen-kba uit te voeren, omdat ze maar kleine onzekerheden accepteren. Voor het Rondje Randstad zijn eerst het tracé, de stations en de hoeveelheid mensen die daaromheen wonen in kaart gebracht. Bij een dergelijke full-swing-kba is geen sprake meer van een strategisch niveau.

8. *Welke actoren moeten volgens u bij strategische milieubeoordeling van het NVVP betrokken worden? (Bijvoorbeeld het bevoegd gezag, de Commissie m.e.r., publiek, enz)*

De procedure, die daarvoor overeengekomen is, moet hier als garantie dienen. Daarbij is wel minimaal consultatie nodig. Het gaat om dermate abstracte vraagstukken dat je niet kunt verwachten dat die interessant zijn voor de gemiddelde burger. Wel moeten maatschappelijke groeperingen/organisaties betrokken worden. Alleen als er in naar aanleiding van de screening belangrijke milieueffecten te verwachten zijn, is een uitgebreide procedure nodig.

9. *Hoe kan men volgens u de effecten op duurzaamheid van specifieke beleidsmaatregelen (als benutten) uit NVVP bepalen en is dat de bedoeling van strategische milieubeoordeling?*

Dan moet je toch naar een microniveau gaan, kijken naar voorbeeldwegen, of voorbeelden in het buitenland. Daaruit kun je dan kengetallen afleiden, waarbij het gaat om orde van grote, de onzekerheidsmarges zijn dan wel vrij groot. Op die manier is het bepalen van effecten nog wel te behappen.

10. *Wat valt bij toepassing van strategische milieubeoordeling op het NVVP te leren van ervaringen met strategische milieu-effectrapportages?*

Strategische effectrapportages zijn vooral toegepast op sectorale plannen, een niveau onder de grote nota's (de Vijfde Nota, het NVVP, de Nota Waterhuishouding, het Structuurschema Groene ruimte of het Natuurbeleidsplan). Vaak ging het daarbij om technische keuzes. De sectorale plannen zijn echter aan het verdwijnen, omdat veel van deze onderwerpen langzamerhand geprivatiseerd worden. Beoordelingen van effecten op het niveau van het NVVP (en ook de Vijfde Nota) zijn moeilijker, omdat hierbij veronderstellingen over menselijk handelen gedaan moeten worden. Welke keuzes maken mensen op het gebied van mobiliteit.

---

# F Interview met Arjan Dikmans: NVVP

werkzaam bij DGP van V&W, 21 februari 2003

Ervaringen bij V&W: strategische directie (lange termijn scenario-studies); verantwoordelijk voor inhoud deel 3 oude NVVP; nu projectleider voor het nieuwe NVVP

## 1. *Wat is de stand van zaken rond het NVVP?*

Alle documenten met ruimtelijke consequenties doorlopen de PKB-procedure, zo ook het NVVP. Het oude NVVP is in die procedure gekomen tot deel 3. Het is, na de val van het paarse kabinet, tegen de verwachtingen in, door de kamer afgestemd. Weer opnieuw bij deel 3 beginnen, is juridisch buitengewoon kwetsbaar. Daarom is ervoor gekozen de procedure opnieuw te doorlopen, voortbouwend op het oude NVVP, met verbeteringen t.a.v. de kritiekpunten. Na de val van het eerste kabinet-Balkenende is het afwachten wat een nieuwe V&W-minister wil, alvorens een nieuw deel 1 te publiceren.

## 2. *Wat is abstractieniveau van het NVVP? Worden er ook techniek-, capaciteits- en locatiekeuzes in het NVVP gemaakt?*

Juridisch heeft alleen deel B van het NVVP de PKB status volgens de WRO. In deel B van het NVVP staan onder andere de plankaarten, met daarop aangegeven waar infrastructuur bijgebouwd kan worden. Als infrastructuur niet op de plankaart staat, mag het ook niet aangelegd worden. In het PKB-deel van het NVVP staan geen concrete projectvoorstellen, ook niet bijvoorbeeld een verplichting van de dode hoek spiegel. Wel worden er maxima gegeven voor het aantal verkeersdoden, de hinder, de uitstoot en de minimale gemiddelde trajectsnelheid van 60 km/uur in de spits. Er wordt ook aangegeven op welke manier dat gerealiseerd wordt (infrastructureel, met gedragsmaatregelen). Eigenlijk is bemoeienis met concrete maatregelen in het NVVP ongewenst, maar toch is er verduidelijking nodig wat er gaat gebeuren, anders blijft het vaag. Bijvoorbeeld een gedragsmaatregel als plan 17 – brommerrijden pas vanaf 17 jaar – is heel concreet, hier ontstaat dus een zekere spanning. De uitvoering – invulling met concrete maatregelen – van het PKB-deel van het NVVP is nationaal te vinden in deel C, in de begroting en in het MIT.

Er worden in het NVVP dus geen techniekekeuzes gemaakt, het NVVP spreekt bijvoorbeeld over de variabilisatie van kosten, maar voor de techniekeuze is er een apart project kilometerheffing. De PKB kaart is limitatief (mogelijkheid nieuwe tracés / uitbreidingen in overweging, het maximum (in het SVV-II werden veel meer nieuwe tracés open gehouden)) en indicatief (ligging indicatief). De locatiekeuze (het tracé) ligt niet precies vast, maar de globale ligging is in het NVVP wel al bepaald, bijvoorbeeld (zie figuur 5.1 deel B) de haak om Leeuwarden kan niet meer aan noordkant, want op de plankaart is hij aan de zuidkant getekend; en de A18 kan niet Enschede direct met Arnhem gaan verbinden, want zo staat het niet in NVVP. Voor deze keuzes zijn al studies uitgevoerd, hierbij is vooral gekeken naar de kosten en de verkeerskundige effecten daarvan. Daarbij is slechts heel globaal is naar het milieu gekeken, of de weg bijvoorbeeld niet door een natuurgebied gaat, want dat zou in een later stadium veel weerstand opleveren.

NVVP	essentiële onderdelen	
PVVP / RVVP		
gemeentelijk v&v-beleid		

3. *Hoe sturend is het NVVP, heeft het grote naar buiten gerichte doorwerking?*

De kerngedachte van het NVVP is: waar wil men uitkomen in 2020 en waar moeten andere overheden en het rijk zichzelf aan houden, dat wordt vastgelegd in de essentiële onderdelen in deel B. De essentiële onderdelen zijn wettelijk vereist volgens de planwet v&v. Alleen de essentiële onderdelen hebben naar buiten gerichte doorwerking. Het NVVP is een product gemaakt door alle overheidslagen samen, en het is belangrijk dat er overeenstemming bestaat over de essentiële onderdelen. Schematisch zijn deze onderdelen als volgt te plaatsen t.o.v. de plannen.

Het MIT tot 2010 is eigenlijk al vastgetimmerd, want er zijn veel juridische en bestuurlijke verplichtingen. De gevolgen van 60 km/uur spitsnorm zijn in NVVP deel A weergegeven op kaartje 3.5, dit kaartje is dus kaderstellend voor het MIT 2011-2020.

4. *Valt het NVVP volgens u onder de Europese richtlijn betreffende strategische milieubeoordeling, of zou het eronder moeten vallen?*

Ik kan nog niet overzien of het NVVP eronder valt. Een collega, Nel Aland, die daarmee bezig is, is er van overtuigd dat NVVP onder de richtlijn valt.

5. *Welke voordelen ziet u in strategische milieubeoordeling voor het NVVP?*

Tracé/m.e.r.-studies hebben betrekking op infrastructurele maatregelen. Er bestaan meerdere maatregelen, met effecten die je niet meeneemt in tracé/m.e.r., maar wel in het NVVP, bijvoorbeeld alternatieven als prijsbeleid en openbaar vervoer. Bij die afweging zou de richtlijn nuttig kunnen zijn, maar deze afwegingen worden momenteel al doorgerekend door RIVM.

6. *Valt er bij strategische milieubeoordeling voor het NVVP te leren uit de milieuanalyse van het SVV-II of een andere milieuanalyse?*

Het SVV-II was 'geweldig' in doelstellingen, maar de inschattingen zijn onjuist gebleken: iedereen met de trein bleek moeilijk haalbaar, bovendien bleek de auto veel zuiniger dan geschat. Het RIVM was bij het SVV-II minder betrokken, de berekeningen werden vooral door AVV gedaan, daar weet men echter minder van milieueffecten, en de minister kon zijn doelen niet waarmaken. Het gaat er dus om of de inschattingen van het NVVP kloppen. De milieudoelen van het oude NVVP en het SVV-II verschillen niet veel. Het nieuwe NVVP zal, als kilometerheffing niet op korte termijn wordt ingevoerd, wel minder ambitieus worden dan het SVV-II.

7. *Wat zou aan de inhoud en procedures van het NVVP moeten veranderen bij de toepassing van strategische milieubeoordeling?*

Deskundigen binnen departementen leveren informatie aan, het projectteam zorgt er vervolgens voor dat het leesbaar en consistent wordt. Ik weet niet of, als het NVVP onder de richtlijn valt, dat wel invloed heeft, betekend dat extra werk? Ik schat in dat er inhoudelijk nauwelijks iets hoeft te veranderen. De milieudoelen worden in het NVVP al onderbouwd door de AVV en het RIVM; de onderbouwing moet misschien duidelijker openbaar, hoewel er niets geheim is aan voorbereidingen NVVP, er zijn al veel openbare publicaties.

8. *Welke methoden bestaan er al voor strategische milieubeoordeling van het NVVP, en kunt u voorbeelden geven waar deze methoden al zijn toegepast? (Bijv. scenario's, alternatieven, LCA)*

AVV-modellen berekenen, op basis van CPB-scenario's, hoeveel (vracht)auto's er rijden. Het RIVM kan daarmee vervolgens met eigen modellen doorrekenen wat dat voor vervuiling oplevert. De gevolgen van maatregelenpakketten van het

---

NVVP voor mobiliteitsstromen worden doorgerekend door AVV. Vervolgens rekent RIVM de milieugevolgen weer door. Als de doelen niet gehaald worden, leidt dit tot aanpassing van het instrumentenpakket. Alle mogelijk toe te passen instrumenten zijn bekend, men kent ook ongeveer de effecten, het is dus een kwestie van aan knoppen draaien.

Milieu is echter niet het meest dominant. Bijna alle internationale milieudoelen worden met het huidige pakket gehaald. Nederlandse verkeersveiligheids- en bereikbaarheidsdoelen zijn lastiger. De druk voor maatregelen op milieugebied komt vanuit VROM, van daaruit kan aangegeven worden, dat verder aanscherpen van doelen wenselijk is.

9. *Welke actoren moeten volgens u bij strategische milieubeoordeling van het NVVP betrokken worden? (Bijvoorbeeld het bevoegd gezag, de Commissie m.e.r., enz)*

Bij de voorbereiding van deel 1 worden alle departementen, alle decentrale overheden, en de polderpartijen (VNO/NCW, MKB, FNV, Stichting Natuur en Milieu, Milieudefensie, SWOV (incl. 3VO), ANWB) betrokken.

De departementen zijn betrokken, omdat het kabinetsbeleid (een rijksnota) betreft (ondertekening gebeurt door V&W en VROM). De decentrale overheden worden betrokken, vanwege de verplichting volgens de planwet. De polderpartijen worden betrokken, hoewel er hiertoe geen wettelijke verplichting bestaat (dus ook geen verplichting zich te houden aan hun wensen). Wie betrokken wordt, wordt bepaald door de projectleider, in dit geval ben ik dat dus. Hierbij moet een afweging gemaakt worden tussen de totale tijdsspanne en de tijd voor polderen, maar alle grote partijen worden betrokken. In de latere fase heeft echt iedereen de mogelijkheid tot inspraak.

10. *Denkt u dat publiekparticipatie en/of het betrekken van belangenorganisaties gewenst is, zo ja op welke momenten?*

Ik zie wel het nut van het polderoverleg bij deel 1. Als de minister deel 1 uitbrengt is het belangrijk dat de polderpartijen wel de algemene lijnen van het plan onderschrijven. We maken ook wel gebruik van participatie door focusgroepen: als een deel bedacht is, wordt dit aan zo'n focusgroep voorgelegd.



---

# G Interview Sibout Nooteboom: toetsen + planvorming

werkzaam bij DHV, 4 maart 2003

Ervaringen: studie biologie; sinds 13 jaar bij DHV, afdeling m.e.r.; ontwikkeld tot milieubeoordeling- en milieubeleidexpert door: m.e.r. gasontwikkelingsprogramma China; strategische m.e.r. projecten VROM en EC; in opdracht EC studie naar beoordeling strategische plannen en programma's (1995); relatie SMB en m.e.r. voorafgaand aan de SMB-richtlijn. Momenteel bezig aan promotieonderzoek sociale leerprocessen/beleidsleren, onder begeleiding van prof. G. Teisman aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

## 1. *Wat vindt u van de verplichting tot strategische milieubeoordeling (SMB) via de Europese richtlijn?*

Er zijn al zo'n dertig beleidstoetsen, SMB wordt de 'eenendertigste'. Niemand zit te wachten op nog een toets. Ook ik ben sceptisch over nut van toetsen, daarbij hanteer ik de stelling: willen toetsen werken, moeten ze bijdragen aan leerprocessen. Ik geloof in het sociaal constructief paradigma: iedereen creëert zijn eigen waarheid. Je moet je dus de vraag stellen of de richtlijn bijdraagt aan een sociaal leerproces. Er is momenteel bovendien een debat gaande over het nut van planning in het algemeen.

De SMB-richtlijn is vanuit de milieudepartementen gemaakt. Ik zou liever een ontwikkeling richting duurzaamheidsbeoordeling zien. Je moet je afvragen welke checks en balances daarbij nodig zijn. Duurzaamheid omvat volgens mij alle lange termijn belangen. Een ontwikkeling richting duurzaamheidstoets is lastiger dan SMB. Er moeten dan meer departementen betrokken worden. Er zijn echter mensen die denken dat de milieuministers SMB niet willen verliezen als hun instrument. De vraag is wie een duurzaamheidsinstrument – hoe het ook genoemd wordt – moet beheren. Dat zou een algemeen departement als algemene zaken moeten doen. Het instrument moet 'verplichten' de zwakke lange termijn belangen mee te nemen. Zwak zijn de belangen van partijen die wel verandering willen, maar die niet meedraaien in onderhandelingen. Van het rijtje 'people, planet, profit', bepaald profit de meeste arena's, people en planet zijn dan de zwakke belangen. Een al even lastige term als duurzaamheid, is ruimtelijke kwaliteit, waar DG-Ruimte momenteel mee bezig is. In de Vijfde Nota zijn de zwakke belangen terug te vinden in het rijtje sociale rechtvaardigheid, ecologische duurzaamheid, menselijke maat, enz.

## 2. *Wat zijn volgens u de kansen en bedreigingen van strategische milieubeoordeling? Wat valt er daarbij te leren ervaringen met (strategische) milieu-effectrapportages?*

Toen ik bij DHV begon stond ik al kritisch tegenover de m.e.r. Er zijn rond de m.e.r. veel formaliteiten, en er is sprake van ritualisering. Belangrijke keuzes zijn voorafgaand aan de m.e.r. al gemaakt. M.e.r. was begin jaren 80 zeker nuttig: het gaf tegenmacht voor zwakke belangen. Milieu wordt nu serieuzer genomen en al standaard meegenomen. M.e.r. is daarna nog slechts een extra toets. Toch zou ik m.e.r. wel willen laten bestaan. Men moet de extra rompslomp, die daarmee samenhangt, accepteren. Een instrument als m.e.r., of SMB moet een beetje pijn doen, anders is het geen prikkel. Er is echter een bedreiging als SMB te zwaar wordt, dan kan de beeldvorming over het instrument negatief worden, ook kan de besluitvorming te stroperig worden. Er is ook een positieve prikkel nodig, dat die er nu niet is, vormt een probleem.

Er bestaat weerstand tegen de rol van de Commissie m.e.r.: mensen vinden dat de Commissie alles complexer maakt. De Commissie geeft richtlijnen en als

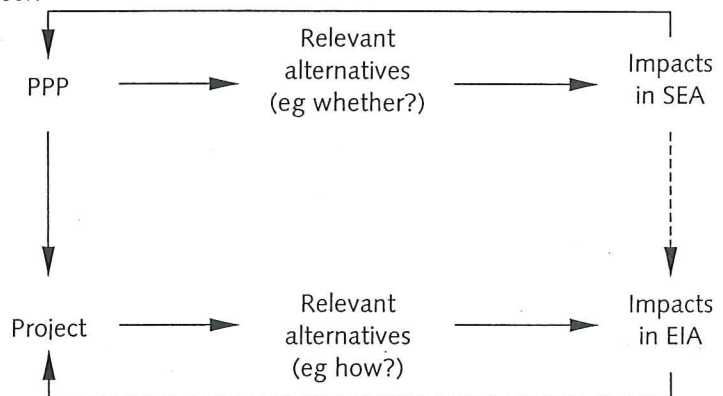
blijkt dat men zich daaraan niet gehouden heeft, moet het proces opnieuw doorlopen worden. Op strategisch niveau komt dan het volgende probleem kijken: wat moet men doen met nieuwe alternatieven, die gaandeweg ontstaan. Strategische discussies zijn zoekprocessen, daarom moet het aantal deelnemers beperkt gehouden worden. Er moet gewerkt worden richting commitment. Men moet bedenken wat de cruciale zaken zijn, die men wel breed wil voorleggen: cruciale keuzes. Ik vind het belemmerend als daarbij alleen naar milieu gekeken wordt, alle zwakke belangen moeten meegenomen worden.

3. *Zou het NVVP volgens u onder de richtlijn moeten vallen?*

Hier komt direct de discussie over de zin van planvorming weer om de hoek. Ik sta sceptisch tegenover de effectiviteit van plannen als het NVVP, en zie voor dergelijke plannen daarom liever geen SMB. Deze plannen zijn al interactief en er is al participatie, ook al kan dat misschien beter, met meer inhoudelijke effecten. Als er niets hoeft te veranderen kan je ook zeggen dat SMB eigenlijk geen bezwaar is.

4. *Hoe ziet u de verhouding tussen strategische milieubeoordeling en de project-m.e.r. op een later tijdstip?*

Daarbij is het begrip tiering – getrapte beoordeling – van belang. Een figuur uit een artikel van mij over Tiered decision making (Nootboom 2000<sup>4</sup>) geeft dat als volgt weer:



- In het plan moet men dus nadenken over de milieurisico's van projecten. Dat is dan bruikbaar voor scoping op projectniveau
- In het plan moet worden aangegeven welke alternatieven in de projecten meegenomen kunnen worden
- Er is geen rechtstreekse relatie tussen de assessments (SMB & m.e.r.), alleen tussen het plan en het project

5. *Wat zou aan de inhoud van het NVVP moeten veranderen bij de toepassing van strategische milieubeoordeling?*

Er zouden principebesluiten over de uitbreiding van infrastructuur in moeten staan, maar om dat te kunnen onderbouwen moet men alternatieven hebben, dat is dus complex en lukt nooit in het kader van één planvormingsproces. Er moet naar voren komen hoe de besluitvorming verlopen is; wie welke bevoegdheid heeft; en hoe de samenhang met andere sectoren is. Inhoudelijke

<sup>4</sup> Nootboom, S. 2000. Tiered decision-making, Environmental assessments of strategic decisions and project decisions: interactions and benefits. In: *Impact Assessment and Project Appraisal, Journal of the International Association for impact Assessment*, volume 18, number 2, June 2000, bladzijden 151-160, Beech Tree Publishing, 10 Watford Close, Guildford, Surrey GU1 2EP, UK.



---

beoordeling van managementalternatieven is echter niet aan de orde, want hoe manage je zo'n proces? Met alleen institutionele regels kom je er niet. Bovendien speelt ook de machtsverhouding nog. V&W heeft meer geld en in de perceptie van mensen dus meer macht. DG Ruimte doet in de perceptie van mensen alleen 'kwaliteits-EHBO', zij zouden meer initiatief moeten nemen, meer moeten bedenken wat ze eigenlijk willen. Of deze perceptie op de machtsverhouding is ontstaan door hoe zaken institutioneel geregeld zijn, weet ik niet. Doordat mensen het denken wordt het echter waarheid.

6. *Zijn er om te kunnen voldoen aan de richtlijn nieuwe methoden voor strategische milieubeoordeling van het NVVP nodig?*

Als nieuwe methoden nodig zijn kom je daar achter, door gaandeweg samen te ontdekken wat relevante vragen zijn. Er is vooral behoefte aan een maatschappelijk leerproces, op basis van kennis die er allang is.

7. *Behelzen bestaande strategische milieu-effectrapportages meer of minder dan hetgeen volgens de SMB-richtlijn vereist is? Indien huidige s.m.e.r.'s meer omvatten is behoud hiervan dan volgens u nodig?*

Mijn interpretatie is dat bestaande s.m.e.r.'s veel meer omvatten dan vereist is volgens de SMB-richtlijn. Of dat zo gehouden moet worden is een delicate vraag. Ik weet het niet. De commissie m.e.r. probeert goede invulling te geven aan haar rol. Toch bestaat hier veel weerstand tegen. Het is goed als iemand neutraal een reflectie geeft op de kwaliteit. Het probleem is dat het mandaat van de Commissie m.e.r. bij milieu ligt, niet elders. Ik denk dat dat belemmerend is bij strategische m.e.r.'s.

Het is de vraag of het juridisch mogelijk is om de rol van de commissie m.e.r. te verbreden tot een scheidsrechtersrol in het proces. Bij de Commissie m.e.r. is er veel goede wil, en ook wel ervaring, maar toch is het lastig. Zo'n partij moet gevoel voor politieke bestuurlijke processen hebben. Ook voor de planbureaus is zo'n rol niet weggelegd: dat zijn goede rekenmeesters. Het Ruimtelijk Planbureau probeert zich wel zo breed te profileren. Er wordt vaak gezegd dat we toe moeten naar procesintermediairs voor een constructief evenwicht in besluitvorming. DHV en andere bureaus proberen planintermediair te zijn, een aantal hoogleraren als In 't Veld en Hafkamp proberen het ook. De Nederlandse implementatie van de SMB-richtlijn is heel minimalistisch, en zal weinig gevolgen hebben.

8. *Hoe kan ervoor gezorgd worden dat de bevindingen van de strategische milieubeoordeling in de planvorming geïntegreerd worden en welke actoren moeten daarbij betrokken worden?*

Het gaat om grote ruimtelijke ingrepen, dus er moet een publieke procedure worden gevolgd. Dan moet er op z'n minst een bindend principebesluit worden genomen. Bij zaken die niet bindend zijn of waarbij geen helderheid is over de implementatie, moet het grote publiek op een andere manier betrokken worden. Dat kan niet in één proces, daarom moet men zaken isoleren en afbakenen. Men moet de betrokkenen afbakenen tot partijen die het ook samen kunnen implementeren of die genoeg macht of invloed hebben om voor die implementatie te zorgen. Het bevoegd gezag moet de samenstelling van de arena legitimeren. Daarbij is er een paradox: men kan niet ontkennen dat er ook nog andere belangen zijn.

Het beperkte clubje moet samen het proces in en vragen beantwoorden via joint-fact-finding. Als er een moment komt voor toestemming van het kabinet, dan is het aan kabinet of zij een breder proces starten. Er zijn geen normen voor goed bestuur (good governance). Zolang er geen normen zijn kan hierop dus ook geen toetsing plaatsvinden. Zwakke partijen zouden wel toetsing moeten willen. In ieder geval moet men er geen milieulabel aan hangen.

---

9. *Hoe kan men volgens u de effecten op duurzaamheid van specifieke beleidsmaatregelen (als benutten) uit NVVP bepalen?*

Daarop zijn twee antwoorden te geven: een positief antwoord, als je weet wat de criteria zijn, dan kun je de effecten daarop met modellen doorrekenen; of een sociaal constructief antwoord: niemand weet wat criteria zijn. Ik geloof niet in eenmalig vastgelegde criteria, criteria staan steeds ter discussie. Er moet breed achter gestaan worden. Daarbij zijn mensen nodig die zijn als een staatsman, die 'schakelen', die staan boven partijen. Meer mensen zouden moeten leren schakelen tussen partijen en percepties. Men moet proberen samen te werken.

---

# H Interview Jelle Visser: duurzaamheid

werkzaam bij DWW, 31 maart 2003

Ervaringen: Als beleidsmedewerker bij DGG bezig geweest met o.a. project schoner rijden. Bij DWW aan de slag met ruimtelijke ordening en duurzaamheid: samenwerkingsverband ruimteteoepel en in opdracht van het hoofdkantoor het project duurzaamheidsindicatoren (na voorbereidend project door Hein van Bohemen waarin (op hoger abstractieniveau) een definitiestudie is gedaan en een indeling in hoofdgroepen indicatoren voor infrastructuur in gedaan). Meegewerkt aan OEI.

1. *Er is veel gaande op het gebied van duurzaamheidstoetsing. Hoe verhouden zich deze ontwikkelingen? (NSDO versus Duurzaamheidsindicatoren als voorgesteld door DWW versus evt. andere ontwikkelingen)*

Er was toen ik begon aan duurzaamheidsindicatoren nog geen slag gedaan naar een niveau waar men er feitelijk mee aan de slag zou kunnen. 95% van de studies blijven op een hoog abstractieniveau, uitwerking naar een concreet niveau bleek ook lastig. Eerst zijn de indicatoren voor weginfrastructuurprojecten op hoofdlijnen uitgewerkt. Daarbij zijn wel de hoofdcategorieën uit eerdere studies aangehouden, deze termen worden namelijk veel gebruikt door bijvoorbeeld universiteiten. Er is geprobeerd het rijtje indicatoren zo klein mogelijk te houden. Bij de vergelijking van varianten wordt door technocraten vaak monetarisering bepleit. In de verkennende fase zijn er echter nog zo weinig gegevens beschikbaar, dat monetarisering niet goed mogelijk is. Toch moet er gevoel gekweekt worden hoe varianten scoren. Het NSDO is uitgedacht voor beslissingen op nationaal niveau, op basis van benchmarking, ook in het buitenland. De duurzaamheidsindicatoren van DWW (in opdracht van het hoofdkantoor) waren al vergevorderd toen de NSDO werd gestart.

2. *Wat is volgens u duurzaamheidsbeoordeling?*

De insteek vanuit zowel sociale, als ecologische als economische hoek. Dit is ook terug te vinden in de hoofdcategorieën. Ook toekomstwaarde is een van de aspecten van duurzaamheid. De effecten op gebieden elders in de wereld zijn meegenomen in de hoofdcategorieën door het onderscheid lokaal en bovenlokaal. De effecten elders, bijvoorbeeld mondiaal door CO<sub>2</sub> zijn in praktijk geen item waardoor een infrastructuurvariant afvalt. Dat zou eigenlijk wel moeten, het belang hiervan wordt door (vooral lokale) bestuurders niet gezien. Eigenlijk zouden zaken m.b.t. duurzaamheid echt anders aangepakt moeten worden. Als men effecten wil halen op CO<sub>2</sub> reductie kan men het geld theoretisch beter in bijvoorbeeld India uitgeven. Met het geld van bijvoorbeeld de tunnel onder het Groene Hart zou theoretisch natuurontwikkeling hebben kunnen plaatsvinden waarmee het niveau van de Hoge Veluwe is te bereiken. De praktijk is echter weerbarstiger. De bestuurder moet uiteindelijk de afweging maken wat duurzaam genoeg is. Het ambtelijk apparaat zou alleen de effecten van de keuzes moeten aangeven.

3. *Welke kansen en bedreigingen ziet u voor duurzaamheidstoetsing?*

Het is belangrijk duurzaamheid mee te laten spelen. De vraag is of de term duurzaamheid hip genoeg is. Om mee te blijven doen moet men het misschien anders noemen, maar wel gebruik blijven maken van duurzaamheidsindicatoren. Men moet met duurzaamheidstoetsing beslissingen niet willen voorkauwen. Het manco is dat technocraten keuzes willen maken

---

met technieken. Men moet milieueffecten in sommige gevallen niet in geld willen uitdrukken, dan komen ze niet tot hun recht. Het is bijvoorbeeld mogelijk verkeersslachtoffers in geld uit te drukken, maar het is de vraag of bestuurders hierop zitten te wachten. Er bestaat bovendien nogal de neiging te blijven hangen op meer abstract niveau. Dit is boeiend, maar het is belangrijk dat men bekijkt hoe duurzaamheid doorfiltert in keuzes op projecten. Duurzaamheidstoetsing heeft grote kansen, omdat de onderdelen – ecologische, sociale en economische aspecten – heel herkenbaar zijn. Met duurzaamheidstoetsing kan men keuzes net wat breder trekken. Dit moeten dan wel de keuzes zijn, waarbij de bestuurders om meer informatie vragen.

4. *In de brochure van DWW over duurzaamheidsindicatoren is een figuur opgenomen waarbij duidelijk wordt dat de vrijheidsgraden in de periode van verkenning tot bestek steeds verder afnemen. Is er bewust gekozen voor de start van dit figuur op Verkenning-niveau? Valt dit figuur uit te breiden naar eerdere fasen in de besluitvorming, naar MIT en NVVP?*

Een uitbreiding naar MIT- en NVVP-niveau zou moeten kunnen. Er is dan echter een hoger abstractieniveau nodig. De hoofdcategorieën zijn daarvoor geschikt, de uitwerking zal echter opnieuw moeten worden bekeken. Ik denk echter dat het niet zo zinnig is om dat bij het MIT bij de keuze van projecten die een verkenning gaan doorlopen te doen. Projecten komen pas op de lijst voor verkenning als er een verkeers- en vervoersprobleem is (sinds de verkenning nieuwe stijl, kan er ook een verkenning worden gestart op basis van bijvoorbeeld een milieuprobleem). Dit lijkt mij de juiste manier en er hoeft volgens mij geen milieuscan bovenop te komen. De verkenning is niet alleen een probleemverkenning maar gaat verder, geeft ook oplossingsrichtingen. De Planfase is vervolgens de uitwerking van deze oplossingsrichting. Na de verkenning is dus al veel voorgesorteerd. De projectleider heeft dan bijvoorbeeld al een onderbuikgevoel over de effecten op het milieu, maar de oplossingsrichtingen zijn niet gebaseerd op milieueffecten. Uit onderzoek is gebleken dat een zo veel mogelijk kwantitatieve berekening op duurzaamheidsindicatoren goed appelleerde aan de onderbuikgevoelens van de projectleider en verkeers- en milieumedewerkers van een case-project.

5. *Hebben de KBA's en OEI volgens u momenteel een duurzame insteek?*

Het DGP-project OEI kijkt niet alleen naar economische effecten. De duurzaamheidsindicatoren zijn niet ontwikkeld in opdracht van DGP. Na gesprekken daar zijn er echter wel medewerkers enthousiast geraakt. Zo ben ik bij OEI voor Verkenningen betrokken geraakt. Daarbij gaat het erom welke projecten naar de planfase doorgaan. Bij DGP is men toen ook afgestapt van de volledige KBA, om milieueffecten niet langer in geld uit te hoeven drukken.

6. *Het actieprogramma van de NSDO bevat geen apart hoofdstuk geen hoofdstuk over verkeer en vervoer. Kunt u dit verklaren? Is een apart hoofdstuk over verkeer en vervoer wenselijk?*

Als men dat vanuit V&W belangrijk had gevonden, hadden ze zich meer betrokken moeten opstellen. Wat er uiteindelijk in dergelijke nota's terecht komt is afhankelijk van de input en betrokkenheid van individuele medewerkers. Mijn eerste reactie is dat het wel wenselijk zou zijn. Duurzaamheidsaspecten van verkeer en vervoer zijn behoorlijk bepalend en daar valt door de overheid ook flink in te sturen. Aan de andere kant, als V&W alleen op verkeers- en vervoersknelpunten wil sturen, dan heeft zo'n hoofdstuk in de NSDO geen zin.

- 
7. *Er wordt wel aangegeven dat duurzaamheid per situatie kan verschillen, dat de betrokkenen keer op keer het begrip duurzaamheid ter discussie moeten stellen [Gert de Roo in ROM 3 2003]. Denkt u dat duurzaamheid inderdaad afhangt van afspraken die betrokkenen er over maken of kan er volgens u toch een algemene aanpak gevolgd worden?*

De hoofdcategorieën zoals die gebruikt zijn in de duurzaamheidsindicatoren kan algemeen gevolgd worden. De subcategorieën moeten per geval afgesproken worden. Bij de duurzaamheidsindicatoren voor verkeers- en vervoersprojecten is onderscheid aangebracht in aspecten tijdens de aanlegfase en tijdens de gebruiksfase. Bij infrastructuurprojecten blijkt het energieverbruik tijdens de realisatie in het niet te vallen ten opzichte van het verbruik in de gebruiksfase. Bij de keuze van alternatieven speelt voor dat aspect dus vooral de gebruiksfase een rol.

8. *Hoe zou duurzaamheidsbeoordeling voor het NVVP moeten plaatsvinden en zijn er eerdere ervaringen waaruit iets te leren valt?*

Duurzaamheidsbeoordeling is eigenlijk alleen zinvol als bestuurders/beslissers er het belang van inzien. Als het topdown wettelijk wordt afgedwongen zal er wel meer draagvlak voor ontstaan, maar dat is geen garantie dat er iets mee gebeurt. De personen die de beoordeling opstellen zijn vooral belangrijk. Ze moeten niet alleen inhoudelijk goed weten wat ze doen, maar ook procesmatig. Ze moeten de muziek goed weten te verspreiden. Ontkoppeling bijvoorbeeld is erg abstract, maar als het een item is valt ermee te sturen. In de jaren 80 is er tijdens de opkomst van het duurzaamheidsdenken wel het een en ander gedaan, maar ik ken eigenlijk geen voorbeelden op rijksnota-niveau.

9. *Zijn er al methoden beschikbaar voor een integrale afweging van ecologische, economische en sociale aspecten?*

Het heeft geen zin te komen tot een niveau waarop je alle soorten projecten met elkaar kunt vergelijken. Dat is het niveau waarop alleen de minister-president misschien nog wat zou willen.

Ik zou het liefste zoveel mogelijk in één toets zien, als het milieu in het grote geheel voldoende mee kan liften. De hoofdcategorieën hoeven daarbij niet altijd zichtbaar te zijn. Maar er zijn ook tactische overwegingen aan te dragen om een apart milieuraapport op te stellen, om daarmee een eigen geluid te geven. In m.e.r. zijn alle drie de aspecten te herkennen, ook economie is daarin dominant aanwezig. Op een hoger abstractieniveau bestaat zo'n integrale toets niet. Daar bestaat nu op milieugebied de milieutoets.

10. *Wat zou aan de inhoud van het NVVP moeten veranderen bij de toepassing van duurzaamheidsbeoordeling?*

Er zouden een aantal keuzes op hoofdlijnen getoetst moeten worden. Door een workshop zouden de dilemma's in het traject naar het NVVP geïnventariseerd moeten worden. In die workshop kun je dan interactief een duurzaamheidstoets verwerken. Daarbij moet bedacht worden welke keuzes men wil beïnvloeden (gebruik HWN/OWN, trajectsnelheid) en wat je wil meenemen in de besluitvorming. Milieu zou bij voorkeur een los hoofdstuk moeten zijn om als item herkenbaar te zijn. Waar relevant kan dan aan dat hoofdstuk gerefereerd worden.

11. *In hoeverre zullen de procedures voor het NVVP moeten veranderen met het oog op duurzaamheidsbeoordeling?*

Als het verplicht wordt in de procedure zal er wat mee gebeuren. Maar dat zou niet de vorm moeten hebben van een toets achteraf. Om duurzaamheid van invloed te laten zijn, moet men er op tijd bij zijn. Vandaar een workshop bij de

---

start van het proces. Er op tijd bij te zijn is belangrijker dan de inhoud van het onderzoek.

12. *Welke actoren moeten volgens u 'bij duurzaamheidstoetsing van het NVVP betrokken worden?*

Als er gekozen wordt voor een toets achteraf, moet dit gebeuren door een onafhankelijk (plan)bureau (RPB RIVM). Als er wordt gekozen duurzaamheid werkelijk mee te nemen in het proces, zal de agendabepaling door V&W gedaan moeten worden (door beleidsdirecteuren en de minister). Daarbij wordt veel bepaald door informele contacten. Items en dilemma's worden aan de orde gesteld, afhankelijk van het feit of ze op dat moment 'hot or not' zijn. Ook belangenorganisaties kunnen informatie aanleveren, of een plaats op de agenda afdwingen via persberichten en kamerleden. Maar de discussie over de dilemma's moet met V&W-ers gevoerd worden.

13. *Hoe kan men volgens u de effecten op duurzaamheid van specifieke beleidsmaatregelen (als afwegingen voor benutten, beprijzen, bebouwen of uitbreiding HWN of OWN) uit NVVP bepalen?*

Zo'n bepaling zou kunnen, hoewel het moeilijker lijkt voor de reeks benutten, beprijzen, bebouwen dan de keuze HWN versus OWN. Daarbij zou gebruik gemaakt kunnen worden van de hoofdgroep van duurzaamheidscategorieën zoals gebruikt bij de duurzaamheidsindicatoren. Dit heeft echter alleen zin als de opdrachtgever van plan is er bij zijn beslissing rekening mee te houden en de schrijvers van het NVVP er het nut van in zien. De bestuurder zou daarom moeten aangeven welke items hij wil terug zien in de subcategorieën.

---

# I Interview Suzanne van Melis: het NVVP juridisch

werkzaam bij HDJZ, 2 april 2003

Ervaringen: studie juridische bestuurswetenschappen; bij de RPD (nu DGO) beleidsmatig betrokken bij de VROM-inbreng voor het NVVP; projectteam perspectievennota; sinds 1999 jurist bij HDJZ o.a. voor het NVVP.

1. *Heb ik een goed beeld van de wettelijke eisen t.a.v. de procedure van het NVVP? Wat ontbreekt er nog in mijn plaatje? Wanneer en hoe moet volgens de wet de Rijksplanologische Commissie worden betrokken? (Deze vraag is gesteld op basis van een concept van schema 5.3 op blz. 50 van het hoofdrapport)*

VROM vond het bij de voorbereiding van de planwet belangrijk de PKB-status van het NVVP te behouden, vanwege de integratie in het ruimtelijk beleid en het ruimtelijk planstelsel. Het ingewikkeldste was het maken van deel 1 van de PKB. Omdat het NVVP tot stand komt volgens de WRO (art 2a) én de planwet, gelden t.a.v. het NVVP allerlei bepalingen die voor een normale PKB niet gelden. Daar zitten dan ook de procedurele vragen. Deel C hoeft bijvoorbeeld niet apart volgens de planwet, dat was echter een wens van de minister. Veel juridische vragen zijn al bij de voorbereiding van het vorige NVVP beantwoord. Nu is vooral sprake van herhaling.

De procedure start met de mededeling van het voornemen tot voorbereiding. De planwet bepaalt dat er een nationaal verkeers- en vervoersberaad (NVVB) moet zijn, waarin het IPO, de samenwerkende kadergebieden en de VNG vertegenwoordigd zijn. Tijdens de voorbereiding vindt overleg plaats in dat NVVB, ook vindt interdepartementaal overleg plaats (waarvan inderdaad alleen het overleg met VROM wettelijk vereist is), evenals overleg met polderpartijen (m.n. maatschappelijke belangenorganisaties. Bij de aanbidding van deel 1 aan het parlement moeten de zaken waar men het in het bestuurlijk overleg niet over eens is geworden expliciet gemeld worden.

De RPC is een ambtelijk voorportaal van een onderraad (RROM) van de ministerraad. Stukken gaan via VROM (na ondertekening) naar de RPC. Na eventuele aanpassing gaan de stukken naar de RROM. Pas als ze daar zijn goedgekeurd worden ze vastgesteld in de ministerraad. Zaken die worden vastgesteld in de ministerraad gaan altijd via dergelijke voorportalen.

Voor de inspraak van een (grotendeels) nieuw document wordt meestal 12 weken (= de maximale wettelijke termijn) aangehouden. Alleen als het nieuwe NVVP vrij snel en zonder al te veel wijzigingen op het oude was gevolgd dan had deze termijn misschien korter kunnen zijn. In het kader van het NVVP zijn waterschappen en openbare lichamen nauwelijks aan de orde, omdat er weinig waterbeleid in het NVVP staat en er geen relevante openbare lichamen zijn. Als de inspraak en adviesronde is afgelopen, worden de resultaten gebundeld in PKB deel 2. Daarin staan naast de resultaten van de inspraak en het eventuele advies van de VROM-Raad ook de resultaten van het bestuurlijk overleg en eventuele andere relevante (niet wettelijk verplichte) adviezen. Soms brengen ook de VROM-Raad, de Raad van Verkeer en Waterstaat of de SER adviezen of gerelateerde stukken uit. Al deze zaken worden opgenomen, zodat de Tweede Kamer kan beoordelen of er bij deel 3 adequaat rekening mee is gehouden. Alleen op basis van inspraak, bestuurlijk overleg en adviezen mogen wijzigingen worden aangebracht in de omzetting van deel 1 naar deel 3. Het beleid mag dus niet zomaar worden gewijzigd.

Ook deel 3 gaat via de RPC en de RROM naar de ministerraad. Wederom vindt vooraf in het NVVB en interdepartementaal overleg plaats. Na eventuele

---

amenderende moties van de Tweede kamer kunnen binnen de grenzen van inspraak en advies nog wijzigingen worden aangebracht.

Na publicatie van deel 1 moet er in ander beleid rekening worden gehouden met het voorgestelde beleid. Maar ook moet men rekening houden met het oude vigerende beleid en ander gerelateerd beleid.

De PKB zorgt ervoor dat beleid en de ruimtelijke reserveringen doorwerken in streek en bestemmingsplannen. De planwet heeft tot doel het nationaal verkeers- en vervoersbeleid te laten doorwerken in provinciale en regionale verkeers- en vervoersplannen en gemeentelijk verkeers- en vervoersbeleid. Zo werkt het NVVP dus door naar beide sectoren.

2. *Is er een soort handleiding NVVP, waarin richting wordt gegeven aan de manier waarop het NVVP-proces moet verlopen?*

Over veel aspecten bestaan inmiddels algemene notities binnen V&W. Maar veel wordt ook incidenteel opgelost. Er is bij de planwet of de start van het NVVP geen rapport over verschenen. Wel zijn externe adviezen verschenen over het rechtskarakter van het NVVP. Afhankelijk van nieuwe ambtelijke en politieke inzichten kan de gang van zaken bij ieder NVVP veranderen. Hierbij is men echter voorzichtig, verandering kost tijd, en het risico invloed te verliezen bestaat, bovendien moet zorg worden gedragen voor de betrouwbaarheid naar buiten toe. Dus veranderingen vinden niet plaats, tenzij ze goed zijn te motiveren. Men wil de minister straks keuzes op hoofdlijnen voorleggen. Daarbij moet rekening worden gehouden met ander beleid. De feitelijke integratie op alle terreinen is echter ingewikkeld. Bovendien is er nu fors minder geld beschikbaar, dan ten tijde van het oude NVVP.

3. *Welke toevoegingen bestaan er in de praktijk aan de wettelijke procedure?*

Er is een strakke of een brede interpretatie mogelijk van de wettelijke procedure. Een 'normale' PKB is alleen het 'deel B' met daarachter een toelichting. De opzet kan bij een nieuw NVVP ook wel weer veranderen. Voor het vorige NVVP heeft men veel overleg gevoerd. Soms was het dan nog niet duidelijk wat V&W en de minister zelf wilde. Nu wordt er minder overlegd. Er vindt regelmatig overleg plaats met de polderpartijen (VNO, NCW, ANWB, TNL), ook zijn er consultaties van burgers geweest. Kortom, men moet voldoen aan de wet en men breidt de procedure uit met bijvoorbeeld communicatie waar dat gewenst is voor het verkrijgen van draagvlak, of waar de politiek dat graag ziet, dus afhankelijk van de tendens op dat moment.

4. *De richtlijn SMB vraagt om monitoring en het op basis daarvan nemen van maatregelen. Vraagt de passage van de planwet over conclusies te verbinden aan bevindingen m.b.t. de voortgang (art 14) ook om het nemen van maatregelen?*

De uitvoering van het NVVP, de PVVP's en de RVVP's moet gemonitord worden. In het MIT moet daarvan jaarlijks verslag worden gedaan. Bovendien had men besloten deel C eens in de twee jaar te actualiseren. Als de doelstellingen niet gehaald blijken te worden, zal men pogen de maatregelen aan te passen. Pas als dat geen effect heeft, zal men een nieuwe PKB met nieuwe doelstellingen maken.



- 
5. *Moet er bij PKB deel 4 net als bij deel 3 een motivering van alles waarmee rekening is gehouden opgenomen worden? Indien dit niet het geval is denkt u dan dat met eerdere motivering bij deel 3 voldaan wordt aan de motiveringseis uit de richtlijn?*

Bij andere PKB's is er zoals gezegd bij deel 1 een 'deel B' met toelichting. Deel 3 wordt dan alleen voorzien van een toelichting op de wijzigingen en deze veranderingen moeten ook nog eens binnen de inspraak en adviezen passen. Deel 3 van het NVVP bevat voor de duidelijkheid ook de integrale toelichting. Deel 4 behoeft geen toelichting en bevat dus ook geen motivering. Als de Tweede Kamer dat wenst kan deel 4 afwijken van deel 3: de Tweede Kamer kan alle wijzigingen aanbrengen die men wil met zogenaamde amenderende moties.

6. *Welke onderdelen van de procedure zullen naar uw inzicht ook bij wijziging van de WRO behouden blijven?*

Ik ga er van uit dat het stelsel van verkeers- en vervoersplannen behouden blijft, waarbij het nationaal beleid doorwerkt naar de lagere overheden. De herziening van de WRO is nog geen feit en is ook nog niet helemaal uitgekristalliseerd en ik durf er dan ook nog niet veel over te zeggen. Ik acht het waarschijnlijk en logisch dat het NVVP ook in het ruimtelijk beleid blijft doorwerken. De procedure wordt waarschijnlijk wel wat versimpeld. De vraag is dan wat de minister zelf mag beslissen en wat in afstemming met de Tweede Kamer tot stand moet komen. De totstandkomingsduur van een PKB wordt echter niet zozeer bepaald door de wettelijke eisen, maar vooral doordat men het niet eens is over de inhoud. Dat komt door het stelsel met vierjaarlijkse verkiezingen en tussentijdse kabinetwisselingen.

7. *Alleen deel B van het NVVP heeft de status van PKB. Zou deel C deze status ook moeten hebben: een hoofdstuk over rijksbeleid is vereist volgens planwet, is het daarmee geen PKB-plichtig deel van het plan?*

De minister wilde het rijksbeleid liever niet in de PKB, maar los. De maatregelen in deel C moeten echter wel passen binnen de tekst van deel B van de PKB want deel C is volgens de Planwet onderdeel van de PKB NVVP. In deel B is de basis van het rijksbeleid terug te vinden, zij het niet in een apart hoofdstuk. Bij de actualisering van deel C zal men er echter rekening mee moeten houden dat het moet blijven passen binnen deel B.

8. *Bestaan er naast de abstracte inhoudelijke eisen uit de planwet nog andere inhoudelijke eisen? Wie bepaald bijvoorbeeld wat er onderzocht wordt?*

Er bestaan geen andere inhoudelijke eisen. Het departement bepaalt in overleg met andere departementen en lagere overheden de inhoud. Daarbij spelen prognoses van het CPB een belangrijke rol. De minister heeft gekozen het NVVP te laten gelden voor 10 jaar (de meeste PKB's gelden 5 jaar), hieraan worden in de wet geen eisen gesteld, de verantwoordelijke ministers mogen dit zelf bepalen. De planhorizon is ongeveer 20 jaar.

Voor het vorige NVVP is o.b.v. de perspectievennota besproken wat de belangrijkste thema's zijn. Daarmee zijn werkgroepen aan de slag gegaan. Er zijn verschillende manieren mogelijk voor het komen tot teksten. Het projectteam kan ze na het bevragen van beleidsmedewerkers opstellen. Voor het vorig NVVP zijn veel teksten echter door de beleidsmedewerkers zelf aangeleverd, gevolgd door een integratieslag van het projectteam. De minister is daarbij een belangrijke factor, daar komt alle informatie bij elkaar, en de minister maakt uiteindelijk ook de keuzes.

---

9. *Monitoringsmaatregelen moeten volgens de richtlijn al in het milieurapport genoemd worden. Kan hieraan volgens u voldaan worden door te wijzen op de wettelijke plicht tot een jaarlijks voortgangsverlag met daaraan te verbinden conclusies?*

In het kader van het NVVP is al een vrij uitgebreid over monitoring nagedacht. Waarschijnlijk voldoet dit, maar er zouden misschien t.a.v. de monitoring nog wel inhoudelijke eisen in de wet opgenomen kunnen worden.

10. *Er moet in het plan rekening gehouden worden met milieu- en internationale ontwikkelingen (planwet art 3). Worden hiermee de inhoudelijke eisen van de EU-richtlijn afgedekt (bestaande milieusituatie en ontwikkelingen, milieukeurmerken gebieden waarvoor gevolgen aanzienlijk kunnen zijn, relevante bestaande milieuproblemen, relevante (inter)nationale milieubeschermingsdoelstellingen, milieugevolgen voor bijv. biodiversiteit, gezondheid, cultureel erfgoed, enz)? Gebeurt dit in de praktijk?*

In het NVVP wordt gekeken of aan de (milieu)doelstellingen wordt voldaan. In een milieurapport zou men echter moeten beschrijven wat de effecten van het strategisch beleid zijn voor het milieu. Misschien komt men dan wel tot de conclusie dat er te weinig milieumaatregelen worden genomen. Ik denk dat het vorige NVVP in een milieurapport niet enorm positief had gescoord. De eis van artikel 3 is niet de inhoudseis van een milieurapport. Het meeste wordt daarmee wel geraakt, maar er kan te kort door de bocht worden gegaan. Het beleid moet in een milieurapport getoetst worden op milieueffecten. Milieurapportages kunnen zaken soms te inzichtelijk maken, inzichtelijker dan de betrokkenen wensen. Over normen valt niet te onderhandelen, maar vaak is er ruimte tussen voorkeurs- en grenswaarden en bestaan er ontheffingsmogelijkheden.

11. *Moeten voornemens tot preventieve en mitigerende maatregelen genomen, gebeurt dit in de praktijk?*

De Rijksbeleidsagenda bevat een hoop maatregelen, ook met betrekking tot milieu. Het blijft echter resultaat van afweging van doelstellingen en maatregelen. Dat is dus iets anders dan het beoordelen van het hele NVVP op milieueffecten. In het oude NVVP worden veel maatregelen genoemd die alleen inhouden dat men z'n best zal doen een standpunt in Europa naar voren te brengen.

12. *Moeten alternatieven worden gezocht? Gebeurt dit in de praktijk. Hoe worden deze eventuele alternatieven beoordeeld?*

Op basis van de planwet is dit niet vereist. De Tweede Kamer toetst echter wel welke maatregelen er zijn voor een bepaalde doelstelling. In het oude NVVP was een plankaart opgenomen met het hele hoofdinfrastructuurnet. Daarop werd niet aangegeven welke wegen men in de jaren erna zou aanpakken en ook niet hoe (bijvoorbeeld verbreding, of opwaarderen tot snelweg). In het SVV2 waren dergelijke specificaties wel terug te vinden. Er bestaan alternatieve instrumenten om de doelstellingen te halen. De afweging daarvan is wel terug te vinden in het NVVP.

---

13. *Strategische milieubeoordeling wordt wel gezien als eerste stap richting duurzaamheidstoetsing. Denkt u dat een beoordeling op zowel ecologische, als economische, als sociale aspecten op basis van de bestaande wettelijke eisen voor het NVVP al noodzakelijk is? Vindt u dat de praktijk rond het NVVP al een zekere duurzaamheidstoetsing omvat?*

Er wordt aan het eind geen duurzaamheidsstempel op het NVVP gedrukt. Duurzaamheid speelt wel een rol, ook interdepartementaal. Er wordt gezocht naar een evenwicht in mobiliteitsverbeterende maatregelen enerzijds en milieuconsequenties anderzijds. Dat wordt echter beleidsmatig gedaan, na inspraak volgt eventuele bijstelling. Er wordt aan het eind geen toets gedaan door een externe instantie, zoals het CPB of RIVM. Wel moet rekening gehouden worden met algemene beleidsnota's op andere terreinen (denk aan Milieubeleidsplan). Je zou dus kunnen zeggen dat er een zekere duurzaamheidstoetsing plaatsvindt. De ministers proberen een afweging te maken, deze is echter altijd politiek gekleurd.

---

---

# J Interview August Mesker: NVVP-praktijk en milieu

werkzaam bij VNO-NCW, 15 april 2003

Ervaring: opleiding algemene economie (met Openbare Financiën en Ruimtelijke Ordening), gericht op de rol van de overheid. Bij V&W werkzaam voor het openbaar vervoer dossier; daarna plv. directeur bij de strategische directie van Verkeer en Waterstaat; vervolgens projectdirecteur NVVP. Minister Netelenbos steunde de beleidsvernieuwing, van mobiliteitsbeheersing en volumebeleid (SVV 2) naar meer vraag-georiënteerd beleid en sturing op doelen: bereikbaarheid, veiligheid, kwaliteit leefomgeving.

Momenteel werkzaam bij VNO-NCW.

1. *Is er een soort handleiding NVVP, waarin richting wordt gegeven aan de manier waarop het NVVP-proces moet verlopen? Of wordt het procesverloop per plan bepaald en door wie dan?*

Bij de start van het NVVP was de procedure formeel niet helder. De formele context voor de procedure van het NVVP staat in grote lijnen in de Planwet Verkeer en Vervoer en deels in de wetgeving omtrent ruimtelijke ordening en Planologische Kernbeslissingen. Maar die regelgeving is niet overal duidelijk of zelfs consistent en laat veel open. Gaandeweg heeft de projectdirectie een pad gebaan en daarmee is feitelijk een soort jurisprudentie ontstaan voor de aanpak van het NVVP. Er is gepoogd een zinnige koers te volgen. In de inleiding op het NVVP is de procedure aangegeven.

De projectdirectie koos voor een indeling in drie delen: Deel A is het beleidsverhaal, op basis van beleidsanalyse (wat zijn de ontwikkelingen, de problemen, de oplossingen), Deel B is de planologische Kernbeslissing in enge zin, bevattende de essentiële elementen van beleid en de kaarten met de ruimtelijke reserveringen, en Deel C is de Beleids(actie)agenda van Verkeer en Waterstaat.

2. *Het maken van een los deel C is volgens de wet niet noodzakelijk, wel wordt om een hoofdstuk over rijksbeleid gevraagd. Waarom is er een deel C?*

Deel C is geïnspireerd door de minister, zij wilde graag een concreet actieplan, een beleidsdocument waarmee een minister aan de slag zou kunnen en dat periodiek geactualiseerd zou kunnen worden. Deel B, de PKB, werd beperkt tot het noodzakelijke, om zo veel mogelijk flexibiliteit in het beleid te behouden. Wijziging deel B zou immers een hele PKB-procedure vergen. Met Deel C werd de eis uit de wet, die vraagt om een hoofdstuk rijksbeleid, verenigd met de wens om concrete doelen en acties voor het rijk te stellen.

3. *Welke toevoegingen bestaan er in de praktijk op de wettelijke procedure?*  
De belangrijkste toevoeging is het overleg met de polderpartijen. Een succesfactor voor de beleidsvernieuwing was een open dialoog met maatschappelijke organisaties over ontwikkelingen, wensen en mogelijkheden.

4. *De procedure voor strategische milieubeoordeling voor het NVVP baseer ik deels op de bestaande procedure. Daarom wil ik graag weten of er punten in de bestaande procedures, of onderdelen van de bestaande inhoud onder vuur liggen, of volgens u slecht functioneren.*

Zelf heb ik twijfels over de noodzaak het NVVP de PKB-procedure te laten doorlopen. Dat er een lange termijn beleidsvisie is acht ik nuttig. Maar de procedure zoals die er in de wet ligt, en feitelijk de hele planwet Verkeer en

---

Vervoer, zie ik eerder als last dan als hulpmiddel. Veel uit de vereiste procedure is zeer voor de hand liggend. In de wet staat eigenlijk: maak een lange termijn plan, praat erover en doe je werk goed. Soms werd op momenten dat het minder zinnig was echter toch pro forma overleg gehouden, alleen omdat de wettelijke procedure dat vereiste. De juridische procedure werd bovendien een probleem toen het plan bij stemming niet werd goedgekeurd in de Tweede Kamer. De wet voorzag niet in die situatie en de vraag was hoe nu verder moest worden gegaan. Als er geen wettelijke procedure lag, zou de reactie van de Kamer eenvoudig hebben kunnen leiden tot wijzigingen en zou het plan vervolgens weer opnieuw beoordeeld kunnen worden door de Tweede Kamer. De juristen raadden dus aan het zekere voor het onzekere te nemen, en de procedure weer opnieuw te doorlopen. Het hele circus moet weer opnieuw, als een ritueel. De wet staat dus een praktische werkwijze in de weg.

Een lange termijn plan, zoals de wet vraagt, getuigt bovendien van een ouderwetse opvatting over bestuur (planeconomie, een blauwdruk maken voor de maakbare samenleving) en staat recht tegenover een moderne opvatting over bestuur dat responsief is in een dynamische samenleving. Meer marktsturing en minder overheidssturing betekenen ook dat je zaken niet voor over tien á twintig jaar wil vastleggen, alsof je nu al weet wat de samenleving dan wil.

Veel beleid wordt doorgevoerd onder het mom van 'voor een beter milieu', zonder dat er een kritische bezinning is op wat er nu eigenlijk goed is voor het milieu. Een goed voorbeeld daarvan is de Betuweroute. Zo'n besluit leunt op een golf van sympathie voor milieuvriendelijk vervoer, maar dat blijkt tegen te vallen. De politiek vindt het lastig terug te komen op zijn schreden. Dat zit in de processen. De pers verleidt politici al tot stellingname voordat ze de zaak goed hebben kunnen bekijken. Als eenmaal een keus gemaakt is, wordt heroverweging een politiek doodvonnis: zowel de kamer als de pers rekenen dan genadeloos met de bewindspersoon af. Het departement heeft mede een verantwoordelijkheid: het is de plicht van een professioneel apparaat politici goed in te lichten en transparant te zijn over kosten en milieueffecten. Het departement moet de 'lead' hebben in het overleg met polderpartijen, zo ook in analyses, op onbevengene onbeoordeelde manier. Het bestaande instrumentarium moet, in overleg met maatschappelijke partijen, tegen het licht worden gehouden.

5. *Hoe sturend is het NVVP in de praktijk, heeft het grote naar buiten gerichte doorwerking?*

Als beleidsdocument heeft het NVVP ontegenzeggelijk doorwerking. Als formeel plandocument niet. De plankaarten zijn slechts indicatief, en hebben eigenlijk geen betekenis in termen van ruimtelijke reserveringen. Je hebt daar niet het NVVP als PKB voor nodig: die abstractie zou ook in de Nota Ruimte prima passen. Er is wel houvast nodig voor een zinnige discussie over het beleid, wat zijn de doelstellingen, wat zijn de instrumenten en hoe is de sturing. Ook om te bepalen hoe om te gaan met milieuaspecten van verkeer en als je infrastructuur bouwt. Dat kan echter ook in een beleidsdocument zonder PKB-procedure, zonder wettelijk verankerde status.

6. *Ziet u voordelen in strategische milieubeoordeling voor het NVVP? Zo ja, welke dan?*

Het NVVP is volgens mij geen plan in de zin van de richtlijn van de Europese Unie die vraagt dat er bij een plan ook een expliciete beoordeling komt van milieu-effecten. Het is een beleidsvisie, waarin abstract wordt aangegeven hoe wordt omgegaan met de driehoek economie, milieu en transport. Ik zie geen voordeel in een aparte strategische milieubeoordeling, omdat dit een

---

beoordeling achteraf is op een aspect dat als het goed is integraal onderdeel is van het beleidsverhaal. Strategische milieubeoordeling zou niet in een apart rapport moeten, het moet onderdeel zijn van het plan zelf. Met SMB ontstaat het risico van het stapelen van papier. Bovendien bestaat het risico dat men zegt dat het niet nodig is zich tijdens de voorbereiding zorgen te maken over het milieu, omdat dat later bij SMB nog aan de orde komt. De kunst is een beleidsvisie te maken, waarin rekening wordt gehouden met alles wat relevant is voor dat deelterrain; in het geval van het NVVP is dat vanzelfsprekend ook het milieu. Milieu is een van de essenties. Een professioneel departement neemt dat mee en maakt politieke afweging mogelijk. Het probleem met separate beoordeling is dat je komt met een partieel oordeel. Beleid is echter het maken van keuzes op basis van integrale afweging. Partiële toetsen zijn in de mode om tot meer waarborgen te komen voor verstandig beleid. Er zijn echter geen procedures die garanties bieden voor verstandig beleid. Het is slechts te hopen dat de minister en het departement in dialoog met de samenleving en onder controle van het parlement tot verstandig beleid komen. De politiek zou daarbij meer analyses moeten vragen in plaats van de bevestiging van vooringenomen standpunten en vooroordelen/intuïtie.

Als SMB dan toch moet, dan zou het een verantwoording in moeten houden of men zich rekenschap heeft gegeven van milieuaspecten, of dat op basis van analyses is gedaan, een meta-toets dus. Ik zie echter voor zoiets als het NVVP geen meerwaarde. Er zijn al redelijke waarborgen bij concrete projecten: bijvoorbeeld de m.e.r. voor concrete investeringsvoorstellen en het Nationaal Milieubeleidsplan. Milieuanalyses moeten een vanzelfsprekende eis van de politiek zijn als het gaat om ingrijpende concrete beleidsvoornemens

7. *Hoe komen doelstellingen voor het NVVP tot stand? Wordt daarbij alleen voldaan aan (Europese) wettelijke normen of wordt de lat ook wel eens hoger gelegd.*

Het formuleren van doelstellingen en de afweging tegen wat het kost om die te halen is aan de politiek. Het ambtelijk apparaat moet analyses aanbieden, ook over geluidhinder, emissies, gezondheidsgevolgen, enzovoort en aangeven wat de instrumenten en de kosten zijn om daar wat aan te doen. Het NVVP bevat normstellingen, voor milieu zijn die deels op basis van Europese normen. Op het gebied van verkeersveiligheid bestaan wel duidelijk nationale doelstellingen.

8. *Wordt er, naast de reeks benutten, beprijzen, bebouwen, voor alle problemen in het NVVP naar alternatieve oplossingen gezocht?*

Als het goed is wordt er in concrete situaties altijd naar alternatieven gezocht. Conclusies moeten bovendien getrokken worden in samenhang met ruimtelijke ordening. Het NVVP zet benutten, beprijzen en bebouwen echter niet als alternatieven tegen over elkaar, maar als trits. Eigenlijk is de trits tamelijk vanzelfsprekend: er moet aan de vraag voldaan worden, maar men moet niet als een blind paard achter de ontwikkeling aan lopen. Gebruikers moeten voor diensten de werkelijke kosten betalen, dan is er beter, maatschappelijk verantwoord evenwicht tussen kosten en baten. Als er dan schaarste is in de zin van meer vraag dan aanbod dan moet men vervolgens meer benutten en zo nodig bouwen, en daarbij verstandig omgaan met geld en ruimte. Beprijzen is geen alternatief voor benutten of bouwen. Als een oeververbinding het vervoer niet aankan, kan men de prijs opvoeren tot er geen probleem meer is, maar dan doet men de gebruikers die afhankelijk zijn van zo'n verbinding tekort. De overheid moet als aanbieder het product leveren waarvoor de burger bereid is de maatschappelijke kosten te betalen.

- 
9. *Is de milieubeoordeling in het verleden ook meegenomen in de besluitvorming en hoe kan ervoor gezorgd worden dat de bevindingen van de strategische milieubeoordeling in de planvorming geïntegreerd worden?*

Milieu is redelijk vertegenwoordigd in het NVVP, ook al wordt milieu misschien niet als core-business gezien door V&W.

Een departement moet door de politiek gebruikt worden om input te krijgen voor het besluitvormingsproces. De politiek moet het willen weten en vragen. Het apparaat moet anticiperend zijn. Het ambtelijk apparaat zou zich de vraag moeten stellen wat de politiek zou moeten willen weten. Dat geldt dus ook voor milieuaspecten van een beleidsterrein.

10. *Welke actoren spelen een belangrijke rol, en op welke momenten? Zou daaraan volgens u iets moeten veranderen?*

Alle bestuurslagen en vele maatschappelijke organisaties waren betrokken. Volgens mij zijn er geen veranderingen nodig. Ik ben supporter van het poldermodel. Het polderen komt niet in plaats van politieke besluitvorming. Het voordeel is de dialoog over problemen. Daarbij moet men voortdurend zoeken naar balansen. Er moet steeds gekeken worden of er geen vergissingen gemaakt worden op basis van verouderde beelden. Vervolgens moet bekeken worden welke instrumenten effectief zijn. Er moet begrip zijn voor gemaakte keuzes, dat vergt communicatie. De dialoog met maatschappelijke partners is een essentieel onderdeel van het proces.

11. *Hoe zou u rond het NVVP de verhouding tussen de departementen willen omschrijven. Als VROM meer aandacht voor milieu wil, krijgen ze die dan?*

Partijen die met zinnige analyses komen hebben invloed. VROM heeft een redelijke staat van dienst wat dat betreft: VROM is deskundig. Tijdens de totstandkoming van het NVVP hebben V&W en VROM weinig verschil van inzicht gehad. V&W heeft de koers gekozen zich te conformeren aan bestaand milieubeleid uit het Nationaal Milieubeleidsplan. VROM was bovendien de bondgenoot bij het verzakelijken van het beleid, omdat dat uiteindelijk effectiever is. Instituten hebben mede van VROM de opdracht gekregen de milieuprestaties van vervoerwijzen te vergelijken. Dat leidde tot relativeren van het modal-shift-beleid, omdat bleek dat het forceren van vervoer van de ene naar de andere vervoerwijze niet effectief is voor een beter milieu.



---

# K Interview Wim Heijligers: natuurgebieden

Werkzaam bij provincie Zuid-Holland, 12 juni 2003

Ervaring: Studie biologie, specialisatie ecologie; bij Natuurmonumenten gewerkt aan de relatie natuurbeheer en ruimtelijke ordening; bij Ministerie LNV bezig gehouden met de Natuurbeschermingswet, en de Vogelrichtlijn; bij Provincie Zuid-Holland bezig geweest met natuurdoelen (wat voor natuur in een gebied), momenteel bezig met het maken van een goede kaart van de PEHS

1. *Zelf heb ik willekeurig een aantal natuurgebieden geïnventariseerd<sup>5</sup>: vogelgebieden, habitatgebieden, wetlands, (provinciale) ecologische hoofdstructuur ((P)EHS), natte as, nationale parken, natuurbeschermingsgebieden, nationale landschappen, staatsnatuurmonumenten, beschermde natuurmonumenten, flora- en faunawetgebieden, biotopen soorten, gebieden o.b.v provinciale milieuvordering, boswetgebieden. Dat zijn er nogal wat, vandaar de vraag welke soort natuurgebieden zijn er en wat is hun waarde?*

Over de natuurgebieden, hun omschrijving en hun beschermingsstatus is een Excel-file beschikbaar.

Wetlands zijn vooral van belang voor trekvogels, vandaar dat de vogelrichtlijngebieden en wetlands vaak dezelfde begrenzing hebben. Voor natuurbeschermingswetgebieden geldt het 'nee, tenzij'-principe. De (P)EHS omvat ook private natuurbeheergebieden (o.a. van Staatsbosbeheer). Een belangrijke natuurbeheerorganisatie in Zuid-Holland is bijvoorbeeld het 'Zuid-Hollands Landschap'.

2. *Veelal worden beschermingsgebieden aangewezen, hoe verhoudt zich dat tot soortenbescherming?*

Veel habitatgebieden zijn aangewezen vanwege specifieke soorten. Veel soorten worden door gebiedsbescherming impliciet beschermd. Bij de inrichting van verbindingzones tussen EHS-gebieden wordt wel expliciet rekening gehouden met de soorten die zich langs deze verbinding verplaatsen. De keuze van gebieden voor weidevogels is een politieke: weidevogels houden zich natuurlijk niet aan de gebieden die voor hen zijn begrensd. In gebieden met veel weidevogels, wordt een politiek wenselijk deel voor de vogels aangewezen. De overige delen van het gebied blijven dan beschikbaar voor andere doeleinden. Voor sommige soorten wordt wel duidelijk specifiek beleid gevoerd.

3. *Is er kaartmateriaal voorhanden van de diverse natuurgebieden?*

De PEHS is aangewezen in het beleidsplan 'Natuur en Landschap' (1991). De verbindingzones zijn ook in de streekplannen weergegeven. Beide plannen geven slechts een globale aanduiding van de verbindingzones, daarom is er een apart rapport met 'ecologische verbindingzones in Zuid-Holland<sup>6</sup>' (1998) gemaakt. De grenzen van natuurgebieden worden vastgelegd door LNV. Er is dan ook veel te vinden op website ([minlnv.nl/natura2000](http://minlnv.nl/natura2000)). De habitatgebieden zijn net op kaart verschenen, er zijn echter nog geen GIS-bestanden

---

<sup>5</sup> o.b.v. de kaart 'Natuurlijk en cultuurhistorisch waardevolle landelijke gebieden' uit de Vijfde Nota en het rapport 'Effecten en kosten van Leefbaarheidsmaatregelen

<sup>6</sup> Provincie Zuid-Holland, Directie Ruimte, Groen en Gemeenten: Ecologische Verbindingszones in Zuid-Holland. Aanwijzingen voor inrichting en beheer. 1998

---

beschikbaar. De natuurdoeltypen<sup>7</sup> van de provincie Zuid-Holland zijn op CD-ROM gezet. Daar is ook een kaart te vinden met de PEHS. Verbindingszones worden nog vaak doorsneden door infrastructuur, ook daarvan zijn kaarten beschikbaar.

---

<sup>7</sup> Provincie Zuid-Holland Kleur bekennen, De natuurdoeltypekaart van Zuid-Holland, concept, 4 juli 2000.

---

# L Verslag elementen VIM-overleg

19 juni 2003

Hieronder zijn de elementen van het VIM-overleg weergegeven die relevant kunnen zijn voor het onderzoek.

## **Leefbaarheid in het NVVP, Toegelicht door Leo van Asperen (DGP)**

De planning is om voor 15 juli de NVVP-tekst op hoofdlijnen gereed te hebben. Op basis daarvan vindt een gesprek plaats tussen het kernteam en de minister. Na de zomer volgt het overleg met bestuurlijke partners. Begin volgend jaar kan deel 1 naar de Kamer.

Het oude NVVP blijft zoveel mogelijk overeind. Het onderdeel 'Kwaliteit leefomgeving' ondergaat daarbij een verdiepingsslag. Sinds het vorige NVVP zijn we twee kabinetten verder. Bovendien is de financiële grondslag veranderd. Kilometerheffing of andere vormen van prijsbeleid worden niet langer nagestreefd: door verandering in het politieke klimaat is dit naar de lange termijn verschoven.

In het nieuwe NVVP wordt niet slechts de ambitie voor 2020 gesteld, maar worden ook tussentijdse doelen geformuleerd. Daar kan naartoe gewerkt en op gescoord worden. Gezondheid in relatie tot milieu krijgt steeds meer politieke en maatschappelijke aandacht. In het NVVP zal dan ook meer worden ingegaan op de gezondheidseffecten van het verkeer.

Op de korte termijn moet vooral worden voldaan aan internationale verplichtingen. Er is gekozen om op de lange termijn niet langer ver voorop te willen lopen.

Er wordt gestreefd naar een kosteneffectieve realisatie van doelen. Als dat misschien beter kan in andere sectoren moet daar naar worden gestreefd. Er wordt meer aandacht geschonken aan de samenhang van bereikbaarheid, veiligheid, en leefbaarheid, de samenhang van het HWN/OWN, en de regionale bereikbaarheid.

Er is grote nadruk op bronbeleid en EU-normering, ook al is bronbeleid primair het terrein van VROM en is men voor EU-normering ook afhankelijk van anderen. In het verleden zijn al veel nieuwe technieken ontwikkeld, maar innovaties komen door allerlei praktische belemmeringen vaak niet verder. De rol van V&W is er samen met VROM zorg voor te dragen dat deze belemmeringen (type goedkeuringseisen aanpassen etc.) worden weggenomen.

Het bronbeleid wordt binnenkort vastgelegd in de Nota Verkeersemissies van VROM. Het Meerjarenplan Ontsnippering is nog in ontwikkeling en is waarschijnlijk voor de zomer klaar.

Op de lange termijn is een switch nodig naar andere brandstoffen. Aan de hand van de transitie duurzame mobiliteit (uit NMP 4), wordt via back casting na gegaan wat dat nu betekent. De CO<sub>2</sub>-problematiek is, evenals mogelijk een deel van de lokale luchtkwaliteit, niet via verbetering van bestaande technieken oplosbaar. Hiervoor zijn echt systeemvernieuwingen c.q. transities noodzakelijk. Er wordt een lange termijn visie (2030) ontwikkeld. Daaruit volgen kansrijke strategieën op weg naar duurzame mobiliteit. Een dergelijke visie ontbreekt op

---

dit moment, waardoor het huidige beleid onvoldoende in het lange termijn perspectief wordt beoordeeld.

Veel bestaande doelen worden op korte termijn niet gehaald.

**Ministerwisseling toegelicht door Egon Ariëns (Centrale dienst)**

Omdat de economie verslechterde, lag de nadruk van de insteek van V&W bij verkiezingen en de formatie op het belang van mobiliteit voor de economie en de internationale concurrentiepositie.

Speerpunten daarbij waren:

1. beheer en onderhoud
2. benutten (met weinig geld capaciteitsvergroting), en pas als dat niet kan selectief uitbreiden van infrastructuur
3. sociale veiligheid OV
4. veiligheid tegen overstromingen

Het grootste deel van de extra investeringen gaat naar beheer en onderhoud. Er komt een ZSM-2 met een iets groter budget dan het eerste.

Momenteel speelt de discussie het NVVP te integreren in de Nota Ruimte. Op dit moment lijkt het waarschijnlijk dat hoofdonderdelen van het NVVP in de Nota Ruimte terechtkomen. Als dat zo is, krijgt de afgeslankte NVVP-variant misschien niet langer de PKB-status

Er wordt ingezet op kortere procedures. Wellicht heeft dit gevolgen voor de Tracéwet. Vooral Spoedwet-achtige procedures hebben de aandacht.

De minister heeft aangegeven de eerste 4 jaar geen plannen voor prijsbeleid te hebben. Het hoofdlijnenakkoord geeft aan dat het kabinet naar beprijzing zal kijken. De landen om ons heen zijn al verder.