

De rol van een milieueffect-rapportage in het waterbeheer

Gebruik een milieueffectrapportage creatief, verplaats je in de beslisser en maak je plan begrijpelijk voor de omgeving. Dat zijn de centrale boodschappen in dit artikel over de toepassing van een milieueffectrapportage (MER) in het waterbeheer. Ondergetekenden putten uit ervaring met een groot aantal waterplannen, dat varieert van zeer abstract (op provinciaal ambitieniveau) tot zeer concreet (op kavelniveau).

Voor waterbeheerders is de milieueffectrapportage een bekend fenomeen. Bekend was bijvoorbeeld al de beoordeling van watergerelateerde effecten van concrete uitvoeringsprojecten. Water maakt dan deel uit van de thematische beoordeling in milieueffectrapporten. Ook watergedreven projecten worden 'beMERd'. Denk aan inrichting van waterbergingsgebieden en versterking van dijken. Met het fenomeen planMER oftewel een MER voor planvorming die kaders stelt aan de daaruitvolgende projectuitvoering, dringt milieueffectrapportage nog verder door in de waterwereld. Zo is recent de nieuwe generatie waterplannen op de milieueffecten beoordeeld.

We onderscheiden vijf MER-niveaus. Elk niveau illustreren we met een voorbeeld. We beginnen op het hoogste abstractieniveau en 'dalen af' naar de meest concrete projecten.

PlanMER op ambitieniveau

Eind dit jaar stellen de provincies hun provinciale waterplannen en de waterschappen hun waterbeheerplannen vast. Voor deze plannen is een MER vereist. Water(beheer)plannen spelen zich af op

een hoog abstractieniveau, activiteiten worden vaak niet locatiegebonden ingevuld. Daar zijn redenen voor: de plannen geven invulling aan globale richtlijnen (zoals de KRW), verdere invulling vindt plaats in samenhang met ontwikkelingen die niet door het waterplan bepaald worden. Denk bijvoorbeeld aan het kopen van landbouwgrond op het moment dat die vrijkomt. In het planproces is 'wat gaan we doen' belangrijker dan 'waar gaan we het doen'. Het is dan in de MER niet mogelijk op locatieniveau alternatieven te vergelijken. De waterplannen kennen een dusdanig abstractieniveau dat te verwachten is dat alleen in de materie ingevoerde partijen, zoals overheden en instituten als LTO en milieufederaties, hun zienswijze zullen geven. Het planMER moet dus vooral bestuurders en de maatschappelijke partijen inzicht bieden in de milieugevolgen van het waterplan.

Waarover gaat de MER in dit geval? Bij het alleen beschrijven van de milieugevolgen van een water(beheer)plan is het risico op het intrappen van open deuren hoog. De meerwaarde van dit type planMER is dat - naast milieuaspecten - ook draagvlak, kosten en juridische risico's in beeld zijn te brengen. Zo signaleer je 'blinde vlekken'.

Dit hebben we bijvoorbeeld toegepast bij de planMERs van de provinciale waterplannen in Noord-Brabant en Limburg. De toetsingscriteria zijn ingepast in de door het duurzaamheidsinstituut Telos ontwikkelde driehoek 'mensen, planeet, opbrengst'. Deze aanpak heeft twee voordelen. Allereerst plaatst deze methode het waterplan in een bredere context: is het plan evenwichtig? Oftewel: komen de waarden uit de driehoek voldoende uit de verf, zijn er onlogische keuzen gemaakt, die vragen om bijstelling of extra motivering, zijn er ambities die niet waargemaakt worden en - zo ja - is dat te verbeteren in het waterplan of moet de oplossing gezocht worden in andere plannen? Ten tweede, krijg je met het planMER antwoord op meer specifieke vragen als: hoe ga je bij de uitwerking van een plan om met Natura 2000-doelen?, waar kunnen conflicten optreden tussen waterdoelen en cultuurhistorie/archeologie en hoe vermijd je die bij uitvoering?

Locatieafweging met MER

In het waterbeheer zijn soms locatiekeuzen aan de orde, bijvoorbeeld voor waterberging. De MER kan het keuzeprocess structureren en relevante informatie opleveren om een verantwoorde keuze te maken. De keuze voor waterbergingsgebieden is een belangrijk onderdeel van het project Hoogwateraanpak 's-Hertogenbosch. Medio jaren '90 kreeg de stad tot tweemaal toe met wateroverlast te maken. De beken de Aa en de Dommel komen hier samen en monden uit in de Maas. Door de Maaswerken valt de hoogwaterpiek van de beken meer samen met die van de Maas, die sowieso door een veranderend klimaat vaker een hoogwaterpiek te verwerken krijgt. De situatie dat het water van de beken niet meer onder vrij verval in de rivier terecht kan en daardoor wateroverlast in de stad ontstaat, zal zonder ingrijpen vaker gaan optreden.

In het project was in eerste instantie een 15-tal locatiealternatieven ontwikkeld voor waterberging. Het project is MER-plichtig. Geconfronteerd met het grote scala aan locaties, is in de MER gekozen voor het aanbrengen van structuur in het afwegingsproces. Dit door een knip te maken: eerst een afweging van locaties op strategisch niveau voor de meest sturende thema's,

Wateroverlast rond 's-Hertogenbosch in de jaren '90.



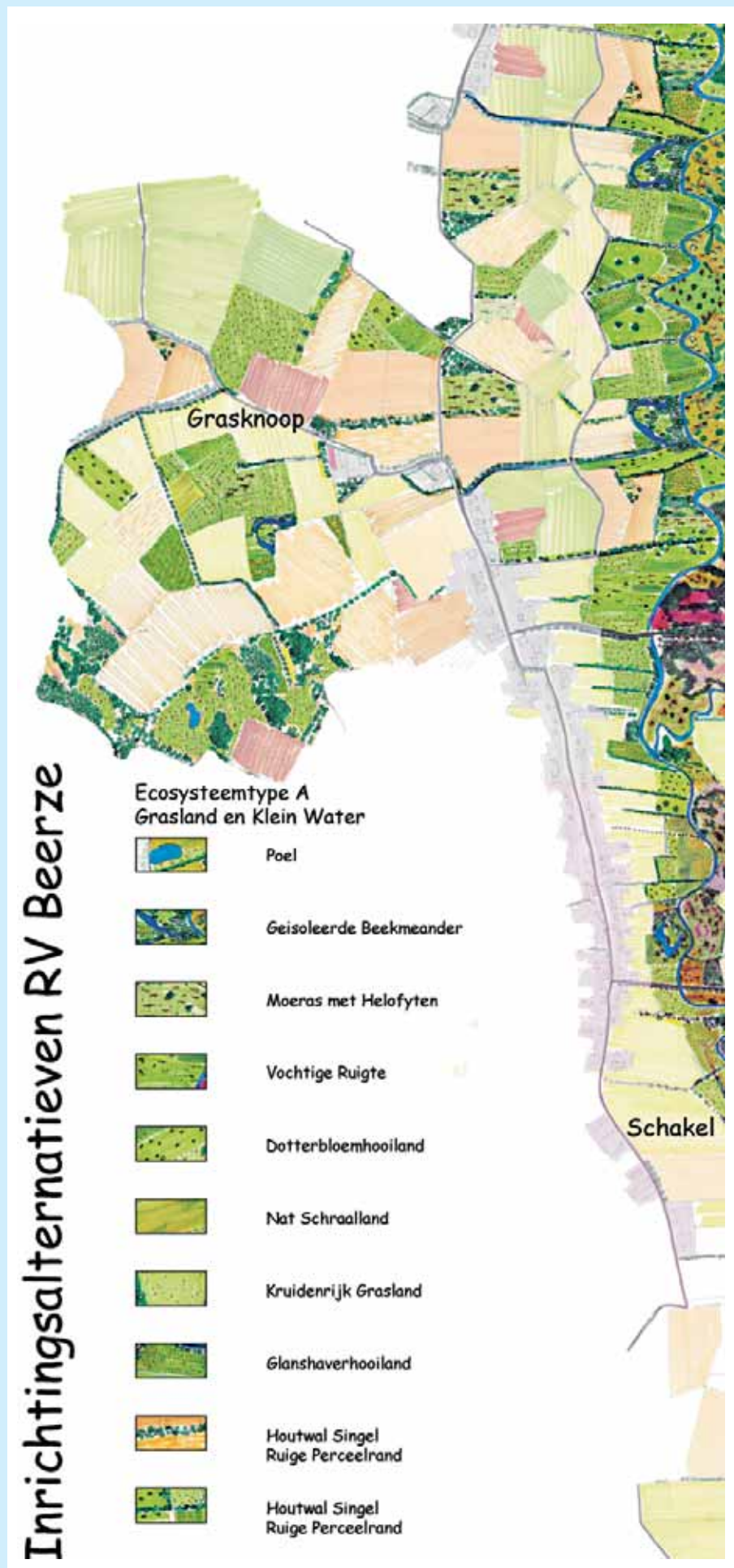
vervolgens de thematische beoordeling op projectniveau voor het gehele spectrum aan MER-thema's. Het strategische niveau staat in MER-fase 1 van Hoogwateraanpak 's-Hertogenbosch. Hierin is gewerkt met een stoplicht. Zo zijn er roodlichtthema's die ertoe leiden dat een alternatief 'niet door mag naar de volgende ronde'. Rood licht krijgt een locatie als deze niet voldoet aan de taakstelling (er is 4,5 miljoen kubieke meter berging nodig) of aan wettelijke eisen. Het laatste spitst zich toe op de Natuurbeschermingswet 1998. In het plangebied ligt namelijk het Natura 2000-gebied Moerputten, waar een strenge bescherming rust op voorkomende leefomgevingen en enkele zeldzame vlindersoorten. Verder zijn er oranje-thema's (negatief effect, let op!) en groen lichtthema's (strek ten voordele van bepaalde alternatieven).

Deze methode leidde tot het gemotiveerd laten afvallen van de helft van de alternatieven en vervolgens tot de keuze van een drietal alternatieven. De uitkomsten van de MER-fase 1 zijn besproken met de bewoners en gebruikers in het plangebied, maatschappelijke partijen en overheden. Ook is een tussentijdse toetsing ingelast door de Commissie voor de MER. De knip die is aangebracht, was eigenlijk een knip tussen een planMER- en een projectMER-gedeelte. De knip droeg bij aan een vlotte tervisielegging en toetsing van de uiteindelijke MER (fase 1 én 2).

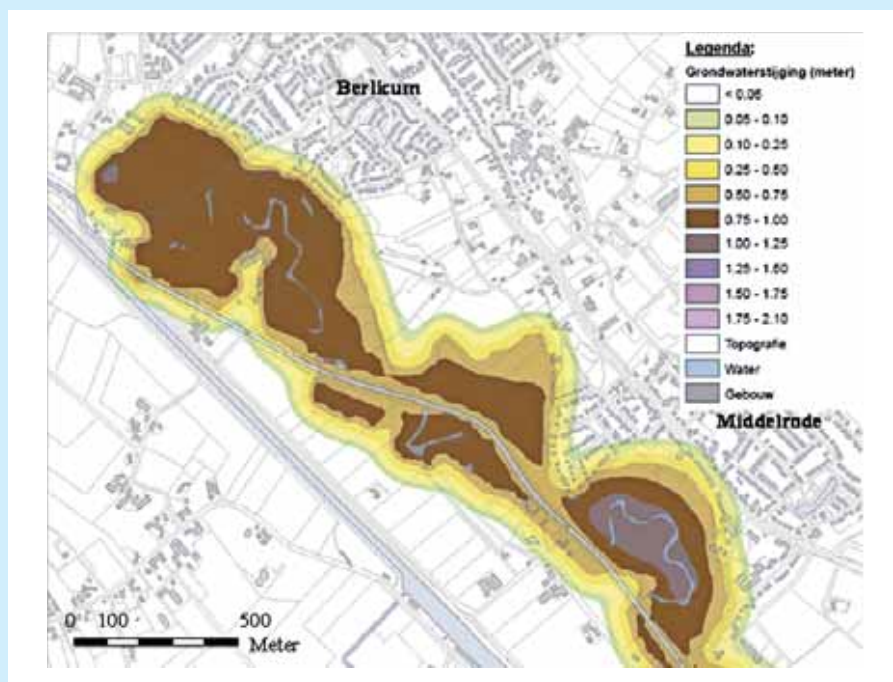
Strategiekeuze met MER

Stel de locatie is bepaald, maar de strategie richting uitvoering is nog niet bepaald. Ook dan kan de MER meerwaarde bieden, mits juist ingezet. Een mooi voorbeeld van een dergelijke strategiekeuze is de robuuste verbinding de Beerze. In het beekdal van de Beerze in Midden-Brabant is een robuuste ecologische verbinding gepland tussen het Kempisch plateau (België) en het rivierengebied. Een provinciale structuurvisie dient een kader te scheppen voor de uitvoeringsprojecten en voor de realisatiestrategie. Hierbij hoort een planMER, omdat een bepaald areaal van functie wijzigt. Het watersysteem is een overheersende factor bij deze robuuste verbinding. Over de locatie - oftewel de keuze om juist deze beek te kiezen en niet een andere, zoals de Reusel of de Dommel - was men het eens, maar de invulling van het doel 'robuuste verbinding' bleek nog niet scherp. De crux bij het planMER bleek verder vooral te liggen bij het scherp krijgen van de strategie.

In dit planMER ging eerst veel aandacht uit naar het aanbrengen van onderscheid en aanscherping. Sommige zaken waren al in gang gezet. Zo zijn en worden delen van de Beerze binnen de ecologische hoofdstructuur al hersteld. Het planMER geeft zo strak mogelijk aan wat de robuuste verbinding daaraan toevoegt, zodat de meerwaarde expliciet in beeld komt. Ook de ambitie voor de verbinding moest aangescherpt worden, door te bepalen voor welke natuurlijke soorten de verbinding zou moeten kunnen functioneren. De bever en de otter pasten



Uitsnede uit het overzicht van inrichtingsalternatieven voor de Beerze.



Grondwatereffect van het 'Dynamisch beekdal van de Aa'.

niet binnen deze ambities, maar bleken 'meelifsoorten' te zijn. Het bleek nodig om dat in een apart document te verwoorden en dit te laten vaststellen. Het voordeel hiervan is dat het expliciet uitspreken van de ambitie leidt tot een geaccepteerde tussenstap, en dat de aandacht zich vervolgens kan richten op de te volgen strategie tot uitvoering. De strategie is in het planMER verbeeld in twee uitersten in de bandbreedte: clustering van natuur nabij de beek (door met name een grondaankoopstrategie) versus realisatie van meer verspreide natuur door te streven naar samenwerking (onder andere in de vorm van innovatieve natuurcontracten met grondbezitters). Het planMER is door een parallel strategieonderzoek met onder andere actorenanalyse ondersteund.

Het planMER de Beerze heeft de abstracte beelden aangescherpt over de toegevoegde waarde van de robuuste verbinding. Ook is een gezamenlijke ambitie uitgesproken als tussenstap en is het verkennen van de bandbreedte van de strategische keuzen inzichtelijk gemaakt. Dit leidde tot een provinciale structuurvisie die het 'beste van beide studiealternatieven' in zich verenigt. Er ligt nu een gedragen basis voor planmakers (provincie, waterschap, gemeenten, LNV) om het uitvoeringstraject in te gaan.

Inrichting bepalen met MER

Hoe concreter de plannen, des te meer deze tot de verbeelding spreken van bewoners en bestuurders. Dan moet je als initiatiefnemer een MER neerleggen waarmee je naar buiten durft te treden. Bovenstreams van 's-Hertogenbosch wil Waterschap Aa en Maas het beekdal van de Aa herinrichten. Dit project 'Dynamisch beekdal de Aa' heeft een dubbele doelstelling: zowel een meer ecologische inrichting van het beekdal, als het bijdragen aan waterberging om de bebouwde kom ('s-Hertogenbosch en de dorpen in de omgeving) droog te houden.

Relevant voor bestuurders bij gemeenten, provincie en waterschap was inzicht krijgen in de realisatie van de waterberging en natuurontwikkeling, draagvlak en kosten. De reguliere MER-indeling, waarin aan de hand van een reeks aan criteria de bestuurder zijn punten moet zoeken, is in deze MER dan ook overboord gezet. Doelbereik, draagvlak, kosten en MER-criteria zijn op gelijke hoogte van elkaar gepresenteerd. Tijdens het opstellen van de MER voor het dynamisch beekdal is een nieuw idee ontstaan dat extra waterberging kan opleveren. De Aa zal door een sifon onder de nog om te leggen Zuid-Willemsvaart gaan stromen. Door deze nog te bouwen sifon te voorzien van een knijpconstructie, kan wellicht een miljoen kuub water extra geborgen worden. Een haalbaarheidsstudie moet uitwijzen of en hoe dat te realiseren. De MER had zich kunnen beperken tot het beschrijven van enkele alternatieven voor het beekdal. Door 'buiten de geijkte paden' te denken is hier echter een extra waardevol idee naar voren gekomen dat koppeling aan een ander project 'uitnut'.

Bij de MER voor het dynamisch beekdal is bewust veel aandacht besteed aan communicatie. Zowel door het maken van een publieksvriendelijke samenvatting in een brochure als door visuele ondersteuning van de MER-tekst. Waar wordt het natter onder welke omstandigheden? Bij de bebouwing wordt bijvoorbeeld met kaarten aangegeven tot welk niveau het grondwater in een bepaalde situatie kan stijgen. Bovendien is een vereenvoudigde dwarsdoorsnede opgenomen van de hoogte van berekende grondwaterstanden ten opzichte van fundering.

Water als onderdeel in een MER

Lang niet altijd is water hét centrale thema in een MER. Soms lijkt water zelfs bijzaak. Hoe kun je als waterbeheerder meer dan enkel 'aan tafel zitten'? In Noord-Limburg

geeft het glastuinbouwgebied Siberië een voorbeeld. Hier betekent water meer dan enkel het garanderen van de hectares waterberging. In de ontwikkeling van een alternatief is nagedacht over het zo optimaal mogelijk benutten van waterstromen. Water kan als gietwater voor de tuinbouw gebruikt worden, maar het regionale watersysteem vraagt ook om aanvulling door infiltratie in de bodem. Bij de uitwerking in de MER horen dan ook waterbalansen waardoor een goede vergelijking met de referentie mogelijk wordt en een waterbeheerder kan toetsen of de ontwikkeling bijdraagt aan 'eigen' doelen. Door actief betrokken te zijn bij de ontwikkeling van een alternatief kun je als waterbeheerder mogelijkheden benutten die meer dan het minimale opleveren. Dit vraagt een investering van de waterbeheerder: zorg ervoor dat je tijdig goed ingelezen aan tafel zit.

Conclusies en tips

Een goede MER sluit aan bij het niveau van het plan. Een voor de hand liggende conclusie, maar toch iets dat in de praktijk nogal eens misgaat. Het risico van verzanden in details ligt op de loer.

Tip 1: Bepaal in het begin het abstractieniveau van het gewenste eindresultaat. De kracht van een MER ligt in het afstand nemen van het plan zelf. Daardoor staat de deur open voor creativiteit, die tot meerwaarde voor het project kan leiden.

Tip 2: Focus niet alleen op de MER-teksten, maar neem de gelegenheid om te bedenken of het plan beter kan. Een MER wordt niet alleen gelezen door de betrokken ambtenaren.

Tip 3: Vraag je af wat een bestuurder en een omwonende zouden willen lezen. Richt daar de structuur van de MER op in. Niet iedereen kent het jargon en niet iedereen is gewend lange teksten te lezen.

Tip 4: Ondersteun teksten met visualisaties van procedures, alternatieven en effecten. Beschouw een 'populaire' samenvatting niet als sluitpost, maar als bouwsteen van een goed MER.

Structureer effecten, mogelijkheden en risico's. Met een MER is inzichtelijk te krijgen welke keuzen zijn gemaakt. Tip 5: Besteed expliciet aandacht aan gemaakte keuzen, om zo scherp te krijgen wat je met het plan toevoegt.

Frans Dotinga en Marco Vroege (ARCADIS)