

# LEERERVARINGEN VAN HET PLANMER NATIONAAL WATER PROGRAMMA 2022-2027

18 MEI 2021

## Contactpersoon



**Projectleider**

Arcadis Nederland B.V.  
Postbus 220  
3800 AE Amersfoort  
Nederland

# INHOUDSOPGAVE

<b>1</b>	<b>INTRODUCTIE</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>INTRODUCTIE IN HET PLANMER NWP</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>RESULTATEN</b>	<b>8</b>
3.1	Interactie PlanMER en NWP	8
3.2	Onderdelen van het PlanMER proces	10
3.3	Rollen en samenwerking	12
3.4	Vergelijking met andere PlanMER'en	13
<b>4</b>	<b>CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</b>	<b>15</b>
	<b>BIJLAGE A INTERVIEWFORMAT</b>	<b>17</b>
	<b>BIJLAGE B OVERZICHT VAN GEINTERVIEWDEN</b>	<b>19</b>
	<b>BIJLAGE C PROCESSTAPPEN NWP, NRD EN PLANMER</b>	<b>20</b>
	<b>BIJLAGE D BIBLIOGRAFIE</b>	<b>26</b>
	<b>COLOFON</b>	<b>27</b>

# 1 INTRODUCTIE

Door Rijkswaterstaat Water Verkeer Leefomgeving (RWS WV) is het initiatief genomen om de leerervaringen vanuit het PlanMER voor het Nationaal Water Programma 2022-2027 (NWP) en de invloed op de inhoud van het NWP op te halen, te analyseren en vast te leggen.

De geleerde lessen vanuit het PlanMER NWP kunnen vervolgens gebruikt worden voor PlanMER processen in de toekomst, zoals bijvoorbeeld het PlanMER Integraal Rivier Management (IRM) en het volgende NWP.

Het NWP keert iedere zes jaar terug, waardoor de geleerde lessen t.a.v. het brede PlanMER proces erg relevant zijn. Voorliggend rapport beschrijft de resultaten van dit onderzoek. Het doel van het onderzoek is tweeledig:

1. Onderzoeken wat de meerwaarde is van het PlanMER voor het NWP en of en zo ja, op welke thema's en op welke manier het PlanMER invloed heeft gehad op de beleidsvoornemens in het NWP.
2. Leerervaringen en aanbevelingen vastleggen over de interactie tussen PlanMER en beleidsprocessen.

## Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt gestart met een introductie in het gevolgde proces van het PlanMER NWP. Hoofdstuk 3 bevat de resultaten van de inventarisatie en analyse van de leerervaringen vanuit het PlanMER NWP op basis van interviews en een bureaustudie. Tot slot volgen in hoofdstuk 4 conclusies en aanbevelingen. De bijlagen in deze rapportage bevatten:

- Interviewformat (bijlage A).
- Overzicht geïnterviewde personen (bijlage B).
- Processtappen NWP, Notitie Reikwijdte en Detailniveau en PlanMER (bijlage C).
- Overzicht van gebruikte literatuurbronnen (bijlage D).

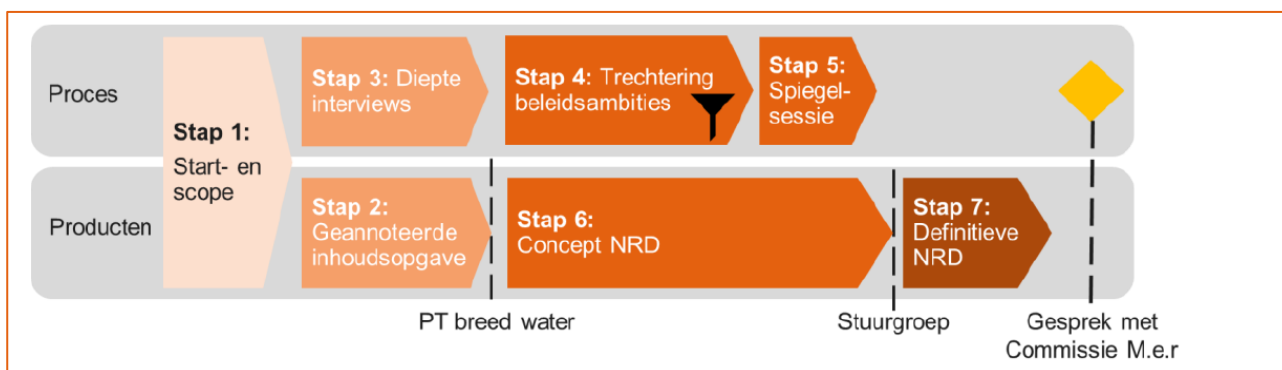
## 2 INTRODUCTIE IN HET PLANMER NWP

Voor het Nationaal Water Programma 2022-2027 (NWP) is een PlanMER opgesteld en een Passende beoordeling uitgevoerd. Het PlanMER is opgesteld door Arcadis, in opdracht van RWS en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Hiertoe zijn de volgende stappen doorlopen:

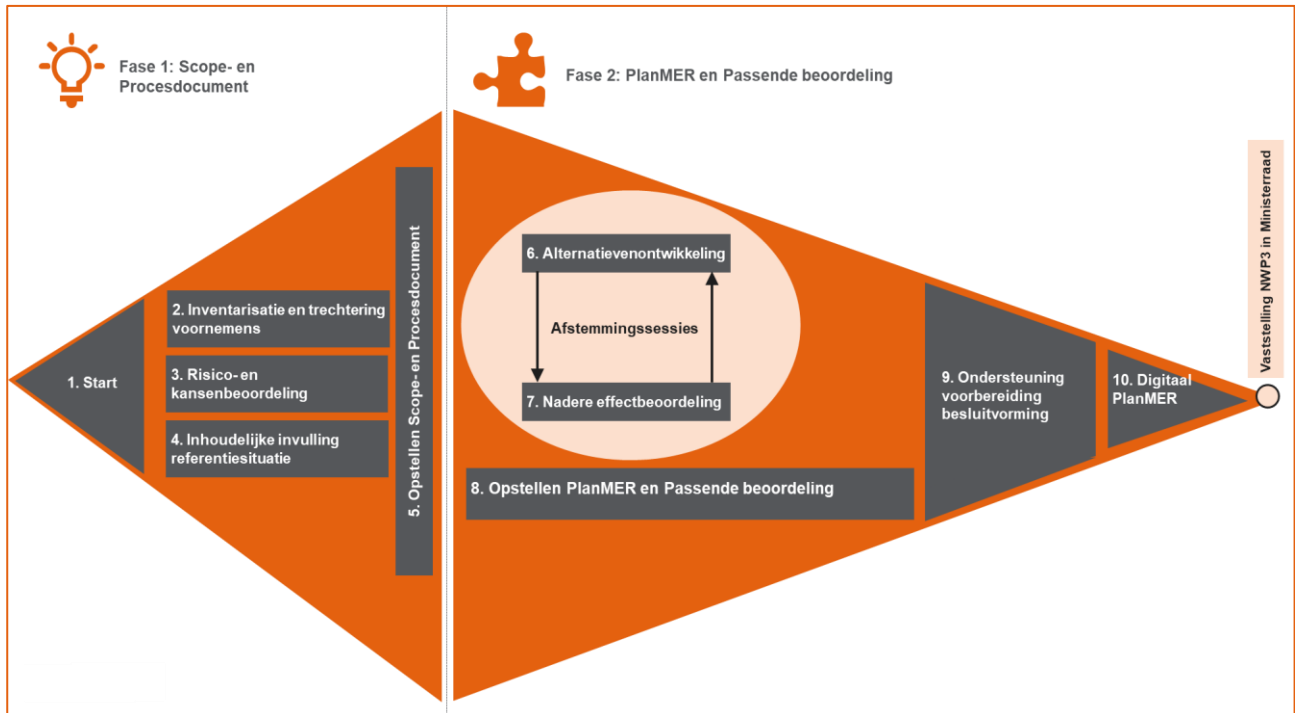
- In het najaar van 2019 is een Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) opgesteld en tegelijk met het voornemen van het NWP gepubliceerd en deze is 4 weken ter inzage gelegd.
- Vervolgens is in de periode november 2019 tot en met januari 2020 de voorbereiding van de aanbesteding van het PlanMER gestart, advies van de Commissie m.e.r. over de NRD aangevraagd en is een reactienota op de inspraakreacties opgesteld.
- Tot slot is in de periode februari 2020 tot en met januari 2021 het PlanMER en de Passende beoordeling opgesteld. Daarbij zijn de reactienota van de inspraakprocedure, de inzichten uit de participatiesessies van het NWP en het advies van de Commissie m.e.r. op de NRD betrokken.

Er is een begeleidingscommissie (BC) ingesteld voor de aansturing en begeleiding van het gehele proces, zowel het opstellen van de NRD als van het PlanMER. De leden van de BC bestonden uit trekkers van de inhoud van het NWP en trekkers van de deelonderwerpen van het NWP (o.a. Zoetwater, Noordzee, Deltaprogramma, Scheepvaart etc.). De leden waren afkomstig van IenW (voornamelijk Directoraat-generaal Water en Bodem), RWS en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE). Een gedetailleerd overzicht van de processtappen en betrokkenen per fase van het PlanMER is gegeven in bijlage C.

Onderstaande figuren vatten de verschillende fasen en bijbehorende stappen samen van het opstellen van de NRD en het PlanMER proces richting het vaststellen van het NWP 2022-2027 in de Ministerraad. Vervolgens worden de twee fasen op hoofdlijnen besproken.



Figuur 1 Schematische weergaven van de genomen stappen bij het opstellen van de NRD NWP



Figuur 2 Fasen en stappen van het PlanMER proces NWP

## NRD

Ter voorbereiding op het PlanMER is in de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) beschreven welke onderwerpen (reikwijdte) in het PlanMER onderzocht zullen worden met welke diepgang (detailniveau). Middels interviews met kennisdragers en beleidsmedewerkers is een inventarisatie gemaakt van voorgenomen beheer- en beleidsvoornemens in het NWP en zijn ze geconcretiseerd. Hierbij is erop gelet of de voornemens nieuw waren. Deze voorgenomen beleidsmaatregelen zijn opgenomen in bijlage B van de NRD. In een spiegelsessie met de betrokkenen is gekeken of de selectie van voornemens compleet, correct en juist geformuleerd was. De NRD is afgerond in oktober 2019 (zie ook Figuur 1). Na de publicatie en persberichten zijn via de zienswijzeprocedure reacties binnengekomen van burgers en partijen.

### PlanMER Fase 1: scope- en procesdocument opstellen

De eerste fase in het PlanMER proces betrof het opstellen van het scope- en procesdocument. Hierin is de aanpak uit de NRD verder aangescherpt op grond van het inspraakproces, de participatiesessies, het advies van de Commissie m.e.r. over de NRD en de processen van de onderliggende beleidstrajecten (het schrijfproces Nationaal Water Programma, Programma Noordzee, Stroomgebiedbeheerplannen, IRM en Overstromingsrisicobeheerplannen). De scope van het PlanMER, zoals verwoord in de NRD, is aangevuld en aangepast met de nieuwe voornemens uit de verschillende beleidstrajecten en nieuwe inzichten uit het NWP-proces. Tevens zijn eerste inzichten geboden in:

- Potentiële knelpunten in de voornemens uit het NWP op grond van een inventarisatie- en trechteringsproces.
- Een inschatting van voornemens waar mogelijk kansen en/of risico's liggen wat betreft doelbereik en (milieu)effecten, dan wel vanwege onderlinge negatieve beïnvloeding.
- De inhoudelijke invulling van de referentiesituatie waartegen de effecten van de voornemens worden afgezet.

Als afronding van de eerste fase is een scope- en procesdocument opgesteld.

## PlanMER Fase 2: PlanMER en Passende beoordeling opstellen

Fase 2 in het PlanMER proces betrof het daadwerkelijk opstellen van het PlanMER en de Passende beoordeling. Fase 2 is in april 2020 gestart met de alternatievenontwikkeling. Er is gewerkt met zogenoemde *challenges*, ofwel afstemmingssessies waarin specifieke knelpunten besproken zijn met de beleidsverantwoordelijken van de betreffende ministeries.

- Er zijn in mei en juni twee challenges georganiseerd over de ontwikkelingen binnen het domein waterkwaliteit. De eerste challenge had als doel om met elkaar een gedeeld beeld te krijgen over het doelbereik t.a.v. waterkwaliteit. Daarnaast zijn bouwstenen (oplossingsrichtingen) verkend voor doelstellingen die mogelijk niet gehaald zouden worden. In een tweede challenge zijn de bouwstenen die geformuleerd zijn tijdens de eerste challenge verder verdiept. Dit heeft geresulteerd in 15 bouwstenen voor aanvullend beleid.
- Daarnaast zijn gesprekken gevoerd over de knelpunten m.b.t. ruimteclaims van verschillende doelen. Doel van deze gesprekken was om deze knelpunten scherp te stellen.
- Voor het domein Noordzee is een challenge georganiseerd, die met name betrekking had op de reservering van windparken.
- Voor knelpunten met scheepvaart is met het programma IRM gesproken, met als conclusie, dat deze onderwerpen verder opgepakt zouden worden via het PlanMER IRM.

Het PlanMER is stap voor stap opgebouwd. Om aansluiting te houden bij de inhoud van het NWP zijn de stappen in fase 2 flexibel ingevuld. Zo is de inventarisatie en trechtering van voornemens (stap 2) herhaald en is stap 9 eerder in het proces uitgevoerd, dan het nummer in Figuur 2 doet vermoeden.

Van de verschillende conceptversies zijn stukken gedeeld en besproken met de BC. Het eindconcept van het PlanMER is opgeleverd op 19 november en op 20 januari 2021 zijn het definitieve PlanMER en Passende beoordeling opgeleverd. Het Ontwerp-NWP inclusief PlanMER en Passende beoordeling ligt sinds 22 maart 2021 ter visie.

## 3 RESULTATEN

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste bevindingen weergegeven. Gestart is met een analyse van hoe en waar sprake was van interactie tussen PlanMER en NWP en tot welke impact<sup>1</sup> op NWP dat heeft geleid (3.1). Vervolgens wordt nader ingezoomd op specifieke onderdelen van het PlanMER NWP proces (3.2), rollen en samenwerking (3.3) en wordt een vergelijking gemaakt met andere PlanMER processen (3.4).

### 3.1 Interactie PlanMER en NWP

De milieueffecten van een plan zoals het NWP zijn in de besluitvorming meegenomen. Daarom is het wettelijk verplicht om het proces van het PlanMER te doorlopen. Een PlanMER belicht milieu-informatie en het signaleert potentiële milieueffecten van het plan.<sup>2</sup> Uit een onderzoek van Berenschot blijkt dat een opgestelde MER in veel gevallen leidt tot aanpassingen in het besluit (Berenschot, 2012). De invloed van het MER kent verschillende gradaties en kan variëren van het laten meewegen van overwegingen uit het MER in het besluit tot het kiezen van een andere oplossing (Berenschot, 2012).

Het doel van het PlanMER voor het NWP is om input en sturing te geven aan het NWP. Naast het inzichtelijk maken van de (milieu)effecten van het NWP was een check op consistentie met beleidsdoelen en doelbereik ('objectives-led SEA') expliciet de bedoeling. Daarbij is bij de start de ambitie uitgesproken om een 'ontwerpend MER' te zijn, dat wil zeggen, daadwerkelijk input leveren en de grondslag leveren voor de teksten en beleidskeuzes die worden beschreven in het Nationaal Water Programma 2022- 2027. In deze paragraaf zijn de bevindingen over de wisselwerking tussen het PlanMER en het NWP en de impact van het PlanMER op het NWP beschreven op grond van de uitgevoerde interviews en analyses van het proces.

Bij de inrichting van de programma organisatie voor het NWP is een structuur aangebracht met 3 werkstromen: inhoud, PlanMER en participatie. De wisselwerking tussen NWP en PlanMER bestond uit het gelijktijdig oplopen van het schrijfproces van het NWP en het opstellen van het PlanMER, zodat de teksten van het NWP onderworpen zouden worden aan het PlanMER proces. De resultaten van dit proces werden op twee momenten als input geleverd aan de trekkers van het schrijfproces NWP.

Als gevolg van de wisselwerking tussen NWP en PlanMER is op een aantal punten sprake van een directe of indirecte impact vanuit het PlanMER op het NWP.

#### Directe Impact

Het PlanMER heeft op een aantal onderdelen van het NWP een direct effect gehad. Dat wil zeggen, er is een invloed geweest van het PlanMER op de tekst van het NWP en op het beleidsproces. De belangrijkste aanpassingen zijn als volgt:

- De waterdoelen in het NWP hebben veel aandacht gekregen in het PlanMER en zijn mede daardoor explicieter geworden resp. getoetst op mate van doelbereik. De conclusies en aanbevelingen uit het PlanMER zijn aanleiding geweest om de teksten in het NWP verder aan te scherpen en meer informatie op te nemen over hoe er de komende jaren met risico's voor waterkwaliteit wordt omgegaan.
- De discussie over in hoeverre de regionale wateren onderdeel uitmaakten van het NWP en het PlanMER heeft tot gezamenlijk begrip over de werking van het NWP binnen het team geleid.
- Een aanscherping in de tekst van het NWP t.a.v. het negatieve effect van de hoofdwatersysteem strategie op scheepvaart.
- Een aanscherping op de tekst van het NWP t.a.v. zonnepanelen op water, hier is in het NWP duidelijk gemaakt dat belang van waterkwaliteit/ecologie voorgaat.
- Voor de aanwijzing van windgebieden in de Noordzee is voor de vervolgstappen aangegeven wat de mitigerende maatregelen zijn, die bij vervolgstappen in overweging moeten worden genomen;

---

<sup>1</sup> NB: impact is in dit verband breed opgevat. Bijvoorbeeld vaststellen dat een voornemen geen (nadelige) milieueffecten heeft, is ook een resultaat. Echter, dit is als zodanig niet terug te vinden in het NWP.

<sup>2</sup> Milieueffectrapportage (m.e.r.) is wettelijk verankerd in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer. Het doel van de Merregelgeving is om milieu een volwaardige plaats in de besluitvormingsprocessen van een groot aantal wetten te geven.



- Voor de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater zijn 15 bouwstenen aangeleverd, die in beschouwing genomen worden bij de ex ante evaluatie waterkwaliteit en die vervolgens een bijdrage leveren aan de eventuele aanscherping van dit beleid.

Bij deze effecten plaatsen we de volgende observaties op basis van de bevindingen uit de interviews:

- Het NWP is een programma dat een overzicht van waterbeleid biedt en iedere 6 jaar wordt geactualiseerd. Daarmee omvat het een gering aantal nieuwe beleidsvoornemens en is het grotendeels gebaseerd op vastgesteld beleid. Een PlanMER proces heeft vooral toegevoegde waarde voor plannen die nog niet vastliggen en waar nog handelingsperspectief is. Een PlanMER schept dan helderheid t.a.v. het omgaan met natuur- en milieubelangen en waar rekening mee moet worden gehouden.
- De relevante milieueffecten zouden ook zonder PlanMER gesignaleerd kunnen zijn. Het PlanMER is vaak gebaseerd op informatie die in andere onderzoeken al naar boven is gekomen, en waar men zich al bewust van is. Echter, het PlanMER en de Passende beoordeling zijn wettelijk verplicht en zetten alle eerder beschikbare informatie navolgbaar op een rij. Dit heeft toegevoegde waarde voor doelgroepen zoals de Tweede Kamer, andere overheden en belangenorganisaties. Bijvoorbeeld, voor de Tweede Kamer maakt het inzichtelijk of we met de NWP op koers zijn om de milieudoelstellingen te halen. Het PlanMER geeft dus verantwoording over genomen beleidsbeslissingen in plaats van dat het actief bijdraagt aan de inhoud van het NWP.
- Er bleek bij een aantal betrokkenen weinig bekendheid te zijn met de m.e.r.-procedure en het doel van het PlanMER. Het PlanMER werd niet gezien als basis voor beslisinformatie. Mede daardoor was niet duidelijk voor betrokkenen op welke manier en hoe het PlanMER input kon geven voor het NWP. Om deze reden is eind 2019 een training georganiseerd voor NWP teamleden door PlanMER deskundigen.
- Het NWP en de bijbehorende PlanMER hebben een hoog abstractieniveau en een brede scope (veel onderwerpen, beleid en beheer). Voor veel geïnterviewden werd daarmee de betrokkenheid bij en zeggingskracht van het PlanMER minder groot. De onderliggende plannen hebben een lager abstractieniveau en bevatten meer handelingsperspectief. Enkele geïnterviewden gaven aan het logischer te vinden om eerst of alleen op dit niveau een PlanMER uit te voeren. Echter, dit hangt samen met de verwachtingen van de betrokken t.a.v. het doel van het PlanMER. Enerzijds werd het gezien als ontwerpend proces dat sturing zou kunnen geven aan het NWP. Dit is voor velen tegengevallen. Anderzijds is het PlanMER een feitelijke check op beleid, wat goed gelukt is.

### **Indirecte impact**

Het PlanMER levert ook een bijdrage waarvan de impact niet direct is te herleiden naar de tekst van het NWP. In de interviews worden de volgende indirecte effecten genoemd:

Het proces heeft geleid tot goede discussies over spannende onderwerpen zoals waterkwaliteit, de aanwijzing van windgebieden op de Noordzee en ruimedruk. Deze discussies die deels in de challenges zijn gevoerd, hebben betrokkenen aan het denken gezet. Op deze manier hebben de onderwerpen meer diepgang gekregen. Het PlanMER heeft het gesprek over deze onderwerpen gefaciliteerd en mogelijkheden geboden om oplossingen te inventariseren en te evalueren in de BC. Dit gold bijvoorbeeld voor de waterkwaliteitsdoelen. Deze gesprekken worden ook al gevoerd tijdens de beleidsontwikkeling, maar het PlanMER zorgt ervoor dat deze punten op de agenda blijven. Daarom is het een belangrijke bouwsteen in het gehele beleidstraject. De kritische blik vanuit het PlanMER traject heeft bovendien geleid tot extra verdieping buiten het NWP om, zoals via het 7<sup>e</sup> actieprogramma Nitraatrichtlijn, de ex-ante evaluatie waterkwaliteit en de beleidsnota drinkwater.

Het PlanMER heeft de integraliteit van het NWP ondersteund door verschillende domeinen samen te brengen. Dit hielp betrokkenen om breder te kijken dan het eigen veld door contact te zoeken met collega's met andere dossiers en meer intern af te stemmen. In dit geval kan dit positieve indirecte effect versterkt zijn doordat er weinig contactmomenten waren tussen betrokkenen (i.v.m. de coronamaatregelen) en het NWP zelf geen BC of coördinatie overleg had ingesteld.

## 3.2 Onderdelen van het PlanMER proces

### Notitie Reikwijdte en Detailniveau en advies Commissie m.e.r.

Ter voorbereiding op het PlanMER is in de NRD beschreven welke onderwerpen in het PlanMER onderzocht worden met welke diepgang. De doorwerking naar besluitvorming wordt beter bij een goede NRD in de beginfase en het bevoegd gezag dient dit belang te signaleren (Arcadis, 2020). Uit de interviews bleek dat het huidige PlanMER vanaf het begin serieus is opgepakt door de betrokken partijen, waaronder het ministerie van IenW. Dit heeft het verdere proces goed gedaan.

Het opstellen van een NRD werd door een aantal geïnterviewden omschreven als een waardevolle stap omdat het leidt tot een duidelijke afbakening van het proces. De Commissie m.e.r. geeft tevens een eerste advies. De Commissie m.e.r. legde veel nadruk op het goed formuleren van doelen en verder kijken dan de planhorizon. Dit gaf sturing aan het PlanMER-traject. Toch verliep het opstellen van de NRD moeizaam. Volgens sommigen was er te weinig tijd voor het opstellen van de NRD. De NRD was binnen twee maanden gepubliceerd. Dit had als gevolg dat er keuzes zijn opgenomen in de NRD die later weer gewijzigd zijn, bijvoorbeeld m.b.t. beleidsvoornemens.

Echter, dit had ook te maken met de timing van de NRD i.r.t. het NWP. Het opstellen van de NRD en de startfase van het NWP liepen gelijk op. De NRD werd dus opgesteld toen de inhoud nog uitgedacht werd. Het publiceren van beheer- en beleidsvoornemens in een NRD kan dus als risicovol gezien worden. In een interview is opgemerkt dat om wijzigingen in voornemens te voorkomen, het mogelijk is om pas te beginnen aan de NRD na voldoende vorderingen in het NWP t.a.v. de voornemens. Als hier geen tijd voor is, kan de selectie van voornemens uit de NRD gelaten worden, en kan deze meer procesmatig worden ingestoken.

De timing had echter ook positieve effecten. De NRD heeft ertoe geleid dat het NWP op de kaart kwam en dat men ermee aan de slag moest. Beleidsmedewerkers werden samengebracht en geïnterviewd om de voornemens te bespreken en te concretiseren. Dit heeft een belangrijke rol gespeeld in het aanjagen van het beleidsproces van het NWP en draagt bij aan de positieve beleving van de NRD. Het belang van een vroegtijdige start van het m.e.r.-proces met een goede NRD voor de kwaliteit van de MER wordt tevens onderschreven in een onderzoek naar de kwaliteit van MER-en (Arcadis, 2020). In het huidige PlanMER had het traject echter niet eerder kunnen beginnen, omdat het NWP traject tegelijk begon. Door beide trajecten eerder te laten beginnen kan de tijdsdruk verlicht worden.

Uit een onderzoek van Berenschot blijkt dat twee derde van de bevoegde gezagen in deze fase om een advies vraagt van de Commissie m.e.r. (Berenschot, 2012). De opvolging van de adviezen is hoog. Dit is te verwachten omdat het een vrijwillig aangevraagd wordt, maar het laat ook zien dat de adviezen als nuttig ervaren worden. Echter, gebleken is dat het gewenste detailniveau soms niet bereikt kan worden (Berenschot, 2012). Dit geldt ook voor het NWP. De Commissie m.e.r. heeft in hun advies erg gewezen op integraliteit. Dit is een lastige balans, omdat te veel integraliteit het verhaal te ingewikkeld maakt. Bovendien worden de onderwerpen deels sectoraal aangepakt. Het NWP heeft hier geen invloed op. Dit zal bij het volgende NWP en PlanMER weer net zo ingewikkeld zijn.

### Trechters van voornemens

Het trechters van voornemens is door velen bestempeld als een belangrijke stap in het PlanMER proces, omdat het dwingt om tot een paar centrale problemen te komen en daarom focus geeft. Deze stap liet concreet zien wat er in de planperiode gaat gebeuren en welke projecten een (nieuw) effect hebben. Velen hebben deze stap als tijdintensief, maar overwegend positief ervaren.

Wel waren de gesprekken over voornemens soms abstract, bijvoorbeeld wanneer er gesproken werd over wat er verstaan wordt onder voornemens. Het gesprek heeft dan een sterk methodologisch karakter. Ook is opgemerkt dat het lijstje voornemens uit de trechtering niet geheel de scope van het NWP afdekt. Het PlanMER zou dichter bij het NWP kunnen blijven als er minder nadruk lag op het concreet en kwantitatief maken van voornemens, en juist meer op kansen en risico's. Ten slotte is opgemerkt dat het trechterproces als zodanig niet een standaard onderdeel uitmaakt van een PlanMER proces. Het is evenwel aan te bevelen dit te doorlopen.

## Voornemens toetsen aan doelbereik

Het PlanMER proces gaf veel aandacht aan doelbereik van het beleid. Naast de gebruikelijke beleidsconsistentiecheck was het toetsen van de voornemens aan doelbereik het tweede hoofddoel van het PlanMER. Hier is bewust voor gekozen omdat het gedurende het proces de vinger op de zere plek legt. Ofwel, er werd gekeken of de plannen in het NWP leiden tot het behalen van de gestelde doelen. Zo was bijvoorbeeld voor de Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW) de neutrale beoordeling van het PlanMER aanleiding om duidelijk(er) aan te geven waar de meerwaarde van deze nieuwe aanpak ligt.

De challenges speelden een belangrijke rol in het toetsen aan doelbereik, vooral voor het domein waterkwaliteit. De deelnemers werden uit hun comfortzone gehaald en dit bood extra inzichten. Tevens ging het bespreken van spanningen makkelijker. Bijvoorbeeld, het PlanMER concludeerde dat er extra beleid nodig was om de waterkwaliteitsdoelen te halen. Er ontstond weerstand bij de opstellers omdat zij van mening waren dat het beleid wel degelijk ambitieus was en bij zou dragen aan het realiseren van de opgave. Dit is uiteindelijk opgelost door de tekst in het PlanMER anders te formuleren; 'ambitieuze alternatief' is veranderd naar 'bouwstenen voor aanvullend beleid'. Uiteindelijk heeft dit vooralsnog weinig invloed gehad op de tekst van het NWP als zodanig, maar het heeft wel bijgedragen aan de verdieping van het onderwerp waterkwaliteit en het bespreekbaar maken van spanningen.

Soms bleek het lastig om naar het doelbereik als geheel te kijken. Zo richtte in het domein zoetwater bijvoorbeeld de discussie zich op twee specifieke locaties: het effect van de hoofdwatersysteem strategie op een specifiek Natura-2000 gebied en op de scheepvaart op een specifiek traject. Echter, het negatieve effect van deze strategie op die plaatsen is naar de mening van de betrokkenen vele malen kleiner dan bijvoorbeeld het effect van klimaatverandering. Volgens enkelen geeft het PlanMER op deze wijze (te) veel aandacht aan relatief beperkte lokale effecten. De rol van het PlanMER is om milieueffecten te signaleren, en in verhouding te plaatsen tot het grotere geheel. Dit bleef een lastig dilemma gedurende het proces: enerzijds moet er een concrete beoordeling gegeven worden, maar anderzijds moet het PlanMER op hoofdlijnen blijven.

## Alternatieven

Het PlanMER dwingt om na te denken over alternatieven om beleidsopgaven te realiseren. Dit werd door sommigen als positief ervaren omdat het helpt om tunnelvisie te voorkomen. Echter, omdat er al een heel bestuurlijk proces was doorlopen en veel keuzes al waren gemaakt was het niet altijd zinvol om alternatieven te formuleren in het PlanMER. Het formuleren en bezien van alternatieven is tevens niet mogelijk voor een plan zo breed als het NWP. Dit is opgelost door alleen voor beladen onderwerpen alternatieven te formuleren, zoals voor waterkwaliteit. Dit keuzes die hierbij gemaakt worden dienen wel goed onderbouwd te zijn.

Voor Noordzee bleek het erg lastig om alternatieven te formuleren omdat de dynamiek bovengemiddeld groot is en er majeure belangen gemoeid zijn met dit dossier. Uiteindelijk is ervoor gekozen om zoekgebieden te gebruiken i.p.v. alternatieven. Al met al is veel tijd en moeite gestoken in het proces van afbakenen en invullen proberen te geven aan alternatieven. Het is daarom belangrijk om voldoende tijd te nemen om dit soort belangrijke onderdelen van het PlanMER aan de voorkant te bespreken. De verwachtingen van beide kanten moeten goed besproken worden.

## Spoorboekje

Op advies van de Commissie m.e.r. is een spoorboekje opgesteld dat de besluitvorming rondom het NWP inzichtelijk maakt. De schema's die hiervoor zijn opgesteld hebben toegevoegde waarde, omdat ze het NWP behapbaar maken zonder het omvangrijke beleidsdocument te hoeven lezen. In een vervolgproces kunnen dit soort schema's nog meer aandacht krijgen.

Het inzichtelijk maken van de besluitvorming was lastig, omdat het plan erg breed is, en veel onderliggende beleidsprocessen nog niet uitgekristalliseerd zijn en een korte looptijd hebben.

---

<sup>3</sup> Dit heeft geen effect gehad op de inhoud van het NWP, maar het functioneerde voor LNV als waarschuwingslampje.

## Passende beoordeling

Een Passende beoordeling wordt opgesteld als niet kan worden uitgesloten dat een plan significante gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden. Volgens de geïnterviewden zijn het PlanMER en de Passende beoordeling met elkaar verweven.

De Passende beoordeling wordt door velen ervaren als een belangrijk onderdeel dat o.a. gaat over de vergunbaarheid van verschillende plannen. Velen zijn echter van mening dat dit onderdeel in het PlanMER NWP-proces te snel is doorlopen. De BC leden hadden bijvoorbeeld weinig tijd om op stukken te reageren. Eveneens was er weinig tijd om inhoudelijke experts van bijvoorbeeld RWS te betrekken. Voor het dossier Noordzee was er door de tijdsdruk tevens niet optimaal gecommuniceerd over het gebruik van informatie die was aangeleverd door de experts, waardoor er in eerste instantie verouderde en achterhaalde informatie in de Passende beoordeling terecht kwam. Kortom, het is dus van groot belang om voldoende tijd te nemen en te zorgen dat de juiste expertise op de juiste momenten ingezet kan worden.

## 3.3 Rollen en samenwerking

### De begeleidingscommissie

In bijlage C is een overzicht gegeven van het proces en de betrokken personen. Betrokkenen geven aan dat het instellen van een BC als positief ervaren is. De opzet met verschillende BC-bijeenkomsten werkte voor velen goed, evenals de communicatie over de te agenderen onderwerpen en de afstemming met de BC leden. Daarnaast waren er meerdere feedback rondes waarbij duidelijk werd aangegeven hoe en wanneer de feedback geleverd moest worden. Voor volgende PlanMER processen wordt aanbevolen om wel voldoende resp. meer tijd te bieden voor het leveren van feedback.

Bij het PlanMER is geprobeerd om alle betrokkenen in de verschillende beleidsdomeinen zo veel mogelijk in het proces mee te nemen. Iedereen mocht bijvoorbeeld meedenken over de aanpak en het proces. En werd er geprobeerd om tegemoet te komen aan de wensen van betrokkenen. Deze integrale aanpak heeft ertoe geleid dat, zeker in het begin, veel kennisuitwisseling was tussen de verschillende domeinen.

Echter, naarmate het PlanMER document groeide werd door sommige geïnterviewden de deelname aan de BC als minder effectief en belastend ervaren. Sommige BC-leden focusten zich daardoor steeds meer op hun eigen domein, waardoor overleggen minder zinvol waren. In de interviews is een aantal keer aangegeven dat er genoeg tijd moet zijn voor bilateraal contact, naast de BC-vergaderingen. Omdat er veel besproken moest worden tijdens deze vergaderingen was er te weinig tijd voor bepaalde dossiers en vraagstukken. Individueel contact met dossierhouders helpt ook om iedereen actief betrokken te houden bij het proces.

Enkelen merkten op dat het voor een volgende PlanMER wenselijk is om aan het eind van het proces de beleidskeuzes nogmaals te bespreken. Hier is in het begin veel aandacht aan besteed, maar later zijn de keuzes en hun onderbouwing niet meer expliciet benoemd. Dit heeft aanvankelijk tot fouten geleid voor het domein rivieren.

### Samenwerking

Over het algemeen is de samenwerking tussen de verschillende partijen als positief ervaren. Wel is door enkelen aangegeven dat de rollen niet altijd helder waren. Het is dus belangrijk om in het proces de rolverdeling helder te communiceren. Dit gold bij het PlanMER NWP met name voor de rol van RWS. RWS richt zich voornamelijk op beheer, een aspect dat minder relevant is voor een PlanMER. In het vorige NWP was dit een apart onderdeel. Het huidige NWP is integraal ingestoken door zowel beleid als beheer op te nemen in één programma. De koppeling van beheer en beleid in het huidige NWP heeft meerwaarde gehad voor het NWP en was efficiënter dan de trajecten gescheiden houden. Echter, omdat de focus van het PlanMER lag op beleid, leidde dit tot een lagere betrokkenheid van RWS.

Daarnaast wordt gesteld dat er niet altijd goed omgegaan is met de input die geleverd werd of de expertise die IenW en RWS al in huis hadden. Er ligt bijvoorbeeld veel inhoudelijk expertise bij de verschillende RWS-regio's waar nog meer gebruik van gemaakt had kunnen worden als er meer tijd en ruimte beschikbaar was. Er kan dus meer tijd en ruimte gemaakt worden voor het betrekken van inhoudelijke experts, inclusief goede coördinatie van de beschikbare kennis. Dit kan bijvoorbeeld door het organiseren van aparte sessies georganiseerd met inhoudelijke experts rondom specifieke thema's. Enkele deelnemers hebben aangegeven meer behoefte te hebben aan interactie en joint fact finding. Hierbij is het belangrijk om goede communicatie tussen de uitvoerende partij en betrokkenen te bevorderen, en wederzijds respect te tonen voor ieders expertise.

### 3.4 Vergelijking met andere PlanMER'en

#### PlanMER NWP2

Voor het Nationaal Waterplan 2016-2021 (hier: NWP2) is een PlanMER opgesteld. In het NWP2 waren de sporen voor beleid en beheer gescheiden. Voor het Beheer en ontwikkelplan voor de Rijkswateren (BPRW) is destijds een apart PlanMER opgesteld.<sup>4</sup> Een aantal geïnterviewden is betrokken geweest bij het PlanMER NWP2 en kon daardoor de twee processen op hoofdlijnen vergelijken. De volgende verschillen zijn benoemd:

- In het PlanMER proces NWP2 is er niet voor gekozen om een NRD op te stellen. Echter, de beginfase van de m.e.r.-procedure is erg belangrijk om tot een kwalitatief goed MER te komen (Arcadis, 2020). Dit heeft ook het PlanMER voor Nationaal Water Programma 2022-2027 laten zien. Er wordt daarom aangeraden om voor een volgend Nationaal Water Programma de NRD weer op te stellen. Het is hierbij belangrijk om vroegtijdig te starten met de NRD en de Commissie m.e.r. te laten adviseren (zie 3.2).
- Het schrijfproces van NWP2 was op een andere manier georganiseerd. De schrijvers hadden onderling veel interactie en gingen discussies aan op bepaalde onderwerpen. Bij het huidige NWP kregen de schrijvers eigen hoofdstukken toebedeeld, waardoor er minder interactie was. Dit heeft ertoe geleid dat de discussies die door de BC gevoerd werden over het PlanMER minder doorklonken bij de schrijvers. Om de wisselwerking tussen het NWP en het PlanMER te bevorderen is het daarom belangrijk om in het vervolg het schrijfproces van het NWP interactief in te richten. Dit kan bijvoorbeeld door meerdere schrijvers verantwoordelijk te maken voor een hoofdstuk of door meer brainstormsessies te houden.
- Bij het PlanMER van NWP2 is de BC minder breed ingestoken. Deze bestond uit twee mensen van Arcadis en van het NWP-team. De projectleiders werden betrokken als dit nodig was. In de eindfase van het PlanMER kan er bijvoorbeeld voor gekozen worden om vaker bilateraal te communiceren. Dit is efficiënter als de documenten omvangrijk worden en sommige BC leden daarom meer focussen op hun eigen domein.

Er zijn echter ook de nodige parallellen benoemd, zoals:

- Destijds werd er eveneens veel discussie gevoerd over de Noordzee. Windparken op zee en de ecologische draagkracht van de Noordzee waren toen belangrijke discussiepunten. Tevens ging er veel aandacht naar het onderwerp waterkwaliteit. Het behalen van de KRW-doelen was net als deze keer een spannend onderwerp.
- Het instrument PlanMER is ingewikkeld voor abstracte plannen zoals het NWP. Dit bleek ook bij het NWP2. Het was bij het huidige PlanMER NWP opnieuw lastig om het juiste abstractieniveau te vinden voor de beoordeling. De neiging was om naar specifieke locaties te kijken, maar het NWP heeft Nederland als schaalniveau. Het hoge abstractieniveau is lastig in het NWP. Het samenvoegen van beleid en beheer in het huidige NWP heeft volgens sommigen geleid tot een grotere focus op beheer in zowel het PlanMER als het NWP. Er werd in die zin vaak heel concreet naar een plan gekeken (bijv. door te discussiëren over randvoorwaarden voor beheer) i.p.v. naar de hoofdlijnen (bijv. wat betekent dit voor de kwaliteitsverbetering van de watersystemen in Nederland). Per saldo is volgens de meeste betrokkenen het PlanMER er uiteindelijk in geslaagd om op het juiste abstractieniveau te blijven.

---

<sup>4</sup> De leerervaringen van het PlanMER BPRW zijn voorafgaand aan het opstellen van de NRD opgehaald en meegenomen in het traject.



Voor het onderwerp waterkwaliteit is in dit PlanMER proces een goede aanpak gevonden. Het organiseren van challenges heeft erg geholpen in het bespreken van beladen onderwerpen, zoals eerder is genoemd. De beschikbare evaluatie van het PBL bood ook een belangrijk handvat: er is veel gebruik van gemaakt tijdens de challenges. Echter, voor het domein Noordzee is de aanpak als minder effectief ervaren. In de interviews is een aantal suggesties gedaan om dit traject in het vervolg soepeler te laten lopen:

- Doorloop een apart PlanMER proces voor het Programma Noordzee, omdat dit domein minder vergelijkbaar is met de andere onderliggende plannen van het NWP vanwege het intrinsiek integrale karakter, de grote dynamiek en de grote belangen die ermee gemoeid zijn (energie, visserij, natuur, scheepvaart). Het Programma Noordzee is geen 'water gedreven' dossier, maar een ruimtelijk plan dat regelt welke ruimte de diverse gebruiksfuncties krijgen in welk gebied. Dit maakt dat het Programma Noordzee een unieke aanpak nodig heeft die waarschijnlijk meer tijd kost. Een oplossing kan zijn om een grensoverschrijdend Noordzee PlanMER op te stellen, gezamenlijk met de andere Noordzeestaten. Een Noordzee PlanMER levert dan informatie ten behoeve van de formele PlanMER evaluatieplicht voor het NWP.
- Als dit niet mogelijk blijkt te zijn, is het volgens enkele geïnterviewden van belang om zoveel mogelijk specialistische kennis over de Noordzee in te brengen in het PlanMER proces. Daarnaast is genoemd dat het kan helpen als het team Noordzee meer sturing krijgt op het proces.

### **Lessen vanuit andere PlanMER'en van het Rijk**

Uit de interviews met betrokkenen bij de PlanMER'en op rijksniveau (Luchtvaartnota en NOVI) blijkt dat een aantal geleerde lessen uit deze processen toepasbaar zijn voor het PlanMER NWP. Ter voorbereiding van de PlanMER Luchtvaartnota is bijvoorbeeld een presentatie gegeven aan de teamleden over het MER-proces om de interne bewustwording over het instrument te vergroten. Hierdoor had het team meer vertrouwen in het proces en snapten ze wat de plek was van het instrument. Dit kan soms lastig zijn, omdat er veel deskundigheid komt kijken bij een MER. Ondanks dat een soortgelijke presentatie ook is gegeven in het PlanMER NWP traject, is uit de interviews met de betrokkenen gebleken dat het interne bewustzijn vergroot had kunnen worden. Voor vervolprocessen is het belangrijk om hier voldoende aandacht aan te geven en discussies over de functie en doel van het PlanMER later terug te laten komen.

Het abstractieniveau was voor het PlanMER Luchtvaart ook een aandachtspunt. De Commissie m.e.r. adviseerde om het PlanMER concreter te maken, maar op beleidsniveau is dit niet altijd mogelijk. Dit onderwerp keert vaak terug in het advies van de Commissie. Echter, een consistentiecheck en het bepalen van doelbereiking is wel mogelijk.

Het PlanMER NOVI liep voor een groot deel tegen dezelfde problemen aan als het PlanMER NWP. Voor beide trajecten zit veel verschil tussen het overkoepelende beleidsdocument en de onderliggende beleidsplannen. In het advies over de NRD van het NOVI PlanMER traject werd benoemd dat de concretisering van de doelen die met het NOVI worden nagestreefd een belangrijke eerste stap moet zijn in het PlanMER proces. Dit is vooral belangrijk omdat het uiteindelijke rapport duidelijk moest maken hoe de verschillende Rijksdoelen met elkaar verenigbaar zijn, gezien de beperkte ruimte. Voor het PlanMER NWP is veel aandacht besteed aan het vraagstuk van (de milieu impact van) ruimteclaims. De wijze waarop dit is gedaan heeft voor velen tot een goed resultaat geleid.

## 4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Het instrument PlanMER is lastig toe te passen op abstracte plannen zoals het NWP. Echter, het NWP keert elke zes jaar terug, waardoor men de kans krijgt om geleerde lessen uit vorige trajecten mee te nemen in het vervolg. In dit hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen n.a.v. de leerervaringen van het PlanMER NWP op een rij gezet t.b.v. volgende PlanMER-processen.

### Conclusies

- De NRD heeft een belangrijke rol als **aanjager van het beleidsproces** van het NWP gespeeld. Beleidsmedewerkers werden samengebracht en geïnterviewd om voornemens van het NWP te bespreken, die op dat moment nog weinig concreet waren. De NRD heeft ertoe geleid dat het NWP op de kaart kwam en dat men ermee aan de slag moest. Het PlanMER heeft de milieueffecten van het NWP (en dus de vele onderliggende dossiers) navolgbaar op een rij gezet. De gesignaleerde effecten hebben geleid tot aanscherpingen in het NWP m.b.t. mitigerende maatregelen.
- Het PlanMER heeft inzichtelijk gemaakt of de doelen die gesteld worden in het NWP gehaald kunnen worden door kritisch naar het **doelbereik** te kijken. Ook werd de **consistentie** met ander beleid gecheckt. Deze consistentiecheck werd gezien als een waardevolle bijdrage van het PlanMER proces.
- Het PlanMER proces heeft **discussies over moeilijke onderwerpen gefaciliteerd**, waardoor ze meer aandacht en diepgang krijgen. Voor het domein waterkwaliteit hielpen de challenges met het bespreken van spannende onderwerpen. Ook zorgde het PlanMER ervoor dat deze onderwerpen, waar men grotendeels al van bewust is, op de agenda blijven en aandacht krijgen.

### Aanbevelingen

- Wees duidelijk over de **rol en doelen van het PlanMER**. Het beoordelen van de impact van het PlanMER hangt af van hoe deze rol wordt gezien. Een PlanMER als een check op het beleid ('waarschuwingsslampje'), kan ondanks de karakteristieken van 'gestold beleid' en 'abstract karakter' voor de onderliggende domeinen relevante informatie boven water halen. Tevens kan beleid in zekere mate gestuurd worden door de aanvullende onderzoeken die (deels) door het PlanMER zijn opgezet. Echter, het streven was om een ontwerpend PlanMER op te stellen. Dit doel is besproken met de betrokkenen in de beginfase, maar het is belangrijk om deze gesprekken later in het proces te herijken en gedurende het proces meer te discussiëren over hoe dit doel gerealiseerd kan worden.
- De **wisselwerking tussen PlanMER en NWP** zou mogelijk groter hebben kunnen zijn als er minder nadruk was geweest op het concreet en kwantitatief maken van voornemens, en meer op kansen en risico's.
- Neem voldoende tijd om aan het begin van het PlanMER traject het gesprek te voeren over **samenhang, abstractieniveau** en **handelingsperspectief** van een PlanMER op verschillende schaalniveaus. De huidige volgorde (beginnen met een PlanMER op programmaniveau, zoals NWP) is wettelijk vastgesteld, maar de nadelen hiervan, zoals het hoge abstractieniveau en geringe handelingsperspectief, zijn door velen als storend ervaren. Aanbevolen wordt om de mogelijkheden voor een aanpak met meer samenhang met onderliggende sectorale programma's (zoals bijvoorbeeld IRM en KRW) binnen de wettelijk vastgestelde kaders te verkennen. Ook moet daarbij gekeken worden naar MER'en die al uitgevoerd zijn voor de onderliggende beleidstrajecten en hoe deze informatie benut kan worden in het PlanMER NWP. Het spoorboekje kan hier leidend in zijn. De onderliggende trajecten lopen niet synchroon, dus hier moet rekening mee gehouden worden. Een andere benadering in dit verband is om het PlanMER NWP kleinschaliger en meer overkoepelend te maken, bijvoorbeeld door te focussen op een inventarisatie van trends, kansen en risico's. Dit kan voorkomen dat er veel werk wordt gestoken in detailwerk. Het maakt het document ook meer behapbaar en communiceerbaar.
- De **timing** van het proces is een belangrijk aandachtspunt. Velen hebben moeite gehad met de tijdsdruk van het PlanMER en de NRD. Echter, het PlanMER proces kan niet beginnen als het NWP traject nog niet van start is gegaan. Daarom wordt aangeraden om met beide trajecten eerder te beginnen. De NRD kan nog steeds functioneren als aanjager voor het beleidsproces, maar er is meer tijd om het uit te voeren. De beslissing om een m.e.r.-traject in te gaan moet tevens eerder bepaald worden bij beleidsbeslissingen.
- Meer **bekendheid** bij beleidsmakers en besluitvormers over MER'en kan leiden tot het optimaler benutten van het instrument. Velen zien het m.e.r.-traject nu niet als basis voor beslisinformatie. Echter, idealiter wordt de informatie die uit het PlanMER komt gebruikt om beslissingen te maken. Gezien het PlanMER NWP eens per zes jaar wordt opgesteld en het een NWP een uniek proces doorloopt is er voor

wat betreft kennisdeling maatwerk nodig. Dit zou bijvoorbeeld een cursus kunnen zijn die zich specifiek richt op het PlanMER NWP-traject en de geleerde lessen uit het verleden.<sup>5</sup>

- Maak duidelijke afspraken over welke **informatie** aangeleverd wordt en beschikbaar is vanuit IenW en RWS, vooral voor de Noordzee. Hierbij is het belangrijk om na te denken over **de rol van RWS**<sup>6</sup>. De initiatiefnemer kan in een vervolgproces de verschillende regio's actiever betrekken bij het PlanMER. Bij het PlanMER NOVI heeft het betrekken van lagere overheden in de BC het vertrouwen in het PlanMER versterkt.
- Bespreek vooraf welke domeinen meer aandacht dan gemiddeld nodig hebben. Bij het huidige PlanMER was dit het domein Noordzee en Waterkwaliteit. Het is voor het volgende PlanMER NWP belangrijk om aan de voorkant **extra aandacht te geven aan ingewikkelde domeinen**. Het betreft hier met name het uitspreken van wederzijdse verwachtingen over de inhoud en de samenwerking. Mede hierdoor is het belangrijk dat er strak, maar tegelijkertijd flexibel moet gepland worden. Opdrachtgever en -nemer moet zorgen dat er voldoende tijd ingebouwd kan worden voor individuele overleggen en bilateraal contact als dat nodig blijkt te zijn. Wel moeten noodzakelijke deadlines en mijlpalen duidelijk gecommuniceerd worden.
- Het gebruik van een **Begeleidingscommissie (BC)** leidt tot het voeren van de goede discussies op de juiste momenten. Maar, de exacte insteek van de BC hangt af van de samenstelling, de fase in het proces en de behoeften van de betrokkenen. In de eindfase kan er bijvoorbeeld voor gekozen worden om meer bilateraal te communiceren en de BC-vergaderingen te gebruiken om het proces op hoofdlijnen te bespreken (zoals bijvoorbeeld de beleidskeuzes). Voor inhoudelijke, dossier-specifieke zaken is een bilateraal overleg juist handiger. Er moet voldoende ruimte gemaakt worden voor individueel contact in het proces.

---

<sup>5</sup> Deze aanbeveling wordt tevens onderschreven in een rapport over de kwaliteit van MER'en in Nederland (Arcadis, 2020). Hierin wordt aanbevolen dat om de kwaliteit van de MER te verbeteren, het bevoegde gezag de voordelen van de MER moet zien, o.a. door hun kennis erover te vergroten. MER-deskundigheid bij zowel de initiatiefnemer en het bevoegd gezag als de MER-opsteller is de belangrijkste factor voor kwaliteit van MER'en.

<sup>6</sup> Denk hierbij aan het inbedden van het regio/netwerk perspectief vanuit RWS.



## BIJLAGE A INTERVIEWFORMAT

Interview [Naam]	
Geïnterviewde	[Naam]
Functie	
Organisatie	
Interviewers	
Datum	XXX maart 2021

### Algemeen

Wat was uw rol / betrokkenheid bij het PlanMER en/of het NWP?

### Het effect van het PlanMER op het NWP

Wat is in uw ogen het belang van een PlanMER voor het beleidsproces van het NWP?

Welk effect heeft het PlanMER gehad / of nog steeds op het NWP?

Welke informatie vanuit het PlanMER is belangrijk voor de besluitvorming rondom het NWP (zowel inhoudelijk / milieu, als proces / onbedoelde effecten)?

Welke bijdrage vanuit het PlanMER zou gemist zijn als het PlanMER er niet was geweest?

### Leerervaringen vanuit het PlanMER NWP

Wat ging goed in het proces van het PlanMER?

*Het proces op hoofdlijnen:*

1. De NRD
2. Voorbereiding PlanMER adviesaanvraag
3. PlanMER Fase 1: scope- en procesdocument
4. Fase 2: PlanMER en Passende Beoordeling opstellen

Wat kon beter in het proces van het PlanMER?

Wat zijn volgens u de belangrijkste geleerde lessen (proces) vanuit het PlanMER NWP?

Zijn er overige leerervaringen vanuit het PlanMER NWP die u wilt noemen?

Interview [Naam]

**Andere PlanMER processen**

Bij welke andere PlanMER processen bent u betrokken geweest?

Welke overeenkomsten of verschillen op hoofdlijnen zijn er met andere PlanMER processen?

Is er gebruikt gemaakt van de ervaringen van het vorige PlanMER NWP? Welke en hoe?

Wat is het effect van het vorige PlanMER op het NWP2? Welke conclusies en aanbevelingen zijn meegenomen?

Welke geleerde lessen kunnen meegenomen worden voor volgende PlanMER processen?

**Overig**

Heeft u nog andere opmerkingen?

## BIJLAGE B OVERZICHT VAN GEINTERVIEWDEN

#	Naam geïnterviewde	Organisatie	Datum van het interview	Interviewers
1		IenW Directie Luchtvaart NOVI	1 juli 2020	
2		RWS WV L	11 januari 2021	
3		IenW, DGWB	4 maart 2021	
4		RWS	9 maart 2021	
5		WV L	9 maart 2021	
6		IenW DGWB RWS	11 maart 2021	
7		LNV	15 maart 2021	
8		IenW DGWB	30 maart 2021	

\* Interviews 3-8 zijn uitgevoerd door Arcadis.

## BIJLAGE C PROCESSTAPPEN NWP, NRD EN PLANMER

### Processtappen NRD

Datum	Activiteit	Omschrijving
<b>12-18 september 2019</b>	Diepte-interviews	Inventarisatie en concretisering van de beleidsambities, gesprekken met kennisdragers en beleidsmedewerkers
<b>16 september 2019</b>	NRD BC-vergadering	
<b>September-oktober</b>	Analyse	Selectie van relevante beleidsambities voor planMER fase, oftewel de beleidsambities met ruimtelijke aspecten
<b>7 oktober</b>	NRD BC-vergadering	
<b>10 oktober</b>	Spiegelsessie	Met kennisdragers en beleidsmedewerkers kritisch reflecteren op lange termijn doelrealisatie. (*b) en eventuele oplossingsrichtingen definiëren
<b>28 -31 oktober</b>	NRD afgerond	Kritische blik op juistheid inhoud NRD i.v.m. publicatie en zienswijze procedure (m.n. welke voornemens zijn nieuw)
<b>1 – 28 november</b>	Publicatie in de Staatscourant en de Volkskrant	Consultaties: Zienswijze procedure: reactie Burgers en partijen, consulteren buitenland via de Espoo contactpersonen  Raadplegen wettelijke adviseurs (in dit geval: Rijksdienst Cultureel Erfgoed)

NB: Arcadis heeft ook het PlanMER voor het Nationaal Water Plan 2016-2021 opgesteld. De leerervaringen hierbij zijn toegepast in deze opdracht:

- a. Uit de bureaustudie voor het planMER NWP2 bleek dat er nadere concretisering van de beleidsambities opgenomen in het NWP2 nodig was. Het kostte relatief veel inspanning om de beleidsissues scherp te krijgen en te structureren. Arcadis had destijds diepte-interviews met de kennisdragers en beleidsmakers gevoerd.
- b. Toetsingsadvies NWP2 van de Commissie m.e.r. omtrent doelrealisatie. De Commissie gaf in haar toetsingsadvies destijds aan dat inzicht in de haalbaarheid van de lange termijn ambities in relatie tot doelrealisatie (o.a. KRW, Natura2000, ambities Noordzee) in het planMER ontbrak.

## Vorbereiding PlanMER adviesaanvragen, uitbesteding

Datum	Activiteit
<b>1 november 2019- 20 februari 2020</b>	Advies commissie m.e.r. reikwijdte en detailniveau voor het planMER
<b>5 december 2019</b>	Sessie door MER adviseurs [ ] en [ ] voor het hele NWP team: 'De inhoudelijk verdieping MER spoor in relatie tot de overige sporen'
<b>November 2019- februari 2020</b>	Vraagspecificatie PlanMER NWP: uitwisseling en afstemming met het schrijfproces van het Nationaal Water Programma. Scope van het PlanMER (zoals verwoord in de NRD) aangevuld en aangepast met de nieuwe voornemens uit de verschillende beleidstrajecten en nieuwe inzichten uit het NWP-proces (o.a. reactienota). Offerte aanvraag PlanMER
<b>25 januari 2020</b>	Reactienota op zienswijzen gereed
<b>Januari-februari 2020</b>	Thema- en gebiedssessies over NWP (geven zowel input voor PlanMER als voor NWP)
<b>7 februari 2020</b>	Opdracht Arcadis voor PlanMER

## Opstellen PlanMER

### Resultaat als geformuleerd bij de start (Arcadis)

Het Nationaal Water Programma 2022-2027 komt tot stand met behulp van ontwerpend PlanMER/PB, mede sturing geven aan de inhoud. PlanMER/PB ondersteunen het participatietraject met inhoudelijke bijdragen, om zo het draagvlak onder stakeholders te vergroten. Het PlanMER en Passende beoordeling zijn digitaal toegankelijk voor verschillende typen stakeholders

Uit het advies van de Commissie m.e.r. over de ontwerp NOVI is duidelijk geworden dat mogelijk niet alle beleidsambities kunnen worden gerealiseerd. Het behalen van de verschillende lange termijn beleidsdoelen zien we ook als kernpunt bij het NWP. We zijn daarom uw early warning system. Fase 1, de herijking van scope en proces speelt een cruciale rol in onze aanpak. We geven u dan al inzicht in mogelijke knelpunten tussen de voornemens van het NWP. Hierdoor is er meer tijd om na te denken over oplossingen.

We maken een inschatting van voornemens waar mogelijk kansen en/of risico's liggen wat betreft doelbereik en (milieu)effecten, dan wel vanwege onderlinge negatieve beïnvloeding. Dit doen we eerst samen met onze experts op basis van expert judgement. We betrekken het Q-team om de uitkomsten te valideren en te verrijken.

We stemmen de risico's en kansen af in de begeleidingscommissie. Daarna toetsen, detailleren we het met de dossierhouders, bij wijze van eerste verkenning. Dit doen we in 2 á 3 challenge sessies met betrokkenen vanuit het ministerie en enkele van onze experts. Ook benoemen we mogelijke oplossingsrichtingen, die in het PlanMER tot alternatieven kunnen leiden. Een dergelijke aanpak heeft grote meerwaarde namelijk begrip voor elkaars invalshoek en draagvlak voor een afgewogen aanpak. Daardoor komt u ook tot betere (weloverwogen) beslissingen over de inhoud van het NWP. (...) deze knelpunten open op tafel te leggen en bespreekbaar te maken. Daardoor kunnen we deze ambitie waarmaken.

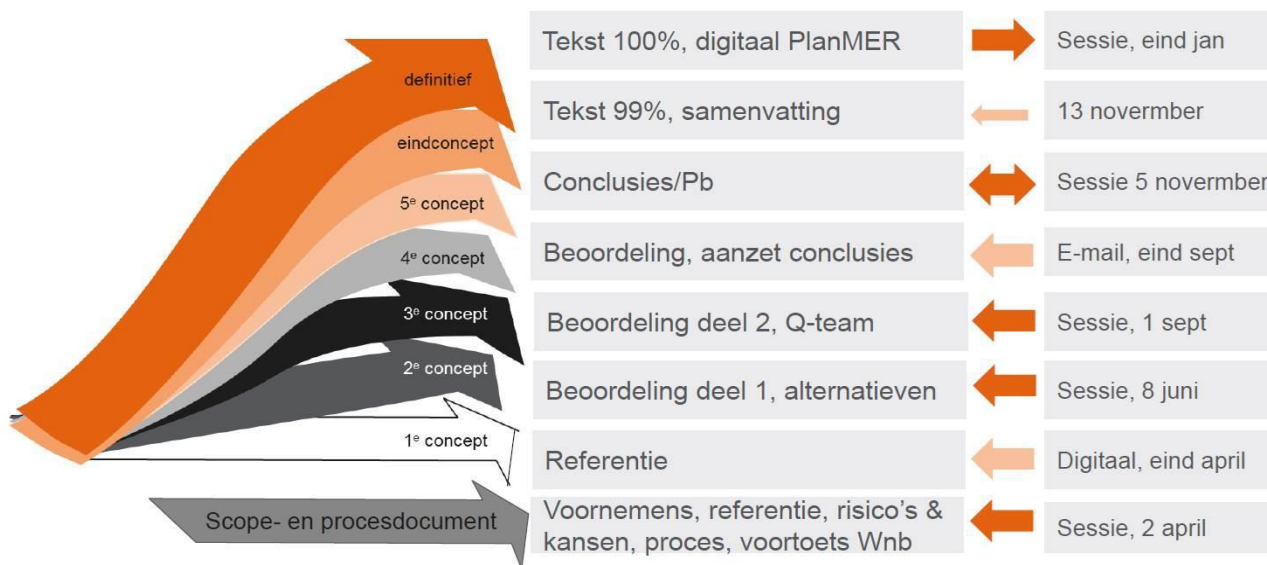
### **Gezeefde versies NWP:**

5 maart 50% versie.

28 april 2020: concept 90% versie.

2 juli definitief concept 90% versie.

**Figuur PlanMER als groeidocument**



**Toelichting bij figuur**

Datum	Omschrijving
<b>7 februari 2019</b>	Opdracht aan Arcadis
<b>9 maart 2020</b>	Twee memo's over de voornemens + trechtering en over de doelen + challenges doorgesproken o.a. n.a.v. advies cie. M.e.r. De challenge scheepvaart/rivier/deltaprogramma gaat niet door. Deze mogelijke spanning is onderwerp van de besluitvorming IRM. BC reageert per mail op de 2 memo's
<b>2 april 2020</b>	Bespreking Scope- en Procesdocument (omvat o.a. memo van 9 maart). Challenges worden later ingepland. Referentiesituatie besproken. Spoorboekje van besluiten toegelicht door [redacted] en [redacted] input gevraagd
<b>17 april 2020</b>	Eerste concept PlanMER beschikbaar. Schriftelijk commentaar door BC en agendaleden(?) Uiterlijk 24 april
<b>8 juni 2020</b>	Vergadering over tweede concept PlanMER
<b>1 september 2020</b>	Vergadering BC PlanMER derde concept PlanMER, 4 sept reactie
<b>21 september 2020</b>	Vierde concept beschikbaar Schriftelijk commentaar door BC en agendaleden
<b>5 november 2020</b>	Vergadering vijfde concept in 2 delen (Noordzee apart). Flinke slag Noordzee
<b>19 november</b>	Eindconcept PlanMER
<b>20 januari</b>	Definitief PlanMER en Pb
<b>2 maart 2020</b>	BC PlanMER NWP/ Demo digitaal PlanMER

## Afstemming inhoud, IRM, Noordzee, SGBP/ waterkwaliteit

Datum	Activiteit
27 februari en 2 maart 2020	Afstemming NWP, PlanMER en 'inhoud': L [redacted]
31 maart	Afstemming Plan MER met werkstromen inhoud en participatie: 90%-versie van het NWP komt later BC-opmerkingen vragen op het Scope en Procesdocument (via commentaarformulier). Challenge over ruimtegebruik houden
2 april	Afstemming over relatie tussen PlanMER NWP en PlanMER IRM. Voornemen: afstemming om de beide spoorboekjes NWP en IRM af te stemmen en mogelijk in elkaar te schuiven. Info overdracht; [redacted] (lid BC) heeft gemeld dat er een onderzoek komt naar de frictie tussen zoetwaterverdeling en scheepvaart. IRM gaat dit na. [redacted] Suggesties van [redacted] t.a.v. drinkwaterontwikkelingen en soortenbescherming worden door IRM overgenomen. Begin augustus besloten: verdere afstemming niet nodig
12 mei	Challenge/alternatieven ontwikkeling KRW/SGBP t.b.v. PlanMER NWP. De alternatieven zijn input voor het te formuleren beleid, analyse en verificatie, verkennen oplossingsrichtingen voor mogelijk niet halen doelen
13 mei	Gesprek over knelpunten m.b.t. waterbeleid en beheer en ruimtegebruik / ruimtedruk(PlanMER ondersteunt om scherp te krijgen i.v.m. eventuele alternatieven
3 juni 2020	Overzicht verwerking participatie in het PlanMER (opmerkingen thema en gebiedssessies)
24 juni	Tweede challenge/alternatieven ontwikkeling KRW/SGBP t.b.v. PlanMER NWP: verkenning en verdieping ambitieus alternatief (later 'bouwstenen voor aanvullend beleid' genoemd)
1 juli	Overleg overdracht PlanMER voor NWP, belangrijkste bevindingen
27 augustus	Overleg Noordzee in de PlanMER. Tijdpad en leveringen tot 20 oktober door Noordzee aan Arcadis
7 oktober	Vergelijking PlanMER met inhoud NWP Actie [redacted] (komen alle voornemens uit PlanMER overeen met tekst NWP)
20 oktober	Warme overdracht programma Noordzee
3 november	Overdracht PlanMER NWP/ Werkstroom 'Inhoud'
10 november 2020	Bespreking Passende beoordeling planMER t.a.v. Wind op Zee

### Enkele opvallende uitspraken / reacties:

Arcadis heeft reflectie met Q-team [redacted] (Deltares) en [redacted] (PBL), geeft aanleiding tot o.a. advies over gebieden (toevoegen Laag Nederland en hoge zandgronden) en steun voor challenge over ruimtedruk/ meervoudig ruimtegebruik. ruimte voor water(maatregelen) vs. voor andere 'sectoren' zoals landbouw, woningbouw, natuur, infrastructuur, etc.

9 maart mail [redacted] *N.a.v. de discussie over 'wat is voortzetting bestaand en wat is nieuw beleid?' heb ik met [redacted] gebeld. Deze geeft aan dat als er sinds het NWP 2016-2021 keuzen gemaakt zijn en vastgelegd, je deze kunt beschrijven en daarmee onderdeel maken van het bestaand beleid en dus van de referentie. We moeten dan van die voornemens de status aangeven, wie erover besloten heeft in welk verband en welke milieuoverwegingen een rol hebben gespeeld.*

## Begeleidingscommissie NRD

[redacted] (voorzitter, RWS WVl)

[redacted] (DGWB) mmv [redacted]

[redacted] (RWS WVl)

[redacted] (staf deltacommissaris)

[redacted] (IenW, HBJZ)

[redacted] DGWB)

[redacted] (RWS WVl) mmv [redacted] (DGWB)

[redacted] (Ministerie LNV)

[redacted] (RWS WVl) mmv [redacted] (DGRW)

[redacted] (RWS)

[redacted] (Min LNV)

[redacted] (DGWB)

[redacted] (DGWB) mmv [redacted] (WVl)

[redacted] (DGLM)

[redacted] (DGWB)

[redacted] (DGWB) mmv [redacted] (RWS/ DGWB)

[redacted] (DGWB)

[redacted] (Min BZK)

[redacted] (DGWB) mmv [redacted]

[redacted] (RWS CD / DGRW)

[redacted] WVl



## Begeleidingscommissie PlanMER

Onderwerp	Betrokken personen	Organisatie
Projectleider PlanMER	[Redacted]	RWS/WVL
	[Redacted]	DGWB/ RWS WVL
NWP/werkstroom inhoud	[Redacted]	DGWB
NWP/ werkstroom inhoud beheer/ gebieden	[Redacted]	RWS/ZD
KRW/ SGBP	[Redacted]	RWS/WVL
ORBP	[Redacted]	DGWB
Noordzee	[Redacted]	DGWB/ RWS
IRM	[Redacted]	DGWB RWS WVL
Delta-programma	[Redacted]	Staf DC
Hoogwaterveiligheid	[Redacted]	DGWB
Klimaat-adaptatie	[Redacted]	DGWB
Zoet Water	[Redacted]	DGWB
PAGW	[Redacted]	LNV/Natuur
Scheepvaart	[Redacted]	DGLM
Gebieden (beleid) en participatie	[Redacted]	DGWB

## Agendaleden PlanMER

- [Redacted] (RWS WVL)
- [Redacted] (RWS CD)
- [Redacted] BZK
- [Redacted] (RCE)
- [Redacted] (RCE)
- [Redacted] (LNV)
- [Redacted] (HBJZ)

## BIJLAGE D BIBLIOGRAFIE

- Arcadis. (2020). Milieueffectrapporten in Nederland: Kwaliteit en Kwantiteit.
- Berenschot. (2012). Doorwerking m.e.r. Onderzoek naar de doorwerking adviezen Commissie voor de m.e.r. en het MER in besluitvorming.
- PlanMER Nationaal Water Programma 2022-2027 – Definitieve versie 20 januari 2021.
- Passende beoordeling voor Nationaal Water Programma 2022-2027 Definitieve versie 20 januari 2021.
- Ontwerp Nationaal Water Programma 2022-2027, maart 2021, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Milieueffectrapporten in Nederland: Kwaliteit en Kwantiteit. Arcadis, 2020.
- Advies Reikwijdte en Detailniveau van de Commissie m.e.r. naar aanleiding van de NRD.

## COLOFON

### LEERERVARINGEN VAN HET PLANMER NATIONAAL WATER PROGRAMMA 2022-2027

#### KLANT

Rijkswaterstaat WVL

#### AUTEUR

[Redacted]

#### PROJECTNUMMER

30080265

#### ONZE REFERENTIE

D10025441:237

#### DATUM

18 mei 2021

#### STATUS

Definitief

#### GECONTROLEERD DOOR

[Redacted]

Senior Economist

#### VRIJGEGEVEN DOOR

[Redacted]

Senior Economist

#### Arcadis Nederland B.V.

Postbus 220  
3800 AE Amersfoort  
Nederland  
+31 (0)88 4261261

[www.arcadis.com](http://www.arcadis.com)