

Case-study: Evaluatie MER-en dijkversterkingen Flevoland

Foto: Grontmij

Evaluatie MER: zin of onzin?

Een verplicht onderdeel in een MER is het evaluatieprogramma. In artikel 7.39 e.v. van de Wet milieubeheer staat de wettelijk voorgeschreven evaluatie opgesomd. De verantwoordelijkheid van de uitvoering ligt bij het bevoegde gezag. Echter, in de praktijk is een evaluatie eerder uitzondering dan regel. Aan de hand van de case MER-evaluatie dijkversterkingsprojecten in Flevoland in opdracht van Rijkswaterstaat, wordt de (on)zin van MER-evaluatie nader onderzocht.

WENDY SCHEUTEN, BERT VAN STRATEN EN JOOS DE BAKKER

De auteurs

Wendy Scheuten (038 – 49 91 750, wendy.scheuten@grontmij.nl) is adviseur MER en Ruimtelijke planvorming bij Grontmij.

Bert van Straten (038 – 49 91 729, bert.vanstraten@grontmij.nl) is senior adviseur MER en Ruimtelijke planvorming bij Grontmij.

Joos de Bakker (0320 – 29 87 11, j.w.p.dbakker@rdij.rws.minvenw.nl) is projectleider vergunningen en procedures bij Rijkswaterstaat IJsselmeergebied.

In eerdere publicaties zijn al analyses en aanbevelingen gedaan over dit verschijnsel. De Evaluatie Commissie Wet milieubeheer (ECW) heeft in 1996 voorgesteld om de bestaande wettelijke verplichting van een MER-evaluatie te vervangen door een regeling waarbij het bevoegd gezag zelf bepaalt of een MER-evaluatie wordt uitgevoerd. In de Handreiking selectieve MER-evaluatie van de provincie Zuid-Holland (2001) wordt aanbevolen alleen selectief te evalueren bij aanwezigheid van een meerwaarde in de vorm van gebruiksdoelen (bijvoorbeeld controle, kennis of communicatief) voor inrichtingsMER-en. De in het verleden gedane voorstellen zijn nog niet verwerkt in aangepaste wetteksten. De vraag of evaluatie van MER

(en straks ook voor SMB) wel zin heeft, blijft in dat kader actueel.

Waarom dijkversterking?

De dijken om de Noordoostpolder en Flevoland zijn in de jaren dertig respectievelijk in de jaren vijftig aangelegd door de Dienst der Zuiderzeewerken. De polders zijn na het leegmalen ingericht en in cultuur gebracht door de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders (later opgegaan in Rijkswaterstaat). Bij de dijkaanleg ging men uit van de hoge waterstanden en de stormen uit het verleden, plus een flinke reserve. Hoewel bij de constructie van de dijken nog niet werd gerekend met de normen zoals wij die kennen, zijn in het verleden nooit gevaarlijke situaties in Fle-

voland opgetreden. In 1988 zijn de dijken overgedragen aan Waterschap Zuiderzeeland. Die is nu eigenaar en beheerder van de ruim tweehonderd kilometer dijken. De provincie, het waterschap en het Rijk hebben bij de overdracht van de dijken afgesproken dat het Rijk er nog voor zal zorgen dat de dijken aan de geldende veiligheidsnormen zullen voldoen. Het duurde echter nog tien jaar (tot 1998) voor er duidelijkheid was over de veiligheidsnorm.

De dijken bleken niet te voldoen aan die normen, versterking was noodzakelijk. De afgelopen vijf jaren is ongeveer 100 kilometer dijk in Flevoland versterkt. De dijken kunnen nu een extreem zware storm met een hoogwater doorstaan met een kans op voorkomen van één keer in de vierduizend jaar. Door de versterking voldoen de dijken nu wel aan de huidige normen.

M.e.r.-en dijkversterkingen

Op dijkversterkingen is de procedure uit de Wet op de waterkering van toepassing. Dat houdt in dat de beheerder (Waterschap Zuiderzeeland) alle versterkingsplannen moet vaststellen. De provincie moet ze goedkeuren. Tevens is vastgelegd dat voor een snelle en voor de burger transparante wijze van besluitvorming alle vergunningaanvragen gelijktijdig in procedure worden gebracht. Bij de vaststelling van een dijkversterkingsplan volgt uit het Besluit m.e.r. dat voor alle versterkingen - bij wijze van spreken ook voor het vervangen van de graslaag - een aanmeldingsnotitie in het kader van een m.e.r.-beoordeling moet worden geschreven. De m.e.r.-plicht is van toepassing bij een dijkversterking vanaf vijf kilometer.

Voor de meeste dijkvakken in Flevoland is in het kader van versterking tussen 2001 en 2003 een m.e.r.-procedure doorlopen en is een Projectnota/MER opgesteld. Uiteraard is een evaluatieprogramma onderdeel van deze MER-en. Hierin staat waar een uit te voeren evaluatie aan moet voldoen. De versterking van de meeste dijkvakken is afgerond, slechts enkele dijkvakken zitten in de laatste fase van uitvoering. Rijkswaterstaat kan nu de versterkingsprojecten goed afronden en evalueren (MER-evaluatie).

Geen crisis

Maar waarom nu een MER-evaluatie uitvoeren terwijl dit anders (vrijwel) nooit gebeurt? Het achterwege laten van een evaluatie zou niet echt tot een (bestuurlijke) crisis hebben geleid. De officiële reden voor evalueren is de wettelijke verplichting, om te onderzoeken of de verwachte effecten daadwerkelijk optreden en om te bezien of eventueel aanvullende mitigerende of compenserende maatregelen noodzakelijk zijn. In dit geval is deze (wettelijke maar papieren) verplichting tot leven gewekt door persoonlijke contacten tussen medewerkers aan het dijkversterkingsproject en medewerkers van Staatsbosbeheer. Tijdens het informele gedeelte van de

Voorbeeld checklist als hulpmiddel tijdens de uitvoering

Voor de evaluatie van de MER-en voor de dijkversterkingen in Flevoland luidt de belangrijkste conclusie: het vele overleg leidde tot een goede planvorming (MER-en en dijkversterkingsplannen) én een goede uitvoering. Dit ondanks de verschillende belangen van de betrokken organisaties. Het vele overleg bleef echter beperkt tot de planvorming. Tijdens de uitvoering bleek bijsturing op punten noodzakelijk. Door het vooraf vastleggen van actiepunten voor de uitvoering, de wijze waarop aandacht moet worden geschonken aan deze punten en hieraan tussentijdse afspraken te koppelen, kan op onvoorziene situaties snel en adequaat worden gereageerd. Als hulpmiddel hiervoor is een voorbeeld checklist opgesteld die breed wordt verspreid binnen Rijkswaterstaat bij toekomstige m.e.r.-procedures. Hiermee kan bij toekomstige projecten eenvoudig na afronding van het MER en tijdens de uitvoering nog worden bijgestuurd.

Aandachtspunt	Tijdens de uitvoering letten op	Op welke wijze
Mobiliteit	Verkeerscirculatieplan: •Effect op doorstroming •Verkeersopstoppingen •uitvoering van afgesproken maatregelen •Etc.	•Verkeerstellingen •Controle van omleidingsroutes •Regulier afstemmingsoverleg inplannen
Ecologie	Herbeplantingsplan: •Juiste beplanting toepassen •Tussentijdse afstemming met natuurorganisaties Effect op vogels/vogeltrek Etc.	•Opnemen in bestek en controleren •Afspraken inplannen en naleven •Vogeltellingen inplannen
Landschap	Landschapsplan: •Afwijkingen van het plan Etc.	•Regulier afstemmingsoverleg inplannen met betrokken partijen
Overgang van plan naar bestek	Betrokken partijen informeren Afspraken uit planvorming goed weergegeven in bestek Aantallen/soorten conform afspraken Motivatie eventuele wijzigingen toelichten	•overleg/toelichting inplannen, •evt. toesturen.
Inhoudelijke en procedurele afspraken	Nakomen inhoudelijke afspraken	•Procedure afspraken vastleggen en voortgangscntrole inplannen
Veiligheid	Uitvoering aanvullende werken zonder voldoende vooronderzoek	•Werk niet uitvoeren of alleen na uitvoeren vooronderzoek
Evaluatieprogramma en leemten in kennis	Representatieve en relevante criteria concreet benomen aan eind van planproces	•De uitvoering van dataverzameling t.b.v. de evaluatie opnemen in uitvoeringsprogramma, incl. afspraken met derden
Etc.		

Voorbeeld checklist



Het vele (voor)overleg heeft geleid tot een goede planvorming en uitvoering.

opening van de Oostvaardersdijk (de afronding het dijkversterkingsproject) kwam dezelfde vraag op als hierboven al is aangegeven. En in het verlengde daarvan lag de vraag of de genomen besluiten goed zijn geweest. De nieuwsgierigheid bij het projectteam van Rijkswaterstaat naar het antwoord op deze vragen is uiteindelijk de directe aanleiding voor het uitvoeren van de evaluatie. Dit mede met het oog op het leereffect (voor de procesgang en de inhoud) voor toekomstige MER-plichtige projecten binnen Rijkswaterstaat.

Aanpak en systematiek evaluatie

De gebruiksdoelen van de evaluatie waren: achterhalen of de aannames in de MER-en juist zijn geweest (controle op kennis), of er verbeterpunten voor projecten in de toekomst zijn (leren) en in het verlengde van beide doelen ook terugmelding naar de partners in het dijkversterkingsproject (communicatie). We zien hier de gebruiksdoelen uit de handreiking van de provincie Zuid-Holland terug komen.

Rijkswaterstaat zocht naar een handzame rapportage die eenvoudig te gebruiken is binnen de organisatie bij toekomstige versterkingsprojecten. Het uitvoeren van een MER-evaluatie bij dijkversterking voor controle met bijsturen moet plaatsvinden tijdens de uitvoering. Omdat dit voor sommige dijkvakken niet meer kan, is besloten de evaluatie uit te voeren voor de kennisverwerving/het leerproces. In de evaluatie zijn de ontwikkelingen niet in de tijd bij één dijkvak gevolgd, maar is de situatie op één moment bij dijkvakken in verschillend stadium van uitvoering beschouwd. Niet alle dijkvakken zijn onderzocht, enkele representatieve dijkvakken zijn bekeken.

Als evaluatiemethode is gekozen voor interviews. Er is gesproken met personen (uit verschillende organisaties) over hun ervaringen tijdens het planproces en hun betrokkenheid en

bevindingen tijdens de uitvoering. Uiteraard zijn ook de daadwerkelijk opgetreden effecten onderzocht middels een veldbezoek door specialisten en is de geïnterviewden gevraagd naar hun zicht op de opgetreden effecten.

De geïnterviewden waren vanuit verschillende invalshoeken en belangen bij de dijkversterkingen betrokken, zoals projectleiders van Rijkswaterstaat en waterschap, natuurorganisaties, wegbeheerders van gemeenten en het bevoegd gezag provincie Flevoland. De meest relevante evaluatieonderdelen waren veiligheid, natuur, landschap en verkeer. Per onderdeel is met de medewerkers gepraat die op dat gebied de meeste kennis hadden.

Uitkomsten

De belangrijkste conclusie: het vele (voor)overleg heeft geleid tot een goede planvorming (MER-en en dijkversterkingsplannen) en tot een goede uitvoering van de versterkingen. Alle geïnterviewden delen deze conclusie. Het inhoudelijk betrekken van belangenorganisaties bij de voorbereiding zorgde voor een hoge kwaliteit van de dijkversterkingen. De organisaties vonden het ook zeer positief dat zij vroegtijdig bij de planvorming zijn betrokken en dat hun kennis en ervaring is gebruikt in de planvorming.

De uitkomsten zijn verder te verdelen in twee hoofdrichtingen: gekoppeld aan de uitvoering en gekoppeld aan het aspect natuur en landschap.

Uitvoering

De evaluatie bracht ook duidelijke aandachtspunten naar voren. Niet alleen overleggen met de betrokken organisaties en omwonenden in de voorfase, maar ook voortgangsoverleg voeren tijdens de uitvoering. Daarbij zowel gemeenten, waterschap en provincie als natuurorganisaties en omwonenden betrekken. Tussentijds overleg

kan bijdragen tot tijdige bijsturing bij problemen of onvoorziene situaties. Het is van belang de afstemmingsmomenten zoveel mogelijk vooraf op geregelde tijden vast te leggen in de planning. Om de agenda voor dit voortgangsoverleg te sturen moet al in het MER een lijst van punten (waar tijdens de uitvoering op moet worden gelet) opgenomen worden. Deze punten kunnen dan in het MER-plichtige besluit (in dit geval het goedkeuringsbesluit van de provincie op het dijkversterkingsplan) expliciet worden vermeld (zie kader: voorbeeld van een checklist).

Daarnaast moet zowel in de planfase als in de uitvoeringsfase expliciet worden gekeken naar mogelijke relevante (evaluatie)punten. Wanneer dit als terugkerend agendapunt bij het bovengenoemde voortgangsoverleg aan de orde komt, is er ook meer structurele aandacht voor de evaluatie. Tevens viel op dat de mogelijkheden van het bevoegde gezag voor eventuele bijsturing tijdens de uitvoering zeer gering zijn. De rol van het bevoegde gezag ligt vooral in de planvormingsfase.

Uit de evaluatie kwam naar voren dat de in de MER-en voorspelde verkeerseffecten redelijk overeenkomen met de verwachte effecten. Vooral de afsluiting van de weg op de Oostvaardersdijk-Noord heeft wat problemen opgeleverd in Lelystad bij de verkeersafwikkeling. Daar staat tegenover dat de verwachte toename van het verkeer op de A6 erg meeviel. Tijdens de evaluatie bleek dat bij de diverse wegbeheerders verschil van mening bestond over de verkeersveiligheid en het tijdig nemen van maatregelen. Meer en tijdig tussentijds overleg tussen wegbeheerders had wellicht nog kunnen leiden tot aanvullende maatregelen om de opgetreden verkeersproblemen te voorkomen.

Het monitoren van de verkeerssituatie tijdens de uitvoering is als positief ervaren. Problemen met betrekking tot de afwikkeling en veiligheid van het verkeer zijn hierdoor (versneld) opgelost. Aanbevolen wordt in toekomstige MER-en ook in te gaan op de maatregelen om (tijdelijke) verkeerseffecten te beperken, vooral ook voor het onderliggend wegennet. Verder is communicatie met weggebruikers (campagne) en instructie voor het werkverkeer erg belangrijk. Het creëert begrip voor de situatie en voor de te nemen concrete verkeersmaatregelen.

Natuur en Landschap

Het aspect natuur en landschap was bij alle dijkvakken belangrijk in de planvorming. De evaluatie op dit aspect levert voor de meeste dijkvakken weinig opzienbarende resultaten op. Alleen de evaluatie van de versterking van de Oostvaardersdijk-Noord leidde tot een interessante conclusie: het is voor een definitieve beoordeling van de ecologische effecten nog wat vroeg. Deze belangrijke en intensief gebruikte verkeersader

tussen Lelystad en Almere ligt langs het natuurgebied de Oostvaardersplassen. De in het MER Oostvaardersdijk beschreven effecten op ecologie zijn redelijk volgens verwachting uitgekomen. Om de dijk te versterken was het noodzakelijk de bestaande vegetatie op de dijk te verwijderen. Hierbij verdwenen zeldzame planten. Een definitief oordeel over de eventuele herkolonisatie is nu nog niet mogelijk. Dit zal een reeks van jaren monitoring vergen.

Daarnaast moest door de versterkingswerkzaamheden aan de Oostvaardersdijk de wilgensingel in de binnendijkse teen van de dijk grotendeels worden gekapt. Door de kap van de wilgensingel (tijdelijk) broedgebied verloren en is de relatie tussen de Oostvaardersplassen en het Markermeer enigszins verstoord. De gekapte wilgentenen zijn gebruikt om een nieuwe wilgensingel aan te leggen op enige afstand binnendijks van de nieuwe dijk. Als deze zone zich weer heeft ontwikkeld zal het (tijdelijke) effect naar verwachting verminderen. Het effect op de lange termijn zal moeten blijken uit monitoring. Ter compensatie wordt momenteel buitendijks een luwtegebied gerealiseerd.

Om te bepalen of de mitigerende en compenserende maatregelen voor ecologie daadwerkelijk zijn aangeslagen, verdient het aanbeveling over circa vijf jaar nogmaals de daadwerkelijk opgetreden effecten te bekijken en te beoordelen of aanvullende maatregelen nodig zijn.

Ten aanzien van het aspect landschap is geconcludeerd dat er eigenlijk geen grote veranderingen

in het landschap zijn opgetreden, ondanks dat de dijken op enkele plaatsen zijn verhoogd. Alleen het verwijderen van de wilgensingel van de Oostvaardersdijk was ingrijpend. De wilgen zijn van de dijk verwijderd. Verder wordt het talud nu, uit oogpunt van veiligheid, vrijgehouden van opgaande beplanting. Het was weinig zinvol op dit onderdeel te evalueren.

(On)zin evaluatie MER

De evaluatie van de MER-en voor de dijkversterking in Flevoland heeft voor Rijkswaterstaat een aantal zeer nuttige conclusies en aanbevelingen opgeleverd op de gebruiksdoelen controle ten behoeve van kennis, leren en communicatie. Bij toekomstige versterkingsprojecten worden die gebruikt en leiden dan hopelijk tot een nog beter resultaat. Daar staat tegenover dat de evaluatie op enkele onderdelen niets nieuws opleverde. De effecten waren goed voorspeld in de MER-en en de mitigerende en compenserende maatregelen bleken te werken. Geen spectaculair resultaat maar toch een belangrijk leerpunt, waaruit blijkt dat de m.e.r.-procedure geen loos proces is geweest, dat besluiten verantwoord en goed zijn genomen en dat vervolgens de dijkversterkingen door Rijkswaterstaat op maatschappelijk verantwoorde wijze zijn uitgevoerd.

MER-evaluatie vindt zelden plaats, onder meer doordat in veel MER-en een vage bijna 'standaard' tekst over het opstellen van een evaluatieprogramma staat. Er wordt in veel gevallen niet ingegaan op specifieke maatwerk-punten die tot

een succesvolle evaluatie leiden. Laat staan dat een werkbaar uitvoeringsprogramma wordt opgesteld waar het bevoegde gezag een en ander aan kan toetsen.

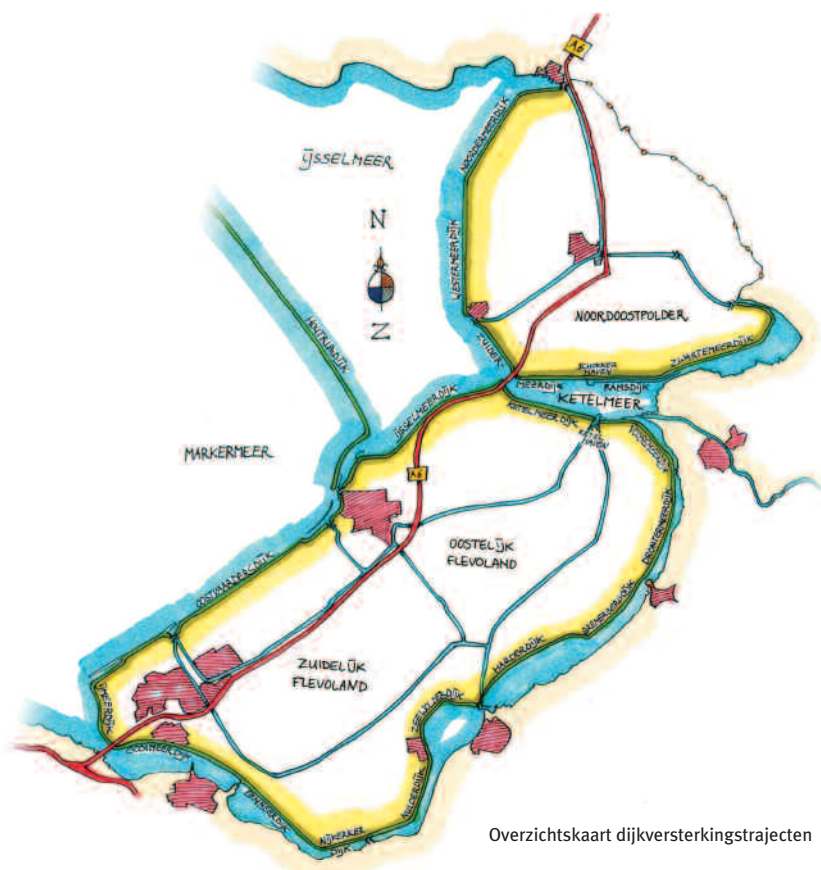
Maar raken we daar niet de kern van het probleem? Er wordt immers vrijwel nooit op het uitvoeren van een evaluatie gehandhaafd door het bevoegde gezag. Moet dat nu wel gebeuren of niet? Is het bevoegde gezag wel geïnteresseerd in de resultaten van een evaluatie? Gebeurt dit alleen maar als derden aan de bel trekken? Of dient een MER-evaluatie ook nog een ander doel?

Oplossingen?

Vaak is het voortraject van projecten roerig. Er wordt veel gediscussieerd en onderzocht, zeker bij projecten met maatschappelijke weerstand. Als het project dan eenmaal in uitvoering gaat, ebt de belangstelling veelal grotendeels weg. Vanuit de maatschappelijke groeperingen maar ook vanuit het bevoegde gezag. De grote discussies zijn blijkbaar gevoerd. Dat is vreemd omdat tijdens die discussies alle partijen vaak tot op de millimeter strijden over werkelijke of vermeende effecten. De uitvoeringsfase is bij uitstek het moment waarop duidelijk wordt of de inschattingen terecht zijn geweest of niet. De evaluatie daarna is het instrument waarmee we kunnen leren van ons vorige handelen en dit vastleggen ten behoeve van ons toekomstige handelen.

De vraag is echter of voor zo'n soort conclusie elke uitgevoerde MER geëvalueerd moet worden? Wat is daarbij het doel? De in de inleiding aangegeven gebruiksdoelen (controle, kennis/leren, communicatie) zijn op zich helder. Uit de praktijk blijkt dat we er niet zo'n behoefte aan denken te hebben. Kunnen we de verplichting dan, zoals al eerder voorgesteld door de ECW, niet beter vervangen door een nieuwe afspraak voor evaluatie die we wel nuttig vinden. Bijvoorbeeld evaluatie alleen toepassen voor die effecten die moeilijk voorspelbaar zijn of waar dosis-effect relaties ontbreken. Hierdoor levert evaluatie ook een voordeel voor de MER-praktijk van toekomstige (vergelijkbare) projecten. Een andere optie is bijvoorbeeld volstaan met een steekproef. Of misschien kan de evaluatie, overeenkomstig de m.e.r.-systematiek, worden beperkt tot projecten boven een bepaalde ondergrens? Wellicht kan het ook aan het bevoegde gezag worden overgelaten om in de besluitvorming over het onderliggende plan aan te geven of een evaluatie wel of niet noodzakelijk is.

Stof tot nadenken en discussie. En een oproep tot duidelijkheid. Het liefst op landelijk niveau, maar als dat niet op korte termijn te realiseren is, dan maar duidelijkheid per organisatie. Een discussie die niet alleen onder vakbroeders gevoerd moet worden, maar juist ook met bestuurders en andere betrokkenen in het m.e.r.-veld. ▲



Overzichtskartaal dijkversterkingstrajecten