



## LESSEN UIT HWBP EN RVR-PROJECTEN

# REIKWIJDTE EN DETAIL- NIVEAU NADER BEKEKEN

De komende jaren gaan meerdere projecten de planprocedures doorlopen in kader van het Hoogwaterbeschermingsprogramma 2 (HWBP-2). De afgelopen jaren zijn er al veel van dit type projecten opgestart, zowel uit het HWBP als de Ruimte voor de Rivier-programma's. Met het oog op de aankomende projecten wordt in dit artikel vanuit vier perspectieven gekeken naar de reikwijdte en detailniveau van het op te stellen milieueffectrapport: de initiatiefnemer, het bevoegd gezag, de Commissie voor de m.e.r. en het ingenieursbureau. Verschillende interviews zijn afgenomen met sleutelfunctionarissen uit dit werkveld. Hen is de vraag gesteld: kunnen we uit de reeds opgestarte projecten lering trekken voor de nog komende projecten?

Malenthe Teunis en Sanne Ebben



**V**oor veel van de nog te beginnen projecten moet een m.e.r.-procedure worden doorlopen. Voorbeelden van dit type projecten die de afgelopen jaren al zijn opgestart, zijn de dijkversterkingen Spui-west, Markermeerdijken, dijkversterking Marken, Ruimte voor de Rivier Deventer en Waalweelde West.

Een belangrijke stap in deze projecten is de afbakening van de reikwijdte en het detailniveau van het op te stellen MER. In deze projecten zijn verschillende methoden gebruikt om de mogelijke alternatieven te onderzoeken; er is gewerkt met een bandbreedtebenadering, met bouwstenen of met vele varianten. Vaak is deze keuze voor de alternatieven vastgelegd in een startdocument, ook wel Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) of Startnotitie.

## DE AUTEURS

Malenthe Teunis, (06 10101108, malenthe.teunis@arcadis.nl) is masterstudent Mariene biologie en stagiaire bij Arcadis. Sanne Ebben (06 27060490, sanne.ebbengerrits@arcadis.nl) is senior projectleider en adviseur milieueffectrapportage bij Arcadis.

## DE INITIATIEFNEMER

Peter Oosterling is werkzaam als jurist bij Hoogheemraadschap Noorderkwartier (HHNK) en daarbij al jarenlang actief op het gebied van m.e.r.-procedures in de rol van initiatiefnemer.

## Ervaring uit de praktijk

Oosterling heeft veel gewerkt aan het bekende project dijkversterking van de Markermeerdijken. Dit project is gestart in 2008 onder de oude m.e.r.-regelgeving; een Startnotitie (SN) was in die tijd nog verplicht. De SN heeft toentertijd keurig de in de Wet milieubeheer voorgeschreven procedure doorlopen. Ook zijn er enkele informatieavonden geweest naar aanleiding van de SN. Op dit moment is het project nog niet afgerond. Met de kennis van nu was het volgens Oosterling wenselijk geweest om eerst een planMER op te stellen en de vele opgaven die nu spelen in het gebied in een enkel plan te vatten. HHNK heeft zich in der tijd enkel gefocust op de dijkversterking, wat terecht was. Flink wat jaren later loopt het hoogheemraadschap aan tegen een aantal grootschalige ontwikkelingen in datzelfde kustgebied – denk aan de ecologische en recreatieve plannen die diverse overheden hebben voor het Markermeer en de directe kustzone – en ziet het zich geconfronteerd met tal van nieuwe maatschappelijke vragen.

## NRD volgens de trechtermethode

Wat betreft trechtering is het volgens Oosterling van belang dat de opdrachtgever zich niet als een onbeschreven blad meldt. Vooraf in de NRD dient de eerste trechtering plaats te vinden op het gebied van techniek en doelmatigheid. Dijkversterkingen die bijvoorbeeld niet aan de richtlijnen sober, robuust en doelmatig voldoen, komen niet in aanmerking voor een subsidie en zijn daarmee kansloos. Bij het opstellen van de NRD is het daarbij van belang de vraag te stellen: wat mankeert mijn dijk? Waardoor er duidelijkheid is over het probleem. Ook is het mogelijk om in de eerste fase van probleemstelling omwonenden te betrekken. Een tweede trechtering kan plaatsvinden in het MER op basis van milieuaspecten.

“GA OVER DE DIJK HEEN KIKEND VAN LINKS NAAR RECHTS EN HAAL DAAR DE ESSENTIËLE INFORMATIE UIT DIE JE IN DE NRD WILT VERMELDEN”

## Een functioneel NRD

Bij het bepalen van de reikwijdte en het detailniveau bij waterprojecten, is belangrijk dat alle informatie in kaart wordt gebracht. Dat kan naar Oosterlings idee heel eenvoudig: “Wandel over de dijk, kijk naar links, naar rechts en focus je op de bestemmingen en gebruiksdoelen die het gebied aan weerszijden van de dijk heeft”. Daarnaast is het essentieel om (milieu)informatie te verzamelen op internet, bij openbare bronnen en bij deskundigen. Vervolgens kan worden bekeken welke zaken in beschouwing moeten worden genomen. Een gebiedsvisie is daarbij ook een belangrijk onderdeel in de NRD; hierin kunnen de betrokkenen zien waar het waterschap mee bezig is. Deze transparantie draagt bij aan het vertrouwen onder de omwonenden. Bovendien daagt het de deskundige lezer uit om te controleren of alles wel klopt.

## HET BEVOEGD GEZAG

Als m.e.r.-coördinator werkt Michael Jonk bij de provincie Noord-Holland. Ook hij heeft veel ervaring met grote waterprojecten en de NRD's die in het kader van de bijbehorende m.e.r.-studies worden opgesteld.

## Ervaring uit de praktijk

Een recent voorbeeld van een m.e.r.-procedure waarbij Jonk als bevoegd gezag betrokken was, is de dijkversterking van Marken. Dit project is gestart in 2002 en in 2009 lag de NRD klaar. In 2013 is het proces in zijn geheel opnieuw opgestart als gevolg van nieuwe inzichten van de initiatiefnemer in de veiligheidsaanpak. De NRD is daarbij rekbaar genoeg gebleken voor een nieuw ontwerp en voorkeursalternatief. Daarbij spreekt Jonk meteen een voorkeur uit voor een flexibele NRD en daaropvolgend dynamisch MER, zodat het project kan meebewegen met het proces en de veranderingen binnen de scope vallen. Daardoor is de kans nihil dat het gehele project opnieuw moet beginnen. Overigens verwacht hij in de toekomst dat aankomende dijkversterkingen in Noord-Holland van beperkter impact zullen zijn en dat dergelijke proceduretijden niet veel meer zullen voorkomen.

## “NIET ALLES VALT TE TRECHTEREN”

### NRD volgens de trechtermethode

Jonk is deels kritisch tegenover de trechtermethode van Elverding, voornamelijk op het gebied van participatie bij de NRD. Brede participatie in een vroeg stadium heeft volgens hem zijn beperkingen. De omwonenden komen namelijk vaak pas in actie wanneer er reële oplossingen op tafel liggen waar ze gericht op kunnen reageren. De NRD is daar vaak nog te breed voor. Er is dan nog genoeg mogelijk, waardoor mensen nog niet de behoefte voelen te reageren. Maar als er eenmaal een ontwerp op tafel ligt waarvan de gevolgen voor hun leefomgeving duidelijk zijn, voelen meer mensen de urgentie om te reageren.

### Een functioneel NRD

Een functioneel NRD bevat in eerste instantie een probleemanalyse, alternatieven en belangrijke milieuaspecten. Daarbij kunnen partijen voorafgaand aan het bekendmaken van de NRD om tafel gaan met betrokkenen, om de NRD zo te vormen dat eenieder zich erin kan vinden. Daarbij is van belang dat er een zekere flexibiliteit aanwezig blijft en een dynamisch proces blijft gewaarborgd, zodat later in het proces nog de mogelijkheid bestaat mee te gaan met een eventuele nieuwe oplossing.

## Welke vorm NRD?

Het doel van de milieueffectrapportage (m.e.r.) is het milieubelang een volwaardige plaats te geven in de besluitvorming van een plan of project. Een volwaardige plaats eist een goede specificatie en scherpe afbakening van de kaders voor reikwijdte en detailniveau van het te verrichten milieuonderzoek bij het project of plan. Waarop moet het onderzoek zich vooral richten en wat kan buiten beschouwing blijven? Deze afbakening wordt vaak in het NRD opgenomen. Dit dient bewoners, belanghebbenden en bestuurders te informeren over het project en dient de mogelijkheid te bieden aan eenieder om zienswijzen in te dienen over de voorgestelde aanpak voor het milieuonderzoek (alternatieven, beoordelingskader en methodiek). Het document is vormvrij. Doorgaans wordt een probleemanalyse of een doelstelling voor het plan gegeven, wordt een project geformuleerd, komen de mogelijke alternatieven aan de orde en wordt aangegeven welke milieuaspecten in het MER worden beoordeeld.

Er zijn grote verschillen in lengte en inhoud van de verschillende NRD's, die tot op heden zijn opgesteld voor HWBP en RvR-projecten. De vraag die



zich nu voordoet, is welke vorm het beste is. Hoe kunnen we reikwijdte en detailniveau zo bepalen dat het werkelijk bijdraagt aan het soepel doorlopen van de m.e.r.-procedure? In dit artikel wordt vanuit vier perspectieven gekeken naar reikwijdte en detailniveau. Hierbij staat de vraag centraal: wat hebben we geleerd van de afgelopen NRD's bij dit type waterprojecten? Gevraagd is naar praktijkervaring met de NRD; hoe past deze bij de methode-Elverding? Hoe kan trechtering plaatsvinden in de NRD? En wat denken de geïnterviewden van een functioneel NRD?

## Punten van belang

Uit de interviews komt naar voren dat er niet één recept is voor een 'juiste' NRD. Wel zijn er verscheidene aandachtspunten benoemd die kunnen worden meegenomen naar toekomstige HWBP-projecten.

### Flexibel en dynamisch

Meerdere keren zijn de termen 'flexibel NRD' en 'dynamisch MER' genoemd, voornamelijk door het bevoegd gezag en de Commissie voor de

m.e.r. Een NRD die nog ruimte bevat voor eventuele aanpassingen wordt van erg groot belang geacht. Uit praktijkervaring blijkt dat naar verloop van tijd nieuwe inzichten kunnen ontstaan en de omgeving mondiger wordt wanneer de plannen echt vorm beginnen te krijgen. Het is dus belangrijk om ruimte te bieden voor nieuwe realistische alternatieven of varianten.

Daarentegen is met een NRD transparantie en duidelijkheid creëren naar de omgeving, een van de belangrijkste doelen voor de initiatiefnemer. Laten zien dat er kennis aanwezig is van het gebied en wat de specifieke plannen zijn, is essentieel voor de initiatiefnemer om draagvlak te verwerven onder de belanghebbenden.

### Scoping en trechtering

Scoping van milieueffecten blijkt door alle partijen een gewenste ontwikkeling te zijn. Wanneer bepaalde milieuaspecten onderbouwd kunnen worden afgeschreven in de NRD, heeft dit de voorkeur. Trechtering van alternatieven in de geest van Elverding worden bij voorkeur voorafgaand aan de

## DE COMMISSIE VOOR DE M.E.R.

Pieter Jongejans werkt als werkgroep-secretaris bij de Commissie voor de m.e.r. en is gespecialiseerd in waterprojecten. In zijn rol als werkgroep-secretaris heeft hij namens de werkgroep vele adviezen voor NRD's van waterprojecten uitgebracht.

### Ervaring uit de praktijk

Over de jaren ziet Jongejans dat de NRD(en) voorheen startnotities over het algemeen erg uitgebreid zijn voor dijkprojecten, vergeleken met andere NRD's. Er wordt vaak gedetailleerd ingegaan op de probleemstelling en bijbehorende faalmechanismen. Ook wordt er steeds meer vastgelegd in de NRD, zodat het in een MER vrijwel een-op-een is over te nemen. Soms is in de NRD de keuze voor de alternatieven al gemaakt en is het MER enkel een formeel rapport dat nog moet worden geschreven en de effecten van de alternatieven weergeeft. Het voegt dan weinig toe aan het besluitvormingsproces.

“ER WORDT SOMS AL VEEL VASTGELEGD IN DE NRD, ZODAT HET IN EEN MER VRIJWEL EEN-OP-EEN IS OVER TE NEMEN”

### NRD volgens de trechtermethode

Jongejans is een voorstander van trechtering toepassen in de NRD. Soms wordt vooraf aan de NRD al een trechtering gemaakt en worden alternatieven (gemotiveerd) afgeschreven. Er wordt dan bijvoorbeeld gekeken naar draagvlak, technische mogelijkheden en kosten. Een aandachtspunt hierbij is dat een alternatief niet alleen om kosten mag worden afgeschreven. Jon-

gejans denkt dat de NRD zelf een belangrijke rol kan vervullen in het trechteringsproces. Daarbij kan het bijvoorbeeld worden opgezet vanuit bouwstenen waarin de harde randvoorwaarden en eventuele ruimte voor meekoppelkansen (initiatieven vanuit de omgeving die kunnen worden meegenomen bij het project) staan vermeld. Of er kan worden gekozen voor alternatieven die de bandbreedte van het project markeren. Hierbij beperk je het MER tot een bepaald aantal alternatieven en bouwstenen, maar heb je in het MER wel de ruimte om dynamisch mee te bewegen met het proces. Ook is het mogelijk bepaalde milieuaspecten onderbouwd al af te schrijven en op een dergelijke manier een trechtering uit te voeren (scoping).

### Een functioneel NRD

Goede ervaringen heeft Jongejans overgehouden aan het werken met bouwstenen in een NRD, bijvoorbeeld bij Ruimte voor de Rivier Deventer. Hierbij zet je de kaders af in de NRD, maar is in het MER de ruimte nog aanwezig om verschillende alternatieven te ontwikkelen. Zo kan het MER bijvoorbeeld in twee fasen worden opgedeeld; eerst een algemene beoordeling van de alternatieven vanuit de bouwstenen en vervolgens in de tweede fase het toespitsen op de meest belovende alternatieven en deze diepgaand onderzoeken.

Jongejans geeft ook aan dat een NRD niet per definitie een papieren rapport hoeft te zijn. Hij noemt een voorbeeld waarbij raadpleging over reikwijdte en detailniveau heeft plaatsgevonden in de vorm van een raadplegingsbijeenkomst, waarbij alle belanghebbenden en geïnteresseerden na een aantal presentaties in de gelegenheid zijn gesteld om input te leveren. Dit kan de drempel om te reageren en mee te denken over de NRD verlagen. Betrokkenen hoeven niet eerst een heel document door te lezen, maar krijgen op een veel interactievere manier de informatie tot zich.

## INGENIEURSBUREAU

Als senior projectleider bij Arcadis heeft Sanne Ebben de afgelopen tien jaar aan vele m.e.r.-procedures voor Ruimte voor de Rivier, vaargeulen en dijkversterkingen gewerkt. Daarbij heeft zij veel ervaring opgedaan met het opstellen van NRD's en MER'en voor natte infraprojecten.

### Ervaring uit de praktijk

De NRD is veelal projectafhankelijk en dus uniek, is Ebbens ervaring in de praktijk. Er zijn natuurlijk parallellen te trekken en vaste onderdelen, maar de invulling is projectafhankelijk en hangt af van de fase waarin het project zich bevindt en hoe omvangrijk de opgave is. Wel lijkt er een trend te zijn dat over de jaren de NRD steeds gedetailleerder wordt. Dit komt volgens Ebben deels voort uit de drang van de opdrachtgever om meer zekerheid vroeg in de procedure in te bouwen, zodat alles juist is onderbouwd en het document 'Raad van State-proof' is.

## “DE INHOUD EN VORM VAN DE NRD ZIJN PROJECTAFHANKELIJK EN UNIEK”

### NRD volgens de trechtermethode

Een zekere trechtering en goede scoping in de verkenningsfase en voorafgaand aan de publicatie van de NRD, heeft de voorkeur van Ebben. Hierbij is ruimte om belanghebbenden te betrekken en samen reële alternatieven te vormen. Zo is de NRD niet enkel een bericht dat er een probleem is en dat bijvoorbeeld de dijk moet worden versterkt, maar is het probleem al besproken en is er vanuit de belanghebbenden meer begrip voor de mogelijke oplossingen en alternatieven. Dit proces wordt vastgelegd in de NRD waarna eenieder hierop kan reageren. Hierbij is het wel zaak de alternatieven slim te kiezen door met bouwstenen of bandbreedtes te werken. Dit zorgt voor de nodige flexibiliteit in de verdere planvormings- en MER-fase. Daarnaast kan de NRD worden gebruikt voor een duidelijke scoping van de te beschouwen milieueffecten. Daardoor richt het op te stellen MER zich alleen op de effecten die echt van belang zijn voor keuze van de alternatieven, draagvlak en vergunbaarheid.

### Een functioneel NRD

Zoals genoemd, bestaat er geen recept voor een functioneel NRD; elke NRD is uniek. Het project zal moeten worden ingeschat en daarnaar moet worden gehandeld. Bij een dijkversterking bijvoorbeeld is het doel de veiligheid te verbeteren. Alternatieven die deze doelstelling behalen zijn daartoe kansrijk en kunnen in een bandbreedte gevat worden.

Daarentegen zijn bijvoorbeeld Ruimte voor de Rivier-projecten veel omvangrijker en speelt niet alleen veiligheid en inpassing een rol, maar ook ruimtelijke kwaliteit. Waar Ebben bij een 'eenvoudige' dijkversterking zonder gebiedsontwikkeling kiest voor een bandbreedtebenadering met twee alternatieven (conform NRD en MER dijkversterking Spui West), kiest zij bij een project met meerdere doelstellingen eerder voor een benadering met bouwstenen en meerdere alternatieven (MER Waalweelde West). Bij beide projecten is op een dergelijke manier de informatie voor de besluitvorming aanwezig en levert het transparantie en duidelijkheid naar de omgeving op.

NRD gedaan; men wil werkelijk wat kunnen zeggen op een informatieavond. Dat betekent niet dat dit trechteringsproces door de initiatiefnemer alleen moet worden doorlopen. Belanghebbenden worden bij voorkeur voorafgaand aan de NRD betrokken om mogelijke oplossingen door te spreken. Dit zodat de alternatieven of bouwstenen in de NRD al een zeker draagvlak hebben.

### Elk project is uniek

Het ingenieursbureau spreekt duidelijk van een NRD dat projectafhankelijk wordt opgesteld. Elk project vraagt om een unieke aanpak. Dit betekent echter niet dat elk project tot in detail moet worden beschreven om in de NRD zijn uniekheid vast te leggen. De essentie is van belang en dat komt neer op het beschrijven van de probleemstelling (de eventuele faalmechanismen) en daaruit voortkomende doelstelling voor plan of project, de mogelijke oplossingen en alternatieven of bouwstenen die daaruit voortkomen. En tot slot de milieuaspecten die in het MER worden beschouwd, het beoordelingskader. ■

