



PROCEDURES HOOGWATERBESCHERMING: NEDERLAND EN ENGELAND VERGELEKEN

IN GESPREK MET DE BUREN

Bij hoogwaterbeschermingsprojecten werken Engeland en Nederland met dezelfde Europese richtlijnen voor plan-m.e.r., hetzelfde natuurbeschermingsregiem, en identieke 'rules and regulations' voor aanbestedingen aan marktpartijen. Desondanks zijn er bij de aanpak in de praktijk grote verschillen: in de organisatie van het proces, in de beoordeling wanneer er sprake is van plan- of besluit-m.e.r.-plicht, in de communicatie met de omgeving en in de benadering van de markt. Dit artikel is toegespitst op de organisatie van plan-m.e.r. en besluit-m.e.r. bij Nederlandse en Engelse hoogwaterbeschermingsprojecten. Omgevingsmanagement en marktbenadering krijgen aandacht in een volgende editie van dit blad.

Roel Nijsten, Lydia Tutein Nolthenius & Marinette Mul

In Engeland en in Nederland is de nationale overheid eindverantwoordelijk voor bescherming tegen extreem hoog water in de grote rivieren en de zee. In Nederland ligt de verantwoordelijkheid voor kleine rivieren en binnendijks waterbeheer bij de waterschappen, in Engeland bij 'local authorities' en 'internal drainage boards'.

Daarbij speelt het geografische verschil een belangrijke rol. Nederland heeft een aantal grote grensoverschrijdende laaglandrivieren. Circa 60% van Nederland ligt achter dijken en onder NAP, waaronder de hele Randstad. Engeland heeft vele kleinere rivieren (vergelijkbaar met de Dommel of de Geul) met een lagere maar sterk wisselende afvoer, en enkele grotere rivieren (Thames, Humber) direct naar zee. De Engelse rivieren, 97 stuks, zijn niet of nauwelijks bedijkt. Het verschil in risico en de omvang van mogelijke vervolg schade heeft in Nederland aanleiding gegeven tot hoge en wettelijk verankerde veiligheidsnormen. In Engeland zijn de normen lager, indicatief en dus plooibaar per project. In de praktijk betekent dit bijvoorbeeld dat er in Engeland in een project gekozen kan worden voor projectalternatieven met verschillende veiligheidsniveaus.

In Engeland heeft één ministerie, Department of Environment Food and Rural Affairs (DEFRA), zowel de hoogwaterbescherming als milieu en landbouw in zijn portefeuille (figuur 1). De ruimtelijke ordening is gedelegeerd aan 'local planning authorities', meestal het 'district' of 'borough council'. DEFRA draagt vanuit haar verantwoordelijkheid voor duurzaamheid bij aan het nationale ruimtelijke-ordeningsbeleid en adviseert de 'local planning authorities' over hun beleid en afzonderlijke maatregelen of projecten. DEFRA heeft de Environment Agency (EA) als haar uitvoerend orgaan. Deze EA is verantwoordelijk voor hoogwaterbescherming – van regionaal beleid tot en met de uitvoering. Zij kan daardoor een consistent beleid voeren en heeft de uitvoering daarvan in eigen hand.

DE AUTEURS

Roel Nijsten (015-2518343; roel.nijsten@rws.nl) is adviseur bij het Tracé/m.e.r. centrum, Rijkswaterstaat. Lydia Tutein Nolthenius (06-51515533; Lydia.tuteinnolthenius@dhv.nl) is senior adviseur omgevingsmanagement planstudies bij DHV; tot eind 2005 werkzaam bij Rijkswaterstaat Bouwdienst, projectorganisatie Ruimte voor de Rivier. Marinette Mul (033-4683174; marinette.mul@dhv.nl) is adviseur planstudies bij DHV.

In Nederland zijn bij Ruimte voor de Rivier drie ministeries (V&W, VROM en LNV), zes provincies en vele waterschappen en gemeenten betrokken. Het hele rivierverruimingspakket bestaat uit 39 samenhangende maatregelen. Rijkswaterstaat heeft als uitvoerend orgaan met alle partijen van doen en moet dus laveren tussen verschillende doelen en nevendoelen voor gebieden. Rijkswaterstaat is bijvoorbeeld afhankelijk van derden voor wat betreft de uitvoeringstermijn en de uitvoeringsvolgorde van verschillende Ruimte voor de Rivier-projecten. Lukt het de lagere overheden echter niet voor de gestelde termijn een project te realiseren, dan heeft Rijkswaterstaat nog de wettelijke mogelijkheid de maatregel zelf ter hand te nemen.

Plan-m.e.r.: vrijwillig of verplicht?

De Europese richtlijn voor strategische milieubeoordeling ('plan-m.e.r.') is in Nederland in september 2006 in de Wet milieubeheer geïmplementeerd. Hiermee is de werking duidelijker gemaakt; een Planologische Kernbeslissing (PKB) is nu plan-m.e.r.-plichtig.

De PKB Ruimte voor de Rivier ging al in 2001 van start, toen de verplichtingen in verband met plan-m.e.r. nog niet vaststonden. De PKB zou een natio-

Figuur 1



naal samenhangend plan worden, waarbij in de verschillende vervolgprocedures zeker sprake zou zijn van verschillende m.e.r.-plichtige activiteiten. Bovendien moesten de milieugevolgen inzichtelijk gemaakt worden om een afgewogen beslissing te kunnen nemen. Gekozen werd voor een (vrijwillige) strategische m.e.r. Deze werd integraal en interactief met verschillende partijen uitgevoerd. Ze stuurde mede het proces en maakte de milieu-informatie expliciet. Maar diezelfde strategische m.e.r. leidde ook tot geworstel met het detailniveau en de voorspellingsmethodieken van de milieubeoordeling, en daarmee tot getob met kosten en tijd. De uitgevoerde PKB/-m.e.r.-procedure geldt nu voor de daarin opgenomen maatregelen als plan-m.e.r.-procedure. Voor die maatregelen worden in het vervolgtraject veelal inrichtingsplannen opgesteld, die, afhankelijk van al dan niet m.e.r.-plichtige activiteiten daarin, de besluit-m.e.r.-procedures zullen volgen.

Engeland kent geen plan-m.e.r.-plicht voor 'Catchment Flood Management Plans' (CFMP's) of 'Strategy Plans', omdat deze als financiële plannen wor-

den beschouwd, bedoeld om budget te krijgen. Men maakt gebruik van de uitzondering in de EU-richtlijn. Behalve als er Natura 2000-gebieden in het geding zijn; dan is er wel sprake van m.e.r.-plicht. De National Environment Assessment Service (NEAS), een onderdeel van EA, schat vooraf de milieugevolgen in, en die worden meestal zo hoog geacht dat vrijwel altijd een vrijwillige plan-m.e.r. wordt uitgevoerd. Zo'n plan-m.e.r. is een apart traject naast het opstellen van het CFMP. Het plan-MER wordt wel een geïntegreerd onderdeel van het CFMP of Strategy Plan rapport. Bij de projectplanprocedure is soms sprake van besluit-m.e.r.-plicht; ook dan is er een integraal eindrapport.

De twee grote verschillen tussen Engeland en Nederland zijn:

- de relatief ruimhartige interpretatie van EU-richtlijn voor de (plan)m.e.r.-plicht;
- de (plan)-m.e.r.-beoordeling gekoppeld aan de planningscyclus voor waterplannen (CFMP's).

Figuur 2: vergelijking van de bescherming tegen hoogwater in Engeland en Nederland – wat kan en wat moet

	Engeland	Nederland
Geografie	97 relatief kleine stroomgebieden gelegen in middel hoogland en laag liggende mondingen naar zee	Grote, grensoverschrijdende stroomgebieden; laag land, delta van Rijn en Maas
Gevolgen	Grote gebieden lopen kans op overstroming Circa 1,8 miljoen huishoudens (ca. 5 miljoen mensen en 140.000 bedrijven) lopen gevaar Vele malen per jaar overstromingswaarschuwingen	Meer dan de helft van het land overstroomt zonder bedijking: de natie is afhankelijk van bescherming tegen overstroming. Circa 10 miljoen mensen lopen gevaar
Beschermingsstrategie	- Vermijd verlies van levens - Verhoog beschermingsniveau voor 100.000 huishoudens tussen 2005-2008	- Handhaaf bescherming op wettelijke veiligheidsnormen - Bekijk of normering nog in overeenstemming is met risico's en economische vervolgschade
Aanpak m.e.r.	- Intern opstellen richtlijnen door NEAS - Interne toets door NEAS - Consulteren omgeving	- Wettelijk: inspraak startnotitie en MER en adviezen door onafhankelijke Commissie m.e.r.. Adviezen zijn openbaar - RWS Tracé-m.e.r. centrum interne voorttoetsen RWS projecten
Planningscyclus	- CFMP met vrijwillig SEA; samenhangende set beleidsmaatregelen; iedere 5 jaar herzien - Strategisch plan met vrijwillig SEA; type maatregelen en locatie - Scheme design /ontwerp per maatregel met soms EIA (afhankelijk milieueffecten)	- PKB (=samenhangend pakket maatregelen met type maatregel en locatie) met strategisch MER (= nu plan-MER) - inrichtingsplan per maatregel met besluit-MER (indien m.e.r.-plichtig)
Budget	Nationaal budget voor onderhoud, bediening en nieuwbouw voor de kust en grote rivieren	Nationaal budget voor nieuwbouw; onderhoud en bediening voornamelijk uit lokale waterschapslasten



FOTO: SXC.HU

Hoogwater Gendtse Waard (NL)

NEDERLANDSE EN ENGELSE NORMEN

In Nederland worden verschillende veiligheidsnormen voor de dijken gehanteerd. Over het algemeen geldt: hoe groter de risico's en hoe hoger de waarde van het gebied, des te hoger de veiligheidsnorm. Zo heeft Rotterdam een bescherming van 1:10.000 per jaar, Zeeland 1:4.000 per jaar en gebieden langs de grote rivieren 1:1250 per jaar. Engeland kent indicatieve normen per type landgebruik 1:100 tot 1:300 per jaar langs de kust en 1:50 tot 1:200 langs de rivieren. Alleen London City heeft een hoge norm: 1:1.000 per jaar.

Onafhankelijke kwaliteitsborging

In Engeland voert EA de hoogwaterbeschermingsmaatregelen uit, en zet een stuurgroep en projectgroep op met andere overheden en wettelijke adviseurs. Daarbij worden adviesbureaus ingezet. De NEAS-ambtenaar stelt op basis van nationale richtlijnen per plan of project specifieke richtlijnen op voor intern gebruik. Deze worden niet bekendgemaakt naar omgeving of adviesbureau. Het adviesbureau wordt gaandeweg bijgestuurd door de NEAS-ambtenaar. NEAS voert de interne toetsen uit, en volgt en beoordeelt een project tot en met uitvoering en beheer door middel van monitoring en evaluatie. De adviezen en beoordelingen van NEAS zijn niet openbaar. De omgeving en het publiek worden wel regelmatig geraadpleegd, bijvoorbeeld bij de scoping en het eindrapport. Deze consultatie is informeel, schriftelijk en veelal aan de hand van vragenformulieren.

NEAS controleert de kwaliteit van de projecten. Bij grote en/of riskante projecten toetst bovendien de National Review Group van EA de projectresultaten nogmaals.

De in Nederland wettelijk bepaalde procedure en rol van de Commissie voor de m.e.r. geeft meer transparantie en openbaarheid. De Commissie heeft geen banden met initiatiefnemer of bevoegd gezag en kan daardoor onafhankelijk adviseren. Dit is uniek in Europa. De Commissie adviseert op twee

momenten in de procedure, beide malen rekening houdend met de inspraakreacties. Daarbij zijn de adviezen openbaar. Voor projecten van Rijkswaterstaat voert het interne Tracé/m.e.r.-Centrum bovendien nog interne voorttoetsen uit, waardoor er een continue kwaliteit nagestreefd kan worden van de plan-m.e.r.- naar de besluit-m.e.r.-fase.

Geconcentreerd versus gespreid

De EA voelt zich sterk verantwoordelijk voor het milieu en ziet het als integraal deel van haar werkzaamheden. Voor de primaire milieuzorg staat NEAS aan de lat. Een 60-tal mensen is in Engeland en Wales zeer druk de milieueffecten in al het werk van EA te beperken. Van verkenning tot beheer en onderhoud – zij zitten er steeds met hun neus bovenop. Zij bepalen vooraf of de verwachte effecten zo groot zullen zijn dat er een plan-MER en of besluit-MER moet komen, zij stellen mede de eisen aan uitbesteding op, volgen nauwlettend het werk van het adviesbureau, lezen ieder document en herschrijven dat zelfs soms. Maar ook bij ontwerp, uitvoering en beheer blijven zij alert, gaan het terrein in en geven advies. EA is bij alle plannen initiatiefnemer, NEAS zorgt voor een goede doorwerking van milieukennis en informatie van plan naar project, van ontwerp naar realisatie. Dit garandeert dat de afspraken aan het begin van een proces ook aan het eind gunstig uitpakken voor het milieu.

In Nederland hebben V&W en Rijkswaterstaat natuurlijk ook hun eigen verantwoordelijkheid voor het milieu, maar de initiatiefnemer wisselt nogal eens tijdens de rit. In de PKB/strategische m.e.r. voor Ruimte voor de Rivier was het kabinet initiatiefnemer. Voor de afzonderlijke uitvoeringsmaatregelen worden naast V&W ook waterschappen, gemeenten en provincies en zelfs een particulier bedrijf initiatiefnemer. Ook de organisatie wisselt. Voor de PKB/strategische m.e.r. is een tijdelijk projectbureau opgezet, dat nu is omgevormd tot een programmabureau dat de 39 uitvoeringsmaatregelen tot een goed einde moet gaan brengen. Het programmabureau maakt afspraken met de nieuwe initiatiefnemers en die voeren het vervolg uit. De initiatiefnemers hebben daarbij de vrijheid om binnen de randvoorwaarden (tijd, geld, hydraulisch) zelf invulling te geven aan een maatregel, en zij zullen daarover regelmatig rapporteren aan het programmabureau van het Ministerie.

De Commissie voor de m.e.r. is natuurlijk een continue factor zodra het vervolg m.e.r.-plichtige besluiten bevat. Dat biedt kwaliteitsgarantie op het gebied van waarborging van de milieubelangen. De Commissie zal bijvoorbeeld letten op de invulling van voldoende ruimtelijke kwaliteit in de afzonderlijke maatregelen.

Milieugarantie?

De milieugarantie is in de Engelse planningscyclus beter verankerd dan in Nederland. In Engeland wordt elke vijf jaar voor het waterbeheer een nieuwe planningscyclus doorlopen. De stappen in de cyclus worden aan milieueffectrapportage onderworpen. De m.e.r.-club van NEAS is gedurende de hele planningscyclus, tot en met de uitvoering, betrokken, doet de kwaliteitscontrole en controleert de implementatie van milieuafspraken uit een vorige fase.

In Nederland is de doorwerking en borging van de PKB naar de projecten projectmatig georganiseerd. Er is geen periodieke planningscyclus: we gaan

ENGELSE PLANNINGCYCLUS

In Engeland bestaat de 'flood protection' planningcyclus uit:

- 'Catchment Flood Management Plan' (CFMP): een integraal plan, een samenhangende set beleidsmaatregelen per stroomgebied (bijna 100) die elke vijf jaar wordt herzien. CFMP heeft een vrijwillige plan-m.e.r. (geen plicht).
- Strategy Plan' (nu ook 'Flood Risk Management Strategy' genoemd): een strategisch plan voor de komende honderd jaar met typen maatregelen en hun locatie. Er zijn meerdere strategische plannen per stroomgebied. SP heeft een vrijwillig plan-m.e.r. (geen plicht).
- 'Project plan/scheme design': een concreet ontwerp per maatregel. Projectplan is m.e.r.-plichtig.

28 uit van een eenmalige exercitie. Er is een projectorganisatie Ruimte voor de Rivier opgezet. Bij de organisatie van het project hoort de kwaliteitscontrole. Een van de kwaliteitscriteria is de invulling van de ruimtelijke kwaliteit. In 2006 heeft de projectorganisatie een commissie ruimtelijke kwaliteit (Q-team) opgezet. Deze commissie adviseert over de ruimtelijke kwaliteit van vervolgprojecten en toetst de invulling van de ruimtelijke kwaliteit in de plannen.

Initiatiefnemers van vervolgprojecten worden verder door de overeenkomst met het Ministerie contractueel gehouden aan de randvoorwaarden van hun project. Monitoring van vooral de programmabrede milieueffecten is nog niet volledig uitgedacht. Zo is de handreiking ruimtelijke kwaliteit voor de IJssel nog in de maak, terwijl er al projecten in verdere stadia van uitvoering zijn.

Meerwaarde plan-m.e.r.

Zowel in Engeland als in Nederland is men positief over de bijdrage van plan-m.e.r. aan de besluitvorming. Maar in beide landen wordt het kiezen van het juiste detailniveau en het opsplitsen van een aantal doelstellingen tussen plan-m.e.r. en besluit-m.e.r. erg lastig gevonden. Een strategisch MER richt zich idealiter op de strategische en onderscheidende factoren. In de praktijk vindt echter veel gedetailleerd onderzoek plaats. Verwacht wordt dat door meer ervaring op te doen vanzelf het geschikte detailniveau kan worden gevonden.

De ervaringen in beide landen tot nu toe zijn dat een plan-m.e.r. niet leidt tot een kortere procedure of sneller werken in de hieropvolgende besluit-m.e.r.-procedure. Wel worden mensen en organisaties door de uitvoering van plan-m.e.r. en besluit-m.e.r. van het hogere naar het lagere abstractieniveau geïnformeerd en meegenomen in het besluitvormingsproces. Door deze scoping (trechtering) op strategisch niveau treedt efficiëntie op en is bovendien samenhang tussen de afzonderlijke uitvoeringsmaatregelen geborgd.

In Nederland heeft de PKB Ruimte voor de Rivier een inperkende werking voor discussie en onderzoek in de vervolgpcedures. Omdat er in de PKB al een afweging tussen verschillende typen maatregelen en verschillende locaties heeft plaatsgevonden, hoeven bij de besluit-m.e.r.'s alleen alternatieven voor inrichting van één type maatregel op die ene locatie nader te worden onderzocht. Zo zal 'dijkversterking' als alternatief voor uiterwaardvergraving niet meer aan de orde komen. Ook gedetailleerd milieuonderzoek van te veel maatregelen, verschillende types en verschillende locaties wordt voorkomen.

Doordat er zowel bij plan- als besluit-m.e.r. inspraak plaatsvindt, is eenieder in de besluitvorming vroegtijdig goed op de hoogte van mogelijke alternatieven en milieuaspecten. Andere ideeën en standpunten zijn daardoor in een vroeg stadium ingebracht, hetgeen tot een breed gedragen beslissing heeft geleid.

Conclusies

Ondanks dezelfde Europese richtlijnen werken Engeland en Nederland op een andere manier met plan-m.e.r. en besluit-m.e.r. bij hoogwaterbescherming. Daar waar Nederland een relatief strakke wettelijke inkadering kent van de m.e.r.-procedure, werkt de Environment Agency in Engeland op een relatief pragmatische manier met plan-m.e.r. en besluit-m.e.r.. Op basis van de risico's van het project voor het milieu wordt besloten of er een plan-m.e.r. aan te pas komt, terwijl in Nederland de werkingssfeer van plan-m.e.r. formeel is vastgelegd.

Door de hoge mate van zelfstandigheid waarmee de Environment Agency kan optreden bij hoogwaterprojecten worden plan-m.e.r. en besluit-m.e.r. ook ingezet als milieuzorginstrument (doorwerking). In de aanleg- en beheerfase wordt daarbij teruggepakt op de uitgangspunten van het MER. Borging van milieu in de verschillende opeenvolgende fasen is zodoende goed geregeld. In de Nederlandse context van Ruimte voor de Rivier wordt doorwerking vooral geregeld via contractafspraken tussen het Ministerie en de trekkers van de uitvoeringsmaatregelen.

De zelfstandigheid van het Environment Agency heeft ook een nadeel. De kwaliteit van het MER is in hoge mate een zaak van EA zelf. De onafhankelijke Commissie voor de m.e.r. in Nederland levert een waardevolle bijdrage aan de kwaliteit van m.e.r.-projecten.

Op basis van onze gesprekken met onze Engelse bureaus komen we tot een aantal tips voor projectleiders van milieueffectrapportages:

- Denk na over doorwerking van plan-MER naar besluit-MER. Zorg voor continuïteit bij kwaliteitsborging, monitoring/evaluatie en bemensing van Plan-MER naar Besluit-MER.
- Zorg ervoor dat keuzes in het traject van het Plan-MER (scope, aannames enzovoort) worden gedocumenteerd en navolgbaar zijn, zodat volgende project-MER'en hierop kunnen terugvallen.
- Zorg voor onafhankelijke toetsing van het Plan-MER.
- Beperk het onderzoek tot een beperkt aantal strategische en onderscheidende effecten en kies daarvoor een passend detailniveau.
- Ga waar relevant ruimhartig om met plan-m.e.r.-plicht. Let daarbij vooral op milieurisico's, toegevoegde waarde voor besluitvorming en duurzaamheid.