



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Waterbeheerprogramma Aa en Maas 2022–2027

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

20 mei 2021 / projectnummer: 3445



1 Advies in het kort

Het waterschap Aa en Maas wil een nieuw waterbeheerprogramma (WBP) vaststellen voor de periode 2022 tot 2027, aansluitend op het huidige waterbeheerplan 2016–2022. Daarin legt het waterschap haar doelen vast voor waterveiligheid (veilig water), waterkwantiteit (voldoende water) en waterkwaliteit (schoon water) en de maatregelen die daarvoor nodig zijn. Voor de te maken strategische keuzes in het WBP is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. In dit advies spreekt de Commissie voor de milieueffectrapportage zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Wat blijkt uit het MER en het ontwerp-WBP?

Een aantal voor het MER belangrijke onderdelen staan niet in het MER maar in het ontwerp van het WBP zelf. Deze documenten moeten daarom in samenhang worden gelezen.

Het ontwerp-WBP beschrijft voor de belangrijkste waterthema's (waterveiligheid, waterkwantiteit, waterkwaliteit) én voor diverse andere water gerelateerde thema's (zoals klimaatadaptatie, natuur, gezondheid, energietransitie) de huidige toestand, trends en ontwikkelingen en de ambities voor de toekomst. Daaruit blijkt dat in de komende planperiode vooral aandacht nodig is voor waterkwaliteit, verdrogingsbestrijding en klimaatbestendigheid (droogte en wateroverlast).

Het WBP bevat geen ingrijpende nieuwe besluiten. Het is een 'doorlopend programma' waarmee de koers van het waterschap iedere zes jaar wordt vastgesteld. Het MER beschrijft geen alternatieven voor grote aanpassingen van het beleid, maar onderzoekt vooral de effecten van mogelijke accentverschillen in de eerder ingezette koers, in de vorm van nieuwe manieren om gezamenlijk met externe partijen doelen te behalen.

Het MER laat per thema zien in hoeverre knelpunten met (voortzetting van) het huidige beleid van het waterschap opgelost kunnen worden en welke extra instrumenten en activiteiten ingezet kunnen worden om effectiever bij te dragen aan de gestelde doelen. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen een extra inzet van het waterschap zelf (pakket A), intensiever samenwerken met andere partijen (pakket B) en het stimuleren en faciliteren van derden (pakket C). Uit het MER blijkt dat de extra inzet van het waterschap, op onderdelen in samenwerking met andere partijen, voornamelijk positieve effecten op natuur en milieu hebben. Het MER beschrijft ook de kosten van de verschillende opties. In het 'voorkeursalternatief' is per thema gekozen voor voortzetting van het huidige beleid, al of niet aangevuld met extra activiteiten uit de pakketten A, B en C.

Wat is het advies van de Commissie?

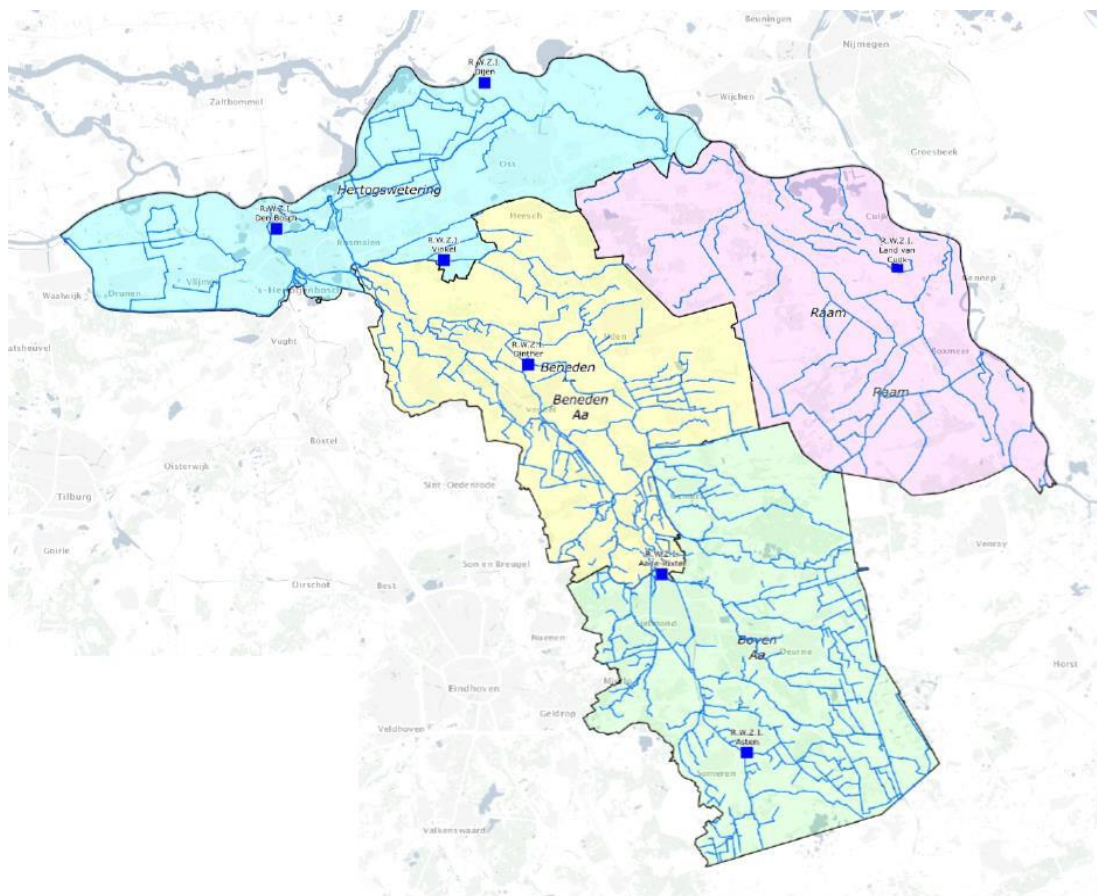
Het MER en het ontwerp-WBP zijn beide goed leesbaar, helder van structuur en voorzien van duidelijke en verhelderende illustraties en tabellen. Ondanks de veelheid aan onderwerpen zijn zowel het ontwerp-WBP zelf als het MER relatief beknopt.

De Commissie is van oordeel dat het MER de essentiële informatie bevat om een besluit te kunnen nemen over het waterbeheerprogramma waarin het milieubelang volwaardig wordt meegewogen.

De notitie reikwijdte en detailniveau, het advies van de Commissie daarover en het MER hebben een herkenbare rol gespeeld in de totstandkoming van het WBP. Het werken met de mogelijke maatregelpakketten per thema in het MER geeft besluitvormers en belanghebbenden inzicht in keuzemogelijkheden en de effecten daarvan. Hierdoor kan per thema een afweging gemaakt worden en kan deze – op basis van monitoring – indien nodig worden bijgesteld.

De Commissie merkt op dat het MER geen samenvatting bevat, hoewel dit volgens de Wet milieubeheer een verplicht onderdeel is. Daarnaast is een deel van de voor het MER relevante informatie, over de huidige situatie, trends en ambities, alleen in het ontwerp-WBP opgenomen. Dit maakt dat het voor bestuurders en belanghebbenden lastig kan zijn om snel overzicht te krijgen van de belangrijkste conclusies van het MER. De Commissie beveelt aan om voor de besluitvorming en communicatie over het WBP te zorgen voor een publieksvriendelijke samenvatting van het MER en het waterbeheerprogramma (WBP) tezamen.

In hoofdstuk 2 licht de Commissie haar beoordeling toe en geeft ze aandachtspunten voor het vervolgtraject.



Figuur 1: Beheergebied van het waterschap Aa en Maas (bron: MER). De kleuren geven de 4 districten aan, de blauwe blokjes de 7 rioolwaterzuiveringsinstallaties.

Achtergrond

Het waterschap Aa en Maas stelt een waterbeheerprogramma op voor de periode 2022 tot 2027. Waterschappen stellen op grond van de Waterwet elke zes jaar een waterbeheerplan op. Na inwerking van de Omgevingswet (naar verwachting in 2022) zal worden gesproken over een waterbeheerprogramma in plaats van een waterbeheerplan. Het waterschap Aa en Maas heeft hier al op geanticipeerd. In het waterbeheerprogramma worden onder andere maatregelen opgenomen op het gebied van waterveiligheid, waterkwantiteit en waterkwaliteit. Het waterschap heeft gekozen om een plan-MER op te stellen, omdat zij verwacht dat dit instrument van waarde zal zijn in het planproces en voor de besluitvorming.

Waarom een advies?

De onafhankelijke Commissie m.e.r. is bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. De Commissie schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval het Algemeen Bestuur van het waterschap Aa en Maas – besluit over het waterbeheerprogramma. De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt door nummer [3445](#) op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op het advies

De Commissie wil met onderstaande aanbevelingen een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de verdere besluitvorming. De opmerkingen in dit hoofdstuk hebben geen betrekking op essentiële tekortkomingen.

2.1 Het waterbeheerprogramma en de rol van m.e.r.

De Commissie constateert dat het ontwerp-WBP en het MER elkaar goed aanvullen, en daarom in samenhang met elkaar moeten worden gelezen. Informatie over de huidige situatie en autonome ontwikkeling, doelstellingen, knelpunten en te nemen maatregelen staat vooral in het ontwerp-WBP. Het MER gaat vooral in op de vraag *hoe* het waterschap zelfstandig en al dan niet in samenwerking met andere partijen, de gestelde doelen kan bereiken.

Huidige situatie en doelstellingen WBP

Het ontwerp-WBP gaat uit van drie '(deel)programma's': waterveiligheid, klimaatbestendig en gezond watersysteem en afvalwaterketen. Voor elk (deel)programma is systematisch een overzicht gegeven van de ambities (streefbeeld 2050), de huidige situatie en autonome ontwikkeling (inclusief de rol die het vigerende beleid daarin speelt) en doelen voor de planperiode. Op basis van de analyse hiervan is per thema vastgesteld hoe groot de opgave is, oftewel welke knelpunten opgelost moeten worden. Deze opgave is duidelijk en waar mogelijk gebiedspecifiek en kwantitatief beschreven. Hieruit blijkt bijvoorbeeld dat de doelen voor waterkwaliteit met de huidige maatregelen niet gehaald worden en dat de verdrogingsbestrijding in natuurgebieden achterblijft bij de ambities.

Op basis hiervan zijn in het ontwerp-WBP maatregelen en activiteiten voor de planperiode opgenomen en is aangegeven hoe deze gemonitord zullen worden. Vervolgens is voor de water gerelateerde thema's duurzaamheid, circulaire economie, klimaat en energie

aangegeven welke activiteiten het waterschap onderneemt om bij te dragen aan deze maatschappelijke opgaven. De in het ontwerp-WBP beschreven 'voornemens' bestaan daarmee deels uit voortzetting van bestaand beleid en deels uit nieuwe initiatieven.

Rol van het MER

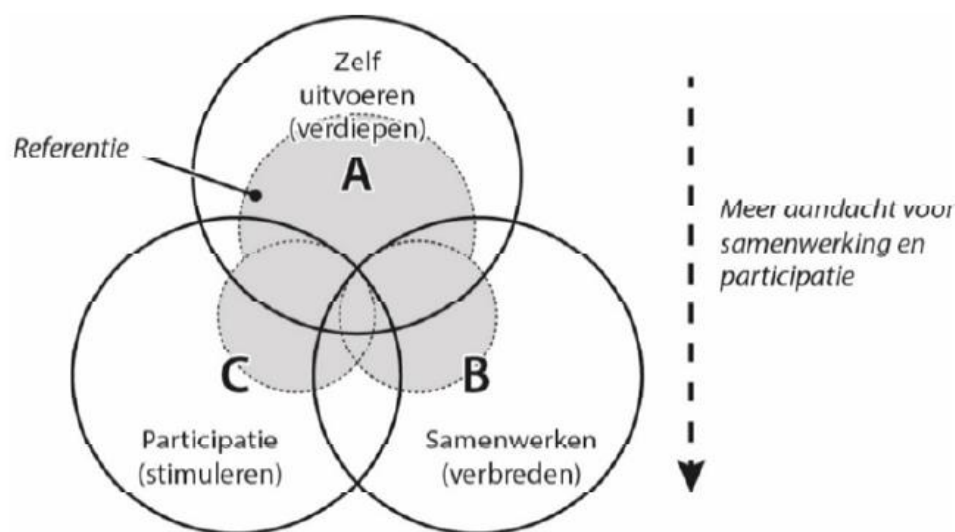
Het MER laat per thema zien wat nodig is om aan de traditionele waterschapstaken te voldoen en beschrijft alternatieven voor maatregelen en activiteiten die daaraan toegevoegd kunnen worden. Een groot deel van deze maatregelen en activiteiten maken overigens al deel uit van het vigerende beleid (volgens het WBP 2016–2022). Hiermee wordt vooral verkend hoe het waterschap haar instrumenten kan inzetten om een bijdrage te leveren aan maatschappelijke thema's, ook als deze niet direct tot het traditionele takenpakket van het waterschap behoren. Van deze 'alternatieve maatregelpakketten' per thema beschrijft het MER het doelbereik, de milieueffecten én de kosten. In het 'voorkeursalternatief' is per thema gekozen voor voortzetting van het huidige beleid, al of niet aangevuld met extra activiteiten uit de pakketten A, B en C (zie kader).

Voor het onderdeel 'klimaatrobuust watersysteem' geldt bijvoorbeeld dat huidige maatregelen worden voortgezet en aangevuld worden met maatregelen uit pakket A (bv aanvulling grondwater, infiltratievoorzieningen, extra stuwen), pakket B (bv water vasthouden op de Maashorst) en pakket C (informerende grondgebruikers over droogte en wateroverlast). Voor het onderdeel waterzuivering worden de huidige maatregelen aangevuld met extra zuiveringsstappen met het oog op medicijnresten en andere stoffen (pakket A), samenwerken bij de bron aanpak van medicijnresten en microplastics (pakket B) en stimuleren van bewustwording (pakket C). Voor het onderdeel natuur wordt vooral extra ingezet op samenwerking met verschillende partijen om verdroging in natuurgebieden te bestrijden (pakket B).

2.2 Referentie, alternatieven en effectbeoordeling

In het MER wordt onderscheid gemaakt tussen het 'referentiepakket' en de maatregelpakketten A, B en C. Het referentiepakket, continuering van het tot nu toe vastgestelde en/of wettelijk vereiste beleid, is in het MER niet uitgebreid beschreven, maar is wel goed uit het ontwerp-WBP af te leiden.

De pakketten A, B en C bevatten per thema aanvullende maatregelen en activiteiten, die uitgaan van verschillende sturingsfilosofieën, zoals schematisch weergegeven in figuur 2.



Figuur 2: Verhouding tussen de referentie en alternatieve pakketten A, B en C (bron: MER)

Pakket A, 'zelf uitvoeren en reguleren van waterschapstaken', lijkt grotendeels overeen te komen met het referentiepakket, met enige accentverschillen. Het onderscheid tussen beide komt in het MER niet altijd scherp tot uitdrukking.

Pakketten B en C laten zien hoe het waterschap doelen kan bereiken door (meer) samen te werken met andere partijen, bijvoorbeeld in gebiedsontwikkeling.¹ Doordat deze analyse per thema is uitgevoerd, kan het bestuur per thema kiezen om meer of minder elementen uit de pakketten B en C toe te voegen aan het pakket A. Mede op basis van de vergelijking van de pakketten op doelbereik, effecten en kosten is een 'voorkeursprogramma' samengesteld. Doordat effecten en kosten per thema zijn beschreven kan ook later – bijvoorbeeld op basis van tussentijdse monitoring en evaluatie – gekozen worden om elementen toe te voegen of te schrappen. Het draagt daarmee bij aan een flexibel en adaptief programma, waarvoor monitoring een belangrijk instrument is. Het MER gaat niet uitgebreid in op monitoring, maar ook hierin wordt in het ontwerp-WBP wel voorzien.

De Commissie plaatst enkele kanttekeningen bij de 'alternatieven' en de beoordeling daarvan:

- Uit het MER is niet goed af te leiden hoe het voorkeursprogramma tot stand is gekomen. Gesteld wordt dat keuzes gemaakt zijn door de 'dossierhouders', maar het is onduidelijk welke criteria hierbij zijn gehanteerd en welke andere partijen hierbij betrokken zijn geweest. De Commissie beveelt aan om bij de besluitvorming – bijvoorbeeld in de in hoofdstuk 1 van dit advies genoemde samenvatting – uit te leggen hoe de keuze voor het voorkeursprogramma tot stand is gekomen en welke afwegingen daarbij zijn gemaakt.
- De effectscores in de tabellen zijn vooral tot stand gekomen door middel van expert judgement. Dit is op zichzelf begrijpelijk, gezien het strategische karakter van de te maken keuzes. Het is echter wel belangrijk dat de effectscores voorzien zijn van een

¹ De alternatieven beschrijven hiermee niet per definitie 'de hoeken van het speelveld', zoals bedoeld in het advies voor reikwijdte en detailniveau van het MER. Dit is begrijpelijk, aangezien het WBP feitelijk een doorlopend programma is en de evaluatie van het vigerende beleid en de doelstellingen geen aanleiding geeft tot grote beleidswijzigingen.

heldere toelichting op de methodiek.² Dit zorgt ervoor dat de kwalitatieve (en kwantitatieve) beoordelingen navolgbaar en qua methodiek herhaalbaar zijn, zodat toekomstige beoordelingen goed vergelijkbaar zijn. De effectbeoordelingen zijn in het MER wel voorzien van een heldere redenatie, maar het is niet altijd duidelijk hoe een effectscore tot stand is gekomen.

De Commissie beveelt aan om voor monitoring zoveel mogelijk aan te sluiten bij landelijke en regionale systematieken en kennisprogramma's, bijvoorbeeld in het kader van het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie (DPRA). Het gebruik van uniforme instrumenten, zoals stresstesten en de klimaateffectatlas, draagt bij aan het landelijk monitoren van deze thema's. Ook de website '[Brabant inZicht](#)' geeft al veel informatie, onder andere over de toestand en voortgang ten aanzien van de KRW-doelen.

² Welke criteria zijn gehanteerd, wat zijn de gebruikte expertises van deskundigen, welke groepsgrootte en opzet en welke bronnen zijn hierbij gebruikt.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing

Toetsing door de Commissie

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het MER de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval als aanvullende informatie in haar ogen kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert de Commissie de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, voordat het besluit wordt genomen. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

drs. Pieter Jongejans (secretaris)

drs. Allard van Leerdam

ir. Enrico Moens

dr. Michiel van Pelt

drs. Marieke van Rhijn (voorzitter)

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Vaststelling van het waterbeheerprogramma 2022–2027 (conform de Omgevingswet).

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. De bijlagen C en D bij het Besluit milieueffectrapportage geven aan om welke [activiteiten](#) het gaat. Voor deze procedure zijn geen specifieke m.e.r. (beoordelings)–plichtige activiteiten benoemd. Het waterschap heeft gekozen voor het opstellen van een plan–MER, ter ondersteuning van de besluitvorming door het Algemeen Bestuur.

Bevoegd gezag besluit

Algemeen Bestuur van het Waterschap Aa en Maas.

Initiatiefnemer besluit

Dagelijks Bestuur van het Waterschap Aa en Maas.

Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?

Het bevoegd gezag heeft de Commissie niet in de gelegenheid gesteld om zienswijzen en adviezen bij haar advies te betrekken.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3445](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage
A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e mer@eia.nl
w commissiemer.nl

