



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Regionaal Programma Water en Bodem

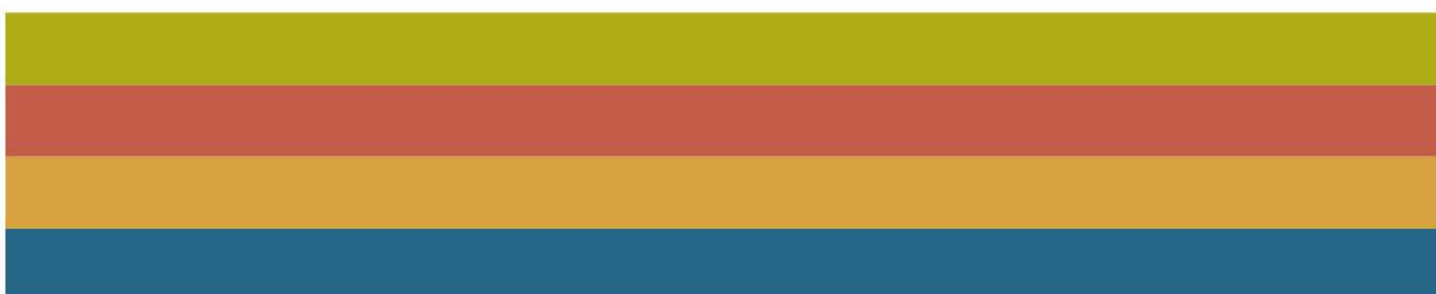
Voorlopig toetsingsadvies over het milieueffectrapport

15 juni 2021 / projectnummer: 3480



35 JAAR

onafhankelijk en deskundig advies



1 Advies over het MER in het kort

De provincie Noord-Brabant wil een nieuw Regionaal Water en Bodem Programma (RWP)¹ vaststellen voor de periode 2022 tot 2027. Dit programma laat zien hoe de provincie de komende jaren verder gaat werken aan voldoende, schoon en veilig water, een vitale bodem en klimaatadaptatie. De ambitie is om in 2050 een klimaatbestendig en veerkrachtig water- en bodemsysteem te hebben dat bestand is tegen extremen. De draagkracht van het water- en bodemsysteem is daarbij leidend voor het gebruik.

Voor het besluit over het RWP is een milieueffectrapport (MER) opgesteld.² De provincie Noord-Brabant heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna 'de Commissie') gevraagd te adviseren over het MER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Wat blijkt uit het MER?

Het MER start met beschrijving van huidige toestand van het water- en bodemsysteem: dit blijkt op veel punten overbelast en overgeëxploiteerd, waardoor functies als natuur, landbouw en leefmilieu niet goed ondersteund worden. Het MER stelt dat een forse inspanning nodig is om dit systeem op orde te krijgen, zeker in het licht van klimaatverandering. Aan de hand van vier alternatieven³ is onderzocht hoe verschillende werkwijzen, waarin is gevarieerd in rol en houding van de provincie, de doelen binnen bereik kunnen brengen.

Het innemen van een ondersteunende en stimulerende rol draagt weinig bij aan de doelen en leidt tot weinig positieve effecten op het milieu, zo staat in het MER. Een sturende en actieve rol van de provincie draagt wel positief bij aan de doelen en leidt tot positieve scores op nagenoeg alle milieuthema's. De beoordeling van de alternatieven laat ook zien dat systeemherstel de belangrijkste maatregel is voor alle opgaven. Deze is het meest effectief wanneer er gebiedsgericht gewerkt wordt en samen met de partners binnen de gebieden.

Het voorkeursalternatief is een combinatie van maatregelen uit de eerste drie alternatieven om bij beperkte middelen (zowel financieel als de inzet van beschikbare instrumenten) toch tot een goed doelbereik te komen. Voor vier van de vijf opgaven wordt het doelbereik hiermee voldoende geacht. Een uitzondering is de opgave 'schoon water' omdat de doelen voor de Kaderrichtlijn Water niet in 2027 bereikt zijn.

Wat is het advies van de Commissie?

Er is veel aandacht besteed aan het presenteren van informatie in het RWP. Het resultaat is een overzichtelijk RWP en bijbehorend programma. De zogenoemde praatplaat draagt met helder taalgebruik bij aan het informeren van geïnteresseerden.

Door de samenhang binnen het water- en bodemsysteem toe te lichten en te laten zien welke factoren van belang zijn om knelpunten op te lossen, maakt het MER duidelijk waar de

¹ *Ontwerp regionaal water- en bodem programma Provincie Noord-Brabant 2022-2027.*

² *Regionaal programma water en bodem Plan-MER Provincie Noord-Brabant.* Witteveen+Bos, 15 februari 2021.

³ Zie ook figuur 1 van dit advies.

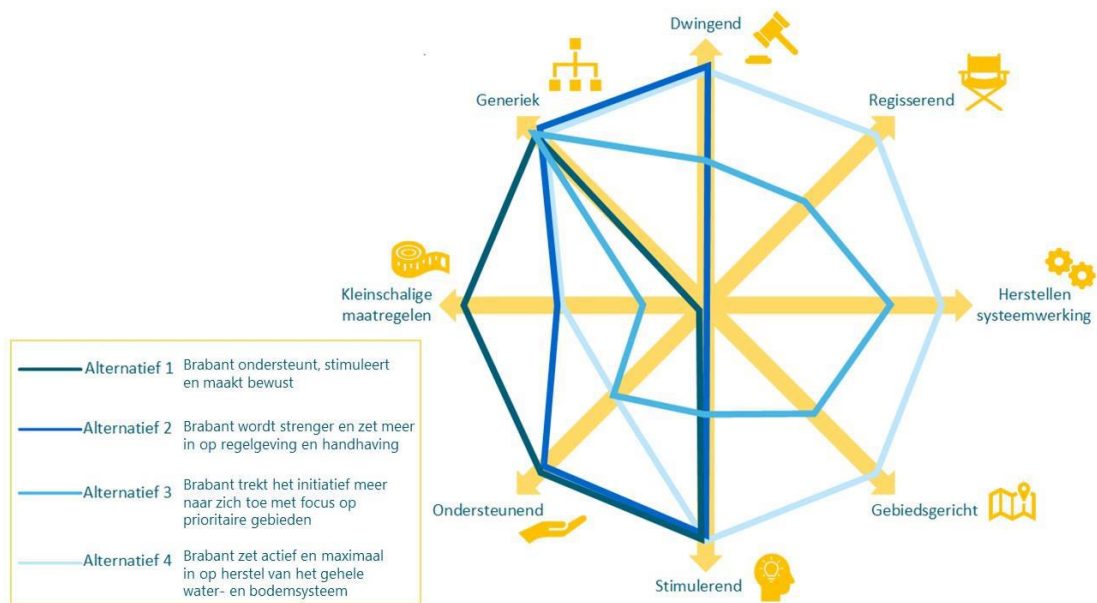
grootste uitdagingen zich voordoen. De alternatieven zijn vervolgens gebruikt om te onderzoeken wat een goede strategie is om de doelen te bereiken.

De Commissie signaleert bij de toetsing van het MER echter nog een aantal tekortkomingen. Zij acht deze informatie essentieel voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming over het RWP. Het gaat om de volgende punten:

- **Sectoraal programma in een integrale context** Het RWP is één van de sectorale programma's waarin het omgevingsbeleid voor Noord-Brabant is uitgewerkt. De manier waarop integraliteit binnen en tussen deze programma's geborgd wordt, is niet duidelijk terwijl dit wel relevant is voor de uiteindelijke effecten van het plan.
- **Doelen moeten concreet en duidelijk zijn** Het RWP benoemt wat het wil bereiken in termen van 'voldoende', 'op termijn', 'in balans' en 'op orde'. Wanneer er sprake is van 'voldoende' grondwater voor natuur of wanneer de bodem als 'vitaal' is aan te merken is echter niet concreet gemaakt. Meer precies gedefinieerde en bij voorkeur kwantitatieve doelen voor 2027 en 2050 zijn nodig om te kunnen bepalen in hoeverre de alternatieven hier aan bijdragen, waar monitoring zich op moet richten en om het RWP door te laten werken in vervolgbesluiten.
- **Conclusies doelbereik maatregelen en verbetering ten opzichte van huidige situatie** De dashboard-metertjes zijn op twee manieren gebruikt: voor de absolute beoordeling van de huidige situatie en voor het relatieve oordeel over het doelbereik. Dit, in combinatie met korte onderbouwing leidt tot een aantal onduidelijkheden:
 - De presentatie van het doelbereik suggereert de bereikte situatie in 2027 weer te geven, terwijl dit niet het geval is.
 - Welke maatregelen hebben wel en niet een plek gekregen in het voorkeursalternatief en op welke manier versterken deze elkaar?
 - Waarom leidt het voorkeursalternatief op alle opgaven tot dezelfde bijdrage aan de doelen volgens de meters, terwijl de tekst meer nuancering kent?
 - Waar staat de provincie in 2027 en in 2050 voor elk van de vijf beleidsopgaven op basis van het voorkeursalternatief?
- **Navolgbare en herhaalbare beoordeling milieueffecten** De op expert judgement gebaseerde effectbeoordeling is onvoldoende toegelicht. Ook ontbreekt een omschrijving van informatie of uitgangspunten die bij de beoordeling zijn meegenomen. De conclusies in de effectbeoordeling zijn hierdoor onvoldoende navolgbaar.

De Commissie adviseert deze informatie in een aanvulling op het MER op te nemen, en dan pas een besluit te nemen over het RWP.

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



Figuur 1 Alternatieven in het MER (bron: MER)

Achtergrond en doel van het RWP

Het Regionaal Programma Water en Bodem (RWP) volgt het huidige Provinciaal Milieu- en Water Plan 2016 – 2021 (PMWP) op voor de onderdelen van het waterbeleid en een deel van het bodembeleid. De Omgevingsvisie 'De kwaliteit van Brabant – visie op de Brabantse leefomgeving' bevat de ambitie van de provincie en is het overkoepelend en leidend kader voor het RWP. Het RWP geeft voor het thema water en bodem nadere uitwerking en invulling aan de omgevingsvisie. Het RWP treedt in werking op 1 januari 2022 onder de Omgevingswet.⁴

Samen met de Visie Klimaatadaptatie vormt het RWP het kader voor de uitvoering van de wettelijke taken en de doelen uit de Brabantse Omgevingsvisie. Het RWP biedt waterschappen en gemeenten een kader voor hun eigen beleid.

Waarom een advies?

De provincie Noord-Brabant gebruikt de m.e.r.-procedure vrijwillig om weloverwogen keuzes te maken voor het RWP, zo staat in het plan-MER. De provincie Noord-Brabant heeft de Commissie gevraagd te adviseren over de inhoud van het MER.

Rol van de Commissie

De Commissie is onafhankelijk, 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. Ze schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval de provincie Noord-Brabant – besluit over het RWP.

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 [3480](#) op www.commissiener.nl in te vullen in het zoekvak.

⁴ De Commissie wijst er op dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 27 mei 2021 het Parlement heeft geïnformeerd dat de inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet verschoven wordt naar 1 juli 2022. Kamerstuk 33-118, nr. 190, 27 mei 2021.

2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en geeft zij adviezen voor de op te stellen aanvulling. Deze adviezen zijn opgenomen in een tekstkader. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel om het milieubelang volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming door de provincie.

In de tekst wordt ook een aantal aanbevelingen gedaan. Deze zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming, nu en in de toekomst, te verbeteren.

MER goed gebruikt in alternatievenonderzoek

De provincie is er goed in geslaagd om de opgaven voor het overbelaste water- en bodemsysteem helder in beeld te brengen, zowel in het MER als in het RWP en de bijbehorende praatplaat. Na de beschrijving van de huidige situatie, de autonome ontwikkelingen en de opgaven is voor de lezer de noodzaak van maatregelen duidelijk, en ook dat dit een forse inzet vraagt van alle betrokkenen.

De alternatieven zijn vervolgens gebruikt om te onderzoeken welke verschillende werkwijzen en benaderingen de provincie kan volgen en tot welke milieueffecten ze leiden.

De vier alternatieven in het MER

- *Alternatief 1: Brabant gaat door met wat het al doet, ondersteunt, stimuleert en maakt bewust. Dit alternatief zet in op kleinschalige maatregelen, generiek beleid, ondersteunend en stimulerend.*
- *Alternatief 2: Brabant wordt strenger en zet meer in op provinciale bevoegdheden en handhaving dan in alternatief 1.*
- *Alternatief 3: Brabant trekt in dit alternatief het initiatief meer naar zich toe met focus op prioritaire gebieden. Ten opzichte van 1 en 2 betekent dit: meer regie bij de provincie en meer inzet op systeemherstel.*
- *Alternatief 4: Brabant zet actief en maximaal in op herstel van het gehele water- en bodemsysteem. Ten opzichte van 3 gaat dit alternatief verder: grootschalig systeem herstel en sterker de regierol pakkend.*

Een actieve gebiedsgerichte benadering gericht op het gehele water- en bodemsysteem levert het beste resultaat op: zowel in termen van doelbereik als in positieve effecten op het milieu. In deze gebiedsgerichte benadering wordt de inzet van de provincie gebundeld met die van andere overheden (waterschappen en gemeenten) en beheerders (bijvoorbeeld vanuit natuur en landbouw). De actieve benadering toont zich onder andere in de bereidheid om functies die op een bepaalde locatie grote schade berokkenen aan het water- en bodemsysteem of aan de mogelijkheden voor klimaatadaptatie, te helpen verplaatsen.

Het MER heeft dit vertaald naar een gecombineerd alternatief waarmee het grootste doelbereik wordt gehaald (een combinatie van alternatief 1, 2 en 4, met een gebiedsgerichte benadering rondom het gehele Brabantse natuurnetwerk, over 100.000 hectare). Dit is echter niet het voorkeursalternatief, omdat met de beschikbare middelen en capaciteit de provincie de gebiedsgerichte benadering alleen haalbaar acht voor een zone rondom het Natura2000 netwerk en de natte natuurparels (dit betreft 27.000 ha, zie bladzijde 118 van het MER). Met deze tussenstap, van alternatieven via beste alternatief naar voorkeursalternatief, laat het MER zien welke verschillende overwegingen bepalend zijn geweest om tot het programma te komen.

2.1 Sectoraal programma in een integrale context

Samenhang tussen sectorale programma's

Het RWP is één van de sectorale programma's die invulling geven aan de integrale Omgevingsvisie van de provincie Noord-Brabant. Deze programma's worden afzonderlijk opgesteld. De Commissie mist in het RWP een toelichting op de samenhang van de verschillende provinciale programma's.

Deze samenhang is belangrijk omdat doelen en maatregelen uit de verschillende programma's elkaar zullen beïnvloeden. Zo maakt het RWP keuzes over maatregelen rond 'natuurparels', terwijl het toekomstige provinciale programma Natuur doelen voor het Brabants Natuurnetwerk gaat vastleggen. Het provinciale beleidskader Landbouw en Voedsel 2030⁵ gaat over de transitie van de landbouw- en voedselketen die voor een belangrijk deel is ingegeven door de problemen met bodem, water en klimaatadaptatie. Waarom het RWP er vanuit lijkt te gaan dat er géén landbouwtransitie plaats gaat vinden is in dat kader niet duidelijk.

Ook is er een samenhang met de energietransitie, specifiek de mogelijkheden voor toepassing van OBES en GBES⁶ binnen de provincie. Deze samenhang wordt in paragraaf 6.1 van het MER niet benoemd. Naast provinciale programma's zijn ook programma's van andere partijen, zoals de regionale waterprogramma's van de waterschappen of de Deltabeslissingen van het Rijk in dit kader relevant.

De Commissie adviseert om, voorafgaand aan besluitvorming, in een aanvulling op het MER:

- De samenhang tussen RWP en andere sectorale programma's in beeld te brengen, zowel van de provincie zelf als van andere partijen zoals de waterschappen en het Rijk.
- Maak duidelijk voor welke onderwerpen het RWP randvoorwaarden stelt of kaders biedt aan deze programma's en vice versa.

De status en doorzettingskracht van het RWP

'De bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor het realiseren van de beleidsopgaven rondom water en bodem liggen bij verschillende partijen.', zo staat in het RWP. Het MER laat met het alternatievenonderzoek zien dat de provincie verschillende rollen in kan nemen. Alternatief 1 is daarin vooral stimulerend terwijl de andere alternatieven zowel stimulerend, dwingend en soms ook regisserend zijn, zie figuur 1. Wat nog onvoldoende helder is, is op welke onderwerpen de provincie daadwerkelijk kan sturen, al dan niet samen met partners in de gebieden.

In dat kader moet ook helder zijn wat de status van (uitspraken in) het RWP is, wat dit betekent voor andere partijen en daarmee ook voor de onderlinge samenwerking. Een programma onder de Omgevingswet is immers alleen bindend voor het vaststellende

⁵ *Notitie Reikwijdte en Detailniveau. Beleidskader Landbouw en Voedsel 2030.* Provincie Noord-Brabant, maart 2021.

⁶ Open Bodem Energie Systemen (warmte- koude opslag) en Gesloten Bodem Energie Systemen (bodemwarmtewisselaar). Bij OBES is gedurende de gehele bedrijfsduur sprake van afvalwater. Bij GBES ontstaat alleen afvalwater bij installatie van het systeem.

bestuursorgaan. Ook moet duidelijk zijn in hoeverre uitspraken in het RWP een plek krijgen in bijvoorbeeld de provinciale omgevingsverordening.⁷

De Commissie beveelt daarom aan om, voor iedere beleidsopgave, af te pellen welke taken en bevoegdheden de provincie heeft, wat dit betekent voor wat het RWP over deze onderwerpen vastlegt en hoe dit doorwerkt.⁸ Dit vormt een nadere toelichting op de figuur in het RWP waarin op hoofdlijnen de rol en invloed van de provincie, partners en gebruikers is weergegeven.⁹ Voor het MER betekent dit dat hieraan gekoppelde (on)zekerheden voor het bereiken van doelen en gevolgen voor het milieu beter in beeld gebracht kunnen worden.

Hieronder licht de Commissie dit aan de hand van twee voorbeelden toe.

- Als eerste voorbeeld de balans in de grondwatervoorraad en specifiek de grondwateronttrekkingen. De provincie is bevoegd gezag voor de hiervoor benodigde vergunningen vanuit de Waterwet (drinkwater en industrie). Berekening en andere kleinere onttrekkingen vallen onder de verantwoordelijkheid van de waterschappen, waarbij er tot nu toe geen sturing plaats vindt op totale onttrekkingshoeveelheden. Het is nu niet duidelijk hoe het ingestelde onttrekkingsplafond van 250 miljoen m³ grondwater kan worden gehandhaafd, terwijl via berekening voor de landbouw mogelijk ook nog 50 tot maximaal 90 miljoen m³ grondwater wordt onttrokken.¹⁰ Dit terwijl er alleen voor natuur al een extra grondwateraanvulling noodzakelijk is in de orde van 350 m³.^{11, 12}
- Het tweede voorbeeld gaat over bodemenergiesystemen. Naast strategisch beleid heeft het RWP ook deels een operationeel karakter. Het RWP geeft bijvoorbeeld aan hoe invulling wordt gegeven aan de bevoegdheid om vergunningen voor bodemenergiesystemen te verlenen, nieuw beleid ten opzichte van de vigerende Beleidsregel grondwaterbeheer. Bijlage 5 van het RWP bevat de randvoorwaarden voor bodemenergiesystemen. In bijlage 6 van het RWP zijn kaarten opgenomen met een voorstel voor maximale boordieptes en maximale dieptes waar andere circulatievloeistoffen dan puur water zijn toegestaan. Wat de effecten van de voorgestelde voorwaarden zijn voor de energietransitie en CO₂-uitstoot is in het MER echter niet beoordeeld.

2.2 Doelen moeten concreet en duidelijk zijn

Hoofdstuk 2, 3 en 4 van het MER maken duidelijk dat de opgave naar een vitaal en klimaatadaptief water- en bodemsysteem fors is. De provincie erkent dit en stelt dat er een 'schip bovenop' gedaan moet worden, waarbij de mate waarin wel verschilt per beleidsopgave. Er wordt prioriteit gelegd bij het behalen van de KRW-doelen ten aanzien van

⁷ In een zienswijze op het RWP wijst de Brabantse Milieufederatie erop dat in de ontwerp Omgevingsverordening (<https://www.brabant.nl/actueel/ter-inzages/ontwerp-omgevingsverordening-noord-brabant>) het beregeningsbeleid van de provincie ongewijzigd is ten opzichte van het vigerende beleid, terwijl het RWP zich 'watervoorraad in balans' tot doel stelt.

⁸ Verschillende zienswijzen wijzen op het belang van maatwerk waarin lokale kenmerken en verantwoordelijkheden gerespecteerd worden.

⁹ Zie bladzijde 56 van het RWP.

¹⁰ Verschillende zienswijzen wijzen erop dat meer inzicht in de gevolgen van berekening op de grondwaterstand nodig is.

¹¹ *Een verkenning naar de Watervraag van de Noord-Brabantse Natuur*, Stuurman *et al.*, Deltares, 2020.

¹² Het Nationaal Waterprogramma stelt dat de aanpak van droogte op de hoge zandgronden een urgente opgave is, waarvoor als voornemen 'actief grondwateraanvulling' is opgenomen.

waterkwaliteit en grondwatervoorraad in balans in 2027. Voor de beleidsopgave waterveiligheid is in de huidige situatie al sprake van een 'matig tot voldoende situatie'.

Om te kunnen bepalen in hoeverre de alternatieven, en specifiek het voorkeursalternatief, bijdragen aan het aanpakken van de urgente problematiek moeten de doelen duidelijk en concreet zijn. Ook moet duidelijk zijn welk deel van de doelen al wordt gerealiseerd door bijvoorbeeld bestaand beleid. Monitoring moet vervolgens zichtbaar maken wat de resultaten van het RWP zijn. Om te kunnen beoordelen of bijsturing nodig is moeten meetgegevens vergeleken kunnen worden met een concreet doel.

Vertaal algemene termen naar concrete normen en doelen

In het MER zijn voor elk van de vijf beleidsopgaven meerdere doelen geformuleerd. Deze doelen zijn vooral in algemene termen geformuleerd, bijvoorbeeld 'voldoende grondwater voor natuur' en 'Brabant heeft een klimaatbestendige en waterrobuuste inrichting'. Sommige van deze doelen zijn concreet doordat ze relateren aan vastgestelde normen, denk aan de Kaderrichtlijn Water (basis op orde voor het grond- en oppervlaktewater) en de Waterwet (bescherming tegen overstromingen).

Voor de beleidsopgave Vitale bodem is het doel echter onvoldoende duidelijk. De titel van het plan onderstreept het belang van een vitale bodem maar vervolgens is niet concreet gemaakt wat hieronder verstaan wordt.¹³ Voor landbouw en natuur worden in een aantal kaarten wel parameters benoemd¹⁴ maar geen concrete waarden. Ook wordt er vooral gefocust op een vitale bodem voor landbouw en beperkt natuur, maar niet voor het stedelijk gebied. De Soil Health Index kan een rol in spelen in het komen tot concrete doelen voor deze opgave.

Ook de betekenis van de beleidsopgave voor klimaatadaptatie dat 'maatschappelijke functies in stand blijven of worden bijgesteld' roept vragen op. In hoeverre leidt dit bijvoorbeeld tot het schuiven van functies naar plekken die beter passen en hoe heeft dit een plek gekregen bij het bepalen van de milieueffecten?

De provincie heeft in een toelichtend gesprek aangegeven dat voor enkele onderwerpen, waaronder vitale bodem, de doelen op dit moment nog onvoldoende helder te formuleren zijn. Het advies is om in dat geval te laten zien met welke aanpak de provincie tot passende doelen gaat komen en welke (procesmatige) waarborgen ervoor zorgen dat er daadwerkelijk stappen gezet gaan worden. Parallel aan deze aanpak kunnen no-regret maatregelen verdere verslechtering van de huidige situatie voorkomen of beperken, of mogelijk al verbeteren. Leg ook voor deze onderwerpen goed uit hoe in het MER het doelbereik bepaald en beoordeeld is (zie ook paragraaf 2.3 van dit advies).

Het valt de Commissie tot slot op dat in het RWP en het MER de term 'omgevingswaarde' niet terugkomt. Als sprake is van omgevingswaarden dan is het programma de plek om te laten zien hoe je er aan gaat voldoen. De Commissie adviseert om, bijvoorbeeld in hoofdstuk 5 van het MER over doelen, te laten zien of sprake is van relevante omgevingswaarden waar het programma rekening mee moet houden en in hoeverre de maatregelen uit het RWP hierop aansluiten.

¹³ Meerdere zienswijzen vragen om meer scherpheid en concreetheid in de doelen en het beleidskader, zowel voor vitale bodem als voor andere onderwerpen.

¹⁴ Zoals in hoofdstuk 9 van het plan-MER.

Sluit aan op parameters uit het bestaande monitoringssysteem

Voor de monitoring maakt de provincie gebruik van het bestaande informatiesysteem Brabant InZicht¹⁵. Dit systeem heeft zijn werking bewezen; zowel de inhoud van de informatie die deze systemen opleveren als een goede ontsluiting (leesbaarheid) daarvan.

Door bij het formuleren van de doelen gebruik te maken van bestaande parameters, is ook eenvoudig een relatie te leggen tussen monitoringsresultaten en de doelen.

De Commissie beveelt aan om, bij het bepalen van nieuwe parameters, te onderzoeken in hoeverre deze een plek kunnen krijgen in bestaande of nieuwe monitoringssystemen. Denk daarbij ook aan de wijze waarop onzekerheden een plek krijgen, zoals de klimaatontwikkeling. In dat kader staan er voor 2023 de publicatie van nieuwe landelijke klimaatscenario's gepland: wat betekent dit voor de interpretatie van monitoringsgegevens in relatie tot de beoogde doelen?

Kijk naar het tussendoel 2027 en het doeljaar 2050

Een deel van de ambities is gericht op 2050. Omdat het programma een looptijd tot 2027 heeft, laat het MER zien wat het RWP over 6 jaar oplevert. Daardoor is nu niet inzichtelijk wat de voorgestelde aanpak betekent op de langere termijn en of er nu al stappen gezet moeten worden om de ambitie in 2050 te kunnen halen.

Zo is voor klimaatadaptatie een doel geformuleerd voor 2050 'Brabant heeft in 2050 een klimaatbestendige en waterrobuuste inrichting'. Het doelbereik is beoordeeld voor 2027. Wordt daarbij de vraag gesteld of Brabant in 2027 op koers is om in 2050 het doel te bereiken, of dat Brabant in 2027 klimaatrobuust is voor de situatie op dát moment?

Samenvattend

De Commissie adviseert om, voorafgaand aan besluitvorming, in een aanvulling op het MER:

- De doelen voor de beleidsopgaven verder te concretiseren, zowel voor 2027 als voor 2050 en te benoemen of sprake is van omgevingswaarden.
- De laten zien in welke mate het voorkeursalternatief aan de gekwantificeerde doelen voor 2027 en 2050 bijdraagt.

2.3 Conclusies doelbereik maatregelen en verbetering ten opzichte van huidige situatie

Met behulp van dashboard-meters laten het RWP en het plan-MER zien wat de huidige situatie en wat het doelbereik is. Bij nadere beschouwing roepen de metertjes vragen op:

- Hoe verhouden het dashboards van de huidige situatie en het doelbereik zich tot elkaar?
- Hoe is tot het oordeel van een samengesteld alternatief gekomen?
- Waarom scoort het voorkeursalternatief op alle doelen gelijk?
- Tot welke situatie leidt de inzet van het voorkeursalternatief in 2027 met een doorkijk naar 2050?

¹⁵ <https://www.brabantinzicht.nl/>

Relatie tussen dashboard-meters huidige situatie, beoogde situatie en doelbereik

De dashboard-meters worden enerzijds ingezet om de huidige situatie te duiden ten aanzien van de vijf beleidsopgaven, zowel in het MER (hoofdstuk 4), het RWP (hoofdstuk 3) en de praatplaat (sheet 6).¹⁶ Anderzijds gebruikt het plan-MER dashboard-meters om het doelbereik van de verschillende alternatieven aan te geven (zoals in afbeelding 0.3 van het MER). Hierbij wordt als referentiesituatie de situatie gehanteerd, waarin de wijzer voor alle beleidsopgaven helemaal onderaan in het rode vakje staat. Deze referentiesituatie komt dus niet overeen met het dashboard van de huidige situatie. Het doelbereik van de maatregelen wordt ten opzichte van de aangegeven referentiesituatie beoordeeld; er is dus sprake van een relatieve beoordeling.

Van huidige situatie naar beoogde situatie

Hierdoor laten de meters niet zien hoe groot het verschil tussen meterstand in de huidige situatie en de beoogde meterstand in 2027 en 2050 is. Ter illustratie: in de huidige situatie is de beleidsopgave waterveiligheid in het plan-MER als ruim in het groen aangegeven, terwijl de beleidsopgave waterkwaliteit nog midden in het rood staat. Onduidelijk is wat de (eind)doelstelling voor waterveiligheid of waterkwaliteit is: waar zou de meter dan moeten staan? Wanneer voor alle opgaven de meter uiteindelijk groen aan zou moeten wijzen, moet er in absolute zin voor de opgave waterkwaliteit méér inspanning plaatsvinden dan voor de opgave waterveiligheid. Immers de meter voor waterveiligheid staat al in het groen, terwijl die van waterkwaliteit in het rood staat. Dit verschil in inspanning komt niet naar voren in de dashboard-meters van de alternatieven in het plan-MER.

Doelbereik versus beoogde situatie

Het doelbereik van het voorkeursalternatief (afbeelding 0.6 in het MER) is door het dubbel gebruik van de dashboard-meters lastig te interpreteren. De lezer is geneigd de meters voor de huidige situatie en het doelbereik met elkaar te vergelijken en hieruit bijvoorbeeld te concluderen dat de opgave voor Voldoende water in 2027 op de grens van matig op voldoende ligt (zie onderstaande afbeelding).

Huidige situatie



Referentiesituatie doelbereik



Doelbereik voorkeursalternatief



Afbeelding 2 Gebruik van de dashboard-meters voor de opgave 'Voldoende water' (bron: MER).

Optelsom van alternatieven onduidelijk

Het is niet duidelijk waarom de samengestelde alternatieven (zowel het alternatief met het grootste doelbereik zijnde de combinatie van 1,2 en 4 en het voorkeursalternatief zijnde de combinatie van 1, 2 en 3) beter op doelbereik scoren dan de afzonderlijke alternatieven. Dit valt op omdat het voorkeursalternatief is gebaseerd op de beschikbare middelen en capaciteit en niet op een maximaal doelbereik. Als reden noemt het MER dat het combineren leidt tot versterking. Dit is echter onvoldoende toegelicht en onderbouwd. Het is namelijk niet duidelijk welke onderdelen die een minder goede bijdrage leveren zijn weggelaten en welke maatregelen die juist positief bijdragen wél zijn overgenomen in het voorkeursalternatief.

¹⁶ Overigens is de uitslag van de wijzers per beleidsopgave is niet consistent in de verschillende documenten. Zo laten de wijzers voor waterveiligheid en klimaatadaptatie in het MER (afbeelding 4.1 op bladzijde 33) een positiever beeld zien dan het RWP (figuur 3.1 op bladzijde 12).

Ook is niet te herleiden hoe is omgegaan met de reikwijdte van alternatieven. De alternatieven 3 en 4 richten zich op respectievelijk 27.000 en 100.000 hectare van de provincie. De beide andere alternatieven omvatten maatregelen in het gehele grondgebied van Brabant. Het is niet duidelijk hoe met dit onderscheid is omgegaan in het bepalen van het uiteindelijke doelbereik van de samengestelde alternatieven.

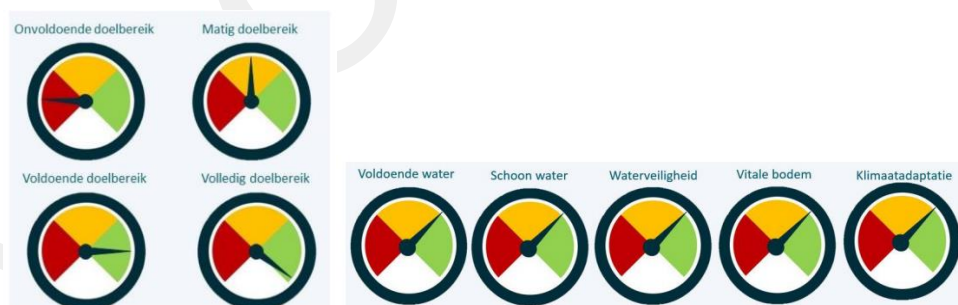
Nuance ontbreekt in dashboard van het voorkeursalternatief

Wat vervolgens opvalt is dat het dashboard in de conclusie van het MER een optimistisch beeld schetst van de resultaten van het voorkeursalternatief. De metertjes, die het doelbereik aangeven, staan op de overgang van geel naar groen. Een snelle lezer kan hieruit concluderen dat het RWP ervoor zorgt dat in 2027 de doelen nagenoeg bereikt zijn. De tekst op bladzijde 118 van het MER bevat echter meer nuance in de conclusie: *'voldoende, maar niet volledig'* (voldoende water, waterveiligheid, vitale bodem en klimaatadaptatie) en *'matig'* (schoon water). De visualisaties en de tekst sluiten nu niet op elkaar aan.

Beoordeling situatie 2027 met doorkijk naar 2050

Verder is ook de (eind)situatie in 2027 of 2050 ten aanzien van de vijf beleidsopgaven niet helder weergegeven. Welke verbetering in de situatie wordt er in 2027 en 2050 verwacht, vergeleken bij de huidige situatie? Hierbij zou ook een nuancering op de gebiedsgerichte benadering (vanuit alternatief 3) versus een Brabant-brede benadering logisch zijn.

De Commissie vraagt zich in dit kader ook af hoe tot de conclusie voor het doelbereik van 'Voldoende water' gekomen is. Immers, de KRW-doelen zijn en blijven ook in 2027 nog ver weg en geen van de alternatieven draagt bij aan het substantieel aanvullen van het diepe grondwater. Dit terwijl de grondwateronttrekkingen (met name voor drinkwater) fors zijn en naar verwachting ook blijven en zelfs toenemen (zo staat in hoofdstuk 3 van het MER). De alternatieven 1, 2 en 3 scoren daarom op 'voldoende water' in het rood of op de grens van rood en geel.



Afbeelding 3 Beoordelingskader doelbereik (links) en doelbereik van het voorkeursalternatief (rechts).

Samenvattend

De Commissie adviseert om, voorafgaand aan besluitvorming, in een aanvulling op het MER het doelbereik van de samengestelde alternatieven te onderbouwen door:

- Onjuiste interpretatie van de visualisaties van de huidige situatie en het doelbereik te voorkomen, bijvoorbeeld door verschil in vormgeving.
- Duidelijk te maken welke onderdelen van de afzonderlijke alternatieven wel en welke geen plek krijgen in een samengesteld alternatief.
- Uit te leggen en te onderbouwen in hoeverre onderdelen elkaar (kunnen) versterken en wat dit betekent voor de milieueffecten en het doelbereik.
- De conclusies van het doelbereik in de tekst en de visuele weergave daarvan één op één op elkaar aan te laten sluiten en inzicht te geven in de verschillen tussen het oordeel over de vijf beleidsopgaven.
- Een helder beeld te geven van de te bereiken situatie in 2027 met een doorkijk naar 2050.

Doelbereik en milieueffecten

De tekst in deze paragraaf betreft het doelbereik en de visuele weergave daarvan. Voor de milieueffecten worden pictogrammen gebruikt. Daarbij is er in het MER ervoor gekozen om milieuthema's die overeenkomen met één van de doelen niet als apart milieueffect te beoordelen. De Commissie constateert dat door de vormgeving en grootte van de metertjes de aandacht van de lezer als vanzelf uitgaat naar doelbereik. De milieueffecten springen in dit MER minder in het oog.

2.4 Navolgbare effectbeoordeling

Voor het bepalen van de milieueffecten is gewerkt in werksessies op basis van expert judgement, zo staat in hoofdstuk 7 van het MER. De resultaten zijn kort en bondig in het MER weergegeven. Dit leidt tot een in omvang overzichtelijk MER. Tegelijkertijd ontbreekt nu op meerdere onderwerpen voldoende duiding en onderbouwing van de conclusie. Ook is niet af te leiden welke onderwerpen en aspecten in de beoordeling mee zijn genomen; de beoordeling is hierdoor onvoldoende navolgbaar.¹⁷ Door de doelen concreet maken, kan ook een expert oordeel beter onderbouwd worden. Dit helpt vervolgens weer bij het duiden van de monitoringsresultaten: sluiten ze aan bij de verwachtingen of niet en waarom niet?

De Commissie adviseert om, voorafgaand aan besluitvorming, in een aanvulling op het MER de effectbeoordeling nader te onderbouwen:

- Ga hierbij in op de onderwerpen en aspecten die zijn meegenomen in het oordeel op elk thema en criterium.
- Leg uit waarom op grond van het expert judgement tot een bepaald oordeel is gekomen. Relateer dit oordeel aan concrete doelen.

¹⁷ De branchevereniging bodemenergie stelt in haar zienswijze dat de risico's voor bodemenergie- en geothermiesystemen onvoldoende onderbouwd zijn in het MER.

2.5 Participatie en samenwerking

Het MER geeft aan hoe in een gezamenlijke sessie¹⁸ met een groot aantal partijen het belang van draagvlak is besproken en wat daarvoor nodig is (en wat juist niet). Het RWP bevat een afbeelding die goed illustreert dat de provincie gezien haar rol en invloed andere partijen hard nodig heeft (bladzijde 56 RWP). In een toelichtend gesprek heeft de provincie aangegeven dat ook op andere manieren en momenten overleg met belanghebbenden heeft plaatsgevonden gedurende de totstandkoming van het RWP.

Vooruitkijkend naar de implementatie van het RWP beveelt de Commissie aan om de betrokken partijen tijdig duidelijkheid te bieden over de wijze waarop ze de samenwerking in wil vullen.¹⁹ Hoe wil de provincie ervoor zorgen dat de gebiedsgerichte aanpak gezamenlijk opgepakt wordt en wat verwacht zij van de betrokken partijen? Hoe krijgt de samenwerking vorm en welke instrumenten worden daarvoor ingezet en/of ontwikkeld?

Voor toekomstige programma's of projecten beveelt de Commissie aan om in het MER een beeld op te nemen van het gehele participatieproces. Denk aan de verschillende momenten waarop participatie heeft plaatsgevonden, welke informatie is gebracht en opgehaald en in hoeverre opbrengsten van participatiemomenten een plek heeft gekregen in de alternatieven of de effectbeoordeling.

¹⁸ 18 november 2020, zo blijkt uit bladzijde 112 van het MER.

¹⁹ Een groot aantal betrokken partijen verwachten van de provincie een trekkende en/of sturende rol waarbij tot een concrete (en gezamenlijke) uitwerking gekomen wordt, zo blijkt uit de zienswijzen.

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:

ir. Lidwien Besselink
dr. Hasse Goosen
drs. Allard van Leerdam
drs. Aletta Lüchtenborg (secretaris)
Marja van der Tas (voorzitter)
drs. Rob van Woerden

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Provinciaal plan water en bodem 2022 – 2027, op grond van de Wet Milieubeheer, of
Provinciaal programma water en bodem 2022 – 2027, op grond van 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. Het MER geeft aan dat voor dit programma vrijwillig een m.e.r-procedure doorlopen wordt; daarom is een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

Provinciale Staten van de provincie Noord-Brabant.

Initiatiefnemer besluit

Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant.

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

De Commissie heeft alle zienswijzen en adviezen gelezen die het bevoegd gezag tot en met 20 mei 2021 heeft toegestuurd. Ze heeft ze in haar advies verwerkt, voor zover relevant voor het MER.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissierner.nl projectnummer [3480](#) 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

