



hoogheemraadschap  
**Hollands**  
**Noorderkwartier**

## **Rekenkameronderzoek baggerbeleid bij Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier**

Registratienummer  
14.16088

Datum  
19 maart 2014

Status  
Definitieve versie voor het CHI





## Inhoudsopgave

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Bestuurlijke Nota</b>  | <b>5</b>  |
| <b>1 Onderzoeksverantwoording</b>                               | <b>1</b>  |
| 1.1 Aanleiding  | 1         |
| 1.2 Doelstelling en vraagstelling                               | 1         |
| 1.3 Onderzoeksuitvoering  | 3         |
| 1.4 Leeswijzer  | 4         |
| <b>2 Centrale boodschap</b>                                     | <b>4</b>  |
| 2.1 Samenvatting en conclusies (C1 t/m C12)                     | 4         |
| 2.2 Aanbevelingen (A1 t/m A6)                                   | 8         |
| <b>3 Reactie van het college van dijkgraaf en hoogheemraden</b> | <b>10</b> |
| <b>4 Nawoord van de rekenkamercommissie</b>                     | <b>14</b> |
| <b>Nota van bevindingen</b>                                     | <b>15</b> |
| <b>1 Beleidskaders</b>  | <b>16</b> |
| 1.1 Wet- en regelgeving   | 16        |
| 1.2 Baggerbeleid hoogheemraadschap                              | 21        |
| 1.3 Normenkader   | 28        |
| <b>2 Uitvoering</b>   | <b>31</b> |
| 2.1 Doelmatigheid   | 31        |
| 2.2 Doeltreffendheid  | 40        |
| 2.3 Dilemma's   | 42        |
| 2.4 Normenkader   | 44        |
| <b>3 Sturing en verantwoording</b>                              | <b>46</b> |
| 3.1 Bestuurlijke verantwoordelijkheden D&H                      | 46        |



|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| 3.2      | Informatievoorziening aan CHI                       | 50        |
| 3.3      | Normenkader   | 53        |
| <b>4</b> | <b>HHNK en AGV vergeleken</b>                       | <b>55</b> |
| 4.1      | Inleiding   | 55        |
| 4.2      | HHNK en AGV leerpunten in vergelijkend perspectief  | 55        |
| 4.3      | Verdiepingssessies                                  | 59        |
| 4.3.1    | verdiepingssessie 'ontvangstplicht in de praktijk'  | 59        |
| 4.3.2    | Verdiepingssessie 'Efficiëntie in het baggerbeleid' | 62        |
|          | <b>Bijlagen</b>                                     | <b>65</b> |
| 1.       | Toetsingskader                                      | 65        |
| 2.       | Bronnen   | 68        |
| 3.       | Overzicht wet- en regelgeving                       | 70        |



## **Bestuurlijke Nota**



## 1 Onderzoeksverantwoording

### 1.1 Aanleiding

Er zijn verschillende aanleidingen voor dit onderzoek. Bij de leden van de rekenkamercommissie bestaan veel vragen over de ontwikkelingen in en efficiëntie en effectiviteit van het baggeren. Deze vragen staan in de context van veranderingen in de Europese en nationale wetgeving op het gebied van water en bodem. Het baggeren is van oudsher ingegeven in het kader van de waterkwantiteit en doorstroming. Dit type baggerwerkzaamheden wordt doorgaans aangeduid als onderhoudsbaggeren. Op basis van veranderde Europese en nationale wetgeving op het gebied van water en bodem is de context van de baggerwerkzaamheden veranderd. Voor waterschappen<sup>1</sup> zijn er andere verantwoordelijkheden en taken bij gekomen. Waterschappen stellen zich in de huidige tijd ook ambities voor de omgevingskwaliteit en de waterkwaliteit. De zorg voor een goede waterkwaliteit wordt vooral ingegeven door de Kaderrichtlijn Water (KRW). Deze ontwikkeling heeft ook gevolgen voor het baggerbeleid en de wijze waarop de uitvoering wordt aangepakt. Naast de Kaderrichtlijn Water is de Waterwet eind 2009 ingevoerd, is de Wet Milieubeheer aangepast en is het besluit Bodemkwaliteit eind 2007 in werking getreden.

De veranderingen in wetgeving en de verbreding van de verantwoordelijkheden en taken heeft zijn weerslag op de uitvoering van het baggerbeleid. Hoe geven de hoogheemraadschappen in deze nieuwe context invulling aan hun taken op het gebied van baggeren? Het roept tevens de vraag op of en hoe die veranderende context is ingebed in het beleid en de (financiële) instrumenten en wat dit betekent voor de dagelijkse uitvoering.

Bovenstaande ontwikkelingen en de wens om meer inzicht te krijgen in verschillende facetten van het baggerdossier zijn reden geweest voor de rekenkamercommissie van Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier om het baggerbeleid nader te onderzoeken. Het onderzoek is uitgevoerd in samenwerking met de rekenkamercommissie van Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht, waar het baggerbeleid ook op de onderzoeksagenda voor 2013 stond. De samenwerking is ingestoken vanuit het idee om te leren van elkaar in beleidskeuzes en in werkmethodes (uitvoering). In dit onderzoek is dan ook veel ruimte voor de vergelijking tussen de beide hoogheemraadschappen.

### 1.2 Doelstelling en vraagstelling

De doelstelling van het onderzoek is als volgt.

Het verkrijgen van inzicht in:

- de mate waarin de uitvoering van de baggerwerkzaamheden voldoet aan de wettelijke kaders en bestuurlijke eisen
- de mate van doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de baggerwerkzaamheden.

<sup>1</sup> In dit onderzoek worden de termen waterschappen en hoogheemraadschappen door elkaar gebruikt. Doorgaans verwijst hoogheemraadschappen naar Amstel, Gooi en Vecht en Hollands Noorderkwartier. Waterschappen wordt gebruikt in algemene zin.



In het onderzoek hebben wij ons geconcentreerd op de periode vanaf 2007. Vanaf dat jaar zijn er verschillende nieuwe wettelijke kaders gekomen. De ontwikkelingen vanaf 2007 zijn daarmee onderwerp van onderzoek. Om de doelstelling te bereiken hanteert de rekenkamercommissie de onderstaande centrale onderzoeksvraag:

Op welke wijze geven de hoogheemraadschappen invulling aan de taken op het gebied van baggeren? Wat is het beleid en hoe verloopt de uitvoering?

De hoofdvraag richt zich op twee onderdelen van de taken van de hoogheemraadschappen op het gebied van baggeren: de beleidskaders en de uitvoering. In de deelvragen komt daar nog een derde onderdeel bij: sturing en verantwoording op het beleid en de uitvoering van het baggeren.

### **Deelvragen**

De centrale vraagstelling is uitgewerkt in dertien deelvragen. Deze vragen zijn geclusterd naar de drie onderdelen zoals hierboven benoemd: beleidskaders, uitvoering en sturing en verantwoording. Het onderzoek van de rekenkamercommissies verschaft inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het baggerbeleid. Daarnaast gaan de vragen specifiek in op de dilemma's die zich voordoen in de uitvoering. Onder uitvoering zijn de vragen daarom gerubriceerd onder doelmatigheid, doeltreffendheid en dilemma's.

#### Beleidskaders

1. Wat zijn vanuit wet- en regelgeving de eisen die worden gesteld aan baggerwerkzaamheden?
2. Wat zijn vanuit de bestuurlijke taken de eisen die worden gesteld aan baggerwerkzaamheden?
3. Welk beleid hebben de hoogheemraadschappen geformuleerd en welke doelen zijn vastgesteld op het terrein van baggeren? Hierbij komen in ieder geval aan bod: de verhouding met de keur, de relatie met het milieubeleid en duurzaamheidseisen, de afvoer van bagger, het stellen van prioriteiten en bepalen van periodiciteiten.

#### Uitvoering

##### *Doelmatigheid*

4. Hoe zijn de baggerwerkzaamheden organisatorisch en procesmatig geborgd in de organisaties?
5. In hoeverre hebben de hoogheemraadschappen zicht op en beheersen ze de kostenontwikkeling van het baggeren?

##### *Doeltreffendheid*

6. Zijn er verschillen tussen de doelen uit de beleidskaders en de doelen uit de praktijk van het baggeren?
7. In hoeverre bereiken de hoogheemraadschappen de gestelde doelen (zowel in het beleid als in de praktijk) voor het baggeren?

##### *Dilemma's*

8. Welke problemen ervaren de hoogheemraadschappen in de uitvoering van het baggeren?
9. Hoe verhouden de korte-termijn-effecten van het baggeren zich tot de langere-termijn-effecten?
10. Wat zijn de belangrijkste opgaven voor de toekomst bij het baggeren?

##### *Sturing en verantwoording*

11. Op welke wijze geven de dagelijks besturen van HHNK en AGV inhoud aan hun bestuurlijke verantwoordelijkheid?
12. Hoe worden de algemeen besturen van HHNK en AGV geïnformeerd, zodat zij hun kaderstellende en controlerende rol kunnen uitvoeren en tijdig kunnen bijsturen?



13. In welke opzichten verschillen HHNK en AGV van elkaar en wat zouden leerpunten voor beide organisaties kunnen zijn?

### 1.3 Onderzoeksuitvoering

#### **Onderzoek naar twee hoogheemraadschappen**

De rekenkamercommissies van Amstel, Gooi en Vecht, en Hollands Noorderkwartier hebben het onderzoek in samenwerking uitgevoerd. Dit maakt het mogelijk de vergelijking te trekken tussen beide hoogheemraadschappen en daaruit lering te trekken. Tegelijkertijd staan beide onderzoeken op zichzelf. Zowel bij AGV als bij HHNK is het baggerbeleid uitgebreid onderzocht en in kaart gebracht. Om deze reden zijn er aparte rapportages opgesteld voor de beide hoogheemraadschappen. Deze rapportages bevatten conclusies en aanbevelingen die betrekking hebben op het specifieke hoogheemraadschap.

#### **Documenten, interviews en sessies**

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden hebben de onderzoekers relevante beleidsrapportages en planning&control-documenten bestudeerd. Daarnaast hielden de onderzoekers gesprekken met betrokken ambtenaren en de portefeuillehouder. Een lijst van documenten en gesprekspartners staat in bijlage 2 van dit rapport.

Ter verdieping van een aantal van de bevindingen is tevens een tweetal sessies georganiseerd. Hierin zijn met betrokkenen van beide hoogheemraadschappen en externe deskundigen de thema's 'ontvangstplicht' en 'efficiëntie in het baggerbeleid' uitgediept. De resultaten van deze sessies zijn in de rapportage opgenomen in de overkoepelende notitie, waarin ook de verschillen en leerpunten van beide organisaties zijn opgenomen.

#### **Processtappen**

Het rapport is in november 2013 aangeboden aan de ambtelijke organisatie voor een controle van de feitelijke juistheid van de in het rapport gepresenteerde bevindingen (het ambtelijk wederhoor).

In december 2013 is het dagelijks bestuur/college van dijkgraaf en hoogheemraden van de hoogheemraadschappen in de gelegenheid gesteld om te reageren op de conclusies en aanbevelingen (de bestuurlijke reactie). Hierop heeft de rekenkamercommissie een nawoord opgesteld, waarna het rapport is aangeboden aan het algemeen bestuur/college van hoofdingelanden.

#### **Onderzoeksdefinitie baggeren**

Onder baggeren wordt in deze rapportage verstaan 'het gehele proces van ontgraven, transporteren en storten van materiaal met als doel om de watergangen te schonen, dieper te maken en van overtollig sediment te ontdoen'. Voor waterschappen behoort het baggeren van oudsher tot haar hoofdtaken. Het is een belangrijk onderdeel van de zorg voor het oppervlaktewater, het waterkwantiteitbeheer en het waterkwaliteitbeheer.

Baggerwerkzaamheden worden onderverdeeld in het baggeren van de hoofd- of primaire watergangen en het baggeren van overige watergangen. Primaire watergangen zijn watergangen die van belang zijn voor de aanvoer, doorvoer en afvoer van water en de overige watergangen. Het baggeren van de primaire watergangen is de taak van de waterschappen. Uitzondering daarop is dat HHNK niet voor alle boezemwateren onderhoudsplichtig is. Het op diepte houden van de overige watergangen, smaller dan 6 meter, is verder een taak van de aanliggende eigenaren zoals gemeenten, agrariërs en particulieren. Voor de wateren breder dan 6 meter is HHNK onderhoudsplichtig. Het waterschap controleert door middel van de schouw of deze partijen voldoen aan hun onderhoudsplicht. Bovendien zijn aanliggende eigenaren van oudsher verplicht om de





baggerspecie te ontvangen, die vrijkomt als het waterschap de primaire watergangen baggert. In de overige watergangen (secundair en tertiair) zijn in principe de eigenaren van de aanliggende grondpercelen verantwoordelijk voor het baggeronderhoud.

In de praktijk voeren veel waterschappen in overleg met de grondeigenaren ook baggerwerkzaamheden voor secundaire watergangen uit. In dit onderzoek ligt de nadruk op de baggerwerkzaamheden van de hoogheemraadschappen en niet de baggerwerkzaamheden door derden en de controle daarop. Daar waar dit relevant is, wordt de samenhang met baggerwerkzaamheden van derden uiteraard wel toegelicht.

## 1.4 Leeswijzer

Het rapport bestaat uit twee gedeelten: de Bestuurlijke Nota en de Nota van Bevindingen. In de Nota van Bevindingen is een apart hoofdstuk opgenomen met daarin de leerpunten en verschillen tussen beide hoogheemraadschappen die in het onderzoek naar voren zijn gekomen. Tevens bevat dit hoofdstuk de resultaten van de twee verdiepende sessies over efficiëntie in het baggerbeleid en de ontvangstplicht. Dit hoofdstuk is hetzelfde in de rapportages van beide hoogheemraadschappen. De Bestuurlijke Nota bevat naast de onderzoekverantwoording de centrale boodschap met de conclusies en aanbevelingen. Daarnaast zijn de bestuurlijke reactie en het nawoord van de rekenkamercommissie opgenomen. Het tweede deel van het rapport – de Nota van Bevindingen – bevat de onderbouwing van de Bestuurlijke Nota. Hierin vindt u de beantwoording van de deelvragen en de toetsing aan het toetsingskader.

## 2 Centrale boodschap

### 2.1 Samenvatting en conclusies (C1 t/m C12)

#### **Beleidskaders**

Baggeren is geen doel op zich, maar een middel om een aantal verschillende doelen in het kader van het waterbeheer te realiseren. Baggeren levert een bijdrage aan het op orde brengen van het watersysteem, een verantwoordelijkheid die in brede zin bij de waterschappen ligt. Er bestaat geen aparte wetgeving die puur gericht is op het baggeren. In de wet- en regelgeving, die van belang is voor het baggeren, is in de afgelopen tien jaar veel veranderd. De belangrijkste (ver)nieuw(d)e wetten en regelgeving zijn de Waterwet, de Kader Richtlijn Water, het Besluit Bodemkwaliteit en de Flora- en faunawet. Een aantal belangrijke ontwikkelingen doet zich voor. Er komt steeds meer nadruk te liggen op de integraliteit van het waterbeheer. Waterschappen zijn nu zowel voor de waterkwantiteit als de waterkwaliteit verantwoordelijk. Er zijn meer mogelijkheden voor de verwerking en verspreiding van baggerspecie gekomen. Daar tegenover staat dat de natuurwetgeving flinke beperkingen oplegt aan het baggeren, met name in de tijdsperiode waarbinnen gebaggerd mag worden. Waterschappen zijn nu het bevoegd gezag voor waterbodembeheer en zijn nu verantwoordelijk voor saneringsbaggeren (ook wel kwaliteitsbaggeren genoemd).

HHNK heeft in beleidsdocumenten de ontwikkelingen in wet- en regelgeving goed overgenomen. De keur en de legger zijn actueel en aangepast aan de nieuwe wet- en regelgeving. HHNK geeft in het beleid rekenschap van de toegenomen integraliteit van het waterbeheer, de nieuwe verantwoordelijkheid voor het kwaliteitsbaggeren, de mogelijkheden voor gebiedsgericht werken en voor de toepassing en verspreiding van bagger. Baggeren is geen doel op zich bij HHNK. Baggeren wordt gezien als een maatregel om andere doelen in het kader van waterveiligheid, waterkwaliteit



en water aan- en afvoer te realiseren. De bijdrage van het baggeren aan deze doelen is in het beleid echter niet uitgewerkt en in de algemene beleidskaders en het collegeprogramma ligt er ook weinig nadruk op het baggeren. De bijdrage van het baggeren aan het op orde brengen van het watersysteem is niet in doelen (kwantitatief en/of kwalitatief) gespecificeerd. Het nieuwe waterbodembeleid formuleert uitgangspunten en aandachtspunten voor de uitvoering van het waterbodembeheer, waarbij het baggeren de voornaamste beheermaatregel is. Omdat in het beleid geen doelen zijn geformuleerd voor het baggeren in termen van maatschappelijke effecten, ambities of resultaten kan het bestuur daar ook niet op sturen. Wel geeft het bestuur jaarlijks aan hoeveel er gebaggerd moet worden. Dit wordt echter niet consequent in de begrotingen opgenomen. In het beleid is de standaardbaggercyclus losgelaten en is er meer ruimte voor maatwerk en het beleid spreekt zich uit voor integraal (oog voor het watersysteem in samenhang) en gebiedspecifiek beleid. Tegelijkertijd is niet duidelijk omschreven hoe HHNK het gebiedspecifiek beleid in gaat vullen en welke concrete consequenties de integrale aanpak heeft voor het baggeren.

- C1. HHNK heeft de belangrijkste ontwikkelingen en wijzigingen in de wet- en regelgeving op het gebied van het baggeren goed verwerkt in het algemene waterbeheer en het baggerbeleid. In het beleid heeft HHNK de traditionele werkwijze van de baggercyclus losgelaten en vervangen door een meer integrale benadering van het baggeren. Daarmee is het baggerbeleid onderdeel van een bredere verantwoordelijkheid voor het watersysteem, waarbij de intentie van het baggerbeleid is om een gebiedsgerichte aanpak te hanteren. Gebiedsgericht beleid is nog niet gebiedsdekkend tot stand gekomen.
- C2. Baggeren wordt door bestuur en organisatie gezien als een kerntaak in het kader van waterbodembeheer. Tegelijkertijd wordt in het beleid geen koppeling gelegd tussen het baggeren en te bereiken (maatschappelijke) doelen en effecten. De gewenste bijdrage van het baggeren aan het watersysteem is daarmee niet duidelijk. Wel zijn er resultaatafspraken voor de baggerproductie, maar deze zijn niet helder en inconsequent vastgelegd, waardoor een basis voor een evaluatie of beoordeling van het baggeren en het baggerbeleid ontbreekt.
- C3. Er is in de beleidskaders aandacht voor nieuwe mogelijkheden en opgaven, zoals gebiedsgericht werken en verbetering van de samenwerking met derden. Tegelijkertijd bieden de beleidskaders weinig inzicht in concrete maatregelen en instrumenten waarmee het hoogheemraadschap deze uitgangspunten in wil vullen.

## **Uitvoering**

### *Doelmatigheid*

De reorganisatie van HHNK van de afgelopen jaren is nog niet afgerond. Als gevolg hiervan zijn werkprocessen voor het baggeren nog niet uitgewerkt, verantwoordelijkheden nog niet goed belegd en is de verantwoording richting het bestuur nog niet op orde. De controle op de realisatie van het waterbodembeleid is hierdoor niet goed belegd. Het kwaliteitsbaggeren staat op zichzelf en is in tegenstelling tot de beleidsvoornemens niet goed geïntegreerd met het onderhoudsbaggeren. Het werken via de standaard baggercyclus is in de praktijk losgelaten. Op basis van meetgegevens worden baggerplanningen definitief gemaakt.

De risicobeheersing van baggerprojecten en het baggerproces als geheel zijn onvoldoende geregeld. Er wordt gewerkt met verouderde kengetallen, waardoor planningen en budgetten in de praktijk sterk kunnen afwijken. Er is onvoldoende overzicht op de planningen en kosten van projecten. Mede als gevolg van het werken met een baggerfonds is de tolerantie voor onder- en overschrijdingen hoog. Hierdoor lijkt vanuit de verantwoordingsinformatie de organisatie niet 'in control' als het gaat om planning en budget van het baggerproces. Uit het onderzoek is wel duidelijk geworden dat de organisatie werkt aan verbeteringen in de aansturing van het baggerproces.



De verlaging van de jaarlijkse dotatie aan de baggerreserve is mogelijk door gunstige marktomstandigheden en het schuiven met plannings, maar niet het resultaat van efficiënter werken. Ondanks een streven naar kostenbewustzijn is er zeer beperkt aandacht voor (verbetering van) de efficiëntie van het baggerproces.

De samenwerking met derden is belangrijk voor HHNK, maar verloopt niet altijd soepel. Dit is een reden voor HHNK om de ambities ten aanzien van een gebiedspecifieke aanpak te temperen.

- C4. Er is veel ruimte voor verbeteringen op het gebied van effectiviteit en efficiëntie. Omdat het baggerproces onvoldoende is uitgewerkt en geprofessionaliseerd blijven kansen op verbetering en efficiëntie van het baggerproces liggen. Zowel de organisatie als het college van dijkgraaf en hoogheemraden (D&H) nemen hier onvoldoende verantwoordelijkheid voor.
- C5. Het zicht op de kostenontwikkeling en de plannings van het baggeren is onvoldoende en de tolerantie voor afwijkingen van plannings en begrotingen is erg hoog. Ondanks ingezette verbeteringen lijkt HHNK op basis van verantwoordingsinformatie niet in control als het gaat om de planning en kosten van het baggerproces.

#### *Doeltreffendheid*

Er zijn geen doelen voor het baggeren vastgelegd in het beleid voor waterbodems. De koppeling met meer algemene doelen en ambities voor het watersysteem is niet goed uitgewerkt. Hierdoor valt niet te bepalen of te monitoren in hoeverre het baggeren bijdraagt aan doelen en ambities van het hoogheemraadschap en het op orde brengen en houden van het watersysteem. Wel zijn er uitgangspunten, aandachtspunten en vervolgacties voor de werkprocessen van het waterbeheer vastgelegd. In de baggerplanningen wordt jaarlijks bepaald welk resultaat HHNK wil realiseren in termen van te verwijderen hoeveelheden baggerspecie of te baggeren kilometers watergang. In de begrotingen zijn deze resultaatafspraken niet consequent terug te vinden. In de jaarverslagen is hierover wel informatie te vinden, maar deze informatie is beperkt en het gebruik van indicatoren verschilt over de jaren. Er vindt verder geen tussentijdse evaluatie of monitoring van het beleid voor waterbodems plaats. Hierdoor is het niet goed mogelijk te bepalen in hoeverre er sprake is van doelrealisatie van het baggeren.

Alhoewel de conclusie breed wordt gedeeld dat de baggerachterstanden van de afgelopen jaren zijn weggewerkt, is niet helder vastgelegd waar deze achterstand uit bestond en hoe de planning van het wegwerken van de achterstanden is verlopen.

- C6. De relatie tussen het baggeren en de bijdrage aan het watersysteem, gespecificeerd in meer algemene (maatschappelijke) doelen en ambities van het hoogheemraadschap, is onvoldoende uitgewerkt. Hierdoor weet het hoogheemraadschap niet in hoeverre het baggeren als maatregel effectief is en bijdraagt aan het watersysteem als geheel.
- C7. Resultaatafspraken over het baggeren zijn niet consequent vastgelegd, waardoor monitoring of evaluatie van het baggeren en de baggerproductie niet goed mogelijk is. Alhoewel de baggerachterstanden volgens betrokkenen zijn weggewerkt, valt niet te bepalen of dit conform de gestelde doelen/afspraken gerealiseerd is. Daardoor is het niet te bepalen of de maatregel uiteindelijk effectief is.

#### *Dilemma's*

Uit het onderzoek komt een aantal dilemma's en opgaven in het baggerbeleid en -proces naar voren. Als gevolg van marktomstandigheden zijn de inkooprijzen voor baggerwerkzaamheden sterk gedaald in de afgelopen jaren. In het inkoopbeleid voor baggerwerkzaamheden speelt de kwaliteit van het werk een beperkte rol en is prijs een doorslaggevende factor. Hierdoor zijn de kosten voor het baggeren voor HHNK omlaag gegaan. Tegelijkertijd is de kwaliteit van het baggerwerk door derden door deze prijsdalingen onder druk komen te staan. Dit leidt tot een



toenemende druk op toezicht en handhaving en komt de efficiëntie en de kwaliteit van het baggeren uiteindelijk niet ten goede.

Het baggeren in veenweidegebieden is een lastige opgave, die veel maatwerk vereist. Binnen het veenweidegebied is daarnaast veel variatie waardoor het ene gebied moeilijk met het andere kan worden vergeleken. Lokaal maatwerk, op het gebied afgestemd, is nodig om in veenweidegebieden effectief te kunnen baggeren. Een gebiedspecifieke aanpak lijkt hierin uitkomst te kunnen bieden, maar de uitwerking daarvan vraagt veel afstemming met betrokken gemeenten, uitvoeringsdiensten en ingelanden. Daarnaast bestaat de verwachting dat met innovatieve technieken het baggeren in veenweidegebieden nog kan worden verbeterd. Met name als gevolg van deze problemen in de afstemming is bij HHNK de ambitie voor gebiedspecifiek werken en het in gezamenlijkheid met derden vastleggen van gebiedskwaliteiten getemperd.

De effecten van het baggeren op de waterkwaliteit staan ter discussie. Binnen het hoogheemraadschap bestaan hierover verschillende opvattingen. Met name in veenweidegebieden is de bijdrage van het baggeren aan de waterkwaliteit discutabel. Een voorbeeld uit de praktijk van Wormer en Jisperveld heeft binnen HHNK de aandacht getrokken. In dit gebied leidde door een aantal mechanismes het baggeren tot een versnelde aanwas van nieuwe bagger waardoor het effect van baggeren per saldo negatief is.

- C8. De veranderingen in wet- en regelgeving blijken niet altijd goed op de praktijk aan te sluiten. Met name de mogelijkheden voor gebiedspecifiek werken blijken in de praktijk minder groot te zijn doordat er enerzijds problemen worden ondervonden bij het afstemmen met andere partijen en anderzijds de beste aanpak voor een gebied nog verder moet worden onderzocht. Daarnaast staat binnen HHNK de koppeling tussen baggeren en het effect op de waterkwaliteit ter discussie.
- C9. Bij de inkoop van baggerwerken wordt sterk gestuurd op het criterium laagste prijs. Dit gaat in de beleving van de organisatie ten koste van de efficiëntie omdat er meer toezicht nodig is en de kwaliteit<sup>2</sup> van het baggerproces. In de uitvoering wordt het inkoopbeleid als beperkend gezien voor efficiënt werken met een goede kwaliteit.

### **Sturing en verantwoording**

De sturing op en evaluatie van het beleidsplan waterbodems is niet belegd in de organisatie. Hierdoor en door ingrepen in het jaarlijkse budget voor baggeren zijn er twijfels bij de organisatie of er nog wel draagvlak is bij het bestuur voor het beleidsplan. D&H zijn op hoofdlijnen betrokken bij het baggerproces en zien het baggeren primair als maatregel en niet als doel op zich. De informatie in planning&control-documenten over baggeren is beperkt en niet in termen van maatschappelijke effecten. D&H kunnen op basis van de beschikbare informatie geen oordeel vellen over realisatie van planning en budget en de bijdrage aan maatschappelijke doelen en effecten. Zowel het dagelijks bestuur (college van dijkgraaf en hoogheemraden; D&H) als het algemeen bestuur (college van hoofdingelanden; CHI) zijn mede als gevolg hiervan niet goed op de hoogte van de ontwikkelingen in planning en budget van het baggeren. Het besluit om de jaarlijkse dotatie aan het baggerfonds te verlagen, is niet duidelijk onderbouwd door het bestuur van HHNK. De verlaging van de dotatie is opgevangen door gunstige marktomstandigheden, maar niet zozeer door een verbetering van de efficiëntie van het baggerproces.

Alhoewel de informatie over budget en planningen beperkt is, is de hoeveelheid informatie over het baggeren richting D&H en het CHI toegenomen. Desondanks is er sprake van onvoldoende sturing op planning en budget door zowel D&H als het CHI. De organisatie heeft veel vrijheid om

---

<sup>2</sup> Een goede kwaliteit van het baggeren ziet enerzijds op het volledig verwijderen van de bagger met zo min mogelijk schade aan de omgeving (o.a. oevers). Anderzijds ziet kwaliteit van het werk ook toe op communicatie en afstemming met de ingelanden om zo min mogelijk overlast en te veroorzaken en een goede relatie tussen het waterschap en de ingelande voor de toekomst te waarborgen.



planningen aan te passen en projecten uit te stellen of naar voren te halen. De vraag is hierbij wel in hoeverre D&H en het CHI willen sturen op maatschappelijke effecten en ambities of op prestaties.

- C10. D&H zijn enerzijds betrokken bij het baggerproces, maar staat anderzijds ook op afstand van de sturing op de baggerwerkzaamheden. De verantwoordelijkheid voor het monitoren van het waterbodembeleid is onvoldoende belegd en de informatie voor D&H over het baggerproces is beperkt. Hierdoor zijn D&H onvoldoende in staat te sturen op het baggerproces.
- C11. Het CHI ontvangt beperkt informatie over de ontwikkeling en doelrealisatie van het beleid voor waterbodems en de baggerwerkzaamheden. Er is binnen de huidige systematiek geen informatie beschikbaar over de realisatie van (bagger)doelen in termen van maatschappelijke effecten. De informatie in de planning&control-documenten over het baggerproces is inconsequent en summier. De reguliere verantwoordingsinformatie biedt daarmee onvoldoende houvast voor D&H en het CHI om het baggerproces te controleren.
- C12. Zowel D&H als het CHI vullen hun sturende en controlerende rollen ten aanzien van het baggerproces onvoldoende in. D&H en het CHI hebben kwalitatief goede sturingsinformatie nodig om te kunnen sturen op het baggerproces (te leveren baggerprestatie en de daaraan gerelateerde kosten) Een verbetering hiervan vereist keuzes in het sturingsniveau in relatie tot monitorings- en sturingsinformatie.

## 2.2 Aanbevelingen (A1 t/m A6)

- A1. De rekenkamercommissie is van mening dat het CHI dient te sturen en te controleren op beleid op het niveau van doelen en (maatschappelijke) effecten. Baggeren is geen doel op zich, maar draagt bij aan de realisatie van doelen op het gebied van waterkwaliteit en waterkwantiteit. Om sturing en controle op doelen en effecten ten aanzien van het baggeren mogelijk te maken, dient de koppeling tussen het baggeren en het op orde brengen en houden van het watersysteem in de beleidskaders nader uitgewerkt te worden. In beleidskaders moet duidelijk vastgelegd worden waaruit de bijdrage van het baggeren aan het watersysteem dient te bestaan, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin. Een aantal manieren om hier invulling aan te geven is:
- In het beleidsplan waterbodems staat dat het waterbodembeleid bijdraagt aan een aantal doelen ten aanzien van het watersysteem (aan- en afvoer van water en waterkwaliteit). Dit is in het beleidsplan niet verder uitgewerkt. Begin met het uitwerken van de koppeling tussen het baggeren en deze twee doelen voor het watersysteem. Vertaal deze twee algemene doelen naar concrete doelen voor het baggeren, resultaten te formuleren en indicatoren op te stellen.
  - Zorg voor een koppeling met de andere beleidsnota's en het WBP4 in het beleidsplan waterbodems. Het baggeren moet daarbij expliciet gekoppeld worden aan de doelen van de hoofdtaken van het hoogheemraadschap (bijv. watersysteem op orde).
  - Leg primair vast welke resultaten met het baggeren bereikt dienen te worden, bijvoorbeeld in termen van het voldoen aan de leggerprofielen binnen een bepaald tijdsbestek of het verbeteren van de waterkwaliteit in termen van chemische en ecologische waarden en/of toestand. Het kwantificeren van de resultaten in termen van het aantal m<sup>3</sup> of strekkende meters baggerproductie per jaar is een optie, maar heeft alleen meerwaarde indien duidelijk is gemaakt wat daarvan de bijdrage is aan de maatschappelijke doelen en effecten.
- A2. Verbeter de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie over het baggerproces. Er dient een duidelijke koppeling te komen tussen de doelen, de budgetten en de planning, en de verantwoording over de resultaten. Hiertoe dienen eenduidige indicatoren opgesteld te worden



voor de uitvoering van baggerwerkzaamheden en voor de richtlijnen uit het beleidsplan waterbodems. Op deze wijze ontstaat er een duidelijke relatie tussen maatregel en effect. Definieer bijvoorbeeld wat onder de baggerachterstand wordt verstaan (kwantitatief én/of kwalitatief), welk budget er beschikbaar is om de achterstand weg te werken, en binnen welke tijdsperiode de achterstand weggewerkt dient te zijn. Mogelijke indicatoren zijn daarnaast de mate van voldoen aan de leggerprofielen, indicatoren voor de beoogde en na te streven waterkwaliteit en het aantal klachten en/of meldingen.

- A3. Evalueer het baggerbeleid tussentijds en zorg voor reguliere monitoring van het baggerbeleid. Breng in kaart in hoeverre HHNK op schema ligt om de afgesproken prestaties te realiseren. Dit geeft D&H en het CHI de mogelijkheid daadwerkelijk (tussentijds) op het baggerproces te sturen. De monitoringinformatie over toepassing van de uitgangspunten voor het baggerproces en de realisatie van de planning en productie moet daarvoor wel verbeteren. Het verdient aanbeveling om de uitvoering van het baggerbeleid (beleidsplan Waterbodems) onderdeel te maken van de P&C documenten.
- A4. Vraag als CHI aan D&H om een onderbouwing van het besluit om te bezuinigen op het baggeren. Maak zichtbaar welke maatregelen en ingrepen de korting op de jaarlijkse dotatie aan het baggerfonds mogelijk hebben gemaakt. Laat de organisatie daarbij mogelijkheden in kaart brengen om het baggerproces efficiënter en effectiever te maken.
- A5. Neem het huidige inkoopbeleid onder de loep. Het inkoopbeleid biedt ruimte om desgewenst per aanbesteding criteria als kwaliteit en prijs in een andere verhouding in te zetten in de afweging. Bij de inkoop van baggerwerken wordt vooral gestuurd op het criterium prijs en dat zorgt ook voor negatieve effecten voor het baggeren. Door de lage prijzen staat de kwaliteit onder druk en is meer toezicht nodig. Aanbeveling is om als D&H/CHI in overleg met de organisatie te treden om het huidige inkoopbeleid optimaal te benutten bij de inkoop van baggerwerkzaamheden en ongewenste gevolgen zo veel mogelijk te voorkomen.
- A6. Over de effecten van baggeren in het veenweidegebied bestaat landelijk nog discussie. Ook binnen het beheergebied van HHNK zijn er voorbeelden (Wormer- en Jisperveld) waarbij het baggeren een contraproductief effect heeft. Ook tussen de veenweidegebieden onderling is er verschil in een effectieve aanpak. Aanbeveling is om goed te overwegen of er specifiek beleid voor het veenweidegebied moet komen en welke weg daarnaar toe wordt bewandeld. In deze afweging moeten ook de maatschappelijke kosten en baten van dergelijk beleid worden meegenomen.



### 3 Reactie van het college van dijkgraaf en hoogheemraden

Geachte leden van de rekenkamercommissie Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier,

Met deze brief bedanken wij u voor uw rapport over het onderzoek naar het baggerbeleid bij HHNK. Het doel van het onderzoek was inzicht te verkrijgen in de mate:

- waarin de uitvoering van de baggerwerkzaamheden voldoet aan de wettelijke kaders en bestuurlijke eisen
- van doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de baggerwerkzaamheden.

Uw onderzoek voorziet in een behoefte om het hele baggerproces inzichtelijk te maken. Wat dat betreft is het doel van uw onderzoek zeker gehaald. Het rapport bevat kritische noten, dat is goed, het helpt ons verbeteringen door te voeren.

Wij vinden het krachtig dat u ieders rol - van organisatie tot college van hoofdingelanden (CHI) - in beschouwing hebt genomen.

Ten aanzien van de conclusies en aanbevelingen vraagt u of wij ons er in kunnen vinden, wanneer de aanbevelingen worden uitgevoerd en hoe het CHI over de voortgang zal worden geïnformeerd. Zoals u weet is het baggerproces een voortschrijdend proces en zijn er veel zaken in werking gezet. Wij lezen in uw rapport een erkenning van deze lijn. In uw aanbevelingen zien wij voor een groot deel ondersteuning van het afgelopen jaren ingezette beleid.

#### **Conclusies en aanbevelingen**

De meeste van de twaalf conclusies die u trekt, onderschrijven wij, bij enkele hebben wij een opmerking. Omdat de conclusies terugkomen in de aanbevelingen, geven wij een gebundeld antwoord bij die aanbevelingen.

De aanbevelingen worden voor de volledigheid eerst in een kader in verkorte vorm herhaald en daarna geven wij onze reactie. Ook vermelden wij hoe wij omgaan met uw aanbevelingen en wanneer eventuele acties gereed zullen zijn.

*1. De rekenkamercommissie is van mening dat het CHI dient te sturen en te controleren op beleid op het niveau van doelen en (maatschappelijke) effecten. Baggeren is geen doel op zich, maar draagt bij aan de realisatie van doelen op het gebied van waterkwaliteit en waterkwantiteit. Om sturing en controle op doelen en effecten ten aanzien van het baggeren mogelijk te maken, dient de koppeling tussen het baggeren en het op orde brengen en houden van het watersysteem in de beleidskaders nader uitgewerkt te worden. In beleidskaders moet duidelijk vastgelegd worden waaruit de bijdrage van het baggeren aan het watersysteem dient te bestaan, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin.*

Wij zijn het eens met uw stelling dat baggeren geen doel op zich is maar bijdraagt aan hogere waterkwantiteits- en -kwaliteitsdoelen. U verwoordt daarnaast terecht in de eerste alinea in het kader op bladzijde 40 van uw rapport, dat het CHI daarom alleen op hoofdlijnen betrokken is bij het baggeren. De eerste en de laatste alinea van het kader lijken echter met elkaar in tegenspraak. Aan de ene kant vindt u dat het CHI op hoofdlijnen bestuurt maar aan de ander kant dat het CHI verzuimt het D&H gedetailleerdere informatie te vragen.

De beleidskaders zoals vermeld in uw rapport, zijn naar onze mening voldoende aanwezig. Het belangrijkste kader is het Waterbeheersplan. Daarin staan de doelen, ambities en maatschappelijke



effecten die wij als HHNK willen bereiken. De uitwerking van de beleidskaders is in gang gezet en zal in 2014 gereed zijn.

Doordat het baggeren in 2013 een meer programmatische aanpak heeft gekregen, zal de rapportage naar het college van dijkgraaf en hoogheemraden (D&H) en het CHI vanaf 2014 sterk verbeteren en is de koppeling tussen doelen en maatregelen gelegd. Een baggerteam, bestaande uit medewerkers van verschillende afdelingen en met verschillende rollen zoals programmeren en realiseren, voert het programma vanaf 1 januari 2014 uit. Zie bijlage 1 voor de schematische opzet van het baggerteam.

*2. Verbeter de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie over het baggerproces. Er dient een duidelijke koppeling te komen tussen de doelen, de budgetten en de planning, en de verantwoording over de resultaten. Hiertoe dienen eenduidige indicatoren opgesteld te worden voor de uitvoering van baggerwerkzaamheden en voor de richtlijnen uit het beleidsplan waterbodems. Op deze wijze ontstaat er een duidelijke relatie tussen maatregel en effect.*

Wat betreft sturing op planning en budget door D&H delen wij uw inzicht niet. Baggeren is in onze ogen niet zo zeer een kwestie van plannen en budget, maar een continuproces dat continue aandacht vraagt. Door het baggeronderhoud blijft het watersysteem op orde. De primaire verantwoordelijkheid voor het uitvoeringsproces ligt bij de organisatie, evenals de prioritering. De portefeuillehouders worden maandelijks op de hoogte gehouden van het baggerproces en houden op die manier toezicht op de grote lijn. Zij informeren D&H en het CHI over afwijkingen. In de reguliere rapportages wordt het complete beeld geschetst.

Op bladzijde 21 van uw rapport vermeldt u dat slechts 1% van het baggerbudget wordt gebruikt voor ad hoc-werkzaamheden en het oplossen van knelpunten. In het nieuwe denken van meer risico nemen zou dit percentage kunnen oplopen.

*3. Evalueer het baggerbeleid tussentijds en zorg voor reguliere monitoring van het baggerbeleid. Breng in kaart in hoeverre HHNK op schema ligt om de afgesproken prestaties te realiseren. De monitoringinformatie over toepassing van de uitgangspunten voor het baggerproces en de realisatie van de planning en productie moet daarvoor wel verbeteren. Het verdient aanbeveling om de uitvoering van het baggerbeleid (beleidsplan Waterbodems) onderdeel te maken van de P&C documenten.*

Met het draaien van het baggerprogramma en -team in 2014 gaan we ook voldoen aan deze aanbeveling. Zoals u in eerdergenoemd schema van het baggerteam ziet, is monitoring en programmabeheersing expliciet belegd. Wij zullen op de reguliere rapportagemomenten u op de hoogte brengen van de voortgang.

*4. Vraag als CHI aan D&H om een onderbouwing van het besluit om te bezuinigen op het baggeren. Maak zichtbaar welke maatregelen en ingrepen de korting op de jaarlijkse dotatie aan het baggerfonds mogelijk hebben gemaakt. Laat de organisatie daarbij mogelijkheden in kaart brengen om het baggerproces efficiënter en effectiever te maken.*

Met het D&H-besluit van 17 december 2013 is aan het eerste deel van deze aanbeveling voldaan. Het bestuurstuk is ter informatie aan de commissie W&W gezonden voor de vergadering van 12 februari 2014. De maatregelen om het baggerproces efficiënter en effectiever te maken worden door het baggerteam in de loop van 2014 in kaart gebracht.





*5. Neem het huidige inkoopbeleid onder de loep. Het inkoopbeleid biedt ruimte om desgewenst per aanbesteding criteria als kwaliteit en prijs in een andere verhouding in te zetten in de afweging. Aanbeveling is om als D&H/CHI in overleg met de organisatie te treden om het huidige inkoopbeleid optimaal te benutten bij de inkoop van baggerwerkzaamheden en ongewenste gevolgen zo veel mogelijk te voorkomen.*

Daar waar mogelijk maakt HHNK gebruik van loon- en aanneembedrijven die zijn gevestigd in onze regio. De Europese aanbestedingswetgeving staat het echter niet toe dat lokale ondernemingen een voorkeursbehandeling krijgen. Dat betekent niet dat er geen mogelijkheden zouden zijn om de opdrachten die we aanbesteden aantrekkelijk te houden voor het lokale midden- en kleinbedrijf. Een groot deel van de meer kleinschalige aannemingsopdrachten, zoals baggerwerken, maai- en slootwerk en dergelijke wordt aan lokale aannemers gegund. Niet op basis van voorkeur, maar omdat deze ondernemers beter op de hoogte zijn van de plaatselijk omstandigheden dan hun concurrenten buiten ons beheersgebied, en daardoor beter passende aanbiedingen kunnen maken. Op 15 mei 2013 is het geharmoniseerd Inkoop- en aanbestedingsbeleid HHNK 2013 vastgesteld naar aanleiding van de nieuwe Aanbestedingswet van 1 april 2013. In deze wet wordt nadrukkelijker aandacht gegeven aan de belangen van het midden- en kleinbedrijf. Zo mogen opdrachten niet onnodig groot gemaakt worden en moet er nadrukkelijk aandacht gegeven worden aan het verlagen van de administratieve lasten voor deelname aan aanbestedingen. Kortom, de mogelijkheden zijn er, maar we kunnen er nog alerter op zijn bij de daadwerkelijke aanbestedingen. De portefeuillehouders zullen hier in 2014 speciale aandacht voor hebben.

*6. Over de effecten van baggeren in het veenweidegebied bestaat landelijk nog discussie. Aanbeveling is om goed te overwegen of er specifiek beleid voor het veenweidegebied moet komen en welke weg daarnaar toe wordt bewandeld. In deze afweging moeten ook de maatschappelijke kosten en baten van dergelijk beleid worden meegenomen.*

In 2014 krijgt het CHI een notitie waarin staat hoe HHNK baggert. Daarin komt aan de orde: waarom we baggeren zoals we baggeren (baggerfilosofie), hoe we baggeren in stedelijk en in landelijk gebied, met welke frequentie we baggeren en welke ervaringen we hebben opgedaan en wat we daarvan hebben geleerd, bijvoorbeeld dat we in veenweidegebieden anders baggeren dan in het verleden.

D&H zal zich in 2014 beraden of specifiek veenweidebeleid opgesteld moet worden. Zoals u aangeeft, hangt dit ook nauw samen met de landelijke discussie hierover.

### **Onderzoeksrapport**

Wij hebben nog enkele opmerkingen over uw rapport.

- a. In uw rapport wordt de term 'gebiedspecifiek beleid' op twee verschillende manieren gebruikt. Nu eens op grond van het wettelijk kader, dan weer als onderscheid tussen veenweide-, klei- en zandgebieden. Voorts wordt de term 'kwaliteitsbaggeren' naar onze mening eenzijdig gebruikt als synoniem voor saneringsbaggeren (= zeer beperkt in omvang), terwijl met kwaliteitsbaggeren veeleer het verbeteren van de kwaliteit van het oppervlaktewater wordt bedoeld. Hiervoor lopen pilots, die worden gemonitord. De uitkomsten worden gekoppeld aan het Waterprogramma.
- b. Op bladzijde 34: hoofdstuk 3 - Sturing en verantwoording, merken wij op dat de portefeuillehouders lid zijn van die stuurgroepen en dus directe invloed hebben.



**Tot slot**

Uw onderzoek steunt ons in de reeds ingezette aanpak in de vorm van een baggerprogramma met een multidisciplinair team. Nogmaals dank daarvoor. Wij gaan ermee aan het werk en melden u periodiek de stand van zaken via de gebruikelijke wijze van rapportage.

Met vriendelijke groet,

het college van dijkgraaf en hoogheemraden,

de secretaris,

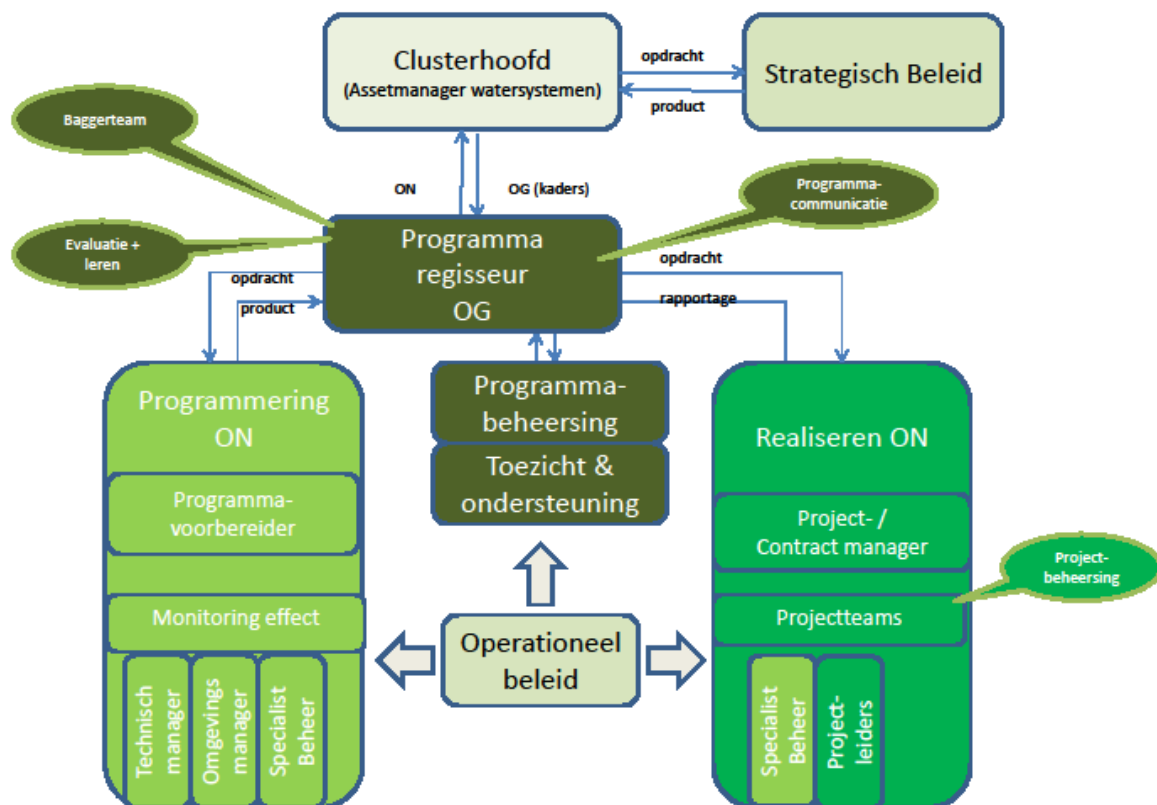
de dijkgraaf,

M.J. Kuipers

drs. L.H.M. Kohsiek

25 februari 2014

**Bijlage: Schematische opzet programmastructuur baggerteam**





#### **4 Nawoord van de rekenkamercommissie**

Wij danken het college van dijkgraaf en hoogheemraden voor de reactie op ons rapport. Wij zijn verheugd dat het college aangeeft de meeste van de twaalf conclusies te onderschrijven.

Bij enkele aanbevelingen wordt aangegeven dat nog acties volgen. Het betreft:

- aanbeveling 4 ("de maatregelen om het baggerproces efficiënter en effectiever te maken wordt door het baggerteam in de loop van 2014 in kaart gebracht") en
- aanbeveling 6 ("D&H zullen zich in 2014 beraden of specifiek veenweidebeleid opgesteld moet worden").

Deze acties vragen van het CHI alertheid de komende tijd.

Bij aanbeveling 2 geeft het college aan dat het inzicht van de rekenkamercommissie niet wordt gedeeld. Als reden wordt daarbij aangegeven dat baggeren een continue proces is, dat continue aandacht vraagt. Ook geeft het college aan dat de primaire verantwoordelijkheid voor het uitvoeringsproces, waaronder de prioritering, bij de ambtelijke organisatie ligt.

Wij tekenen hierbij aan dat onze aanbeveling niet is gericht op de uitvoering, maar op de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie over het baggerproces aan het CHI: welke resultaten (financieel, omvang, maatschappelijke effecten) zijn behaald in relatie tot het budget en het primaire doel (een optimaal functionerend watersysteem).

Indien - zoals het college stelt - de portefeuillehouders maandelijks op de hoogte worden gehouden, kunnen onzes inziens de daarbij gebruikte indicatoren als bouwstenen worden benut voor de verantwoording van het college aan het CHI in de concernrapportages. Op die wijze kan goed invulling worden gegeven aan de controlerende taak van het CHI.

De reactie heeft ons overigens geen aanleiding gegeven tot het aanpassen van het rapport.



## **Nota van bevindingen**



## 1 Beleidskaders

### 1.1 Wet- en regelgeving

Deze paragraaf beantwoordt deelvragen 1 en 2.

- Wat zijn vanuit wet- en regelgeving de eisen die worden gesteld aan baggerwerkzaamheden?
- Wat zijn vanuit de bestuurlijke taken de eisen die worden gesteld aan baggerwerkzaamheden?

Baggeren is een middel om een doel te bereiken. Het te bereiken doel is van oorsprong sterk ingegeven door de aan- en afvoer van water, maar kan ook betrekking hebben op het bereiken van een goede waterkwaliteit of het integrale beheer van de waterbodem. Dit betekent ook dat er verschillende wetten en regelingen zijn die op enigerlei wijze van invloed zijn of betrekking hebben op het baggeren. In dit hoofdstuk is een overzicht opgenomen van al die wetten en regelingen. In deze paragraaf staan een aantal hoofdpunten en de belangrijkste ontwikkelingen van de wet- en regelgeving beschreven voor zover deze van belang zijn voor baggeren. Daarnaast gaat de paragraaf in op de bestuurlijke taken van waterschappen, die het gevolg zijn van landelijke en provinciale (bestuurlijke) afspraken.

#### Overzicht wet- en regelgeving

Voor het baggeren is er sprake van wet- en regelgeving op verschillende niveaus: internationaal, nationaal, provinciaal en op het niveau van het waterschap zelf. Dit laatste betreft de keur, de legger en het waterbeheerplan, regelgeving die waterschappen zelf dienen op te stellen en waar beleidsvrijheid ligt voor waterschappen.

In de belangrijkste wettelijke kaders kan een onderscheid gemaakt worden in:

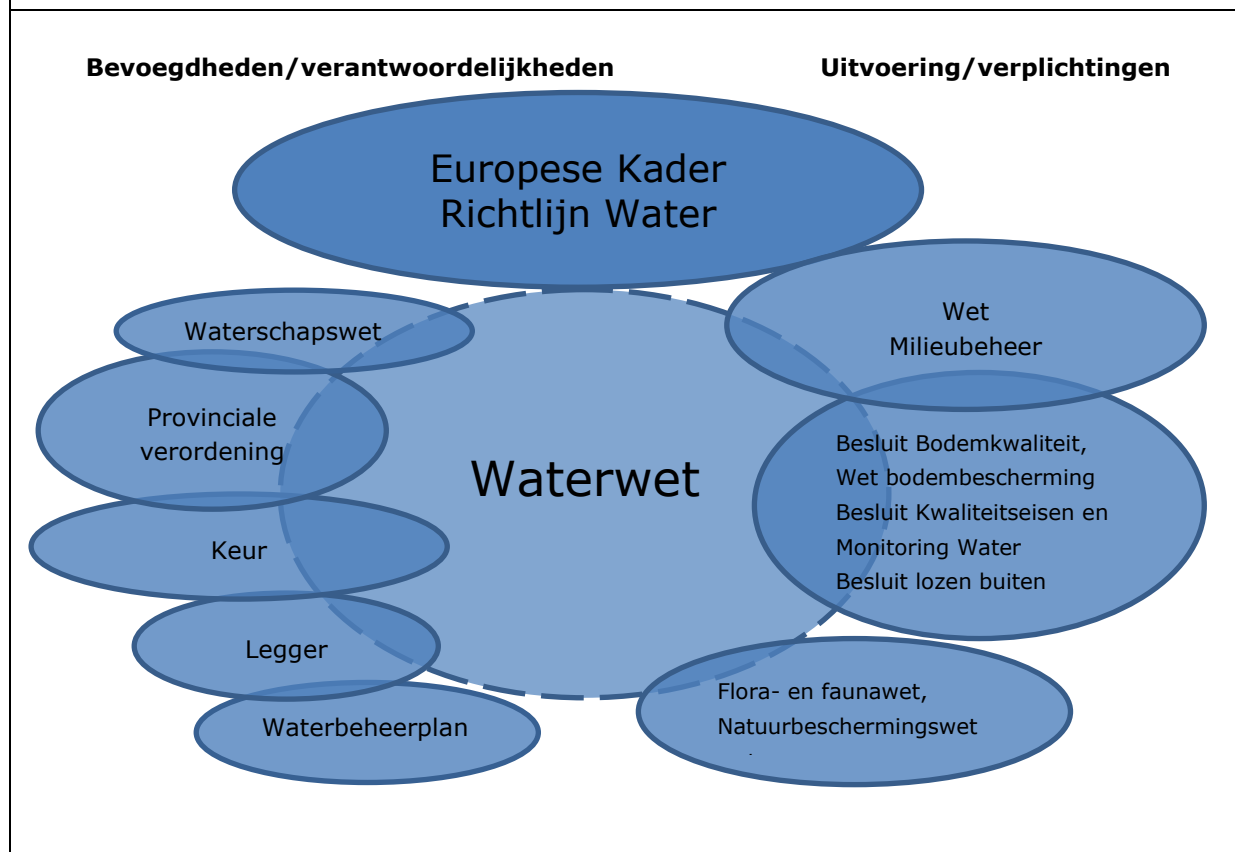
1. kaders die bevoegdheden en verantwoordelijkheden vastleggen, zoals op te stellen beleid voor het waterschap als bestuursorgaan
2. wettelijke kaders die bepalend zijn bij de uitvoering en verplichtingen van de baggerwerkzaamheden.

De Waterwet en de Europese Kaderrichtlijn Water vormen de basis van de wet- en regelgeving voor het waterbeheer in Nederland en zijn zowel van invloed op de bevoegdheden en verplichtingen als op de uitvoering en verwerking in het kader van het baggeren. In het schema op de volgende bladzijde vindt u een overzicht van alle wet- en regelgeving. In bijlage 3 is een uitgebreide omschrijving van de wet- en regelgeving uit het overzicht opgenomen.

Het schema maakt zichtbaar dat er sprake is van een grote overlap in wet- en regelgeving voor de waterschappen. Wijzigingen in de ene wet hebben consequenties voor afspraken en regels uit andere wetten. De wet- en regelgeving die van invloed is op het baggeren is mede als gevolg hiervan complex.



## Overzicht wettelijke kaders baggeren



De belangrijkste ontwikkelingen en veranderingen in wet- en regelgeving die gevolgen hebben voor het baggeren, betreffen de Waterwet, de Kaderrichtlijn Water (KRW), het besluit Bodemkwaliteit (Bbk) en de Flora- en faunawet.

### Waterwet

De Waterwet is de belangrijkste nationale wetgeving waarin het watersysteembeheer voor de verschillende overheden is ingekaderd. Een drietal ontwikkelingen is van invloed op het baggeren. Ten eerste is met de inwerkingtreding van de Waterwet in 2009 de zorg voor de **waterkwaliteit** net zozeer een basisverplichting geworden als de zorg voor de **waterkwantiteit**. Anders dan voorheen is het zorgen voor de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van het watersysteem nu net zo belangrijk als het zorgen voor droge voeten en het voorkomen van overlast of waterschaarste. Baggeren is één van de maatregelen waarmee een waterschap de waterkwaliteit kan verbeteren.

Ten tweede komt met de invoering van de Waterwet de **integraliteit** van het waterbeleid meer centraal te staan. Dit houdt in dat waterschappen oog moeten hebben voor de vervulling van *alle* maatschappelijke functies van watersystemen, waaronder bijvoorbeeld ook het gebruik als vaarweg, en niet alleen voor de waterveiligheid en waterkwantiteit. Baggeren kan aan al deze verschillende aspecten een bijdrage leveren en dient om die reden niet puur vanuit de zorg voor de aan- en afvoer van water bekeken te worden.



Een derde belangrijke verandering als gevolg van de inwerkingtreding van de Waterwet is dat de waterschappen verantwoordelijk zijn geworden voor het **waterbodembeheer**. Voorheen was de provincie bevoegd gezag voor het waterbodembeheer en daarmee voor verontreinigingen en saneringen.

Nu zijn de waterschappen hiervoor verantwoordelijk, met uitzondering van enkele oude gevallen van verontreiniging, waarvoor de provincie het bevoegd gezag blijft.<sup>3</sup>

Hieraan gekoppeld is er ook sprake van een beleidsmatige verschuiving. De term saneren wordt niet meer gebruikt, omdat handelingen in de waterbodem niet meer, zoals eerder gebeurde, op zichzelf kunnen worden beschouwd. Ze moeten gekoppeld worden aan de te behartigen of nog te behalen kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen in het betreffende (stroom)gebied. Dit houdt in dat de afweging om een waterbodem te saneren niet afhankelijk is van de vervuiling op zichzelf, maar van de mate waarin de vervuiling van invloed is op de waterkwantiteit of waterkwaliteit. Om die reden wordt sindsdien ook wel gesproken over **kwaliteitsbaggeren** in plaats van **saneringsbaggeren** (zie ook paragraaf 1.2).

### **Kaderrichtlijn Water**

De Europese Kader Richtlijn Water (KRW) is de voornaamste internationale wetgeving die van invloed is op het waterbeheer. De KRW stelt eisen aan de waterkwaliteit van de Europese wateren. De richtlijn is sinds 2000 van kracht. De KRW brengt verplichtingen met zich mee voor het waterbeheer in Nederland, met name voor de bescherming van de waterkwaliteit. Baggeren is één van de maatregelen die waterbeheerders kunnen nemen om de waterkwaliteit te verbeteren. Dit betekent dat met de invoering van de KRW de zorg voor de waterkwaliteit meegenomen moet worden in het baggerbeleid. Een belangrijk kenmerk van de KRW is dat de opzet van de richtlijn doelgericht is.<sup>4</sup> Uiterlijk in 2015 moet een 'goede toestand' van Europese wateren worden bereikt. Het betreft hierbij zowel een goede chemische als een goede ecologische toestand.<sup>5</sup> Waterschappen zijn verantwoordelijk voor de inventarisatie, toetsing en het opstellen van maatregelen voor het tijdig bereiken van deze 'goede toestand'.

### **Besluit Bodemkwaliteit**

Het Besluit Bodemkwaliteit (BBK) is van kracht sinds 2008 en regelt diverse zaken ten aanzien van (water)bodembeheer die van invloed zijn op het baggeren.

Het Besluit Bodemkwaliteit regelt om te beginnen de wettelijke mogelijkheden voor de **verspreiding, verwerking en toepassing** van baggerspecie. De voormalige baggerkwaliteitsklassen (klasse 1 t/m 4) zijn vervangen door nieuwe klassenindelingen. Voor het toepassen van baggerspecie in oppervlaktewater zijn dit de klassen A en B. Voor het verspreiden van baggerspecie op het aangrenzend perceel zijn dit de klassen 'verspreidbaar' en 'niet verspreidbaar'. Doel van deze wijziging is het vereenvoudigen en vergroten van de mogelijkheden voor de verspreiding van baggerspecie. Voor de sturing op de kosten van de baggerwerkzaamheden maakt het veel verschil onder welk klasse de te verwerken bagger valt. De kosten voor de verspreiding van baggerspecie verschillen sterk per mogelijkheid tot verspreiding. Hieronder is *ter indicatie* een overzicht van de kosten voor de verschillende manieren van verspreiding van baggerspecie opgenomen:

- op de kant € 3 per m<sup>3</sup>; Betreft totale kosten van voorbereiding tot verspreiding inclusief verstrekte vergoedingen

<sup>3</sup> Artikel 5.15 en 5.16 Waterwet.

<sup>4</sup> Artikel 4 KRW.

<sup>5</sup> In de KRW zijn richtlijnen opgenomen die duidelijk maken wat onder een 'goede toestand' wordt verstaan. Voor de chemische toestand zijn er twee klassen: goed of slecht. Voor de ecologische toestand zijn er vijf klassen: zeer goed/goed/matig/ontoereikend/slecht.



- in eigen depot € 14 per m<sup>3</sup>; Betreft kosten van voorbereiding en baggerkosten maar excl. depotkosten (€ 12,50) van herbruikbare bagger. Totale kosten zijn € 26,50 per m<sup>3</sup>. Voor een extern depot binnen het gebied van HHNK liggen de kosten op hetzelfde niveau
- in extern depot € 41,50 per m<sup>3</sup>;<sup>6</sup> Betreft totale kosten (voorbereiding-storten) van ernstig verontreinigde bagger. (De kosten voor minder verontreinigde bagger in een extern depot zijn lager)
- Voor bagger in een weilanddepot bedragen de kosten circa € 11,50 per m<sup>3</sup>.

Sinds de invoering van het Besluit Bodemkwaliteit is het ook mogelijk om **gebiedspecifiek beleid** op te stellen voor de verwerking en toepassing van bagger. Dit maakt het mogelijk lokaal de afzet van baggerspecie toe te staan met een hogere vervuilingsgraad, dan op basis van het generieke beleid mogelijk is. Verwacht wordt dat daardoor de verspreiding van baggerspecie op de kant kan gaan toenemen. Gemeenten zijn voor het opstellen van gebiedspecifiek beleid het bevoegd gezag. Zij kunnen dit 'lokale' kader vastleggen in een bodembeheerplan. Het vaststellen van een gebiedspecifiek kader is echter geen wettelijke verplichting. De waterschappen zijn dus afhankelijk van gemeenten op dit punt. Als er geen gebiedspecifiek beleid is opgesteld, is de generieke wet- en regelgeving onverkort van toepassing.

Tot slot stelt het Besluit Bodemkwaliteit ook eisen aan de **opslag van bagger in depots**. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen land- of waterdepots. Waterdepots in het oppervlaktewater zijn hoofdzakelijk vergunningplichtig in het kader van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren, die in 2009 is opgenomen in de Waterwet. Het meest voorkomend zijn echter de landdepots. Hierin wordt volgende onderverdeling gehanteerd: weilanddepot, doorgangsdepot en definitief depot. Voor het oprichten van een depot moeten de percelen, die bedoeld zijn voor het depot, beoordeeld worden aan de hand van het Besluit Bodemkwaliteit. Waterschappen hebben in sommige gevallen zelf depots in beheer. HHNK heeft zelf circa 20 baggerdepots in beheer. Veel waterschappen werken echter met depots die in beheer zijn van gemeenten of commerciële partijen. Afstemming over de oprichting, het beheer en de kosten van de depots en de toetsing aan de wet- en regelgeving vereist veel afstemming en overleg tussen waterschappen en externe partijen.

### **Flora- en faunawet**

De Flora- en faunawet, vastgesteld in 2002, is sterk van invloed op de uitvoering van baggerwerkzaamheden. Een van de invloedrijkste bepalingen in de Flora- en faunawet is dat in het zogenoemde broedseizoen van 15 maart tot en met 15 juli in principe niet mag worden gebaggerd. Het betreft echter een voorkeursperiode en niet een strikte verbodsperiode; onder naleving van de voorwaarden van de Gedragscode mag er wel worden gebaggerd. In de praktijk legt het beperkingen op aan de planning en uitvoering van baggerwerkzaamheden. Baggerwerkzaamheden moeten binnen de kaders van de Flora- en faunawet worden uitgevoerd, waarbij voorafgaand aan het werk zorgvuldig wordt getoetst op de aanwezigheid van beschermde planten en diersoorten. Afhankelijk van de uitkomsten van dit onderzoek kunnen eventueel maatregelen genomen worden of een ontheffing aangevraagd voor bepaalde beschermde soorten. Dat laatste kan veel tijd kosten als er een juridische procedure wordt aangespannen. In opdracht van de Unie van Waterschappen is er een gedragscode Flora- en faunawet opgesteld. De gedragscode is van kracht sinds 2006. Een waterschap dat werkt conform de gedragscode hoeft minder vaak een ontheffing aan te vragen. Waterschappen kunnen zelf besluiten of ze met de gedragscode willen werken.

### **De keur en de legger**

Om de taken en doelen te vervullen heeft het hoogheemraadschap de verplichting om eigen verordeningen op te stellen. De **keur** is de verordening waarin de verboden en geboden voor de

<sup>6</sup> Cijfers afkomstig uit het beleidsplan Waterbodem, 2012-2016, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, p. 42.





wijze van inrichten, gebruik en onderhoud van waterkeringen, oevers en wateren is opgenomen.<sup>7</sup> De keur bepaalt onder andere een belangrijke deel van de vergunningplichten voor werkzaamheden in het beheergebied van het hoogheemraadschap. Naast de keur dient het hoogheemraadschap te beschikken over een **legger**. De legger vormt een register van de waterlopen waarin de watergangen staan beschreven, de onderhoudsplicht ten aanzien van die watergangen is vastgelegd en bevat een leggerboek waarin per watergang het dwarsprofiel is aangegeven. De legger is voor het baggeren van belang omdat daarin de afmetingen van de waterlopen en de onderhoudsplichten (en -plichtigen) zijn vastgelegd.

Het hoogheemraadschap kan met de legger toetsen of aan alle eisen en verplichtingen (onderhoud) van de waterlopen wordt voldaan. HHNK heeft in 2009 de Keur Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en de Algemene regels bij de Keur Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier vastgelegd. In 2013 zijn de Beleidsregels keurontheffingen vastgesteld.

De keur en de legger nemen een bijzonder positie in de wet- en regelgeving van waterschappen in. Enerzijds betreft het regelgeving en geen beleid. Tegelijkertijd is er voor waterschappen de nodige ruimte om de keur en de legger naar eigen voorkeur in te vullen en op te stellen.

Het hoogheemraadschap heeft in 2008 een begin gemaakt met de actualisatie en integratie van de verschillende leggers van haar rechtsvoorgangers. Waar voorheen de legger primair werd gebruikt om de afmetingen van de waterlopen ten behoeve van de waterkwantiteit vast te leggen, wordt de legger nu tevens een belangrijke informatiebron om de basisvoorwaarden voor de inrichting en onderhoud ten behoeve van waterkwaliteitsdoelen vast te leggen, conform een van de doelstellingen van het Waterbeheerplan 3 (WBP3, 2007-2009). De legger wordt voortdurend geactualiseerd, zie bijvoorbeeld Toelichting Legger wateren HHNK juni 2013.

Dit zorgt er onder meer voor dat afspraken in het kader van 'integraal waterbeheer' eenvoudig op topografische locatie zijn vastgelegd in de legger. Denk daarbij aan beheerafspraken die het hoogheemraadschap gemaakt heeft met derden, bijvoorbeeld over de vorm- en onderhoudsverplichtingen bij natuurvriendelijke oevers of ecologische verbindingszones. Zo kan in de baggerwerkzaamheden op zo'n locatie eenvoudiger rekening gehouden worden met dit soort afspraken.

### **Bestuurlijke taken**

Naast de wet- en regelgeving zijn er ook nationale en provinciale plannen en bestuurlijke afspraken die consequenties hebben voor de waterbeheertaak van de waterschappen.

Het **Nationaal Waterplan** is gelijk met de Waterwet in 2009 door het kabinet vastgesteld en is de opvolger van de Vierde Nota waterhuishouding. Het richt zich op bescherming tegen overstromingen, voldoende en schoon water en diverse vormen van gebruik van water. Veel beleid uit de voorgaande nota's waterhuishouding wordt voortgezet, bijvoorbeeld het uitgangspunt van integraal waterbeheer en een watersysteembenadering. Nieuw is onder andere het koppelen met andere nationale opgaven en maatschappelijke ontwikkelingen door middel van een gebiedsgerichte aanpak. Voor wat betreft het waterbeheer van de waterschappen in relatie tot het baggeren heeft het plan geen gevolgen.

Met het **Nationaal Bestuursakkoord Water Actueel** (2011) hebben het Rijk, de provincies, het IPO, de VNG en de UvW de in 2003 gemaakte afspraken vernieuwd over de te nemen maatregelen om Nederland te beschermen tegen wateroverlast en watertekort. In het NBW is afgesproken dat er gezamenlijk gebiedsnormen worden afgesproken voor wateroverlast. Het waterschap is daarin aangewezen als verantwoordelijke die de te treffen maatregelen neemt voor het aan-, afvoeren en bergen van water. De te nemen maatregelen worden vastgelegd in de Waterbeheerplannen (WBP)

---

<sup>7</sup> Artikel 1 en artikel 78 Waterschapswet.



van de waterschappen. In relatie tot de baggertaak zijn er vanuit het NBW geen specifieke consequenties voor de waterschappen.

Het **Waterplan 2010-2015 Provincie Noord-Holland** vormt het provinciaal beleidskader op het gebied van water voor de provincie, waterbeheerders (waterschappen en gemeenten) en belanghebbenden.<sup>8</sup> Per onderwerp is vastgelegd wat de provincie tot 2015 doet en wat zij verwacht van anderen. De trekkersrol voor de uitvoering van de meeste van de dossiers uit het Waterplan 2010-2015 ligt bij de waterschappen.

De waterschappen stellen Waterbeheerplannen op en hieraan gekoppeld Uitvoerings- en Monitoringsprogramma's. Deze waterbeheerplannen dienen in overeenstemming te zijn met het Provinciaal Waterplan. De waterschappen rapporteren jaarlijks aan de provincie over de uitvoering van het waterbeheerplan en de mate waarin de doelen uit het provinciaal Waterplan worden bereikt. Hierbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande rapportageverplichting aan de eigen besturen van de Waterschappen.

Wat opvallend is aan al deze plannen en afspraken is de hoge mate van overlap. Enerzijds leidt dit tot consistentie en samenhang in de plannen. Zo keren uitgangspunten uit het Nationaal Waterplan terug in de provinciale waterplannen en de waterbeheerplannen van de waterschappen overlappen weer met de provinciale waterplannen. Anderzijds is door de overlap en werkwijze van de waterschappen de precieze afbakening tussen en relevantie van alle waterplannen niet altijd even duidelijk. De provinciale waterplannen stellen doelen voor het waterbeheer in de provincies. De waterschappen zijn in dit kader veelal de partnerorganisaties die de maatregelen uitvoeren om deze doelen te bereiken. In de praktijk blijkt dat de waterschappen zelf ook weer doelen voor het waterbeheer vaststellen, onder andere in de waterbeheerplannen. Welke doelen nu leidend zijn voor de waterbeheertaken van het waterschap, en wie over de realisatie van welke doelen verantwoording dient af te leggen, is niet altijd duidelijk.

## 1.2 Baggerbeleid hoogheemraadschap

In deze paragraaf staat de beantwoording van deelvraag 3 centraal.

3. Welk beleid hebben de hoogheemraadschappen geformuleerd en welke doelen zijn vastgesteld op het terrein van baggeren?

De Waterwet verplicht waterschappen een waterbeheerplan op te stellen, waarin het integrale beleid van de waterschappen moet worden vastgelegd. De waterbeheerplannen leggen algemene ambities en doelen van het waterschap vast en bieden een algemeen kader voor de uitvoering van alle werkzaamheden en voor de vorming en ontwikkeling van specifiek beleid. In de waterbeheerplannen zijn eventuele ambities en prioriteiten verwerkt uit collegeprogramma's. Voor sommige thema's heeft HHNK aparte beleidsnota's opgesteld, waaronder voor het waterbodembeheer. In deze paragraaf komen achtereenvolgens het waterbeheerplan, het waterlopenbeheerplan, en specifiek beleid voor het baggeren van het hoogheemraadschap HHNK aan bod.

### **Waterbeheerplan 2010-2015**

Het Waterbeheerplan 2010-2015 is het vierde beheerplan van HHNK (WBP4). HHNK streeft naar integraal beheer, waarbij het hoogheemraadschap het watersysteem zodanig onderhoudt dat de

<sup>8</sup> De Waterplannen van de provincie Utrecht en Zuid-Holland, werken volgens dezelfde systematiek. Voor wat betreft de waterkwantiteit en waterkwaliteit zijn er in beleidsmatig opzicht niet veel significante verschillen op dit beleidsterrein. Zij het dat Utrecht minder last heeft van achterstand in het wegwerken van de bagger.



waterhuishoudkundige functie wordt gewaarborgd en de ecologische kwaliteit verbetert.<sup>9</sup> De KRW en Flora- en faunawet hebben gevolgen voor de praktijk van het baggeren. HHNK neemt zich dan ook voor deze praktijk aan te passen. In het WBP4 stelt het hoogheemraadschap een aantal doelen voor het baggeren in de planperiode.<sup>10</sup> De doelen zijn gericht op het uitvoeringsproces en de randvoorwaarden daarvoor, maar ze zijn niet geformuleerd in termen van resultaten van een proces en/of maatschappelijke effecten:

- de baggerprogramma's worden geëvalueerd en waar nodig herzien, zodat ze voldoen aan de waterkwaliteits- en waterkwantiteitsdoelen
- nieuwe baggerprogramma's komen tot stand op basis van onderzoek naar hoeveelheid en kwaliteit van de aanwezige baggerspecie
- de baggerprofielen worden afgestemd op de KRW doelstellingen
- de sanering van waterbodems wordt opgenomen in de baggerprogramma's<sup>11</sup>
- samen met de provincie evalueren van de financieringsconstructie voor de Waterbodemsanering
- evaluatie en (indien nodig) aanpassing van regeling ontvangstplicht
- onderzoek naar noodzakelijkheid vergoedingsregeling in kader ontvangstplicht
- onderzoeken mogelijkheid regeling voor het ontvangen van baggerspecie bij natuurvriendelijke oevers
- evaluatie consequenties Besluit Bodemkwaliteit voor verspreiding en toepassing baggerspecie
- in samenwerking met gemeenten een gebiedsspecifiek beleidskader opstellen voor het toepassen van baggerspecie
- schouwbeleid aanpassen op de uitgangspunten van de KRW.

Verder is in het WBP4 opgenomen dat HHNK bij de overname van het onderhoud van het stedelijk water van gemeenten, sluitende afspraken dient te maken over de inrichting en exploitatie van baggerdepots.<sup>12</sup>

Tot slot dient HHNK een aantal zaken tijdig uit te voeren om tijdig te voldoen aan de waterkwaliteitsdoelstellingen voor de KRW in 2015, zoals het in procedure brengen van de legger en het opstellen van een waterlopenbeheerplan. Vanaf 2013 wordt het onderhoud aan de watergangen en de schouw uitgevoerd conform de uitgangspunten van onder andere de KRW.

### **Waterlopenbeheerplan 2011–2016**

Het Waterlopenbeheerplan 2011-2016 is een uitwerking van de resultaatsverplichting uit de Kaderrichtlijn Water dat het watersysteem in 2015 van een goede ecologische kwaliteit moet zijn. De wijze waarop het onderhoud wordt uitgevoerd is namelijk van grote invloed op de kwaliteit en de veerkracht van het watersysteem. Het waterlopenbeheerplan vormt de vertaling van beleid naar een gebiedsgerichte uitwerking. Het plan heeft betrekking op het regulier maaien, schonen en baggeren van watergangen in polders, boezemsysteem, landelijk en stedelijk gebied in beheer bij het hoogheemraadschap.

In het waterlopenbeheerplan staan concrete richtlijnen voor onderhoud en inrichting van het beheergebied van het hoogheemraadschap. Het plan is een eerste aanzet tot een meer planmatig gedifferentieerd beheer en onderhoud. Gedifferentieerd beheer betekent dat in de uitvoering zoveel mogelijk rekening gehouden wordt met de overige functies van wateren. Het valt de rekenkamercommissie op dat dit gedifferentieerd beheer vooral vorm krijgt in het maaien. Zo is er

<sup>9</sup> Waterbeheerplan 2010 – 2015, 'Van veilige dijken tot schoon water', HHNK, p.9.

<sup>10</sup> Waterbeheerplan 2010 – 2015, HHNK, pp.35-36.

<sup>11</sup> De term 'sanering' bestaat formeel niet meer. Het betreft een extra ingreep in de waterbodem in verband met eventuele invloed van de waterbodem op de waterkwaliteit.

<sup>12</sup> Waterbeheerplan 2010 – 2015, HHNK, p. 40.



een onderverdeling gemaakt in typen watergangen, sloten, tochten en boezemwaters met een verdere onderverdeling voor enerzijds veenweidegebieden en anderzijds klei- en zandgebieden. Op *baggerwerkzaamheden* wordt dit onderscheid niet van toepassing geacht. In het plan staat hierover opgemerkt: 'Voor baggerwerkzaamheden is voornamelijk alleen de breedte van de watergang van belang in verband met het toe te passen materieel en de wijze van fasering van de werkzaamheden.'<sup>13</sup>

### **Collegeprogramma 2009–2012**

In het collegeprogramma 2009 – 2012 is baggeren niet benoemd als prioriteit of aandachtspunt. Bij de evaluatie van het collegeprogramma in 2013 constateert HHNK dat er jaarlijks ongeveer 1.000.000 m<sup>3</sup> gebaggerd wordt, verspreid over 60% landelijk gebied, 20% stedelijk gebied en 20% boezem.

In de evaluatie staat verder dat voor de komende jaren baggeruitvoeringsprogramma's worden opgesteld en dat er afspraken gemaakt worden met gemeenten over baggerdepots.

### **Beleidsplan Waterbodems 2012–2016**

Het beleidsplan waterbodems is de opvolger van het beleidsplan baggeren uit 2005. De planperiode van het beleidsplan baggeren was verlopen. Daarnaast diende het beleid voor waterbodems geactualiseerd te worden als gevolg van de komst van de Waterwet en het Besluit Bodemkwaliteit.

Het beleidsplan Waterbodems geeft inzicht in de wijze waarop het hoogheemraadschap in zijn beheergebied wil omgaan met het waterbodembeheer. Door de komst van de Waterwet staat het bodemonderhoud niet meer op zichzelf, maar worden de handelingen in de waterbodem integraal beschouwd. Het hoogheemraadschap is verantwoordelijk voor een goed functionerend watersysteem, waarvan de waterbodem integraal deel uitmaakt. In uitvoerende zin gaat het vooral om het baggeren van watergangen, maar ook over ingrepen in de waterbodem voor het bereiken van een goede gebiedskwaliteit. Ten slotte is er de (nieuwe) rol van het hoogheemraadschap als bevoegd gezag over het waterbodembeheer. Het beleidsplan is richtinggevend voor het opstellen van baggerprogramma's en voor het operationeel beleid voor uitvoering van waterbodembeheer.<sup>14</sup>

Uitgangspunten voor de planperiode 2012-2016 zijn:

- Kostenbewustzijn en doelmatigheid: het waterbodembeheer moet gericht zijn op het bereiken van doelen en het voorzien in functies die gesteld zijn aan het watersysteem, tegen maatschappelijk acceptabele kosten.
- Omgevingsbewustzijn: het waterbodembeheer wordt uitgevoerd in samenhang met de omgeving en met betrokken partijen.
- Het beleid sluit aan bij geldende (nieuwe) wet- en regelgeving.

Het waterbodembeleid draagt bij aan twee doelen van het watersysteem:

- Het garanderen van wateraanvoer en -afvoer; waterlopen op diepte conform het vastgelegde leggerprofiel.
- Het bijdragen aan waterkwaliteitsdoelen van het gebied; deze doelen zijn enerzijds vastgelegd in het stroomgebiedbeheerplan (op basis van de Europese Kaderrichtlijn Water) en anderzijds volgen ze uit de gebiedskwaliteit per deelgebied (op basis van de Waterwet).

De rekenkamercommissie ziet in het beleid de hang naar het integrale benaderen van de waterbodem en de gerichtheid op een goede wateraanvoer en -afvoer naast het realiseren van waterkwaliteits-doelstellingen. In het beleidsplan wordt benoemd dat onderhoud en kwaliteit

<sup>13</sup> Waterlopenbeheerplan, p.19.

<sup>14</sup> Beleidsplan Waterbodems 2012-2016, p. 7.



samenkomen in de 'gebiedskwaliteit per deelgebied' die is (of wordt) vastgesteld. De gebiedskwaliteit per deelgebied is echter nog niet integraal voor het werkingsgebied vastgesteld. Verspreid over verschillende documenten is er wel uitspraak gedaan over de gebieds- of omgevingskwaliteit. Er is daarbij echter geen overkoepelend beeld. Gebiedskwaliteit is vastgesteld in documenten over de Kaderrichtlijn Water (KRW), Natura 2000, Zwemwater, recreatie en landbouw. Vanuit de KRW zijn waterkwaliteitseisen vastgelegd voor chemische parameters (volledig) en biologische parameters (alleen voor de waterlichamen). In het beleidsplan is niet aangegeven wanneer of hoe de gebiedskwaliteit per deelgebied moet worden vastgesteld.

In het beleidsplan wordt geschetst dat het baggeren van watergangen enerzijds cyclisch wordt uitgevoerd, maar anderzijds het wel afhangt van de onderhoudsstaat of een watergang ook daadwerkelijk wordt gebaggerd. Voor landelijk gebied is de cyclus standaard zeven jaar, voor stedelijk gebied is de cyclus tien jaar.

Er wordt echter niet 'automatisch' gebaggerd op basis van de onderhoudscyclus; alleen als het profiel van de watergang niet meer voldoet aan de leggerafmeting, dan wordt de watergang meegenomen in het baggerwerk.<sup>15</sup> De werkwijze is dat een watergang veelal ruimer wordt uitgebaggerd tot een diepte onder de leggermaat; dat heet de onderhoudsdiepte, zodat in feite het profiel van de watergang in de hele cyclus nooit veel kleiner wordt dan in de legger is vastgelegd. Omdat het van belang is om vanuit waterkwaliteitsdoelstellingen en de aanwezige flora en fauna de best beschikbare techniek te kiezen, gaat het waterlopenbeheerplan (2010) specifiek in op de werkwijze van het baggeren. Om negatieve effecten in de praktijk tegen te gaan wordt:

- gebaggerd conform de Gedragscode Flora- en faunawet
- werk in tijd en ruimte gefaseerd
- geschikt materieel ingezet
- bagger zorgvuldig verspreid op de oevers.<sup>16</sup>

#### *Afzet van specie*

In het beleidsplan is opgenomen hoe wordt omgegaan met de afzet van baggerspecie. Navolgende figuur geeft aan wat de mogelijkheden zijn.<sup>17</sup>

*Figuur 2.1 Toepassen en verspreiden van baggerspecie*



*Bron: Beleidsplan Waterbodems 2012-2016*

Voor alle mogelijkheden van toepassing en verspreiding van baggerspecie is een voorkeursvolgorde gemaakt waar het hoogheemraadschap mee werkt:

<sup>15</sup> Beleidsplan Waterbodems 2012-2016, p.15.

<sup>16</sup> Beleidsplan Waterbodems 2012-2016, p.17.

<sup>17</sup> Beleidsplan Waterbodems 2012-2016, p. 19.



- verspreiden over aangrenzende percelen (inclusief weilanddepots)
- toepassen op het land
- toepassen in oppervlaktewater (verondiepen diepe plassen)
- verwerken in doorgangsdepot
- storten in depot.

In landelijk gebied wordt circa 90% van de bagger verspreid over de aangrenzende percelen. Het verspreiden van bagger heeft de voorkeur en storten in depot is laatste optie, met name omdat het storten in depot kostbaar is. Een groot deel van de bagger uit het stedelijk gebied wordt wel in depot gestort, omdat de afzet op aangrenzende percelen niet mogelijk is.

Voor de aanleg van de baggerdepots en in het kader van het beleid overname onderhoud stedelijk water maakt het hoogheemraadschap afspraken met gemeenten. Ter vervanging van het toepassen van de ontvangstplicht draagt de gemeente zorg voor het beschikbaar stellen van voldoende depotruimte.<sup>18</sup>

Het verspreiden van baggerspecie in het oppervlaktewater komt nauwelijks voor en is in het beleidsplan niet verder uitgewerkt. Het generieke beleid wordt gevolgd bij het verspreiden van baggerspecie. Met generiek beleid worden de normen uit het Besluit Bodemkwaliteit aangehouden. Tegenover generiek beleid staat *gebiedspecifiek* beleid. Uitgangspunt van het gebiedspecifieke beleid is dat de kwaliteit van de bodem aansluit op de functie ervan en dat de bodem niet (verder) vervuult. De lokale bodembeheerder (de gemeente) kan zelf kwaliteitsnormen vaststellen, met als uitgangspunt dat er geen sprake mag zijn van achteruitgang op gebiedsniveau. In het beleidsplan wordt gesteld dat het bijvoorbeeld voor veenweidegebieden en de Wieringermeer zinvol is om gebiedspecifiek beleid vast te stellen.

Naast de afzet van baggerspecie geeft het Beleidsplan Waterbodems ook inzicht in de omgang met verontreinigde waterbodems. De waterbodem maakt ook deel uit van het watersysteem. Dit betekent een verandering voor de aanpak van verontreinigde waterbodems. Als de waterbodemkwaliteit effect heeft op de gebiedskwaliteit vindt de afweging plaats of een ingreep in de waterbodem de meest efficiënte en maatschappelijk relevante maatregel is. De Handreiking beoordeling waterbodemkwaliteit wordt toegepast om het effect van de vervuiling op de waterbodemkwaliteit te beoordelen. De handreiking is een technisch instrument om te beoordelen of en in welke mate, als gevolg van de aanwezigheid van milieuvreemde stoffen en nutriënten in de waterbodem, kwaliteitsdoelen voor het watersysteem niet worden bereikt. Hierbij gaat het om algemene milieukwaliteitseisen, zoals de doelen van de Kaderrichtlijn Water, en om kwaliteitsdoelen die voortkomen uit de gebruiksfuncties (gebiedskwaliteit). De uitkomst van de beoordeling wordt gebruikt in het gebiedsproces bij het afwegen van de meest kosteneffectieve maatregelen om de doelen van het watersysteem te realiseren. Het gebruik van de Handreiking beoordelen waterbodems is niet verplicht.<sup>19</sup>

#### *Vergoedingsregeling*

Grote hoeveelheden baggerspecie die in één keer op de kant worden gezet, kunnen schade geven aan gewassen en brengen kosten met zich mee voor de verwerking van de bagger. Ook kan een verslechtering van de grond ontstaan. Om landeigenaren tegemoet te komen voor deze schade en kosten heeft HHNK een vergoedingsregeling. Deze regeling biedt een vergoeding in natura of in geld. Het hoogheemraadschap kan aanbieden de verspreiding van de baggerspecie zelf uit te voeren (in natura), of het hoogheemraadschap kan de landeigenaar een vergoeding betalen van

<sup>18</sup> Beleidsplan Waterbodems 2012-2016, p. 21.

<sup>19</sup> Beleidsplan Waterbodems 2012-2016, p. 32.



€ 1 per m<sup>3</sup>. Het hoogheemraadschap is hier niet toe verplicht en biedt vanuit het belang van een efficiënt en effectief baggerproces deze regeling aan. De regeling heeft betrekking op het regulier onderhoudsbaggeren en niet op sanerings- of kwaliteitsbaggeren.

#### *Vervolgacties*

In het beleidsplan is een aantal vervolgacties benoemd om tot een uitwerking van het beleidsplan te komen. Het gaat om de volgende punten:

- in 2012 wordt een integraal baggerprogramma opgesteld
- in kaart brengen van de eisen voor de gebiedskwaliteit
- opstellen van een interne werkinstructie over het omgaan met de Voorziening baggeren
- implementatie van de Beleidsnotitie Besluit Bodemkwaliteit
- Verder wordt nog een aantal aandachtspunten geformuleerd
- afslag van oevers en vervolgacties
- implementatie van de kadernotitie legger, inhoudelijk correcte leggers en relatie met de gebiedskwaliteit
- interne organisatie van waterbodembeheer binnen HHNK
- omgang met de rietzones in het boezemwaterstelsel
- verbeteren databeheer.

Zowel voor de meeste vervolgacties als aandachtspunten geldt dat niet is vastgelegd per wanneer of hoe de acties en aandachtspunten gerealiseerd dienen te worden. Enerzijds kunnen de vervolgacties als doelen of resultaatafspraken beschouwd worden. Anderzijds is niet goed vastgelegd wanneer en hoe deze doelen of resultaten dan gerealiseerd dienen te worden. HHNK stelt verder dat het beleidsplan waterbodems als zodanig niet hoeft te worden geëvalueerd. In plaats daarvan wordt voorgesteld om de inhoudelijk betrokken medewerkers continu te laten bekijken of er nieuwe ontwikkelingen zijn die kunnen leiden tot wijzigingen in het beleidsplan. Uit de interviews blijkt dat door de reorganisatie onduidelijk is bij wie het beleidsplan is belegd en wie er zorg draagt voor de vervolgacties. Er rijzen twijfels bij betrokkenen of het bestuur nog wel volledig achter het beleidsplan staat en op welke manier er met de vervolgacties en aandachtspunten wordt omgegaan. Uit de gesprekken met betrokkenen is wel duidelijk geworden dat het oppakken van de vervolgacties vanaf 1 januari 2014 beter is belegd. 2014 wordt gebruikt als een leerjaar waarin met het baggerprogramma wordt gewerkt. Een zogenaamde thematrekker is aangesteld om ervoor te zorgen dat vervolgacties worden opgepakt.

#### **Waterbeheer in het veenweidegebied (2008)**

Naast het reguliere beleid uit het WBP4 en het beleid voor waterbodems zijn er nog andere nota's van HHNK die betrekking hebben op het baggeren, waaronder de nota 'Waterbeheer in het veenweidegebied, Pappen en nathouden?' Deze nota maakt integraal onderdeel uit van het waterbeheerplan 2010-2015. De aanleiding van de beleidsnota is het 'behoud van de cultuurhistorisch waardevolle veenweidegebieden'. In het beheergebied van HHNK komt een aantal grote veenweidegebieden voor. De nota gaat in op vijf belangrijke problemen die voorkomen in het veenweidegebied:

- bodemdaling
- versnippering van het peilbeheer
- het voortbestaan van de landbouw
- voedselrijkdom van het water
- snelle aanwas van bagger en ondiepe sloten.



Het veenweidegebied kampt met een versnelde afbraak van het veen. Dat leidt weer tot snelle aanwas van bagger door afbraak van kroos en waterplanten, maar ook door oxidatie van het veen in bagger. Deze bagger is vaak heel erg dun (dik water), maar zorgt ook voor ondiepe sloten die snel opwarmen wanneer niet regelmatig wordt gebaggerd. Het verwijderen van 'dik water' is erg kostbaar. In de nota is aangegeven hoe HHNK met baggeren in het veenweidegebied om wil gaan. Het hoogheemraadschap is op velerlei gebieden actief in het veenweidegebied. Zij neemt deel aan het Nationaal Landschap Laag Holland, waarbij zij een groot aantal projecten trekt of waarin zij participeert (Wormer & Jisperwater, Jisperveld, Eilandspolder et cetera).

Voor de baggerproblematiek in het veenweidegebied wordt een aantal oplossingsrichtingen genoemd. In plaats van alleen maar meer baggeren kan bijvoorbeeld gewerkt worden aan een robuustere inrichting van het systeem, bijvoorbeeld door het vergroten van de peilvakken en/of de kleine en ondiepe slootjes met 50% terug te brengen en dit te compenseren door van de resterende smalle slootjes bredere sloten te maken.

Ook zijn er mogelijkheden in gebiedscontracten tussen overheden en grondgebruikers en een andere inzet van blauwe diensten.<sup>20</sup> Daarnaast wordt in de werkwijze voorgesteld om nog meer met baggerspuiten te kunnen werken. Deze manier van baggeren is meer geschikt voor de veenweidegebieden. Verder zou bezien moeten worden of deze blauwe diensten meer marktconform benaderd kunnen worden, in plaats van met een onkostenvergoeding op basis van normen die soms niet marktconform zijn.

Voor het baggeren in het veenweidegebied hanteert HHNK een specifieke aanpak waarbij in de wijze van het baggeren (materiaalgebruik en methoden) zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de kenmerken van het veengebied. Voor het toepassen en verspreiden van bagger wordt in het beleidsplan waterbodems voorgesteld om gebiedspecifiek beleid vast te stellen in overleg met gemeenten. Het komen tot gebiedspecifiek beleid is volgens betrokkenen een moeilijk proces en nog niet op grote schaal toegepast in het beheergebied.

In de praktijk blijkt het baggeren in veenweidegebied binnen HHNK nog tot veel discussie te leiden, zowel binnen de organisatie als binnen het bestuur. Bij het baggeren in het Wormer en Jisperveld bleek dat, door verschillende mechanismen, het baggeren tot een versnelde aanwas van nieuwe baggerspecie leidde. In hoeverre dit in andere veenweidegebieden ook het geval zal zijn, is nu nog niet duidelijk. Over de haalbaarheid van het terugbrengen van het aantal kleine en/of ondiepe slootjes zijn de meningen binnen HHNK verdeeld. Door diverse betrokkenen is geopperd dat het nuttig kan zijn het beleid en/of de aanpak van veenweidegebieden te actualiseren.

### **Samen werken aan schoon water, Maatregelenpakket 2009-2015 voor de kaderrichtlijn Water**

Deze nota is het nieuwe gebiedsplan voor de oppervlaktewateren in het gehele beheergebied van het hoogheemraadschap. De maatregelen die in dit plan genoemd zijn, zijn tot stand gekomen in samenwerking met Provincie Noord-Holland, alle gemeenten, Rijkswaterstaat Noord-Holland en belangengroepen. Het is een compleet pakket ter verbetering van de kwaliteit van het oppervlaktewater. Op de schaal die de KRW voorschrijft, is de toestand van de huidige ecologische situatie in het gebied matig tot ontoereikend, gebaseerd op vier parameters: ongewervelde dieren, vissen, waterplanten en algen.

---

<sup>20</sup> Maatregelenpakket 2009-2015 Kaderrichtlijn water, p. 14





Voor het baggeren geeft de nota twee concrete acties aan:

- tenminste 705.000 m<sup>3</sup> wordt per cyclus natuurvriendelijk gebaggerd<sup>21</sup>
- aanpassen baggerplannen provincies, HHNK en gemeenten aan KRW-doelstellingen.

In 2012 heeft een intern onderzoek plaatsgevonden waaruit bleek dat er binnen het reguliere baggerwerk geen optimalisatiemogelijkheden voor de KRW zijn.

In een triaalrapportage wordt aangegeven dat HHNK natuurvriendelijk baggert, omdat de werkzaamheden zijn afgestemd met de kaders uit de Flora- en faunawet, vooral de fasering in tijd en ruimte.<sup>22</sup> Gezien de totale baggeropgave worden de in de nota 'Samen werken aan schoon water' gestelde m<sup>3</sup> gehaald. In de voorgestelde aanpassing van de baggerplannen (meerjarenprogramma onderhoudsbaggeren) aan de KRW-doelstellingen legt de nota een relatie tussen het kwaliteitsbaggeren (op basis van de KRW-doelstellingen) en het onderhoudsbaggeren. Deze koppeling is ook in het beleidsplan Waterbodems nadrukkelijk naar voren gekomen. Hoewel er wel een paar eerste stappen zijn gezet met een flora- en faunaprotocol, de legger (minimale diepte) en onderzoek bij verdachte locaties op negatieve invloed op de gebieds- en waterkwaliteit, moet er nog verder invulling aan worden gegeven.

### 1.3 Normenkader

In deze paragraaf treft u een tabel met daarin de normen van het normenkader van de deelvragen 1 t/m 3, inclusief een beoordeling met een korte toelichting.

| Deel-vraag | Norm | Beoordeling   |   |
|------------|------|---|---|
| 1          |      | <i>Beschrijvend. Geen norm</i>  |   |
| 2          |      | <i>Beschrijvend. Geen norm</i>  |   |
| 3          | A    | <p>Het hoogheemraadschap heeft zicht op de eisen die wet- en regelgeving aan baggerwerkzaamheden stellen. Het baggerbeleid:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- besteedt actief aandacht aan (actuele en verwachte) ontwikkelingen in wet- en regelgeving (Europees en nationaal)</li> <li>- is up-to-date en consistent met vigerende wet- en regelgeving (Europees en nationaal).</li> </ul> | <p><b>Voldaan:</b></p> <p>In de beleidsnota's wordt actief aandacht besteed aan de nieuwe mogelijkheden die de wet- en regelgeving biedt (bijvoorbeeld gebiedspecifiek beleid). Dit wordt tot op detailniveau uitgewerkt.</p> <p>De implicaties van de belangrijkste wet- en regelgeving zoals de Waterwet, KRW, het Besluit Bodemkwaliteit en de Flora- en faunawet zijn in de keur, legger, waterbeheerplan en waterbodembeleid van HHNK verwerkt. De keur en legger zijn actueel.</p>  |
|            | B    | <p>In het baggerbeleid is een duidelijke relatie gelegd met eisen die voorkomen uit overige ambities en prioriteiten van bestuur. Het baggerbeleid:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- verwijst naar ander beleid van het hoogheemraadschap</li> <li>- is consistent met in ander beleid gestelde doelen en eisen, waaronder het milieubeleid.</li> </ul>                                     | <p><b>Grotendeels voldaan:</b></p> <p>In het baggerbeleid is een integrale werkwijze beschreven voor het waterbodembeheer. Daarbij zijn kwantiteit (doorstroming) en waterkwaliteit met elkaar in verband gebracht. In het baggerbeleid wordt een relatie gelegd met wet- en regelgeving en wordt aangegeven hoe met milieuwetgeving (bijvoorbeeld Flora- en faunawet) en het Besluit bodemkwaliteit wordt omgegaan in het toepassen en verspreiden van baggerspecie. Wettelijke kaders van andere overheden zijn opgenomen in het beleidsplan waterbodems om het</p> |

<sup>21</sup> 3<sup>e</sup> Triaalrapportage HHNK, beheer watersystemen en wegen, 27-01-2012, p. 14



| Deel-<br>vraag | Norm  | Beoordeling   |
|----------------|---|---|
|                |   | <p>uitgangspunt voor het baggerbeleid te schetsen.</p> <p>De integratie van kwaliteits- en onderhoudsbaggeren, zoals deze vooral in het beleidsplan Waterbodems naar voren komt, is nog niet tot stand gekomen. Daarmee zijn de ambities op het terrein van de waterkwaliteit nog onvoldoende verknoopt met de reguliere onderhoudsbaggerwerkzaamheden.</p>   |
|                | <p>C</p> <p>Het baggerbeleid besteedt actief aandacht aan ontwikkelingen die van invloed zijn. Het baggerbeleid:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- heeft oog voor zowel het handhaven van afmetingen conform het leggerprofiel, de hydraulische kwaliteit als de eigen verantwoordelijkheid voor de waterbodem</li> <li>- speelt in op de gevolgen (in de benodigde financiële kaders en de vormgeving van de baggercyclus) van de verschuiving van onderhoudsbaggeren naar kwaliteitsbaggeren</li> <li>- stimuleert innovatie en biedt ruimte aan de inzet van nieuwe instrumenten die bijdragen aan kostenbewust en efficiënt baggeren.</li> </ul> | <p><b>Grotendeels voldaan:</b></p> <p>Het beleidsplan waterbodems voorziet in een kader waarin het handhaven van het leggerprofiel (onderhouds-werkzaamheden), water(bodem)kwaliteit en gebiedskwaliteit in één hand gaan.</p> <p>Het beleid geeft blijk van een kritische houding ten opzichte van de baggercyclus. De baggercyclus is sturend voor de werkzaamheden. Door metingen vooraf wordt alleen werk uitgevoerd waar dat nodig is. Daarnaast gaat het beleid in op de verschuiving van het onderhoudsbaggeren naar het kwaliteitsbaggeren en vooral de integratie van deze beide sporen. Ten aanzien van beleid, de actiepunten en vervolgacties die in het beleid zijn genoemd, is er nog weinig invulling gegeven aan de verbinding van beide sporen. In de organisatie is ruimte voor innovatie en verbetering van het baggerproces, maar het blijkt niet dat hier sterk op wordt gestuurd.</p> |
|                | <p>D</p> <p>Het baggerbeleid besteedt actief aandacht aan de uitdagingen en kansen van gebiedspecifieke omstandigheden, namelijk grondsoort, grondgebruik en de mate van vervuiling.</p>  | <p><b>Beperkt voldaan:</b></p> <p>In het beleid is de mogelijkheid opgenomen om in overleg met gemeenten gebiedspecifiek beleid vast te stellen. In het beleidsplan staat vermeld dat uiterlijk in 2016 de gebiedskwaliteit in de regio in kaart is gebracht. Daarnaast is benoemd dat dit vooral voor het veenweidegebied en de Wieringermeer geschikte opties zijn. Er is tot nu toe met één milieudienst gebiedsspecifiek beleid opgesteld. Deze milieudienst vertegenwoordigt circa vijf gemeenten. Alleen in het veenweidegebied wordt een specifieke werkwijze gehanteerd, die aansluit bij de grondsoort en de effecten die baggeren in deze gebieden heeft. HHNK werkt verder met generiek beleid in de aanpak. Deze aanpak is niet gekoppeld aan te bereiken gebiedswaarden en (water)kwaliteit.</p>   |
|                | <p>E</p> <p>Het baggerbeleid reikt op grond van het hiervoor genoemde (A t/m D) criteria aan voor prioriteitstelling en keuzes in de uitvoering.</p>  | <p><b>Beperkt voldaan:</b></p> <p>Het beleid vormt het kader waarbinnen bagger- werkzaamheden worden vormgegeven. De uitgangspunten in het beleidsplan waterbodems geven richting aan de keuzes voor de uitvoering. Er worden in het beleid echter geen handreikingen gedaan of kaders gesteld die zich richten op prioriteitstelling.</p>  |



| Deel-<br>vraag | Norm   | Beoordeling   |
|----------------|--|---|
|                | <p>F</p> <p>Het baggerbeleid besteedt actief aandacht aan de samenwerking en afstemming met andere partijen (andere overheden, natuurbeheerders en agrariërs). Dit ten aanzien van:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- (verschillen in) doelen van het baggeren, waaronder nautische, waterhuishoudkundige en milieuhygiënische doelen</li><li>- taken en verantwoordelijkheden</li><li>- gevolgde werkwijze en informatievoorziening</li><li>- de verdeling van de kosten.</li></ul> | <p><b>Beperkt voldaan:</b></p> <p>Het baggerbeleid geeft beperkt inzicht in de wijze waarop wordt samengewerkt met derden. Eén van de doelen van het beleid, verwoord in het beleidsplan waterbodems, is het bevorderen van omgevingsbewustzijn. Daarin ligt ook de samenwerking met andere partijen begrepen, die vervolgens in het beleid mondjesmaat aan bod komt (onder andere bij het omgaan met de verwijderde bagger in stedelijk gebied en de overname van stedelijk water). Het beleid geeft geen inzicht in specifieke kaders voor taken en verantwoordelijkheden, werkwijze en informatievoorziening en verdeling van de kosten.</p> |



## 2 Uitvoering

Dit hoofdstuk gaat in op de uitvoering van het baggerbeleid in Hollands Noorderkwartier. Het hoofdstuk gaat achtereenvolgens in op de werkwijze in de uitvoering die in de praktijk wordt gehanteerd, de doelrealisatie van de uitvoering en de dilemma's die zich in de praktijk van het baggeren voordoen. Hiermee legt dit hoofdstuk de basis voor de beantwoording van deelvraag 4 t/m 10. Het hoofdstuk is ingedeeld in paragrafen over doelmatigheid, doeltreffendheid en dilemma's. Voorafgaand aan de verschillende paragrafen zijn de deelvragen benoemd.

### 2.1 Doelmatigheid

Deze paragraaf beantwoordt deelvragen 4 en 5.

4. Hoe zijn de baggerwerkzaamheden organisatorisch en procesmatig geborgd in de organisaties?
5. In hoeverre hebben de hoogheemraadschappen zicht op en beheers en ze de kostenontwikkeling van het baggeren?

#### **Reorganisatie ambtelijke organisatie**

Op 15 juni 2011 stemt het CHI in met het voorstel van het college van D&H om de structuur van de organisatie te wijzigen en om te komen 'tot meer centrale aansturing van de bedrijfsvoering'.<sup>23</sup> De noodzaak om te komen tot een reorganisatie is als volgt geformuleerd: '*Een beschouwing van de in- en externe ontwikkelingen en wetende voor welke complexe opgaven de organisatie de komende jaren gesteld staat, hebben geleid tot de conclusie dat voor een succesvol toekomstig opereren van het hoogheemraadschap een betere aansturing van de ambtelijke organisatie onvermijdelijk is*'.<sup>24</sup> In het voorjaar van 2012 wordt deze lijn doorgezet met een besluit om te gaan reorganiseren.<sup>25</sup> Het CHI stelt een hoofdstructuur voor de organisatie vast en stemt ermee in dat van 1 juli 2012 tot 1 juli 2013 in een 'leer- en oefenperiode' wordt gewerkt met de nieuwe organisatie. Het leer- en ontwikkeljaar wordt gebruikt om de meer flexibele organisatie vorm te geven. De inzet is om breder inzetbare medewerkers te hebben met meer ontwikkelingsmogelijkheden. De nieuwe organisatieonderdelen moeten adequaat met elkaar leren samenwerken, zodat meer domeinoverschrijdend denken en handelen wordt gecreëerd.<sup>26</sup> Het leer- en ontwikkeljaar is daar specifiek voor gebruikt. Betrokkenen geven aan dat de deskundigheid op een bepaald onderwerp meer gebundeld is in de nieuwe structuur. Uit de interviews blijkt dat dit ook voor het baggerdossier geldt.

Dit rekenkameronderzoek is uitgevoerd in de periode dat het leer- en ontwikkeljaar bijna afgerond is. Geïnterviewden geven aan dat een nieuwe indeling nodig was om continuïteit te krijgen in dossiers. In het waardeketenmodel, zoals dat tot 1 juli 2012 gold, waren teveel overdrachtsmomenten tussen afdelingen. In de oude structuur was sprake van een scheiding tussen de afdelingen van beleid, beheer en middelen. Eén van de gevolgen hiervan was dat er onvoldoende afstemming bestond tussen beleid en uitvoering. Betrokkenen geven aan dat de doorontwikkeling van de reorganisatie nog in volle gang is.

Eén van de onderdelen die nog onvoldoende is uitgekristalliseerd, is de bestuurlijke verantwoording. De afdeling beheer is verantwoordelijk voor de realisatie van de (financiële) jaarschijf baggeren. Andere afdelingen zijn verantwoordelijk voor de meerjarenbagger-

<sup>23</sup> Voorstel verbetering organisatie HHNK, 15 juni 2011, registratienummer 11.18559.

<sup>24</sup> Voorstel verbetering organisatie HHNK, 15 juni 2011, registratienummer 11.18559, p. 2.

<sup>25</sup> Voorstel vaststellen hoofdstructuur HHNK, 18 april 2012, registratienummer 12.9568.

<sup>26</sup> Voorstel vaststellen hoofdstructuur HHNK, 18 april 2012, registratienummer 12.9568 p. 3.



programma's, het baggerfonds (de voorziening), beleid en integrale projecten. Daarnaast geven geïnterviewden aan dat verschillende onderdelen van het baggerfonds door personen binnen verschillende afdelingen worden beheerd. Dit maakt de verantwoording complex, omdat niet één persoon zicht heeft op de stand van zaken van het totale baggerfonds. Op dit moment wordt gekeken hoe de sturing hierop kan worden verbeterd.

Momenteel is eveneens de verantwoordelijkheid voor de waterbodem nog over verschillende afdelingen verspreid. Geïnterviewden geven aan dat er op de werkvloer draagvlak is voor de oprichting van één baggerunit waar alles op het gebied van de uitvoering van baggeren in één hand komt. Hiertoe is echter nog niet besloten. Het opknippen van het baggerbeleid (verkokering) komt voort uit de voorgaande periode en zal in de komende tijd verder worden opgelost. Op de werkvloer worden verschillende initiatieven ontplooid om de samenwerking in het nieuwe team watersystemen te verbeteren. Daaruit zijn verschillende concrete acties gekomen, die op verschillende niveaus in de organisatie worden opgepakt. Een voorbeeld daarvan is het verbeteren van de nauwkeurigheid en de koppeling tussen de meerjarenplanning en de jaarplanning.

### **Uitvoering van baggerwerkzaamheden**

#### *Verantwoordelijkheden*

Binnen de afdeling watersystemen zijn vijf gebiedsbeheerders verantwoordelijk voor het baggeronderhoud in het landelijk gebied en de boezemwateren. Het gaat om vier beheerders voor het vaste land en één voor Texel. Het cluster beheer zorgt ook voor het uitzetten van de werkzaamheden bij aannemers. Voor wat betreft het stedelijk gebied zit daar een stap tussen. Hier geeft het ingenieursbureau, in opdracht van de afdeling watersystemen, uitvoering aan het baggeren. De voorbereiding van de baggerprojecten, waaronder het inmeten, gebeurt nog wel door het cluster beheer. Inmeten van stedelijk en boezemwater gebeurt in opdracht van het ingenieursbureau. Het ingenieursbureau is ook verantwoordelijk voor integrale werken.<sup>27</sup> Het cluster beheer voert reguliere onderhoudswerkzaamheden uit die door middel van een werkomschrijving op de markt worden gezet. Het ingenieursbureau doet de werkzaamheden waarvoor een bestek wordt opgesteld. Alle baggerwerken worden uitbesteed aan externe partijen (aannemers). Afgezien van het eiland Texel heeft HHNK geen eigen baggerdienst.

### **Baggerprogramma's (meerjarenprogramma's) en jaarplannen**

In de uitvoering geven het geschetste baggerbeleid en de wet- en regelgeving de kaders aan. Deze zijn verder geoperationaliseerd in baggerprogramma's (waarin een meerjarenprogramma is opgenomen) en de werkwijzer die inzicht geeft in de wijze waarop er gebaggerd wordt. In de uitvoering wordt gebruikgemaakt van drie baggerprogramma's (landelijk gebied, stedelijk gebied, boezemwateren). Alle watergangen waarvoor HHNK onderhoudsplichtig is, zijn in één van de programma's opgenomen. In de baggerprogramma's is alle informatie geïnventariseerd ten aanzien van de te baggeren watergangen of boezemwateren. Het gaat hierbij zowel om doelen en afspraken uit de waterbeleidsplannen, beleidsplan waterbodems, andere nota's als om bestuurlijke afspraken, meetgegevens en informatie over de actualiteitswaarde van de leggers. Tevens bieden de baggerprogramma's de basis voor prioritering van de baggerwerkzaamheden.

Het baggerprogramma stedelijk gebied is in december 2012 opgesteld. Bij het baggerprogramma is een procesdocument opgesteld dat een toelichting geeft op het gevolgde werkproces, de afbakening en de uitgangspunten. Na het verwerken van verschillende baggerachterstanden in de voorliggende periode is er in het huidige programma voor het reguliere onderhoud een

---

<sup>27</sup> Werkzaamheden waar verschillende onderdelen in zijn opgenomen (bv. gebiedskwaliteit, waterberging en onderhoud).



(geografisch) logischer indeling gemaakt in de vorm van baggerblokken (een verzameling waterlopen dat in de planning gezamenlijk wordt gebaggerd).<sup>28</sup> In totaal gaat het om 119 baggerblokken. Het baggerprogramma is geënt op het beleidsplan Waterbodems. Het baggerprogramma ziet toe op een gedragen, technisch en organisatorisch goed uitvoerbaar, realistisch en financieel haalbaar baggerprogramma voor de stedelijke watergangen in het beheergebied van HHNK. Het baggerprogramma geldt voor de looptijd van 2013 tot 2023 en geeft een doorkijk tot 2033.<sup>29</sup> In de werkwijze wordt er voor het stedelijk gebied uitgegaan van een baggercyclus van tien jaar.<sup>30</sup> Er wordt echter alleen gebaggerd nadat de baggersituatie in beeld is gebracht. Op deze manier worden er alleen werken uitgevoerd op de plekken waar ook echt bagger zit. Het baggerprogramma brengt ook de kosten voor de verschillende jaren in beeld.

Het baggerprogramma landelijk gebied is in het voorjaar van 2011 tot stand gekomen.<sup>31</sup> Het programma bevat een overzicht van de baggerblokken die jaarlijks aan de beurt zijn voor onderhoud. Alle locaties in het landelijk gebied zijn in dit programma in beeld gebracht en over de tijd uitgezet, zodat ieder baggerblok eens in de zeven jaar aan de beurt is.

Voor de boezemwateren waar een onderhoudsplicht geldt voor HHNK is de beheertaak uitgewerkt in een baggerprogramma boezemwateren. Het baggerprogramma boezemwateren geeft inzicht in de planning en kosten voor de periode 2009-2019 en daarmee prioritering voor de komende tien jaar van het grootschalige baggerwerk. Het gaat om 369 kilometer watergang. Het baggerprogramma is in mei 2009 opgesteld.<sup>32</sup>

De meerjarenplanning uit de baggerprogramma's vormt de basis voor het jaarplan. Geïnterviewden geven aan dat in het jaarplan de baggerblokken worden overgenomen uit de baggerprogramma's die in het lopende jaar staan gepland. De jaarplanning wordt vervolgens concreet gemaakt en aangepast op basis van meetgegevens die het hoogheemraadschap zelf verzamelt. De rekenkamercommissie heeft geen inzicht in hoeverre de jaarplanningen die rechtstreeks volgen uit de meerjarenplanning worden uitgevoerd.

### **Werkbeschrijvingen**

Naast de baggerprogramma's die het kader vormen voor de planning wordt in de uitvoering gebruikgemaakt van een werkwijzer, de nota methoden en technieken en het waterlopenbeheerplan. In de werkwijzer is de planning en de organisatie van de baggerwerkzaamheden beschreven. De werkwijzer is op onderdelen achterhaald, onder andere als gevolg van de reorganisatie. Op dit moment wordt gewerkt om de werkwijzer te actualiseren. Het gaat dan om het leggen van verbanden met andere werkprocessen en het invullen van de verantwoordelijkheden voor bepaalde deelprocessen.

Al voor de reorganisatie is volgens geïnterviewden gestart met het uitwerken van werkprocessen voor het baggeren. Dit staat nu gedeeltelijk 'on hold', omdat in het kader van de reorganisatie het gehele baggerproces wordt doorgelicht.

De relaties moeten eerst duidelijker worden, voordat de werkzaamheden uitgeschreven kunnen worden. Er wordt op dit moment wel gewerkt aan een operationeel baggerplan als vertaling van het beleidsplan Waterbodems.

<sup>28</sup> Procesdocument, baggerprogramma stedelijk gebied, pg. 11, p. 21.

<sup>29</sup> Procesdocument, baggerprogramma stedelijk gebied, p. 12.

<sup>30</sup> Procesdocument, baggerprogramma stedelijk gebied, p. 11.

<sup>31</sup> Overzicht baggerblokken 2012 t/m 2018, 8-3-2011, GB 11 -116.

<sup>32</sup> Baggerprogramma boezemwateren, Eindrapport, mei 2009.



### **Werkvoorbereiding en planning**

Voordat baggeronderhoud in de jaarplanning terecht komt, wordt de baggerhoeveelheid eerst gemeten. Het cluster beheer voert een quick scan uit van de baggerdikte in het geplande baggerblok. Deze quick scan wordt uitgevoerd in het voorjaar. Op basis van de quick scan wordt een eerste inschatting gemaakt of het baggerblok in de jaarplanning moet worden opgenomen of dat de uitvoering uitgesteld kan worden door een (te) geringe baggerdikte. Daarna vinden er metingen plaats van de kwaliteit van de waterbodems, de baggeraanwas en het profiel. Aan de hand daarvan bekijkt het cluster beheer welke opdrachten er richting de uitvoering gaan. Vanaf het moment dat de werkvoorbereiding start met de quick scan tot de uitvoering van het werk duurt gemiddeld twee jaar bij HHNK.

De werkwijze dat er vooraf gemeten wordt voordat een bepaalde watergang in de planning wordt opgenomen, is ook opgenomen in het Beleidsplan waterbodems en geeft blijk van het niet standaard hanteren van de baggercyclus. Uit de interviews blijkt dat er steeds kritischer wordt gekeken naar de noodzakelijkheid van het baggerwerk, alleen baggeren als het echt nodig is. Naar aanleiding van de metingen wordt het definitieve jaarplan opgesteld dat inzicht geeft in het aantal m<sup>3</sup> en het daarvoor benodigde budget (gebaseerd op aannames). Betrokkenen geven aan dat de organisatie zelf eventuele prioriteiten stelt als dit nodig is. De programma's dekken het onderhoudswerk voldoende, in de zin dat er nauwelijks knelpunten ontstaan omdat alle watergangen bijgehouden worden. Betrokkenen geven aan dat slechts 1% van het totale baggerbudget wordt gebruikt voor ad hoc werkzaamheden en het oplossen van knelpunten.

### **Risicobeheersing**

In het beleidsplan Waterbodems worden enkele risico's op hoofdlijnen benoemd in het waterbodembeheer:<sup>33</sup>

- risico voor het functioneren van het watersysteem bij onvoldoende inspanning op het waterbodembeheer
- risico op achterstallig onderhoud bij onvoldoende middelen voor uitvoeren van het waterbodembeheer
- risico op schade tijdens de uitvoering van onderhoudswerk.

In het baggerprogramma stedelijk gebied is meer specifiek een hoofdstuk geweid aan de risico's en de beheersing daarvan.<sup>34</sup> In de baggerprogramma's boezemwateren en landelijk gebied is niet ingegaan op risico's en de beheersing daarvan. Het gaat in het baggerprogramma stedelijk gebied om drie risico's:

- knelpunten: tijdens de uitvoering van het baggerprogramma komen knelpunten naar voren, qua baggernoodzaak of ten aanzien van de programmering.
- overdracht: door de overdracht van stedelijk water gedurende de doorlooptijd van het baggerprogramma neemt de baggerhoeveelheid toe ten opzichte van de planning. geïnterviewden geven daarbij aan dat bij de overname van stedelijk water er ook een risico is dat een aanwezige vervuiling groter is dan bij de overname is ingeschat.
- detailniveau informatie: het programma is gebaseerd op informatie van gemeenten en beheerders van HHNK. Het detailniveau daarvan is niet altijd voldoende waardoor de werkelijkheid kan afwijken van de programmering.

Om de risico's te ondervangen is per baggerblok ten opzichte van het geprogrammeerde baggerjaar, de mogelijke variatie in de berekende individuele baggerjaren uitgerekend. Wanneer de berekende afwijking groter is dan drie jaar ten opzichte van het geprogrammeerde baggerjaar,

<sup>33</sup> Beleidsplan Waterbodems, 13 maart 2012, p. 38.

<sup>34</sup> Procesdocument, Baggerprogramma stedelijk gebied, p. 25.



is de kans groot dat zich in dat blok significante knelpunten voordoen. In totaal is dit bij 31 van de 119 baggerblokken het geval. In het programma wordt geadviseerd om indicatieve controlepeilingen uit te voeren in de kritische watergangen. Om de overdracht risico's te ondervangen wordt geadviseerd om algemene en praktische beleidsregels op te stellen. Om het informatieniveau te verbeteren, wordt geadviseerd om per gemeente of rayon een aantal indicatieonderzoeken uit te voeren.<sup>35</sup> Hieraan is invulling gegeven door voorafgaand aan stedelijke baggerwerken indicatief te peilen, in opdracht van de beheerders. De eerste versie van een verdere uitwerking in instructies voor het operationele baggerbeleid wordt afgerond in maart / april 2014.

Geïnterviewden geven aan dat er in de ramingen rekening wordt gehouden met risico's. Dit geldt voor alle baggerprogramma's. In de meerjarenplanning is in de prijs per m<sup>3</sup> een risicopost ingebouwd voor risico's in het project. Voorbeelden van risico's zijn de vertraging met een milieuvergunning of problemen met de verwerking van vervuilde bagger. Betrokkenen geven aan dat de risicoraming is gebaseerd op kengetallen en daardoor niet altijd even scherp is. In veel gevallen is de risicoraming niet voldoende afgestemd op de in de praktijk aanwezig risico's.

Risico's ten aanzien van de overname van stedelijk water hebben met name betrekking op de mogelijke aanwezigheid van baggerachterstanden. Op het moment dat HHNK ervoor kiest om achterstanden in de baggerwerkzaamheden over te nemen kunnen die achterstanden in de praktijk groter zijn dan voorzien. Veelal wordt dit voorkomen doordat in de meeste contracten die met gemeenten worden gesloten, de achterstanden worden geïnventariseerd en afgerekend. Daarbij is standaard de bepaling opgenomen dat als bij nacalculatie de baggerachterstanden groter zijn, de gemeente daarvoor moeten betalen. Ook het verschil tussen het landelijk en stedelijk baggerprogramma is benoemd als een risico. Bij het stedelijk gebied doet het ingenieursbureau de aanbesteding. Ten opzichte van het landelijk gebied zit er in het werkproces van stedelijke projecten een stap tussen.

In projecten waarin de samenwerking met derden intensief is, zijn de risico's op vertragingen in de planning of problemen bij de dekking van de kosten groot. In dit kader is sinds 2009 in de risicoparagraaf van de planning&control-documenten project Wormer- en Jisperveld opgenomen met de kans op een budgetoverschrijding van €1.8 miljoen.<sup>36</sup> Andere risico's bij het (realiseren van de planning van) baggeren zijn het (niet) verkrijgen van een milieuvergunning of problemen met vervuilde bagger. In de meerjarenraming is in de prijs per m<sup>3</sup> wel een risicopost ingebouwd. Die is echter gebaseerd op kengetallen en die aanname is niet altijd even scherp. Bij het verbeteren van de planningsnemen de organisatie van HHNK dit punt ook mee.

### **Kwaliteitsbaggeren (saneringsbaggeren) en onderhoudsbaggeren**

Naast de baggerwerkzaamheden in het kader van onderhoud zijn er ook kwaliteitsbaggerprojecten. In veel gevallen gaat het om oude saneringslocaties die nu in het kader van kwaliteitsbagger anders worden benaderd. Als gevolg van de overdracht van het bevoegd gezag voor de saneringslocaties naar de waterschappen, is HHNK sinds 2009 belast met de aanpak van locaties met verontreiniging. Die aanpak is in de afgelopen jaren gewijzigd.

Volgens de huidige inzichten hoeven vervuilingen niet altijd te worden verwijderd, dat hangt af van de effecten op de waterkwaliteit en de doorstroming. Om deze reden wordt ook niet meer over saneringsbaggeren gesproken maar over kwaliteitsbaggeren.

Afgelopen jaren heeft volgens betrokkenen de dossieroverdracht van de provincie plaatsgevonden. De dossiers zijn beoordeeld en geprioriteerd. Er zijn 24 verontreinigde locaties vastgesteld met een mogelijk negatieve invloed hebben op de waterkwaliteit en andere gebruiksfuncties. In 2013 wordt

<sup>35</sup> Procesdocument, Baggerprogramma stedelijk gebied, p. 26.

<sup>36</sup> Jaarverslag HHNK 2009, p.55.





gestart met de voorbereiding van de aanpak van de 7 meest urgente locaties en in 2014 met de uitvoering daarvan.

In het beleid is de verbinding gelegd tussen het kwaliteitsbaggeren en het onderhoudsbaggeren, maar in de praktijk zijn beide vormen van baggeren tamelijk gescheiden. Er wordt bij het uitvoeren van een gebiedsproject (project gericht op kwaliteitsbaggeren) wel afgestemd met de geplande onderhoudswerkzaamheden en andersom, maar kwaliteitsbaggeren is niet in het reguliere onderhoudsbaggeren geïntegreerd. Op basis van het streven naar integraal waterbeheer zou ook bij het reguliere onderhoudsbaggeren meer sprake moeten zijn van een integrale aanpak, waarbij het baggerproces gekoppeld wordt aan alle gebiedsfuncties. De acties die in het beleid genoemd worden met betrekking tot de gebiedskwaliteit (kwaliteit definiëren en specifieke legger) zijn evenmin reeds uitgevoerd.

### **Samenwerking met derden**

In het landelijk gebied wordt samengewerkt met ingelanden (agrariërs) en natuurorganisaties. In de stedelijke gebieden zijn de gemeenten een belangrijke partij. In de interviews is vooral de samenwerking met gemeenten aan bod gekomen. De samenwerking met gemeenten verloopt niet altijd even soepel. Vooral met de kleinere gemeenten waar minder kennis en expertise in huis is. Betrokkenen geven aan dat dit bijvoorbeeld tot discussies leidt over de interpretatie van wet- en regelgeving met betrekking tot het toepassen en verspreiden van bagger. Een voorbeeld daarbij is het inrichten van een weilanddepot waar de gemeente niet de benodigde omgevingsvergunning voor verleent. Het vraagt voor HHNK veel inspanning om overeenstemming te bereiken over de te hanteren werkwijze. Daarnaast blijkt ook uit de interviews dat het opstellen van gebiedspecifiek beleid met betrekking tot de werkwijze van het baggeren en het toepassen of verspreiden van de baggerspecie een tijdrovende bezigheid is. Tot nu toe is er in het veenweidegebied alleen met Waterland gebiedspecifiek beleid opgesteld.

Een andere partij waar het hoogheemraadschap veel mee samen moet werken, zijn de regionale uitvoeringsdiensten (RUD; ook wel regionale milieu- of omgevingsdiensten genoemd). Deze organisaties voeren voor tal van gemeenten, provincies en waterschappen het toezicht uit op de VROM-taken, waaronder op het gebied van milieubeheer. In Noord-Holland is sinds begin 2013 de RUD Noord-Holland Noord operationeel. Deze RUD is ontstaan uit een fusie van drie regionale milieudiensten (Alkmaar, Kop van Noord Holland, West-Friesland). De samenwerking met deze regionale diensten is niet eenvoudig, zo is aangegeven in interviews. Er bestaan grote verschillen in de interpretatie en handhaving van wet- en regelgeving tussen de verschillende diensten. Dit leidt tot veel overleg en afstemming, waar zelfs D&H actief bij betrokken zijn.

### **De kosten voor het baggeren**

#### *Zicht op de kostenontwikkeling*

De belangrijkste bron van informatie over de kosten van het baggeren vormen de P&C-documenten. Hierin is informatie opgenomen over de geplande en gerealiseerde baggeropgave, de begrote en de gerealiseerde kosten van het baggeren.

De planning&control-documenten van opvolgende jaren geven een beeld van de kostenontwikkeling van het baggeren. Figuur 2.1 laat de kostenontwikkeling vanaf 2007 zien inclusief de gerealiseerde prestatie.



Figuur 2.1 Baggerproductie en kosten

|                               | 2006                    | 2007                     | 2008                             | 2009                             | 2010                   | 2011                                 |
|-------------------------------|-------------------------|--------------------------|----------------------------------|----------------------------------|------------------------|--------------------------------------|
| Geplande baggeropgave         | 749.700 m <sup>3</sup>  | 1.600.000 m <sup>3</sup> | Niet opgenomen in P&C-documenten | Niet opgenomen in P&C-documenten | 980.000 m <sup>3</sup> | (930.000 m <sup>3</sup> )            |
| Gerealiseerde baggerproductie | 599.700 m <sup>3</sup>  | 1.343.000 m <sup>3</sup> | 900.000 m <sup>2</sup>           | Niet opgenomen in P&C-documenten | 900.000 m <sup>3</sup> | 930.000 m <sup>3</sup> <sup>37</sup> |
| Begroting in €                | 9.708.000 <sup>38</sup> | 8.918.000                | 12.806.000                       | 47.700.000 <sup>39</sup>         | 53.000.000             | 58.900.000                           |
| Rekening in €                 | 9.047.000 <sup>40</sup> | 9.767.000                | 12.757.000                       | 53.300.000 <sup>41</sup>         | 51.800.000             | 55.800.000                           |

Een aantal zaken valt op in het overzicht van de kosten en de productie.

- Tot het jaar 2008 wordt verantwoord op het productniveau van het baggeren van waterlopen en de sanering van waterbodems. Hiermee zijn de kosten voor de baggerwerkzaamheden voor die jaren in beeld. Vanaf 2009 zien de kosten toe op het product 'integraal beheer van het watersysteem' waar de baggerwerkzaamheden dan onderdeel van uitmaken. Het verloop van de kostenontwikkeling van specifiek het baggeren is daardoor na 2008 lastig te beoordelen.
- In 2006 en 2007 is de baggerproductie substantieel lager dan gepland. In 2007 zijn daarbij de kosten hoger dan begroot, terwijl de productie lager is.
- In 2007 is de baggerproductie meer dan twee keer zo groot als in 2006, terwijl de kosten ongeveer gelijk blijven.
- In 2008 ligt de baggerproductie substantieel lager dan in 2007 (400.000 m<sup>3</sup>), terwijl de kosten juist veel hoger uitvallen (ongeveer € 3 miljoen). In het jaarverslag van 2008 staat tegelijkertijd toegelicht dat zowel in m<sup>3</sup> als in financiële zin meer is gebaggerd dan in voorgaande jaren.<sup>42</sup>
- In de jaren 2008-2011 is de baggerproductie ongeveer gelijk met als ontbrekend jaar 2009. In het jaarverslag is niet duidelijk wat de geplande en gerealiseerde baggerproductie is. De geplande baggeropgave voor 2008 ontbreekt eveneens.

In de jaarstukken wordt beperkt toelichting gegeven bij de cijfers en alleen opvallende zaken van het baggeren worden teruggekoppeld. Verklaringen voor de verschillen tussen de jaargangen zoals hierboven beschreven, zijn echter niet in de stukken terug te vinden.

De verschillen tussen de geplande en gerealiseerde productie, tussen de begrote en gerealiseerde kosten, de verschillen tussen de jaargangen en het ontbreken van een duidelijke verklaring van de verschillen zorgen ervoor dat controle op de kostenontwikkeling van het baggeren niet goed mogelijk is. Om de verantwoording te verbeteren worden per 1 januari 2013 halfjaarlijkse memo's opgesteld om D&H te informeren.

<sup>37</sup> Volgens het jaarverslag is dit conform planning.

<sup>38</sup> Voor 2006, 2007 en 2008 heeft de begroting betrekking op het product 'baggeren van waterlopen en sanering van waterbodems'.

<sup>39</sup> Vanaf 2009 heeft de begroting betrekking op het product 'integraal beheer van het watersysteem'.

<sup>40</sup> Voor 2006, 2007 en 2008 heeft de begroting betrekking op het product 'baggeren van waterlopen en sanering van waterbodems'.

<sup>41</sup> Vanaf 2009 heeft de rekening betrekking op het product 'integraal beheer van het watersysteem'.

<sup>42</sup> Jaarverslag HHNK, 2008, 18 mei 2008, p.10.



Uit de interviews blijkt dat er in de organisatie vooral wordt gestuurd op het totale budget en op het realiseren van de afgesproken m<sup>3</sup> en niet op 'gebied op orde'. Het sturen op de individuele planningen en projectbudget is minder sterk aanwezig in de uitvoering. Ten aanzien van het zicht op de kostenontwikkeling komen de volgende punten naar voren.

- Het baggerfonds biedt mogelijkheden om fluctuaties in de verschillende jaren op te vangen. Voor deze constructie is gekozen om afwijkingen in de planning als gevolg van onvoorziene omstandigheden en het weer op te vangen. Inzicht in de kostenontwikkeling en het budget per project wordt wel beperkt, omdat er door het baggerfonds redelijk gemakkelijk met overschrijdingen en onderuitputtingen wordt omgegaan. Betrokkenen geven aan dat in het baggerwerk rekening moet worden gehouden met overschrijdingen en onderuitputtingen van 50% tot 100%, de meeste afwijkingen zitten echter in de bandbreedte van +/- 25%. Verschillen zitten in meer of minder bagger dan verwacht of aanneemsommen die sterk afwijken van de kengetallen.
- In 2013 is de dotatie aan het baggerfonds met € 2.000.000 gekort. In het beleidsplan Waterbodems wordt uitgegaan van een dotatie van gemiddeld € 13 miljoen per jaar, inmiddels is dit verlaagd naar € 11 miljoen in 2013.<sup>43</sup> Deze verlaging is volgens betrokkenen niet goed onderbouwd en door het bestuur bij de organisatie neergelegd. Hoewel betrokken aangeven dat de 'rek uit het budget' is, wordt deze kostenbesparing wel gerealiseerd. De kwalificatie dat er geen ruimte meer is in het baggerbudget is vooral een subjectief gevoel. De uitspraak is niet kwantitatief hard te maken door gebrek aan inzicht en controle op de budgetten. Gezien de gerealiseerde kostenbesparing kan daarom de vraag worden gesteld of er niet nog meer ruimte is. Door de organisatie wordt het gemakkelijk opvangen van de bezuiniging gebaseerd op de actualisatie van de meerjarenraming en het inkoopvoordeel als gevolg van de economische crisis.
- In de praktijk worden planningen en ramingen vaak bijgesteld. Geïnterviewden geven aan dat planningen en ramingen niet zo nauwkeurig zijn. De planningen zijn onnauwkeurig door het gebruik van verschillende kengetallen en door een beperkte (terug)koppeling tussen meerjarenplanning en jaarplanning. Het verbeteren van de aannames is volgens de organisatie mogelijk door de meerjarenplanning en het baggerfonds op meer zorgvuldige inzichten van de baggeraanwas te enten, in plaats van op de kengetallen. Het verbeteren van de nauwkeurigheid van de planningen wordt op dit moment door de organisatie opgepakt met als doel om vanaf 2015 beter te kunnen plannen. De nauwkeurigheid van de planning werkt direct door in de ontwikkeling van de kosten. Een verbetering van de planning kan volgens geïnterviewden mogelijke overschrijdingen en onderuitputtingen (deels) voorkomen. Geïnterviewden geven aan dat het stedelijk baggerprogramma al verbeterd is voor wat betreft de te hanteren aannames.

Een illustratie van de onnauwkeurigheid in de planningen zijn de volgende voorbeelden. In 2012 was geraamd om € 10.050.000 te besteden voor baggerwerkzaamheden. Uiteindelijk is uit de baggerdotatie slechts € 6.000.000 onttrokken.<sup>44</sup> Ten opzichte van de dotatie van € 12.900.000 is minder dan 50% daadwerkelijk ingezet. De planningen worden regelmatig bijgesteld, soms door onvoorziene omstandigheden.

In een memo aan het college van D&H wordt toegelicht wat de redenen zijn van het afwijken van het volume en de financiële raming in 2012.<sup>45</sup> De voorbereiding van verschillende projecten had een vertraging opgelopen doordat het ingehuurd ingenieursbureau niet in staat was om de juiste kwaliteit te leveren. Door de vertraging kon er pas gestart worden na het broedseizoen. Daarnaast

<sup>43</sup> Beleidsplan Waterbodems, p.36.

<sup>44</sup> Memo Baggerwerken in 2012, 23 januari 2013, p.1.

<sup>45</sup> Memo Baggerwerken in 2012, 23 januari 2013, p.1.



wordt er melding gemaakt van personele onderbezetting in de taakgroep baggeren. De financiële afwijking wordt verklaard door de geringe omvang van het baggeren en de bijdragen van gemeenten voor het baggeren die groter waren dan voorzien. Door marktwerking werken projecten aangenomen voor dumprijzen.

Een ander voorbeeld betreft de planning van het stedelijke baggerwerk. In het baggerprogramma voor het stedelijk gebied is in de meerjarenraming opgenomen dat er in 2013 178.508 m<sup>3</sup> gebaggerd wordt. In een memo staat echter vermeld dat de planning van baggerwerken in het stedelijk gebied in 2013 circa 125.000 m<sup>3</sup> is.<sup>46</sup> Blijkbaar is de jaarplanning bijgesteld ten opzichte van de meerjarenplanning, hetgeen overigens niet wordt uitgelegd in het memo. Betrokkenen geven aan dat door ervaring en nieuwe inzichten de planning is bijgesteld over de jaren en daarmee realistischer is geworden.

### **Sturen op efficiëntie**

Het beperkte zicht op de kostenontwikkeling en de afwijkingen in de plannings duiden erop dat de organisatie niet 'in control' is wat betreft het baggerproces. In het onderzoek is met betrokkenen ook gesproken over efficiëntie in de uitvoering van het baggeren.

In het kader van de reorganisatie zijn er nog verschillende verbeteringen die door de organisatie worden gezien en worden opgepakt. Voor een groot deel hebben deze betrekking op het beter inrichten van het baggerproces, zodat de efficiëntie van het baggeren toeneemt. Zo worden verantwoordingslijnen in de richting van het bestuur beter belegd (zodat goed overzicht van de kostenontwikkeling mogelijk is) en worden er initiatieven uitgevoerd om plannings en ramingen in de toekomst zorgvuldiger en nauwkeuriger te maken. Hiermee wordt de efficiëntie van het baggerproces op termijn verbeterd.

Alhoewel er in de afgelopen jaren allerlei veranderingen in de financiën van HHNK zijn doorgevoerd, is het de vraag in hoeverre dit tot een hogere efficiëntie heeft geleid. Zo zijn de nieuwste aanbestedingsregels en het inkoopbeleid aangepast, maar leiden deze niet per se tot een efficiënte werkwijze. Het aantal administratieve handelingen om een project in de markt te zetten is sterk toegenomen. Zo werkt HHNK in het landelijk gebied graag met partijen die kennis hebben van het lokale gebied. Als gevolg van het (openbare) aanbestedingsbeleid, waarbij met name op prijs wordt gestuurd, zijn er nu soms bedrijven uit Limburg en Zeeland die hier werk zouden kunnen komen doen, terwijl er in de regio capabele bedrijven zijn.

In het beleid is één van de uitgangspunten dat er in de uitvoering sprake is van 'kostenbewustzijn en doelmatigheid'. Het besef daarvan lijkt op basis van de interviews wel aanwezig te zijn. Uit de reorganisatie blijkt ook dat er acties worden ondernomen. Tegelijkertijd is het streven naar kostenbewustzijn en doelmatigheid nauwelijks concreet uitgewerkt. Geïnterviewden hebben het hierbij dan ook over 'een gevoel' of 'indruk', zonder daarbij naar concrete resultaten of acties te kunnen verwijzen. Opmerkelijk hierbij is dat de verlaging van de dotatie naar € 11 miljoen binnen afzienbare tijd kon worden opgevangen en tot op heden beperkte gevolgen heeft voor de uitvoering van het baggeren. Dit wekt de suggestie dat er wellicht nog meer financiële ruimte aanwezig is in de budgetten voor het baggeren. In de interviews is aangegeven dat de 'rek' in de budgetten er inmiddels wel uit is, zonder dat concreet gemaakt kon worden waarop die indruk was gebaseerd. Het lijkt een indicatie te zijn dat in de jaren daaraan voorafgaand beperkt op de kosten van het baggerproces is gestuurd.

---

<sup>46</sup> Memo Baggerwerken in 2013, 22 januari 2013, p.1.



## 2.2 Doeltreffendheid

Deze paragraaf beantwoordt deelvragen 6 en 7.

6. Zijn er verschillen tussen de doelen uit de beleidskaders en de doelen uit de praktijk van het baggeren?
7. In hoeverre bereiken de hoogheemraadschappen de gestelde doelen (zowel in het beleid als in de praktijk) voor het baggeren?

### Beleidsdoelen

Zoals reeds eerder opgemerkt in de rapportage is het baggeren bij HHNK een maatregel en geen doel op zich. Er zijn om die reden bij HHNK voor het baggeren geen doelen of ambities in termen van maatschappelijke effecten geformuleerd. In het WBP4 en het beleidsplan waterbodems is wel de koppeling gemaakt met een aantal algemene doelen voor het watersysteem (zie paragraaf 1.2). In de legger, die bepalend is voor de baggerwerkzaamheden, zijn de algemene doelen voor het watersysteem concreet vertaald naar de te bereiken de gewenste waterkwantiteit en waterkwaliteit. In de totale opgave en de verantwoording daarover valt echter lastig te beoordelen in hoeverre de baggerwerkzaamheden bijdragen aan deze algemene doelen voor het watersysteem.

In de planning voor de baggerwerkzaamheden zijn prestaties vastgelegd in termen van hoeveelheden te verwijderen baggerspecie of kilometers te baggeren watergang. Deze prestaties zijn geen 'beleidsdoelen', maar geven wel een indicatie van de resultaten van het baggeren. In de jaarverslagen is hierover informatie opgenomen (zie paragraaf 2.1), maar deze informatie verschilt over de jaren en is summier.

### Beleidsdoelen en de praktijk

Het beleidsplan Waterbodems is opgesteld vanuit de term waterbodembeheer. De definitie reikt verder dan sec baggeren en bundelt alle ingrepen in de waterbodem voor het bereiken van een goede gebiedskwaliteit.<sup>47</sup> Waterbodembeheer wordt dan ook ingezet om waterkwaliteitsdoelen te bereiken. Het gaat dan om KRW-doelstellingen en de nog vast te stellen gebiedskwaliteit per deelgebied volgend uit de Waterwet. Afhankelijk van het watertype zal waterbodembeheer in meer of mindere mate bijdragen aan het bereiken van een goede chemische en ecologische kwaliteit van het water en de gebiedskwaliteit.<sup>48</sup> In het beleidsplan komen het onderhoudsbaggeren conform het leggerprofiel en het kwaliteitsbaggeren (verbeteren water- en gebiedskwaliteit) samen. In de praktijk is deze koppeling echter nauwelijks aanwezig. Geïnterviewden geven aan dat er binnen HHNK nog niet wordt gewerkt met een gedifferentieerde cyclus gekoppeld aan gebiedswaarden of kwaliteitsdoelstellingen.

Voor betrokkenen is in algemene zin niet duidelijk hoe de uitvoering en borging van het beleidsplan Waterbodems in de organisatie zijn belegd. Het plan is tot stand gekomen voor de reorganisatie binnen de toenmalige afdeling 'beleid'. Na de reorganisatie is er één afdeling watersystemen, voor zowel beleid als uitvoering. Uit de interviews blijkt dat in de praktijk de koppeling tussen beleid en uitvoering nog onvoldoende aanwezig is.

<sup>47</sup> Beleidsplan Waterbodems 2012-2016, p.6.

<sup>48</sup> Beleidsplan Waterbodems 2012-2016, p.9.



Ook komt in de interviews naar voren dat het beleidsplan Waterbodems en de ambities wellicht op papier staan maar, dat het in de huidige organisatie onduidelijk is wie er verantwoordelijk is voor de uitvoering van de vier hoofdaanbevelingen:<sup>49</sup> opstellen integraal baggerprogramma in 2012, in kaart brengen eisen gebiedskwaliteit, interne werkinstructie voorziening baggeren en de implementatie van de Beleidsnotitie Besluit Bodemkwaliteit.

### **Doelbereik**

In het baggerprogramma stedelijk gebied wordt gesteld dat de baggerachterstanden inmiddels zijn weggewerkt.<sup>50</sup> Het is hierbij onduidelijk om welke achterstanden dit precies gaat. Betreft het hier een achterstand ten opzicht van het tijdig realiseren van de kwaliteitsdoestellingen in het kader van de Kader Richtlijn Water? Gaat het om een achterstand in het baggeren ten opzicht van een door het bestuur vastgesteld ambitieniveau? Of gaat het om achterstanden in het kader van afspraken over de overname van het beheer van stedelijk water? De beleidsdocumenten en baggerprogramma's bieden hierover geen uitsluitsel.

Geïnterviewden geven ook aan dat er in de boezemwateren en het landelijk gebied geen achterstanden meer zijn. In de praktijk merken betrokkenen dat dit tot een meer kritische houding leidt ten opzichte van de baggercyclus. In de huidige werkwijze wordt door middel van metingen bepaald of het baggeren echt nodig is. Na deze afweging wordt een locatie pas definitief in het jaarplan opgenomen.

Door deze ontwikkeling neemt het belang van de baggercyclus af en er wordt volgens betrokkenen ook gesproken over het bijstellen van de cyclus omdat de zeven jaar in het stedelijk gebied en om de tien jaar in het landelijk gebied mogelijk kan worden opgerekt. De baggercyclus blijft richtinggevend voor het opstellen van de meerjaren- en jaarplanningen, maar de jaarplanning wordt wel op basis van metingen definitief gemaakt.

Voor het baggeren ligt op bestuurlijk niveau de aandacht voor de doelrealisatie bij het bereiken van het aantal m<sup>3</sup> dat is afgesproken conform het gestelde budget. De organisatie legt in het aantal m<sup>3</sup> baggerspecie, die uit de verschillende baggerprogramma's en de metingen volgt, de verbinding met de prestatieafspraken met D&H. In de planning&control-documenten wordt er verantwoord aan de hand van deze prestatieafspraken.

In de praktijk geven betrokkenen aan dat er vooral gestreefd wordt naar het halen van de jaarschijf die volgt uit de meerjarenplanning. De budgetten en planningen zijn daarmee volgend aan het leggerprofiel dat moet worden gehaald. In de werkwijze van het baggeren wordt na de werkzaamheden niet gemeten of het baggerwerk heeft bijdragen aan de vooraf gestelde doelen. Daarnaast is er ook geen structureel zicht op de kwaliteit van de werkzaamheden. Betrokkenen geven wel aan dat er toezichthouders opereren om het werk te controleren en dat er door de huidige marktomstandigheden meer behoefte is aan een beoordeling van de kwaliteit van het werk van de aannemers.

---

<sup>49</sup> Beleidsplan Waterbodems 2012-2016, p.39.

<sup>50</sup> Procesdocument, baggerprogramma stedelijk gebied, p.11.



## 2.3 Dilemma's

Deze paragraaf beantwoordt deelvragen 8, 9 en 10.

8. Welke problemen ervaren de hoogheemraadschappen in de uitvoering van het baggeren?
9. Hoe verhouden de kortetermijneffecten van het baggeren zich tot de langeretermijneffecten?
10. Wat zijn de belangrijkste opgaven voor de toekomst bij het baggeren?

In de gesprekken met betrokkenen zijn diverse knelpunten en problemen in de (dagelijkse) uitvoering naar voren gekomen. Daarbij is met name ook ingegaan op de toekomstopgaven die er voor het baggeren liggen. Puntsgewijs zijn uit deze inventarisatie de volgende zaken naar voren gekomen:

- Op dit moment wordt er door marktomstandigheden goedkoper ingekocht. Aangezien HHNK alle baggerwerkzaamheden uitbesteedt, loopt dit voordeel per jaar aanzienlijk op. Toch geven betrokkenen aan dat er aan dit financiële voordeel ook een keerzijde zit. Het noopt tot een verscherpte controle en toezicht op de werkzaamheden, omdat de aannemers tegen lage prijzen verkopen en in het werk kosten proberen te besparen. Op dit moment wordt aanbestedingsvoordeel nog niet ingezet voor het uitvoeren van meer baggerprojecten en het naar voren halen van baggerwerkzaamheden in de planning. De toekomst moet uitwijzen hoe dit zich verder ontwikkelt en hoe er met de financiële voordelen wordt omgegaan.
- Bij stedelijke uitbreiding wordt er door gemeenten soms onvoldoende rekening gehouden met de belangen en de werkzaamheden van het hoogheemraadschap. Dit heeft tot gevolg dat er weinig ruimte is voor HHNK om werkzaamheden uit te kunnen voeren. De watertoets is een moment om ook over toekomstige baggerwerkzaamheden in gesprek te gaan en voldoende ruimte te reserveren.
- Baggerwerkzaamheden moeten zijn afgestemd op het bodemtype. Zo is in het veenweidegebied de oeverafkalving en de snelle aanwas van nieuwe bagger een probleem. Hoe meer bagger je verwijdert, des te sneller de baggeraanwas. Het effect van baggeren is in het veenweidegebied daardoor beperkt.  
De oevers hebben veel te lijden van baggerwerkzaamheden, waarbij de afkalving van de oevers voor nieuwe baggeraanwas zorgt. Binnen HHNK loopt er nu een pilot om bagger in veenweidegebieden in te zetten bij oeverherstel. Andere methoden van baggeren en ander materieelgebruik kunnen de effectiviteit van het baggeren in veenweidegebied vergroten. Nu wordt er volgens betrokkenen nog teveel 'water geschept' en dat leidt tot een hoge kostprijs per m<sup>3</sup>. In het aanbestedingsbeleid van HHNK wordt ruimte geboden om als aanbesteder te bepalen of het baggerwerk wordt gegund op basis van economisch meest voordelige inschrijving (EMVI) of op basis van laagste prijs. In de praktijk wordt hier binnen de organisatie verschillend mee omgegaan. Voor het baggeren geldt dat het criterium laagste prijs vrijwel uitsluitend wordt toegepast. De motivatie hierachter is waarschijnlijk dat het gunnen op prijs eenvoudig is, gunnen op basis van prijs/kwaliteit vereist een gunningsmodel waarbij het kwaliteitsaspect nader uitgewerkt moet worden. Het aanbestedingsbeleid biedt dus ruimte voor afweging. Binnen het baggerbeleid is er de behoefte om lokale gebiedskennis te laten meewegen in de aanbesteding. Dit kan in de vorm van het meewegen van aantoonbare ervaring met het baggeren in veenweidegebieden. Deze ervaring mag dan ook buiten het beheersgebied van HHNK zijn opgedaan. Dat is bij de laatste aanbesteding niet meegenomen waardoor de toepassing van het beleid niet perse tot een efficiënte situatie leidt. Betrokkenen geven bijvoorbeeld aan dat er als gevolg van de huidige aanbesteding bijvoorbeeld bedrijven uit kleigebieden werk komen doen in veenweidegebied, terwijl er bedrijven zijn met meer gebiedskennis en contacten. Dit leidt soms tot verkeerde inschattingen van het werk (kosten), onvoldoende kennis met betrekking tot gebiedspecifieke



- teelten en minder draagvlak bij lokale agrariërs. Zoeken is op welke manier in de aanbesteding meer op gebiedskennis en betrokkenheid kan worden geselecteerd. Daarnaast geven betrokkenen aan dat door het aanbestedingsbeleid het aantal administratieve handelingen sterk toegenomen.
- De samenwerking met kleinere gemeenten verloopt soms moeizaam door beperkte kennis bij de gemeentelijke organisatie. Bij waterbodempvervuilingen is de focus verplaatst van de vervuiling zelf naar het effect op de waterkwaliteit. Om dit effect te kunnen beoordelen is onderzoek nodig dat in het bepalen van de aanpak met de kleinere gemeenten vaak tot discussie leidt.
  - De Flora- en faunawet vormt in de praktijk van het baggeren een beperking. Door de strikte regels mag er gedurende een lange periode geen werk worden uitgevoerd, waardoor enerzijds het halen van projectplanningen en jaarplanningen in gevaar komt. Anderzijds wordt er binnen HHNK wel geprobeerd belemmeringen als gevolg van de wet in projectplanningen en jaarplanningen alvast mee te nemen. In de praktijk blijven er nadrukkelijk knelpunten bestaan.
  - Over het effect van baggeren op de waterkwaliteit zijn de meningen binnen HHNK verdeeld. Aanvankelijk werd aangenomen dat baggeren een belangrijke bijdrage leverde aan de KRW-doelstellingen. Door onder de leggermaat te baggeren wordt het water dieper en verbetert de doorstroming. Op de korte termijn verbetert dit de waterkwaliteit, maar op de lange termijn heeft dit geen effect, of in sommige gevallen, verslechtert juist de waterkwaliteit door het baggeren. Zo is HHNK in het project 'Wormer en Jisperveld' tot de conclusie gekomen dat het baggeren tot een versnelling van de baggeraanwas heeft geleid, waardoor de waterkwaliteit op lange termijn sneller verslechterde. Het effect van baggeren op de waterkwaliteit is op de lange termijn beperkt en andere ingrepen (ecologische en milieukundige) zijn veel effectiever.
  - Een van de toekomstopgaven is het toenemende belang van zorgvuldige communicatie met burgers en ingelanden. Het wordt steeds belangrijker om goed uit te leggen wat het hoogheemraadschap doet en om welke reden. Daarbij is de mondigheid van burgers toegenomen en de ontvangstplicht van bagger wordt niet altijd als vanzelfsprekend beschouwd. HHNK heeft steeds meer moeite om de ontvangstplicht geaccepteerd te krijgen. Dit geldt voor agrariërs, gemeenten en natuurorganisaties. Aan de andere kant is er bij natuurbeheerders ook een tegenbeweging. Doordat er minder geld van de overheid beschikbaar is, zien zij de baggerontvangst als een mogelijke inkomstenbron. Ook sommige agrariërs zien het als een kans op extra inkomsten.
  - In het contractbeheer met aannemers en uitvoerders zijn er mogelijkheden om de sturing op de werkzaamheden te verbeteren. Er is nog een kans in het aangaan van andere contracten, bijvoorbeeld prestatiecontracten. Daarnaast is er ook al ervaring opgedaan met het verlengen van contracten met twee jaar op het moment dat er naar tevredenheid wordt gewerkt.
  - Op basis van een bestek worden nu afspraken gemaakt met aannemers over werkzaamheden en de te leveren kwaliteit van de baggerprojecten. In samenwerking met aannemers kan echter nog meer aan de markt worden overgelaten, bijvoorbeeld als het gaat om de wijze waarop er met baggerspecie wordt omgegaan en de te hanteren methoden en technieken. Aannemers beschikken vaak over specifieke kennis en hebben meer zicht op mogelijkheden voor verspreiden en toepassen van specie waar HHNK nog meer van kan profiteren.





## 2.4 Normenkader

| Deel vraag | Norm | Beoordeling  |
|------------|------|--|
| 4          | A    | <p><b>Beperkt voldaan:</b></p> <p>De reorganisatie die is doorgevoerd zorgt ervoor dat het baggeren in één afdeling wordt ondergebracht. Op dit moment is de doorwerking van de reorganisatie echter nog in volle gang. Werkprocessen dienen nog uitgewerkt te worden en verantwoordelijkheden moeten nog duidelijk omschreven worden.</p> <p>De verantwoordelijkheden ten aanzien van de uitvoering van de baggerprogramma's is duidelijk. De verantwoording naar D&amp;H is echter niet helder belegd. Nog te veel afdelingen houden zich met het baggerproces bezig, waardoor het inzicht in de planning, kostenontwikkeling en de uitvoering vertroebelen.</p> <p>De voortgang van de werkzaamheden is geborgd in de baggerprogramma's. In de praktijk zijn er echter veel bijstellingen op de plannings, waardoor in veel gevallen overschrijdingen en onderuitputtingen optreden. Deze zijn zowel het gevolg van interne als externe factoren. Op het beheersen van de risico's is nog verbetering mogelijk.</p> <p>Het is momenteel onduidelijk wie er verantwoordelijk is voor de monitoring en evaluatie van het waterbodembeleid, waardoor het draagvlak voor het beleid onduidelijk is. In 2014 zullen er op dit punt verbeteringen worden doorgevoerd.</p> |
|            | B    | <p><b>Deels voldaan:</b></p> <p>Er is maandelijks overleg tussen de portefeuillehouders en de afdelingsmanagers en projectleiders. De voortgang van het baggeren is daarin een specifiek gespreksonderwerp. Zo nodig is er in de organisatie de ruimte om extra overleg te organiseren. D&amp;H stelt vragen over afwijkingen van het budget. Tegelijkertijd maakt de organisatie eigenstandig afwegingen in het aanpassen van de plannings en baggerprogramma's.</p>  |
| 5          | A    | <p><b>Beperkt voldaan:</b></p> <p>In de praktijk zijn aannames waarop (meer)jarenplanningen gebaseerd zijn niet altijd nauwkeurig. Hierdoor is er sprake van veel projectoverschrijdingen en -onderuitputtingen op de specifieke projecten. Op het niveau van de totale portefeuille, waarover naar het bestuur wordt verantwoord, is dit niet altijd zichtbaar. In de interviews is aangegeven dat er binnen de organisatie zicht is op de voortgang van de planning en de stand van zaken met betrekking tot de kosten. De P&amp;C-documenten zijn echter te summier om te spreken van inzicht in de kosten en op het project- en kredietbeheer. De organisatie lijkt hierdoor niet in control.</p>  |



|    |   |   |   |
|----|---|---|---|
|    | B | Risico's ten aanzien van kostenontwikkeling en tijdige realisatie van baggerwerkzaamheden worden vooraf geïnventariseerd en geanalyseerd. Mogelijke beheermaatregelen worden vooraf bepaald.  | <b>Niet voldaan:</b><br>In de kosten per m <sup>3</sup> op basis van het baggerprogramma is een risicoafname gemaakt. Deze kosten worden vertaald naar het jaarplan, waarbij de rekenkamercommissie constateert dat er bij de voorbereiding van de werkzaamheden geen specifieke risicoanalyse wordt uitgevoerd. In de praktijk blijkt dat de standaardafname niet nauwkeurig genoeg is. Het feit dat er in sterke mate sprake is van overschrijdingen en onderuitputtingen is een indicator dat risico's met gevolg voor de kosten of planning vooraf onvoldoende in beeld zijn. |
|    | C | Periodiek worden tussentijds risico's ten aanzien van kostenontwikkeling en tijdige realisatie geïnventariseerd. Indien nodig worden beheermaatregelen ingezet. Afwijkingen en wijzigingen worden gemeld aan en afgestemd volgens de geldende mandaat- en procesafspraken.                          | <b>Beperkt voldaan:</b><br>Er lijkt steeds meer aandacht te komen voor risico's. Zo wordt er gewerkt aan het nauwkeuriger maken van planningen en daarnaast wordt er met D&H na 2012 meer gesproken over afwijkingen en wijzigingen ten opzichte van de planning. De vanaf 2013 gehanteerde halfjaarlijkse memo's over de uitvoering zijn hiervan een indicatie.  |
| 6  |   | <i>Beschrijvend. Geen norm</i>  |   |
| 7  | A | Periodiek wordt bepaald in hoeverre oorspronkelijke doelstellingen worden gerealiseerd.<br>- Relevante wijzigingen in ambities, wet- en regelgeving worden hierin meegenomen.<br>- Afwijkingen en wijzigingen worden gemeld aan en afgestemd met de intern verantwoordelijke en, indien nodig, D&H. | <b>Deels voldaan:</b><br>De doelstellingen uit het beleidsplan liggen voor een deel te wachten om opgepakt en uitgewerkt te worden. Inmiddels is er in de organisatie wel een thematrekker aangewezen die deze acties gaat oppakken. De rekenkamercommissie constateert dat er niet periodiek op basis van de oorspronkelijke doelstellingen wordt gevalueerd en bijgesteld. Voor het communiceren over afwijkingen en wijzigingen ontstaat steeds meer ruimte.   |
| 8  |   | <i>Beschrijvend. Geen norm.</i>   |   |
| 9  |   | <i>Beschrijvend. Geen norm</i>  |   |
| 10 |   | <i>Beschrijvend. Geen norm</i>  |   |



### 3 Sturing en verantwoording

#### 3.1 Bestuurlijke verantwoordelijkheden D&H

Deze paragraaf beantwoordt deelvraag 11.

11. Op welke wijze geven D&H van HHNK inhoud aan zijn bestuurlijke verantwoordelijkheid?

#### **Betrokkenheid D&H bij het baggerbeleid**

In het dagelijks bestuur van HHNK, het college van Dijkgraaf en Hoogheemraden (D&H), zijn twee bestuursleden verantwoordelijk voor het baggeren: de portefeuillehouder integraal waterbeheer landelijk gebied en de portefeuillehouder integraal waterbeheer stedelijk gebied. Dit betreft zowel het beleid als de uitvoering van het baggeren. Hoewel de baggerportefeuille formeel over twee portefeuillehouders is verdeeld, zien zij het als één integrale baggerportefeuille.

Enerzijds staat het baggeren volop in de belangstelling bij D&H. De portefeuillehouders hebben één keer per maand een overleg met afdelingshoofden en projectleiders van de afdeling

Watersystemen. Het baggeren komt hierbij ook aan de orde. Voor sommige specifieke projecten wordt soms extra overleg met de portefeuillehouders gehouden. Zo is bijvoorbeeld voor het stedelijk baggerproject van Alkmaar een aparte stuurgroep ingesteld, die contact onderhoudt met de portefeuillehouder stedelijk gebied. In integrale gebiedspecifieke projecten is er vaak ook een projectgroep en een stuurgroep. Het bestuur is daarin nauw betrokken bij de uitvoering. Op deze wijze zijn de leden van D&H op de hoogte van de uitvoering van het baggeren. Dit betekent niet dat D&H sturen of grip hebben op de uitvoering van concrete baggerprojecten. Daar is de organisatie verantwoordelijk voor.

Anderzijds zien de portefeuillehouders het baggeren niet als een bestuurlijke opgave, maar vooral als een praktische opgave. De (inhoudelijke) bemoeienis van D&H ten aanzien van het baggeren is beperkt. Als er ten aanzien van budgetten of programma's fouten en afwijkingen worden geconstateerd, dan stelt het bestuur daar wel vragen over, zoals bijvoorbeeld bij de aanpak van de boezemwateren. Deze aanpak liet lang op zich wachten, waarover D&H vervolgens vragen hebben gesteld aan de organisatie. Het is echter de organisatie die de prioriteiten voor projecten bepaalt.

#### *Prioriteiten in het baggerbeleid*

De instelling dat baggeren vooral een praktische opgave is, valt terug te zien in de besluitvorming van D&H en het CHI over baggeren. D&H en het CHI stellen prioriteiten ten aanzien van het baggeren alleen op hoofdlijnen vast en niet op het niveau van baggerprogramma's of concrete projecten. Het beleidsplan waterbodems is vastgesteld door het CHI. Het CHI stelt de jaarlijkse dotaties (en eventuele tussentijdse toevoegingen/onttrekkingen) aan het baggerfonds vast bij het vaststellen van de begroting. Het is ook het CHI geweest dat in 2012 besluit tot een verlaging van de jaarlijkse dotatie aan het baggerfonds.

De baggerprogramma's zijn uitvoeringsprogramma's en worden door de organisatie zelf vastgesteld.

#### **Samenwerking en communicatie**

##### *Samenwerking met derden*

HHNK heeft als uitgangspunt om zoveel mogelijk samen te werken bij het uitvoeren van haar taken.<sup>51</sup> Bestuurlijk contact met gemeenten en regie houden op vakspecifieke bestuurlijke

<sup>51</sup> Begroting HHNK 2009, p. 9.



overleggen zijn hier onderdeel van. De portefeuillehouders spelen een belangrijke rol bij projecten in deze samenwerking met derden. Hierbij gaat het zowel om bestuurlijke samenwerking in het kader van de overname van stedelijk water, als om samenwerking met uitvoeringsorganisaties als regionale uitvoeringsdiensten (RUD's). Eén van de trajecten waarbij samenwerking met derden een grote rol speelt zijn de gebiedsplannen. Intentie is om voor het gehele gebied gebiedsbeheerplannen op te stellen. In 2013 heeft een eerste verkenning plaatsgevonden; afstemming met het bestuur moet nog plaatsvinden.

De inzet van HHNK is om bij dergelijke plannen samen te werken en onder andere het baggerwerk met andere werkzaamheden van andere betrokken partijen te combineren.

Bij het gebiedsproject 'Eilandspolder' waren zowel gemeenten, de provincie, als Staatsbosbeheer betrokken. De voorbereiding van dit gebiedsplan was lang en bestuurlijk complex. De portefeuillehouder landelijk gebied heeft hierbij regelmatig overleg gevoerd met de andere betrokken overheden. Uiteindelijk bleek Staatsbosbeheer niet aan zijn verplichtingen te kunnen voldoen, waardoor de overeenkomst gewijzigd diende te worden. Resultaat van deze complexe samenwerking is dat HHNK gebiedsprojecten in veenweidegebieden niet langer als trekker uitvoert, maar taken bij de verantwoordelijke partijen laat liggen.

In het kader van de nieuwe randvoorwaarden voor de verspreiding van baggerspecie als gevolg van het Besluit Bodemkwaliteit (Bbk) heeft HHNK de mogelijkheden voor een gebiedspecifieke aanpak voor de verspreiding van baggerspecie onderzocht. De conclusie was dat een dergelijke gebiedspecifieke aanpak alleen meerwaarde heeft in veenweidegebieden. Om dit mogelijk te maken heeft HHNK contact gezocht met de drie verschillende betrokken milieudiensten (Waterland, Amsterdam en Zaandam) om één lijn voor alle veenweidegebieden af te spreken. Door vooraf contact en overeenstemming met de milieudiensten te zoeken, voorkomt HHNK dat baggerprojecten worden stilgelegd. De portefeuillehouders spelen een belangrijke rol bij dergelijk overleg en afstemming, door middel van bestuurlijke contacten, aanwezigheid bij overleg en door zelf invloed uit te oefenen op de besprekingen.

## **Aansturen, toezicht, voortgang en realisatie projecten**

### *Planning&control-documenten*

De documenten uit de P&C-cyclus vormen de basis voor D&H voor de aansturing en het toezicht op baggerwerkzaamheden en projecten. De basis van de P&C-cyclus wordt gevormd door de begrotingen, jaarverslagen en jaarrekeningen. In aanvulling daarop beschikken D&H ook nog over triaalrapportages, concernrapportages en afdelingsrapportages.

Om daadwerkelijk te sturen op de baggerwerkzaamheden en baggerprojecten vormen de planning&control-documenten (en aanverwante) een onvoldoende basis. De informatie is teveel op hoofdlijnen. Daarnaast wordt pas vanaf 2012 in de begrotingen informatie opgenomen over de geplande hoeveelheden te verwijderen bagger. Daarvoor is dergelijke informatie alleen achteraf beschikbaar in de jaarverslagen en jaarrekeningen.

Eenzijds is het logisch dat de informatie in de P&C-cyclus op hoofdlijnen is geformuleerd. Het bestuur van het hoogheemraadschap stuurt op hoofdlijnen. Anderzijds valt ten aanzien van die hoofdlijnen op dat een aantal eenvoudige prestatie-indicatoren voor baggerwerkzaamheden niet of inconsequent is gebruikt in de periode 2007 tot heden.

Daarnaast is er geen duidelijke koppeling met bredere doelen en effecten ten aanzien van het watersysteem. Eveneens blijkt uit de interviews dat het beheer en de verantwoording over het baggerfonds niet helder is belegd en onvoldoende aan bod komt in de planning&control-documenten. Gevolg hiervan is dat het voor leden van D&H en het CHI niet mogelijk is om op basis



van de beschikbare informatie eigenstandig een oordeel te vormen over ontwikkelingen in en de voortgang van het baggerbeleid en uitvoering.

Uit de interviews blijkt dat in de laatste paar jaar HHNK meer is gaan sturen op de P&C-cyclus. De hoeveelheid informatie, die in de planning&control-documenten is opgenomen, is de afgelopen jaren uitgebreid. Daarbij blijkt echter wel dat de informatie over baggerprojecten met name is gericht op de realisatie van hoeveelheden te verwijderen baggerspecie. Over het realiseren van planningen is veel minder informatie beschikbaar.

#### *Sturing op projecten en werkzaamheden*

De basis voor sturing op concrete baggerprojecten en werkzaamheden ligt in de baggerprogramma's voor stedelijk en landelijk gebied en de boezemwateren. Op basis van deze programma's worden de jaarlijkse baggerplanningen gemaakt. In de baggerprogramma's zijn doelstellingen opgenomen in termen van kilometers watergang en hoeveelheden baggerspecie, die verwijderd moeten worden.

Uit de interviews blijkt dat de organisatie van HHNK kritisch is op de hoeveelheid informatie die aanwezig is en wat daarmee gedaan wordt. Er is veel monitoring- en controlinformatie aanwezig over baggerprojecten en werkzaamheden, maar hier wordt relatief weinig mee gedaan. Zo brengt het hoogheemraadschap voorafgaand aan de werkzaamheden de hoeveelheden bagger in kaart. Achteraf wordt er niet meer gemeten, zodat er geen beeld is wat het effect is van de werkzaamheden<sup>52</sup>. Dezelfde (in)meetgegevens kunnen worden gebruikt voor een gebiedspecifieke aanpak. Dat gebeurt nu nog niet. Er is op verschillende plekken in de organisatie veel informatie aanwezig, maar deze wordt onvoldoende verknoopt en benut.

In de planningen zitten verder nog veel onnauwkeurigheden, blijkt uit de interviews. De reden hiervan is onder andere dat er in de meerjarenplanning te weinig rekening is gehouden met de voorbereidingstijd, waardoor de planning op voorhand al niet wordt gehaald. Dit zou verbeterd kunnen worden, als stelselmatiger de baggerplanningen vergeleken zouden worden met de realisatie. De onnauwkeurigheden in de planningen van m<sup>3</sup> en kosten hebben met name te maken met de aannames die gedaan worden over de baggeraanwas en de hoeveelheid aanwezige bagger. De nauwkeurigheid van deze aannames verschilt, waardoor de kosten van een baggerproject regelmatig hoger of lager uitvallen dan op basis van de aannames viel te verwachten. De sturing op planning kan ook beter. De planning&control-rapportages zijn nu vooral op budget en hoeveelheden bagger gericht, maar niet op de realisatie van planningen en projecten.

#### **Sturing en toezicht op financiën en risico's**

De informatievoorzieningen richting D&H en het CHI over de financiën en het budget is recent verbeterd. Aanleiding hiervoor was dat er in 2012 minder dan de helft van de hoeveelheid bagger verwijderd was als in de voorgaande jaren. Zowel D&H als het CHI kwamen hier pas achter bij het vaststellen van het jaarverslag en de jaarrekening van 2012, terwijl de informatie hierover al langer in de organisatie bekend was en ook in de begroting slechts 400.000 m<sup>3</sup> was opgenomen. De bestuurders waren in de veronderstelling dat er net als in voorgaande jaren circa 1.000.000 m<sup>3</sup> zou worden gebaggerd. De planning voor 2012, ten opzichte van andere jaren, ligt bijna 50% lager. Het is opmerkelijk dat de organisatie die niet expliciet aankaart bij het bestuur, juist ook omdat de baggerdotatie niet is bijgesteld. Opmerkelijk is eveneens dat het bestuur de vermelde

---

<sup>52</sup> In 2013 is bij het inmeten van de baggerprofielen voor het landelijke baggeren een koppeling gemaakt met inwinning voor het beheerregister (efficiencywinst en kostenbesparing). Dit wordt standaard in het werkproces verankerd.



planning bij de begrotingsbehandeling niet signaleert. Naar aanleiding van deze gebeurtenis worden D&H en het CHI ook tussentijds van afwijkingen in budget en planning op de hoogte gebracht met een halfjaarlijkse rapportage.

Ook in de monitoring van informatie over projecten en projectbudgetten zijn recent verbeteringen aangebracht, blijkt uit interviews. Zo wordt er inmiddels gewerkt met de Plan-Do-Check-Act-cyclus waarbij de kengetallen bij iedere omloop worden verbeterd. Het resultaat van deze werkwijze is nu nog niet sterk zichtbaar maar heeft een aanlooptijd nodig. Begrotingen zijn gebaseerd op kengetallen die voortdurend kunnen worden aangescherpt. Het voornemen van HHNK is dat de begroting nu twee keer per jaar bijgesteld wordt.

In de beleving van de bestuurders dient bij het baggerwerk rekening gehouden te worden met overschrijdingen en onderuitputtingen van het budget en de planning van 50 tot 100%. Dit is met name afhankelijk van het weer en de marktomstandigheden en het verschil tussen aannames en werkelijke baggeraanwas. Om dergelijke fluctuaties en financiële pieken en dalen op te kunnen vangen, is het baggerfonds opgericht.

#### *Verlaging budget*

Binnen een jaar na het vaststellen van het beleidsplan waterbodems in 2011 hebben D&H en het CHI het budget voor het baggeren met bijna een miljoen euro omlaag geschroefd van €13 miljoen naar €12 miljoen. Voor 2013 is het budget wederom met een miljoen naar beneden bijgesteld. Enerzijds laat het bestuur van HHNK hiermee zien stevig te sturen op de budgetten voor het baggeren. Tegelijkertijd bestaan binnen de organisatie van HHNK vragen over de onderbouwing en gevolgen van deze verlaging van het budget. Uit bovenstaande blijkt dat de informatie over budgetten voor het baggeren tot recent van onvoldoende kwaliteit was. Dat roept de vraag op over op basis van welke informatie de bestuurders hebben ingeschat dat een verlaging van de budgetten voor het baggeren mogelijk zou zijn.

Anderzijds roept het de vraag op of alle ambities die in het beleidsplan waterbodems zijn vastgelegd nu nog wel gerealiseerd kunnen worden. Een aantal van de geïnterviewden heeft aangegeven dat dit mogelijk niet het geval is nu het budget voor 2013 verder is verlaagd.

#### *Sturing op efficiëntie*

Uit de interviews blijkt dat de recente verlagingen van het budget voor het baggeren goed opgevangen konden worden, omdat de marktomstandigheden zijn verbeterd en doordat de organisatie de meerjarenplanning heeft aangepast. De verlaging van het budget is dus niet gerealiseerd door efficiënter te baggeren of andere verbeteringen in de werkprocessen. Volgens geïnterviewden stuurt het bestuur niet op efficiëntie. Zolang het gestelde doel (in aantal m<sup>3</sup> bagger) wordt gerealiseerd, is het bestuur tevreden. De rekenkamercommissie merkt hierbij op dat uit de planning&control-documenten, andere beleidsdocumenten en verantwoordingsinformatie niet goed valt op te maken op welke wijze de organisatie stuurt op de efficiëntie van het baggerproces. Uit de interviews wordt niet concreet welke doelen de organisatie nastreeft als er op efficiëntie wordt gestuurd.

Het bestuur is van mening dat er nog effectiever en efficiënter kan worden gebaggerd, zo blijkt uit interviews. Op welke manieren dat concreet kan worden bereikt is tegelijkertijd niet duidelijk worden. Daarbij is ook aangegeven dat het effect van baggeren niet te groot gemaakt worden volgens het bestuur. Vooral in het veenweidegebied is het effect beperkt en soms is er in korte tijd al weer veel baggeraanwas.

In veenweidegebied kun je je misschien beter richten op de kleinere watergangen die voor de aanwas in de grotere wateren zorgen. Dat is goedkoper, maar vereist meer samenwerking met particulieren.



### *Zicht op risico's*

D&H sturen met name op hoofdlijnen van beleid en niet op de concrete uitvoering, financiën en risico's van baggerwerkzaamheden en -projecten. Er zijn dan ook geen rapportages voor D&H en het CHI met informatie over risico's op projectniveau. In de planning&control-documenten is wel een risicoparagraaf opgenomen. Risico's die hierin benoemd zijn, betreffen onder andere de overname van stedelijk water(beheer), de samenwerking met derden en risico's in de planning van baggerprojecten als gevolg vergunningverleningstrajecten en discussie met derden over de verspreiding en verwerking van vervuilde bagger.

## 3.2 Informatievoorziening aan CHI

Deze paragraaf beantwoordt deelvraag 12.

12. Hoe wordt het CHI van HHNK geïnformeerd, zodat zij hun kaderstellende en controlerende rol kunnen uitvoeren en tijdig kunnen bijsturen?

### **(Kwaliteit van) informatievoorziening**

De informatie over het baggerbeleid, de realisatie van de doelen, financiën en concrete projecten is over verschillende documenten verspreid. Voor zover er doelen zijn geformuleerd ten aanzien van het baggeren, zijn deze hoofdzakelijk geformuleerd in termen van te behalen resultaten (bijvoorbeeld aantal kilometers te baggeren watergang) of de inrichting van werkprocessen (bijvoorbeeld het werken conform de gedragscode van de Flora- en faunawet) en niet in termen van maatschappelijke effecten.

Het CHI heeft in de periode 2007-heden de volgende informatie en documenten ontvangen, die gerelateerd zijn aan het baggeren of daarvoor van belang zijn.

- Waterbeheerplan (ter vaststelling)
- Beleidsbegroting en meerjarenbegroting (ter vaststelling)
- Jaarrekeningen en jaarverslagen (ter vaststelling)
- Kredietvoorstellen voor specifieke saneringsprojecten als alkmaar (ter vaststelling)
- Trialrapportages (ter kennisname)
- Concernrapportages (ter kennisname)
- Afdelingsrapportages (ter kennisname)
- Meerjarenprogramma baggeren stedelijk gebied (ter kennisname)
- Meerjarenplan baggeren landelijk gebied (ter kennisname)
- Meerjarenprogramma baggeren boezemwateren (ter kennisname)
- Keur en leggers hhnk (ter vaststelling)
- Watergebiedsplannen (ter vaststelling)
- Peilbesluiten (ter vaststelling)
- Beleidsplan waterbodems 2012-2015 (vastgesteld eind 2011)
- Nota 'waterbeheer in het veenweidegebied, pappen en nathouden?'(ter vaststelling)
- Vergoedingsregeling voor de verwerking van verspreidbare bagger.

De informatie in de planning&control-documenten over het baggeren betreft onder andere toelichtingen op het baggerfonds, baggerdepots, afwijkingen in de begroting en soms informatie over specifieke projecten. Vanaf 2009 wordt er gewerkt met een programmatische begroting. Baggeren valt daarbij onder de programma's voldoende water en schoon water. In de begrotingen vanaf 2009 wordt een onderscheid gemaakt tussen (maatschappelijke) effecten, resultaten, prestaties, maatregelen en activiteiten. Baggeren is daar een maatregel gericht op het



bereiken van de prestatie (watersysteem voldoet aan de eisen uit de keur, de legger en het beleid uit het waterbeheerplan), om te komen tot een resultaat (het in stand houden van het watersysteem gericht op de vastgestelde functies) en een effect (voldoende water/schoon water). In de verantwoordingsdocumenten keert dit onderscheid ten aanzien van het baggeren niet expliciet terug. Daardoor valt niet te beoordelen of en in hoeverre het baggeren heeft geleid tot de gewenste effecten en resultaten.

In de begroting van 2012 staat voor het eerst een aantal kuub baggerspecie dat HHNK in dat jaar wil verwijderen (400.000 m<sup>3</sup>).<sup>53</sup> In 2013 is de geplande hoeveelheid 1.000.000 kuub.<sup>54</sup> In de jaren voor 2012 ontbreekt dergelijke informatie in de begrotingen. In de jaarverslagen daarentegen is in alle onderzochte jaren stelselmatig informatie opgenomen over de geplande hoeveelheid kuub te verwijderen baggerspecie en de gerealiseerde hoeveelheden.<sup>55</sup> In de begrotingen is vanaf 2009 bij het programmaonderdeel 'Integraal beheer van het watersysteem' een toelichting opgenomen op baggerwerkzaamheden voor zowel onderhoudsbaggeren als saneringsbaggeren.

In de begrotingen is een budget per programmaonderdeel opgenomen. Het baggeren valt onder het beheer van het watersysteem. Kosten voor het baggeren zijn niet apart gespecificeerd. In de jaarverslagen is tot 2009 een aparte kostenpost voor het baggeren opgenomen (08. Baggeren van waterlopen en saneren waterbodems). In het jaarverslag zijn de begrote bedragen en de gerealiseerde bedragen per kostenpost opgenomen. Afwijkingen van de begrotingen worden kort toegelicht. Vanaf 2009 is er nog slechts een kostenpost voor het programma onderdeel 'integraal beheer watersysteem'.

Het CHI is met de informatie uit de P&C-documenten en de informatie uit de specifieke beleidsnota's beperkt op de hoogte van de ontwikkeling en resultaten van beleid en uitvoering van het baggeren. Tegelijkertijd valt op dat de informatie over de jaren heen en tussen de verschillende typen documenten verschilt. Het is hierdoor niet goed mogelijk voor het CHI om een compleet beeld te verkrijgen van de resultaten van en ontwikkelingen in het baggerbeleid.

#### *Monitoring voortgang werkzaamheden en projecten*

Het CHI ontvangt geen specifieke monitoringsinformatie over bijvoorbeeld de realisatie van de meerjarenplanning onderhoudsbaggeren of over specifieke projecten. Dergelijke informatie is wel aanwezig bij de organisatie, maar wordt niet aan het CHI voorgelegd. Voor specifieke informatie over de voortgang van baggerwerkzaamheden en projecten is het CHI afhankelijk van (mondelijke) toelichtingen door D&H. Het is aan D&H om te bepalen of en welke informatie over het baggeren wordt gedeeld met het CHI.

#### **Rolinvulling CHI**

Het CHI stelt de belangrijkste beleidsdocumenten en de begrotingen vast. Daarnaast neemt het CHI besluiten over kredietverstrekkingen voor specifieke baggerprojecten. De uitwerking van deze beleidskaders staat in de baggerprogramma's. Deze programma's worden vastgesteld door D&H en niet door het CHI. Hiermee stelt het CHI de kaders op hoofdlijnen vast en is de invloed op de uitvoering beperkt.

Tegelijkertijd is de betrokkenheid van het CHI bij het baggeren groot, blijkt uit meerdere interviews. Er zijn de laatste jaren veel meer vragen gesteld en er is ook meer informatie beschikbaar voor de leden van het CHI over het baggeren. Het CHI wordt benaderd door bewoners en leden van het CHI brengen deze input in bij de organisatie van HHNK.

<sup>53</sup> Begroting HHNK 2012, p. 22.

<sup>54</sup> Begroting HHNK 2013, p. 29.

<sup>55</sup> Jaarverslag 2007, p.20; jaarverslag 2008; jaarverslag 2009; jaarverslag 2010, p.30; jaarverslag 2011, p 31.





Ondanks deze betrokkenheid blijkt dat het bestuur pas in het voorjaar van 2013, bij de presentatie van de jaarrekening, in de gaten kreeg dat de geplande en gerealiseerde hoeveelheid te verwijderen bagger de helft lager lag dan de jaren daarvoor. Hieruit valt op te maken dat de sturing op hoofdlijnen door het CHI nog sterk verbeterd kan worden. Het CHI is voor de organisatie ook weinig zichtbaar.

De organisatie houdt met name het contact met de portefeuillehouders. De beleving bij het CHI is dat het baggeren een soort basiswerk is van het hoogheemraadschap.

#### Betrokkenheid CHI bij baggeren: sturen op doelen of op proces

Zoals gesteld aan het begin van deze rapportage is baggeren een proces, een middel om verschillende doelen te behalen, en geen doel op zich. De vraag die hierbij gesteld kan worden is in hoeverre het tot de taken van een CHI van een hoogheemraadschap hoort om het baggerproces te controleren en (bij) te sturen. De controlerende en kaderstellende taken van een bestuur van een openbaar lichaam richten zich over het algemeen op de realisatie van *doelen, ambities* en *maatschappelijke effecten*. Als het baggeren geen doel is, maar slechts een middel om een doel te realiseren, is de controlerende en kaderstellende rol van het CHI ten aanzien van het baggerproces uitgaande van dit principe slechts beperkt.

Eenzijds sluit deze stelling aan op ontwikkelingen in wet- en regelgeving, waarin verschillende taken en verantwoordelijkheden van overheden voor waterbeheer steeds meer gebundeld worden. De toenemende integraliteit van het waterbodembeheer maakt het mogelijk verschillende beheertaken te integreren en meer op doelen van bijvoorbeeld waterkwaliteit te sturen. Anderzijds doet de stelling geen recht aan de historie van de waterschappen waarbij het baggeren altijd tot de kerntaken van de waterschappen heeft behoord. Besturen van waterschappen kennen het baggeren vaak vanuit de praktijk, zijn betrokken bij het proces en willen graag weten hoe het waterschap presteert. Dit blijkt ook uit de toegenomen hoeveelheid informatie die het CHI ontvangt over het baggerproces. Tegelijkertijd constateert de rekenkamercommissie op dit punt een discrepantie tussen de behoefte bij het CHI van HHNK aan informatie over het baggeren enerzijds en de inzet van het CHI op de controle en (bij)sturing van het baggeren anderzijds.

Het is de mening van de rekenkamercommissie dat het CHI meer op maatschappelijke effecten, doelen en resultaten dient te controleren en te sturen. Een verdere toename van de informatie over het baggerproces is daarmee in principe niet nodig. De informatie over het baggeren dient meer gerelateerd te worden aan doelen, ambities en effecten. Deze informatie over het baggerproces is echter te beperkt en het CHI vervult de controlerende rol in onvoldoende mate. Doelen en resultaten van het baggeren zijn onvoldoende uitgewerkt en worden niet of onvoldoende gemonitord in de P&C- documenten. En het CHI laat na D&H en de organisatie op deze informatie aan te spreken.



### 3.3 Normenkader

| Deel vraag | Norm | Beoordeling  |
|------------|------|--|
| 11         | A    | D&H dragen zorg voor de voorbereiding, evaluatie en doorontwikkeling van baggerbeleid en bewaakt de kwaliteit (zie norm 3 A t/m F).<br><br><b>Beperkt voldaan:</b><br>De portefeuillehouders zijn betrokken bij de beleidsvorming en informeren D&H hierover. De controle op de kwaliteit van het beleid door D&H is beperkt. Dit blijkt onder andere uit het feit dat budgetten voor de uitvoering van het baggeren worden verlaagd, zonder inhoudelijke controle door D&H op de consequenties voor (de kwaliteit van) het beleid.  |
|            | B    | D&H stellen prioriteiten en maken keuzes ten aanzien van baggerwerkzaamheden.<br><br><b>Niet voldaan:</b><br>De prioritering van baggerwerkzaamheden, de baggerprogramma's en tussen de verschillende programma's wordt gedaan door de organisatie. D&H wordt geïnformeerd, maar laat de sturing op de planningen en projecten over aan de organisatie.  |
|            | C    | D&H geven actief vorm aan de kwaliteit van de relatie en samenwerking met andere uitvoerende partijen (andere overheden, natuurbeheerders en agrariërs).<br><br><b>Voldaan:</b><br>De portefeuillehouders zijn actief betrokken bij het onderhouden van de contacten met uitvoerende partijen en de afstemming van beleid met derden.  |
|            | D    | D&H zien actief toe op het project- en kredietbeheer van het baggeren en op periodieke inventarisatie van risico's met betrekking tot kostenontwikkeling en doelbereiking.<br><br><b>Beperkt voldaan:</b><br>Deze verantwoordelijkheid ligt bij de organisatie. D&H zijn met mondelinge rapportages en de P&C-documenten wel op de hoogte, maar zien slechts in beperkte mate toe op middelen en risico's.   |
|            | E    | D&H ontvangen tijdig volledige en toegankelijke informatie over de voortgang van baggerwerkzaamheden. De informatie die D&H krijgen, biedt voldoende informatie om te sturen en te controleren, waarbij: <ul style="list-style-type: none"> <li>- informatie beantwoordt aan de eisen van periodiciteit en kwaliteit die door D&amp;H zijn gesteld</li> <li>- D&amp;H een bewuste afweging maken, wat met de ontvangen informatie te doen</li> <li>- D&amp;H indien nodig het CHI informeren en keuzes aan het CHI voorlegt.</li> </ul><br><b>Deels voldaan:</b><br>D&H ontvangen verschillende typen verantwoordingsinformatie, zowel schriftelijk als mondeling. De informatie over baggerwerkzaamheden gaat beperkt in op de ontwikkeling en doelrealisatie van de baggerwerkzaamheden. Bewaking van de planning en budget van afzonderlijke werkzaamheden en projecten is hierdoor niet mogelijk. Indicatoren voor baggerwerkzaamheden en de verantwoording over de baggervoorziening (baggerfonds) zijn onvoldoende uitgewerkt. |
| 12         | A    | Het CHI stelt kaders voor het baggerbeleid en bewaakt de kwaliteit (zie norm 3 A t/m F).<br><br><b>Deels voldaan:</b><br>Het CHI stelt de belangrijkste beleidskaders voor het baggeren vast. De mate waarin het CHI de kwaliteit van het beleid bewaakt, is beperkt. Er vindt geen tussentijdse evaluatie of bewaking van de voortgang plaats.  |
|            | B    | Het CHI ontvangt tijdig volledige en toegankelijke informatie over de voortgang van baggerwerkzaamheden en afwijkingen en wijzigingen ten opzichte van de vastgestelde doelstellingen en kredieten. De<br><br><b>Deels voldaan:</b><br>Het CHI ontvangt alle P&C-documenten, triaalrapportages en concernrapportages. De informatie over baggerwerkzaamheden is algemeen van aard en gaat beperkt in op de   |



|  |   |  |   |
|--|---|--|---|
|  |   | <p>informatie die het CHI krijgt, biedt voldoende informatie om te sturen en te controleren, waarbij:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- informatie beantwoordt aan de eisen van periodiciteit en kwaliteit die door het CHI gesteld zijn</li><li>- D&amp;H een voorstel aan het CHI voorleggen, wat met de ontvangen informatie te doen.</li></ul> | <p>ontwikkeling en doelrealisatie van het beleid en de uitvoering van baggeren. De verantwoording over doelen, budgetten en prestatieafspraken is van onvoldoende kwaliteit om te sturen op planning en budget. Begrotingen bieden onvoldoende inzicht in doelen en prestatieafspraken. De jaarverslagen en andere rapportages bieden beperkt inzicht in de realisatie van planningen, budgetten en prestaties.</p> |
|  | C | <p>Het CHI richt zich in kaderstelling en controle primair op het beoogde maatschappelijk effect.</p>  | <p><b>Niet voldaan:</b><br/>Verantwoordingsinformatie over baggeren is niet gekoppeld aan maatschappelijke effecten en doelen die bereikt kunnen worden door het baggeren. Het CHI richt zich daardoor niet op kaderstelling en controle van de te bereiken effecten.</p>   |



## 4 HHNK en AGV vergeleken

Dit hoofdstuk beantwoordt deelvraag 13.

13. In welke opzichten verschillen HHNK en AGV van elkaar en wat zouden leerpunten voor beide organisaties kunnen zijn?

### 4.1 Inleiding

De rekenkamers van HHNK en AGV hebben aangegeven er belang aan te hechten dat er in het onderzoek ruimte is voor een vergelijking tussen beide hoogheemraadschappen en dat leerpunten, die in het onderzoek naar voren komen, in de rapportage worden gedeeld. Door het combineren van het onderzoek wordt de uitwisseling van kennis bevorderd en is er ruimte om van elkaar te leren. De onderzoeksresultaten van de verschillende hoogheemraadschappen zijn in de voorgaande hoofdstukken beschreven. Dit vergelijkende hoofdstuk is op beide hoogheemraadschappen van toepassing en is in beide rapportages gelijk. In het hoofdstuk komen de verschillen aan bod, waarbij er ook aandacht is voor een aantal opmerkelijke overeenkomsten. Daarnaast komen uit het onderzoek leerpunten naar voren die eveneens in dit hoofdstuk een plek krijgen.

Ter verdieping van de onderzoeksresultaten en om een nog beter beeld te krijgen van de verschillen en de leerpunten is daarnaast een tweetal sessies gehouden rondom een belangrijk onderwerp in het baggerbeleid. Het gaat om de thema's 'ontvangstplicht van bagger in de praktijk' en 'efficiëntie in het baggerbeleid'. Dit hoofdstuk bevat ook een korte schets van de punten die in deze sessies aan de orde zijn gekomen.

### 4.2 HHNK en AGV leerpunten in vergelijkend perspectief

#### **Legger op orde**

De legger van HHNK is actueler en meer compleet dan de legger van AGV. HHNK heeft in 2008 een begin gemaakt met de actualisatie en integratie van de verschillende leggers van zijn rechtsvoorgangers. Waar voorheen de legger primair werd gebruikt om de afmetingen van de waterlopen ten behoeve van de waterkwantiteit vast te leggen, is de legger van HHNK nu tevens een belangrijke informatiebron om de basisvoorwaarden voor de inrichting en onderhoud ten behoeve van waterkwaliteitsdoelen vast te leggen. HHNK streeft hierbij expliciet naar een legger die doelstellingen op het gebied van waterkwaliteit, KRW, ecologie, Natura 2000 en andere neven doelstellingen ondersteunt. De legger van HHNK wordt daarnaast voortdurend geactualiseerd. Dit zorgt er onder meer voor dat afspraken in het kader van 'integraal waterbeheer' eenvoudig op topografische locatie zijn vastgelegd in de legger. Denk daarbij aan beheerafspraken die het hoogheemraadschap gemaakt heeft met derden, bijvoorbeeld over de vorm- en onderhoudsverplichtingen bij natuurvriendelijke oevers of ecologische verbindingzones. Zo kan in de baggerwerkzaamheden op zo'n locatie eenvoudiger rekening gehouden worden met dit soort afspraken.

De legger van AGV is niet zo compleet en actueel als bij HHNK. AGV beschikt daarnaast ook nog niet over een legger voor de secundaire wateren.

#### *Leerpunt*

Een complete en actuele legger biedt een goede basis voor integraal waterbeheer. Door verschillende doelstellingen van het waterbeheer te koppelen aan de legger, biedt de legger een goede basis voor integraal waterbeheer. Als een legger daarnaast actueel en compleet is, kunnen



tevens de samenwerking met en het draagvlak bij derden voor baggerwerkzaamheden vergroot worden.

### **Scope van het baggerbeleid**

HHNK heeft haar baggerbeleid opgenomen in een Beleidsplan Waterbodems.<sup>56</sup> Het plan behelst op beleidsniveau een integrale benadering van het waterbodembeheer. Waterbodembeheer is volgens deze benadering een taak voor het hoogheemraadschap die verder gaat dan sec het baggeren en waarin ook verantwoordelijkheden voor de water(bodem)kwaliteit zijn meegenomen. De nota sluit aan bij de beoogde integratie van onderhouds- en kwaliteitsbaggeren. De Nota Baggeren van AGV is beknopter en heeft vooral aandacht voor het baggeren in relatie tot nieuwe wetgeving en het kwaliteitsbaggeren. In het Beleidsplan Waterbodems van HHNK is het doel van de notitie als volgt verwoord:

*'Dit beleidsplan geeft inzicht in hoe het hoogheemraadschap in haar beheergebied om wil gaan met waterbodembeheer. Het hoogheemraadschap is verantwoordelijk voor een goed functionerend watersysteem, waarvan de waterbodem deel uitmaakt.'*<sup>57</sup>

In de Nota Baggeren van AGV is de reikwijdte van het baggeren als volgt vastgelegd:

*'De Nota Baggeren gaat over alle baggerwerkzaamheden in de oppervlaktewateren waarvoor de beheer- en onderhoudsplicht bij AGV ligt. Dit zijn veelal de primaire wateren.'*<sup>58</sup>

In het beleid blijkt HHNK het baggeren dus op een meer integrale wijze te benaderen dan AGV en daarmee ook meer in overeenstemming te zijn met de ontwikkelingen in wet- en regelgeving. Uit het onderzoek van de rekenkamercommissie blijkt echter dat in de praktijk zowel bij AGV als bij HHNK de integrale aanpak nog niet goed is uitgewerkt. Onderhoudsbaggeren staat bij beide hoogheemraadschappen nog steeds redelijk apart van het kwaliteitsbaggeren. Bij beide hoogheemraadschappen zijn de ambities ten aanzien van het kwaliteitsbaggeren en de integratie met het onderhoudsbaggeren hoger dan daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

### *Leerpunten*

De verschillende beleidsnota's die ten grondslag liggen aan het baggeren, leiden in de uitvoering niet tot grote verschillen. De integratie van kwaliteits- en onderhoudsbaggeren komt bij beide hoogheemraadschappen in de praktijk niet goed van de grond. De beide hoogheemraadschappen zouden de beleidsplannen op dit punt kunnen evalueren. Hierbij dient enerzijds de vraag gesteld te worden waarom de integratie in de uitvoering niet goed tot stand komt en anderzijds dienen de hoogheemraadschappen zich af te vragen in hoeverre de integratie mogelijk en/of nog wenselijk is.

### **Professionalisering baggerproces**

Beide hoogheemraadschappen zijn een weg ingeslagen van verdere professionalisering van het baggerbeleid en de uitvoering. Baggeren is een kerntaak van de waterschappen, waarbij aanpak, methoden en technieken gestoeld zijn op een lange traditie van kennis en ervaring.

Hier profiteren de waterschappen van en in veel gevallen is dat ook de reden waarom de waterschappen baggerwerk van ingelanden of gemeenten overnemen; zij zijn er immers 'goed in'.

In het onderzoek is naar voren gekomen dat beide hoogheemraadschappen het baggerwerk professionaliseren. Er is in toenemende mate aandacht voor planmatig werken, de differentiatie

<sup>56</sup> Beleidsplan waterbodems 2012-2016, 13 maart 2012.

<sup>57</sup> Beleidsplan Waterbodems 2012-2016, 13 maart 2012, p.6.

<sup>58</sup> Nota Baggeren 2012-2018, p.5.



van de baggercyclus op basis van meetgegevens, betere afstemming tussen beleid en uitvoering en planmatig onderhoud, waardoor het ontstaan van achterstanden beter aangepakt kan worden. De organisatie van AGV is hierin verder gevorderd dan HHNK.

Binnen AGV is vanaf 2010 een baggerkalender opgesteld en zijn de verschillende werkprocessen nauwgezet uitgewerkt. Alle processtappen, betrokkenen, maatregelen en acties in het baggerproces zijn uitgewerkt en van een standaard planning voorzien (zie paragraaf 2.1). Uit de interviews is naar voren gekomen dat AGV de werkprocessen en de baggerkalender ook hanteert in de dagelijkse uitvoering. Dit heeft bij AGV geresulteerd in verbeteringen in de planning en realisatie conform planning van baggerprojecten. Projecten zijn nu beter beheersbaar geworden.

HHNK is nog bezig met het vastleggen van de werkprocessen, inclusief rollen en verantwoordelijkheden. De bestaande werkwijzer wordt op onderdelen geactualiseerd. Als gevolg van de veranderingen in de organisatie is de werkwijzer voor een deel achterhaald. De werkwijzer in de huidige vorm is beknopter dan de werkprocessen, zoals die binnen AGV zijn uitgewerkt en worden gehanteerd. Het baggerproces is bij HHNK minder uitgewerkt dan bij AGV.

De professionaliseringsslag binnen het baggeren is in belangrijke mate ingegeven vanuit de wens de achterstanden in het onderhoudsbaggeren weg te werken. De wens om de achterstand in het saneringsbaggeren weg te werken, heeft daar ook aan bijgedragen. De ambitie van de hoogheemraadschappen is ervoor te zorgen dat er niet opnieuw achterstanden ontstaan, maar om het onderhoudsbaggeren in een realistische onderhoudsplanung op te nemen.

#### *Leerpunt*

Een nauwgezet uitgewerkt werkproces voor het baggeren, inclusief beschrijvingen van taken en verantwoordelijkheden, komt de planning van het baggerproces ten goede. De vertaalslag van de werkprocessen naar een baggerkalender biedt een goede basis voor het opstellen van meerjaren- en jaarplanningen voor het baggeren.

In het updaten van de werkwijze zou HHNK gebruik kunnen maken van de kennis en ervaring die bij AGV met de baggerkalender is opgedaan. Omdat HHNK bezig is met stappen die door AGV al zijn gezet is het zinvol om gebruik te maken van de kennis die in het opstellen van nieuwe werkprocessen is opgedaan.

#### **Baggerdepots**

HHNK heeft de beschikking over een groot aantal baggerdepots. HHNK heeft deze depots niet in eigendom of op eigen grond staan, maar heeft concrete afspraken gemaakt met gemeenten waar HHNK baggerwerkzaamheden voor uitvoert. HHNK is alleen bereid baggerwerkzaamheden uit te voeren voor, of het beheer over te nemen van, gemeenten als er een sluitende afspraak in het contract is gemaakt over de aanwezigheid of mogelijkheid van het inrichten van een baggerdepot. HHNK verplicht gemeenten, waar zij baggerwerkzaamheden voor verricht, grond beschikbaar te stellen voor een depot of zelf een depot op te richten en/of te beheren. Dit zorgt ervoor dat HHNK nooit een tekort heeft aan mogelijkheden voor de (tijdelijke) opslag van baggerspecie.

AGV kan niet over een dergelijke hoeveelheid depots beschikken. Tegelijkertijd zijn er bij AGV momenteel geen knelpunten met de tijdelijke opslag van slib in depots. AGV werkt meer met marktpartijen samen voor het beheer van depots. De ervaringen van AGV hiermee zijn positief, maar AGV heeft in de sessies van het rekenkameronderzoek aangegeven toch geïnteresseerd te zijn in de werkwijze van HHNK met de baggerdepots.



### *Leerpunt*

Door het maken van sluitende afspraken met gemeenten over de afvoer en opslag van baggerspecie in depots in de contracten en afspraken over baggerwerkzaamheden vergroot een waterschap de mogelijkheden voor de opslag van bagger. Dit kan tevens leiden tot een kostenbeperking voor waterschappen voor de opslag van bagger.

### **Budget en financiering baggeren**

Het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier heeft het budget voor het baggeren recent gewijzigd. Het budget is in 2013 verlaagd met 2 miljoen euro. Het bestuur heeft de organisatie gevraagd om de bezuiniging binnen het bestaande baggerwerk op te vangen. Betrokkenen geven aan dat dit vermoedelijk lukt. Deze korting op het jaarlijkse budget is met name ingegeven vanuit het bestuur van HHNK. Opmerkelijk is dat bij AGV een tegenovergestelde beweging zichtbaar is. Daar is het budget per 2013 verhoogd (in 2008 besloten). Daarnaast stelt het bestuur van AGV zich op het standpunt dat het baggeren een kerntaak is van het hoogheemraadschap, waarop niet bezuinigd zou mogen worden. Desondanks is bij de organisatie wel het verzoek neergelegd om een kostentoeename van € 500.000 als gevolg van een btw-stijging in de lopende werkzaamheden op te vangen. In feite is er dus € 500.000 minder beschikbaar.

Opmerkelijk is dat beide waterschappen de ruimte hebben om deze bezuinigingen in de bestaande baggerplanning op te vangen. Met minder geld zijn ze toch in staat om de beoogde m<sup>1</sup> of m<sup>3</sup> te halen. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat dit grotendeels komt door de economische crisis, waardoor werk goedkoper bij aannemers kan worden weggezet, en door het temporiseren van baggerprojecten. Daarnaast gaan de hoogheemraadschappen tolerant om met overschrijdingen en onderuitputtingen. HHNK werkt met een baggerfonds en AGV heeft een 'rekening' courant constructie waarmee fluctuaties kunnen worden opgevangen. Er lijkt slechts beperkt bewust gestuurd te zijn op een efficiëntieverbetering van het baggerproces. Het gemak waarmee de beide waterschappen de kortingen op het budget hebben weten op te vangen, roept de vraag op in hoeverre de kosten in het baggerproces verder beperkt kunnen worden.

### *Leerpunten*

AGV en HHNK kunnen samen in overleg treden over de ruimte die er bij HHNK was om € 2 miljoen op jaarbasis te bezuinigen op het baggerproces. Gezamenlijk kan gekeken worden naar de mogelijkheden om te besparen op het baggerproces en de efficiëntiewinst in het baggerproces te realiseren. Aandachtspunten hierbij zijn onder andere het verder verbeteren van de plannings, een lagere tolerantie ten aanzien van afwijkingen van de begroting, het vergroten van het lerend vermogen van de organisatie (zie volgende paragraaf), beperking van de kosten voor de opslag (zie vorig leerpunt), de interne samenwerking met de ingenieursbureaus en het inkoopbeleid (zie volgende paragraaf).

### **Samenspel tussen ambtelijke organisatie en bestuur**

De wijze waarop de verhoudingen en verantwoordelijkheden tussen dagelijks bestuur en ambtelijke organisatie worden vormgegeven, is bij beide waterschappen vrijwel gelijk. Het DB/D&H maakt met de organisatie een prestatieafspraken over het aantal strekkende m/m<sup>3</sup> in relatie tot een vastgesteld budget. Met het niveau van planning en prioriteren van plannings houdt het bestuur zich niet bezig. Deze verantwoordelijkheid ligt bij de ambtelijke organisatie.

In de praktijk is het streven van de organisaties om zoveel mogelijk de afgesproken jaarlijkse hoeveelheid te halen. Uit het onderzoek blijkt dat de geraamde en werkelijke hoeveelheid bagger en de bijbehorende kosten veelal van elkaar verschillen. Hoewel het DB/ D&H deze overschrijdingen en onderuitputtingen ongetwijfeld liever wil voorkomen, worden door het



baggerfonds (HHNK) en de 'rekening courant'-constructie (AGV) deze verschillen handig opgevangen. De organisaties nemen daarbij zelf het initiatief om met projecten in de planning te schuiven, ze naar voren te halen of juist uit te stellen.

De situatie voor AGV ligt wel iets anders, doordat er sprake is van een aparte uitvoeringsorganisatie, Waternet. Hierdoor is de afstand tussen bestuur en organisatie bij AGV groter dan bij HHNK. Ondanks dit verschil is de problematiek, zoals hierboven geschetst, redelijk vergelijkbaar tussen beide hoogheemraadschappen.

Dit stelt echter wel vragen bij de wijze waarop er wordt gestuurd door het bestuur op het baggerproces. Het DB/D&H zou er goed aan doen strakker te sturen op planning en budget. Op het moment dat de organisatie problemen voorziet in het behalen van de afgesproken resultaten heeft de organisatie eveneens meer ruimte om op te schalen. Het bestuur stuurt immers strakker en heeft er belang bij (ook in de richting van het AB/CHI) om de afgesproken resultaten te behalen. Hierdoor wordt het samenspel tussen ambtelijke organisatie en bestuur sterker. Dit kan ook een impuls krijgen als het gaat om het soms moeizame verloop van de 'samenwerking met derden' en het omgaan met weerstand rondom de ontvangstplicht. De ambtelijke organisatie moet bewust het bestuur gebruiken om op hoger niveau zaken (beter) te regelen. Het aandachtspunt is om het samenspel tussen organisatie en bestuur effectiever in te richten en bewuster gebruik te maken van elkaars kracht.

#### *Leerpunt*

Heldere afspraken tussen bestuur en organisatie dragen bij aan de kwaliteit van het baggerproces. Als duidelijk is waar het bestuur op wil sturen, waar de grenzen van de verantwoordelijkheden liggen en er sprake is van transparantie en wederzijdse openheid, dan is het eenvoudiger om te bepalen door wie en wanneer in het baggerproces (bij)gestuurd dient te worden. Belangrijk daarbij is dat het bestuur meer informatie krijgt en meer controleert en bijstuurt op afwijkingen van de plannings en het budget. Sturing op een totaal aantal te realiseren kilometers watergang of m<sup>3</sup> baggerspecie is daarbij minder van belang.

### 4.3 Verdiepingssessies

In september 2013 hebben de rekenkamercommissies een tweetal sessies georganiseerd om een aantal specifieke onderwerpen uit het onderzoek te verdiepen. Aan deze sessies hebben werknemers van AGV en HHNK gezamenlijk deelgenomen, om zo kennis en ervaringen uit te wisselen. Voor iedere sessie zijn zowel AGV als HHNK gevraagd een specifieke casus voor te bereiden die betrekking had op het onderwerp. Daarnaast zijn voor beide sessies een tweetal externen van andere waterschappen uitgenodigd, die vertrouwd zijn met het onderwerp van de sessie. Hieronder staan de belangrijkste resultaten van de sessies toegelicht.

#### **4.3.1 verdiepingssessie 'ontvangstplicht in de praktijk'**

In de interviews kwam naar voren dat de ontvangstplicht voor baggerspecie en maaisel een vraagstuk is, waar beide hoogheemraadschappen soms mee worstelen. Om die reden hebben de rekenkamers besloten om een verdiepingssessie te organiseren voor kennisuitwisseling tussen AGV en HHNK op dit onderwerp. Hieronder volgt eerst een korte toelichting op het thema.

Vervolgens volgt een korte impressie van de onderwerpen die aan bod zijn gekomen, in samenhang met de aandachtspunten die daarin naar voren komen.

#### *Knelpunten rondom de ontvangstplicht*





Op basis van artikel 5.23 van de Waterwet zijn eigenaren van gronden gelegen aan oppervlakte-wateren, verplicht de baggerspecie en het maaisel dat bij onderhoud door het waterschap vrijkomt te ontvangen, mits dit materiaal voldoet aan de eisen van het besluit Bodemkwaliteit.

In het onderzoek is naar voren gekomen dat er in de praktijk een afnemende ruimte (als gevolg van verstedelijking en functieverandering van gronden) en een afnemende acceptatie is voor de ontvangst van baggerspecie en maaisel. In de uitvoering leidt dit regelmatig tot knelpunten. Deze ontwikkeling vraagt veel van de waterschappen om de specie en maaisel toch, op een zo efficiënt mogelijke manier, te kunnen afzetten. De ontvangstplicht botst vaak met de opvatting van de ingelanden. De juridificering die in de samenleving zichtbaar is, versterkt hierbij een moeizaam proces. Een wetsvoorstel, om de ontvangstplicht in de Waterwet te verruimen, heeft het nog niet gehaald.<sup>59</sup> Maar ondertussen is er voor de afnemende ruimte voor baggerafzet nog geen oplossing gevonden en zijn de hoogheemraadschappen genoodzaakt om hun eigen (pragmatische) oplossingen te bedenken die tijd kosten en niet altijd tot de gewenste resultaten leiden. Om de sessie af te kaderen is de volgende vraag centraal gesteld: *Welke manieren (aanpak, methode, strategie) zijn er voor het hoogheemraadschap, om in een context van afnemende acceptatie en mogelijkheden, de baggerafzet toch zo efficiënt mogelijk uit te kunnen voeren?*

#### *Impressie*

Door AGV en HHNK zijn in de sessie praktijkvoorbeelden en knelpunten ingebracht die de omgang met de ontvangstplicht van baggerspecie in de praktijk illustreren. Vanuit HHNK is een voorbeeld gedeeld waarbij de communicatie met een agrariër over de baggerontvangst veel tijd en energie vergt. Het uitgangspunt is om er in goed overleg samen uit te komen, maar hoe lang ga je daarmee door en wanneer moet er geëscaleerd worden in de richting van (bestuurs)dwang?

Vanuit AGV zijn verschillende knelpunten gedeeld die aan de baggerontvangst raken. Het ging hierbij om:

- de acceptatiecriteria van een betreffend depot die niet aansluiten bij de kwalificatie van de bagger, waardoor deze niet in het depot mag
- de toenemende weerstand bij ontvangstplichtigen
- het inrichten van weilanddepots
- de toepassing van het Besluit Bodemkwaliteit (BBK) door verschillende gemeenten en de regionale milieudiensten (RUD's) bij de oprichting van baggerdepots
- het budget van derden voor de ontvangst van bagger.

Aan het begin van de sessie is als belangrijk uitgangspunt op tafel gelegd dat het knelpunt ook niet te veel geproblematiseerd moet worden. In ongeveer 85% van de gevallen gaat het contact met de ingelanden probleemloos, bij 10% is wat meer zorg nodig en bij 5% is de ontvangstplicht problematisch.

Naar aanleiding van de presentatie en discussie is over de volgende onderwerpen verder gesproken.

- Communicatiestrategie. Op het moment dat de ontvangstplicht op weerstand stuit, is communicatie nodig om 'er samen uit te komen'. Hoe communiceer je effectief en wanneer ga

---

<sup>59</sup> In 2012 heeft de minister een aantal wijzigingen op de Waterwet voorgesteld, waaronder een verruiming van de ontvangstplicht. De verruiming zag erop toe dat er zo nodig op 'daarna meest nabij gelegen gronden' specie kan worden afgezet. In de toelichting kwam naar het oordeel van de Raad van State onvoldoende tot uitdrukking waarom het afvoeren van specie en maaisel zodanig bezwarend is voor de waterbeheerder dat dit het opnemen van een ontvangstplicht voor rechthebbenden van gronden die niet zijn gelegen aan of in een oppervlaktewaterlichaam, rechtvaardigt. De minister heeft er daarna voor gekozen om de verruiming van de ontvangstplicht van maaisel en specie niet in het wetsvoorstel te regelen, maar voor de verwerking van de opmerkingen van de Raad van State meer tijd te nemen. Het voornemen is de benodigde wettelijke bepalingen op te nemen in het wetsvoorstel voor de Omgevingswet, dat in voorbereiding is.



je daarin opschalen en dwang inzetten? Het kan niet zo zijn dat één individu de planning onderuit haalt.

- Accountmanagement. Waterschappen hebben op verschillende terreinen contacten met hun ingelanden. Het maaien van bermen en walkanten, het incidenteel aanleggen van een persleiding en het uitvoeren van baggerwerk is bij verschillende afdelingen belegd. Bij de hoogheemraadschappen is in eerste instantie het afstemmen van deze contactmomenten en het uitwisselen van ervaring met ingelanden niet in het werkproces geborgd. Hoe zorg je ervoor dat je als waterschap de verbinding legt tussen deze contactmomenten, omdat voor de agrariër het hoogheemraadschap toch één entiteit is?
- Aanbestedingsbeleid. Met name HHNK loopt er tegenaan dat het aanbestedingsbeleid is ingericht op de 'goedkoopste aanbieder'. In de acceptatie van bagger is een lokale aannemer een pre. In veel gevallen kennen zij elkaar en de agrariër is ervan verzekerd dat er zorgvuldig met zijn land wordt omgegaan. Door het sturen op prijs worden in veel gevallen aannemers van buiten de regio aangetrokken. Naast de controle van de kwaliteit, die onder druk staat door de lage inschrijving, is er in de richting van ingelanden door deze werkwijze weer meer communicatie nodig. Dit punt is in de sessie over efficiëntie verder uitgediept en zal in de volgende paragraaf verder worden besproken.
- Samenwerking met gemeenten en RUD's. Het waterschap krijgt steeds meer taken op het gebied van waterbeheer (uitvoering), maar de verantwoordelijkheden zijn nog verdeeld tussen gemeenten of RUD's en provincies. De kennis op uitvoeringsniveau verschuift echter steeds meer naar de waterschappen. Het afstemmen met deze partijen wordt daardoor op ambtelijk niveau als moeizaam ervaren. 'Afhankelijk van de persoon loopt dit soepel of niet'.

AGV past als smeermiddel sinds enkele maanden de 'regeling verwerking verspreidbare bagger (RVVB) toe. Een aanwezige medewerker van het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard (HSK) heeft verteld dat HSK over een vergelijkbaar instrument beschikt, een zogenoemde subsidieregeling. Hierin krijgt de agrariër de keuze: of hij ontvangt een vergoeding voor het aantal m<sup>3</sup> bagger die hij ontvangt, of de bagger wordt op kosten van het waterschap naar een depot afgevoerd. AGV en HHNK reageerden verwonderd op deze 'riante regeling', waarbij zo goed als elke weerstand tegen de ontvangst wordt weggenomen. Binnen HSK is nu echter de discussie ontstaan hoe de regeling kan worden gestopt. Wettelijk gezien is er geen noodzaak toe (de ingeland heeft ontvangstplicht) en de kosten zijn hoog. Het stoppen van een regeling is echter niet eenvoudig, omdat ingelanden het nu eenmaal als hun recht beschouwen.

#### *Aandachtspunten*

Tijdens de sessie zijn lessen gedeeld en zijn de deelnemers gezamenlijk tot aandachtspunten gekomen. In relatie tot de onderzoeksresultaten zijn daarbij de volgende aandachtspunten geformuleerd om verder op te pakken:

- De hoogheemraadschappen zouden moeten beschikken over een escalatieprotocol. AGV beschikt over een protocol voor particulieren die de ontvangstplicht weigeren. Het biedt een handvat om op een zeker moment van 'er samen uitkomen' naar bestuursdwang over te schakelen. Binnen HHNK is een dergelijk protocol niet aanwezig. De noodzaak van een protocol is ook vanuit efficiëntie ingegeven. Een individuele agrariër zou niet de planning volledig lam moeten kunnen leggen, maar soms lukt het eenvoudigweg niet om er samen uit te komen. Om de verschillende belangen tegenover elkaar te zetten kan een standaard aanpak worden ontwikkeld wanneer 'masserende communicatie' overgaat in het afdwingen van de ontvangstplicht.
- Opmerkelijk is dat de hoogheemraadschappen niet beschikken over een managementsysteem waar contactmomenten met ingelanden voor verschillende terreinen wordt gerapporteerd. Juist omdat voor de ingelanden het hoogheemraadschap één is, is het zaak om de communicatie met



ingelanden te uniformeren en af te stemmen op specifieke informatie die volgt uit eerdere ervaringen. Nu ligt het afstemmen hierover vooral bij persoonlijk initiatief.

- De observatie van de onderzoekers is dat de hoogheemraadschappen zich dienstbaar opstellen in de richting van derden. Deze dienstbaarheid is met name in de richting van (moeizame) samenwerking met gemeenten en RUD's niet effectief. De hoogheemraadschappen zouden wat vaker met de 'vuist op tafel' mogen slaan. De hoogheemraadschappen zijn bij uitstek de organisaties waar kennis en ervaring over waterbodembeheer is gebundeld. Een voorbeeld daarbij is het opstellen van gebiedspecifiek beleid wat een grote (tijd)inspanning vergt. Dit punt haakt ook in op het samenspel tussen de ambtelijke organisatie en het dagelijks bestuur (zie paragraaf 1.2).

#### **4.3.2 Verdiepings sessie 'Efficiëntie in het baggerbeleid'**

Op basis van de eerste bevindingen in het onderzoek heeft de rekenkamercommissie besloten dat het voor beide hoogheemraadschappen nuttig zou kunnen zijn bij het onderwerp 'efficiëntie in het baggerbeleid' stil te staan. Om die reden hebben de rekenkamers besloten een verdiepings sessie te organiseren voor kennisuitwisseling tussen AGV en HHNK op dit onderwerp. In deze paragraaf volgt eerst een korte toelichting op het thema. Daarna volgt een korte impressie van de onderwerpen die aan bod zijn gekomen, in samenhang met de aandachtspunten die daarin naar voren komen.

##### *Efficiëntie en baggerwerk*

In het onderzoek komt naar voren dat de sturing op de baggerwerkzaamheden bij beide hoogheemraadschappen vooral gaat over het realiseren van de afgesproken baggerproductie en minder om het realiseren van de werkzaamheden binnen het budget. De budgetten worden over het algemeen gerealiseerd. Door het werken met een baggerfonds (bij HHNK) en 'rekening courant' (bij AGV) staan beide hoogheemraadschappen mild ten opzichte van onder- en overschrijdingen van de jaarschijf. Deze werkwijzen maken het namelijk mogelijk een nieuw project te starten, zonder daarvoor aanvullend budget aan te moeten vragen. Het sturen op budget is mede als gevolg hiervan beperkt. Hierdoor blijven kansen onbenut om het baggerproces efficiënter uit te voeren.

Naast nieuwe methoden en technieken, die de efficiëntie in de uitvoering vergroten, gaat het dan vooral om het doelmatig organiseren van het werk en het sturen daarin aan de hand van bijvoorbeeld prestatiecriteria. In het onderzoek komt naar voren dat efficiëntie in het organiseren van baggeren en de sturing daarop wat minder op het netvlies staat, terwijl dit juist ook veel kansen biedt voor beide hoogheemraadschappen. In de sessie is de volgende centrale vraag gehanteerd: *Wat kunnen de hoogheemraadschappen doen om het baggerproces en de aansturing daarvan efficiënter te maken?*

##### *Impressie*

In de sessie is met de hoogheemraadschappen nagedacht over het sturen op efficiëntie in het baggerwerk. AGV heeft de baggerkalender (opnieuw) ingebracht en daarbij aangegeven hoe de baggerkalender ook kan worden gebruikt om op efficiëntie te sturen. Vanuit HHNK en vanuit het waterschap Aa en Maas is hierop gereflecteerd. Daarnaast is door HHNK uitgebreid stilgestaan bij de inkoop en aanbesteding van baggerprojecten.

Naar aanleiding van knelpunten in de werkvoorbereiding van het baggeren heeft AGV de baggerkalender opgesteld. Bij het in beeld brengen van alle stappen bleek een proces van vier jaar voorbereiding nodig te zijn. Dit is in de baggerkalender uitgezet. De baggerkalender helpt ook om betere afspraken met stakeholders (derden) te maken.



De baggerkalender zorgt ervoor dat er makkelijker op het totaalproces en de verschillende 'blokjes' gestuurd kan worden. Het werkproces is zo ingericht dat het de planning en uitvoering flexibeler maakt. De kalender heeft ook de ramingen verbeterd, omdat er tijdig inzicht is in de kwaliteit van de baggerspecie. De kalender heeft er echt aan bijgedragen dat de planningen beter worden gehaald. Intern zorgt het voor beter contact tussen de afdelingen. Taken en bevoegdheden zijn verduidelijkt. De evaluatie van het werkproces is nog wel een punt van aandacht. Daar moet bewust aandacht en tijd voor vrijgemaakt worden.

HHNK zoekt de efficiëntie vooral in het aanpassen van de baggercyclus voor onderhoudsbaggeren van zeven naar tien jaar. Door het inzetten van een quick scan kun je gemakkelijk beoordelen of de cyclus voldoet of dat er toch eerder moet worden gebaggerd. De indruk leeft bij HHNK dat er veel baggerblokken zijn die langer dan de huidige cyclus 'meegaan'. In het efficiëntiestreven benoemt HHNK het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid verder als een belemmering voor efficiënt werken. Het selecteren op laagste prijs heeft invloed op de kwaliteit van het werk. Er is meer capaciteit nodig bij de toezichthouders. Daarnaast zorgen de aanbestedingscriteria ook voor aannemers van buiten de regio. Voor de acceptatie van bagger bij ingelanden, ten opzichte van regionale aannemers, vergt dit meer inzet van de organisatie.

#### *Aandachtspunten*

Tijdens de sessie zijn lessen gedeeld en zijn de deelnemers gezamenlijk tot aandachtspunten gekomen. In relatie tot de onderzoeksresultaten zijn daarbij de volgende aandachtspunten geformuleerd om verder op te pakken:

- AGV heeft met de baggerkalender een goede stap gezet in het professionaliseren van de uitvoering. De winst voor AGV zit in het doorontwikkelen van het instrument door evaluatie en innovatie. HHNK is na de doorgevoerde reorganisatie bezig om de werkprocessen voor het baggeren opnieuw in te richten en verantwoordelijkheden helder te beleggen. HHNK kan goed gebruikmaken van de kennis die er binnen AGV op dit punt al is opgedaan rondom de baggerkalender.
- De baggerkalender werpt in de praktijk al voorzichtig zijn vruchten af. Tegelijkertijd kan het als sturingsinstrument nog breder worden ingezet. Het is nu vooral effectief voor de factor tijd (het slim halen van de planningen). AGV stelt dat planningen beter worden gehaald. Naast tijd, waar HHNK ook op stuurt, is de kwaliteit van het werk belangrijk. In het sturen op efficiëntie kan echter ook breder worden gedacht. Andere factoren zijn kwantitatieve winst (beperking financiële middelen) en kwalitatieve winst (organisatieverbetering). Om met de baggerkalender een stap verder te komen heeft het instrument indicatoren nodig die de effectiviteit meetbaar maken. De vraag voor AGV en HHNK is, waar willen we beter scoren? Aa en Maas heeft in de sessie ingebracht dat zij over indicatoren beschikken (bijvoorbeeld aantal klachten) voor het gehele baggerproces. Dit maakt het mogelijk om de effecten en resultaten als gevolg van een nieuwe werkwijze in beeld te brengen. De organisaties van HHNK en AGV kunnen een slag winnen als ze aan het bestuur inzichtelijk maken aan welke 'knoppen' er kan worden gedraaid om de efficiëntie te verbeteren en waar op gestuurd kan worden.
- De kracht van kerntaken, zoals baggeren, is dat de kennis en vaardigheden in de haarvaten van de organisatie aanwezig zijn. Die kracht is tegelijkertijd ook een valkuil, het gevaar is groot dat er weinig ruimte is voor prikkels om het werk op een andere manier te organiseren. Op basis van het onderzoek en de gehouden sessies zien wij in beperkte mate tijd en aandacht voor evaluatie in de werkprocessen of uitvoering. Hierdoor wordt te weinig gebruikgemaakt van, en geappelleerd aan, het lerend vermogen van de organisatie.  
Bij AGV is bijvoorbeeld benoemd dat men het leereffect van de sanering van de Vecht in de toegepaste werkwijzen en methoden breder wil ontsluiten in de organisatie. Hoe aan deze wens concreet invulling wordt gegeven, is in het onderzoek niet duidelijk geworden.



- De onderzoekers vragen zich af of er voldoende ruimte is voor innovatie in de werkprocessen. Een baggerkalender poogt een werkwijze vast te leggen, terwijl er misschien door veranderende omstandigheden nieuwe kansen liggen om het werk op een andere manier te organiseren. In relatie tot de ruimte voor innovatie in het werkproces leggen we ook de link met de rol van het ingenieursbureau binnen beide hoogheemraadschappen. In sommige baggerprogramma's speelt het ingenieursbureau een rol. De onderzoekers hebben de indruk dat de rol en positie in de loop van de tijd organisch is ontstaan, maar de vraag is of deze werkwijze nog steeds de beste is. Zo constateert de organisatie bij HHNK dat er met regelmaat vertragingen optreden in de baggerwerkzaamheden, op het moment dat het ingenieursbureau werkzaamheden in uitvoering brengt die binnen de planning zijn voorbereid door andere afdelingen.
- Het inkoop en aanbestedingsbeleid van HHNK draagt volgens betrokkenen niet bij aan efficiënt werken. Het zwaarwegende criterium 'prijs' levert niet per se het meest efficiënte resultaat op. Soms moeten aannemers wel drie keer terug om het werk goed te doen en dat levert strubbelingen op met ingelanden en zorgt voor een slecht imago van HHNK. Binnen de huidige aanbestedingsregels is het moeilijk om dergelijke excessen te voorkomen. Bij HHNK wordt door bureau inkoop het baggerwerk als een dienst in de markt gezet, waarbij er voor elke opdracht veel aannemers moeten worden uitgenodigd. Bij AGV wordt het baggerwerk als werk gedefinieerd, waarbij er niet steeds nieuwe aannemers moeten worden uitgenodigd. AGV werkt met een 'pot' aannemers, waar binnen een soort raamovereenkomst een dienst kan worden gegund. Uitdaging voor HHNK is om dit punt, eventueel met behulp van het bestuur, nogmaals te beoordelen op welke wijze het inkoop- en aanbestedingsbeleid het meest efficiënt kan worden ingericht.
- Er wordt bij beide hoogheemraadschappen niet openlijk gesproken over het zinvol benutten van de 'gunstige' aanbestedingsvoordelen. Bij beide hoogheemraadschappen leeft bij de organisatie het (angst)beeld dat eventuele inkoopvoordelen naar algemene middelen worden overgeheveld. De vraag is hoe terecht deze vrees is. Op dit moment bestaat bij beide hoogheemraadschappen het (bestuurlijk) streven om werk naar voren te halen en meer projecten uit te voeren. Tegelijkertijd kan gesteld worden dat het voor de transparantie en controle op de budgetten beter is als er open gesproken kan worden over de huidige financiële voordelen. Nu gaan de organisaties dit gesprek uit de weg en worden conform de wens(en) van het bestuur zelfstandig afwegingen gemaakt door de organisatie om te schuiven met projecten. Het financiële voordeel kan bijvoorbeeld ook worden aangewend om te investeren in het werkproces, methoden en technieken, waardoor de efficiëntie op de lange termijn beter wordt. De organisatie zou aan het DB een voorstel kunnen doen over het nuttig omgaan met de aanbestedingsvoordelen. De vraag die daarbij gesteld kan worden, is hoe het geld op een nuttige manier kan worden ingezet binnen de taak die het hoogheemraadschap heeft.



## Bijlagen

### 1. Toetsingskader

| Deelvragen    |  | Normen |   |
|---------------|--|--------|---|
| Beleidskaders |  |        |   |
| 1             | Wat zijn vanuit wet- en regelgeving de eisen die worden gesteld aan baggerwerkzaamheden?   |        | <i>Beschrijvend. Geen norm. Voor normen ten aanzien van beleid zie 3.</i>   |
| 2             | Wat zijn vanuit de bestuurlijke taken de eisen die worden gesteld aan baggerwerkzaamheden?   |        | <i>Beschrijvend. Geen norm. Voor normen ten aanzien van beleid zie 3.</i>   |
| 3             | Welk beleid hebben de hoogheemraadschappen geformuleerd en welke doelen zijn vastgesteld op het terrein van baggeren? Hierbij komen in ieder geval aan bod: de verhouding met de keur, de relatie met het milieubeleid en duurzaamheidseisen, de afvoer van bagger, het stellen van prioriteiten en bepalen periodiciteiten. | A      | Het hoogheemraadschap heeft zicht op de eisen die wet- en regelgeving aan baggerwerkzaamheden stellen. Het baggerbeleid: <ul style="list-style-type: none"> <li>- besteedt actief aandacht aan (actuele en verwachte) ontwikkelingen in wet- en regelgeving (Europees en nationaal)</li> <li>- is up-to-date en consistent met vigerende wet- en regelgeving (Europees en nationaal).</li> </ul>  |
|               |  | B      | In het baggerbeleid is een duidelijke relatie gelegd met eisen die voortkomen uit overige ambities en prioriteiten van bestuur. Het baggerbeleid: <ul style="list-style-type: none"> <li>- verwijst naar ander beleid van het hoogheemraadschap</li> <li>- is consistent met in ander beleid gestelde doelen en eisen, waaronder het milieubeleid.</li> </ul>   |
|               |  | C      | Het baggerbeleid besteedt actief aandacht aan ontwikkelingen en: <ul style="list-style-type: none"> <li>- heeft oog voor zowel het handhaven van afmetingen conform het leggerprofiel, de hydraulische kwaliteit als de eigen verantwoordelijkheid voor de waterbodem</li> <li>- heeft in relatie tot de schouw regels vastgelegd met betrekking tot nalatigheid in de uitvoering</li> <li>- speelt in op de gevolgen (in de benodigde financiële kaders en de vormgeving van de baggercyclus) van de verschuiving van onderhoudsbaggeren naar kwaliteitsbaggeren</li> <li>- stimuleert innovatie en biedt ruimte aan de inzet van nieuwe instrumenten die bijdragen aan kostenbewust en efficiënt baggeren.</li> </ul> |
|               |  | D      | Het baggerbeleid besteedt actief aandacht aan de uitdagingen en kansen van gebiedspecifieke omstandigheden, namelijk grondsoort, grondgebruik en de mate van vervuiling.  |
|               |  | E      | Het baggerbeleid reikt op grond van het bovenstaande (A t/m D) criteria aan voor prioriteitstelling en keuzes in de uitvoering.   |
|               |  | F      | Het baggerbeleid besteedt actief aandacht aan de samenwerking en afstemming met andere partijen (andere overheden, natuurbeheerders en agrariërs). Dit ten aanzien van: <ul style="list-style-type: none"> <li>- (verschillen in) doelen van het baggeren, waaronder nautische, waterhuishoudkundige en milieuhygiënische doelen</li> <li>- taken en verantwoordelijkheden</li> <li>- gevolgde werkwijze en informatievoorziening</li> <li>- de verdeling van de kosten.</li> </ul>   |



| <b>Doelmatigheid</b>    |   |   |   |
|-------------------------|---|---|---|
| 4                       | Hoe zijn de baggerwerkzaamheden organisatorisch en procesmatig geborgd in de organisaties?                                  | A | Voor de uitvoering van baggerwerkzaamheden zijn verantwoordelijkheden in de organisatie en van externe uitvoerders helder belegd. Interne of externe afspraken over baggeren gaan – indien van toepassing – in op: <ul style="list-style-type: none"> <li>- projectformulering (doel en afbakening)</li> <li>- de inrichting van een projectorganisatie (verantwoordelijkheden en bevoegdheden in aansturing)</li> <li>- te hanteren fasering en beslismomenten (voortgang)</li> <li>- risicobeheersing (helder model)</li> <li>- bewaking en meting (doelmatigheid en kwaliteit)</li> <li>- verantwoording (rapportage en informatie aan D&amp;H en CHI)</li> <li>- dossiervorming (toegankelijkheid informatie)</li> <li>- ruimte voor innovatie en inzet nieuwe instrumenten</li> <li>- evaluatie (door ambtelijke organisatie en bestuur).</li> </ul> |
|                         |   | B | Tussen betrokken partijen vindt periodiek overleg plaats, waarbij de voortgang van het proces en eventuele knelpunten worden besproken.   |
| 5                       | In hoeverre hebben de hoogheemraadschappen zicht op en beheersen ze de kostenontwikkeling van het baggeren?                 | A | Op basis van (periodieke) rapportages hebben de hoogheemraadschappen inzicht in de kosten van het baggeren en op het project- en kredietbeheer van het baggeren.  |
|                         |   | B | Risico's ten aanzien van kostenontwikkeling en tijdige realisatie van baggerwerkzaamheden worden vooraf geïnventariseerd en geanalyseerd. Mogelijke beheermaatregelen worden vooraf bepaald.  |
|                         |   | C | Periodiek worden tussentijds risico's ten aanzien van kostenontwikkeling en tijdige realisatie geïnventariseerd. Indien nodig worden beheermaatregelen ingezet.<br>Afwijkingen en wijzigingen worden gemeld aan en afgestemd volgens de geldende mandaat- en procesafspraken.   |
| <b>Doeltreffendheid</b> |   |   |   |
| 6                       | Zijn er verschillen tussen de doelen uit de beleidskaders en de doelen uit de praktijk van het baggeren?                    |   | <i>Beschrijvend. Geen norm.</i>   |
| 7                       | In hoeverre bereiken de hoogheemraadschappen de gestelde doelen (zowel in het beleid als in de praktijk) voor het baggeren? | A | Periodiek wordt bepaald in hoeverre oorspronkelijke doelstellingen worden gerealiseerd.<br>Relevante wijzigingen in ambities, wet- en regelgeving worden hierin meegenomen.<br>Afwijkingen en wijzigingen worden gemeld aan en afgestemd met de intern verantwoordelijke en, indien nodig, D&H.   |
| <b>Dilemma's</b>        |   |   |   |
| 8                       | Welke problemen ervaren de hoogheemraadschappen in de uitvoering van het baggeren?  |   | <i>Beschrijvend. Geen norm.</i>   |
| 9                       | Hoe verhouden korte-termijn-effecten van het baggeren zich tot de lange-termijneffecten?                                    |   | <i>Beschrijvend. Geen norm.</i>   |



|                                  |  |   |   |
|----------------------------------|--|---|---|
| 10                               | Wat zijn de belangrijkste opgaven voor de toekomst van het baggeren?   |   | <i>Beschrijvend. Geen norm.</i>   |
| <b>Sturing en verantwoording</b> |  |   |   |
| 11                               | Op welke wijze geven de dagelijks besturen van HHNK en AGV inhoud aan hun bestuurlijke verantwoordelijkheid?   | A | D&H dragen zorg voor de voorbereiding, evaluatie en doorontwikkeling van baggerbeleid en bewaakt de kwaliteit (zie norm 3 A t/m F).   |
|                                  |  | B | D&H stellen prioriteiten en maken keuzes ten aanzien van baggerwerkzaamheden.   |
|                                  |  | C | D&H geven actief vorm aan de kwaliteit van de relatie en samenwerking met andere uitvoerende partijen (andere overheden, natuurbeheerders en agrariërs).  |
|                                  |  | D | D&H zien actief toe het project- en kredietbeheer van het baggeren en op periodieke inventarisatie van risico's met betrekking tot kostenontwikkeling en doelbereiking.   |
|                                  |  | E | D&H ontvangen tijdig volledige en toegankelijke informatie over de voortgang van baggerwerkzaamheden. De informatie die D&H krijgen, biedt voldoende informatie om te sturen en te controleren, waarbij: <ul style="list-style-type: none"> <li>- informatie beantwoordt aan de eisen van periodiciteit en kwaliteit die door D&amp;H zijn gesteld</li> <li>- D&amp;H een bewuste afweging maken, wat met de ontvangen informatie te doen</li> <li>- D&amp;H indien nodig het CHI informeren en keuzes aan het CHI voorleggen.</li> </ul>                       |
| 12                               | Hoe worden de algemeen besturen van HHNK en AGV geïnformeerd, zodat zij hun kaderstellende en controlerende rol kunnen uitvoeren en tijdig kunnen bijsturen? | A | Het CHI stelt kaders voor het baggerbeleid en bewaakt de kwaliteit (zie norm 3 A t/m F).  |
|                                  |  | B | Het CHI ontvangt tijdig volledige en toegankelijke informatie over de voortgang van baggerwerkzaamheden en afwijkingen en wijzigingen ten opzichte van de vastgestelde doelstellingen en kredieten. De informatie die het CHI krijgt, biedt voldoende informatie om te sturen en te controleren, waarbij: <ul style="list-style-type: none"> <li>- informatie beantwoordt aan de eisen van periodiciteit en kwaliteit die door het CHI gesteld zijn</li> <li>- D&amp;H een voorstel aan het CHI voorleggen, wat met de ontvangen informatie te doen.</li> </ul> |
|                                  |  | C | Het CHI richt zich in kaderstelling en controle primair op het beoogde maatschappelijk effect.  |
|                                  |  | D | Het CHI baseert zich in kaderstelling en controle, behalve op de informatie die het van D&H ontvangt, ook op eigen informatie uit de praktijk, via maatschappelijke partners en media.  |
| 13                               | In welke opzichten verschillen HHNK en AGV van elkaar en wat zouden leerpunten voor beide organisaties kunnen zijn?  |   | <i>Beschrijvend. Geen norm.</i>   |





## 2. Bronnen

### Gesprekspartners onderzoek baggerbeleid

| Datum      | Gesprekspartners  |
|------------|---|
| 23-05-2013 | - Peter Groen – oriënterend interview   |
| 01-07-2013 | <i>Uitvoering</i> <ul style="list-style-type: none"><li>- Neeltje Annink</li><li>- Karsten Hopman</li><li>- Ad Beers</li></ul> <i>Beleid</i> <ul style="list-style-type: none"><li>- Paul Broersma</li></ul> <i>Middelen en control</i> <ul style="list-style-type: none"><li>- Piet Scholtens</li><li>- Peter Groen</li></ul> <i>Portefeuillehouders</i> <ul style="list-style-type: none"><li>- Rob Veenman</li><li>- Cees Mantel</li></ul> |
| 18-09-2013 | <i>Verdiepingssessie ontvangstplicht bagger</i> <ul style="list-style-type: none"><li>- Ad Beers</li><li>- Karsten Hopman</li><li>- Wim Bouwes</li><li>- Steven Westerman</li><li>- Karin Dijkstra (AGV)</li><li>- Rob Zinkstok (AGV)</li><li>- Laurens Keser (AGV)</li><li>- Berend Spoelstra (AGV)</li><li>- Nicole van Mulken (Delfland)</li></ul>   |
| 23-09-2013 | <i>Verdiepingssessie efficiëntie baggerbeleid</i> <ul style="list-style-type: none"><li>- Martien Koopman</li><li>- Maarten Elings</li><li>- Ruud Blankendaal</li><li>- Karin Dijkstra (AGV)</li><li>- Laurens Keser (AGV)</li><li>- Vincent Oostenbrink (AGV)</li><li>- Thijs Abels (AGV)</li><li>- Silvia Kreté (Aa en Maas)</li><li>- John van Berne (Aa en Maas)</li></ul>  |



## **Bestudeerde documenten**

### *Wetten en regelingen*

- Waterwet, Besluit lozen buiteninrichtingen
- Waterschapswet
- Kaderrichtlijn Water, Kaderrichtlijn Afvalstoffen, Besluit melden afvalstoffen
- Flora en Faunawet, Natuurbeschermingswet
- Wet milieubeheer, Wet Bodembescherming, Besluit bodemkwaliteit, Regeling bodemkwaliteit
- Wabo
- Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009
- Nationaal Waterplan
- Nationaal Bestuursakkoord Water Actueel
- Waterplan 2010-2015 Provincie Noord-Holland
- Provinciaal Waterplan 2010-2015 Zuid-Holland,
- Nota Toezicht op de Waterschappen
- Waterverordening Zuid-Holland
- Nota uitwerking baggerbeleid III, Provincie Zuid-Holland.

### *Beleid*

- Waterverordening Noord Hollands Noorderkwartier (provinciaal beleidsdocument) Samen werken aan schoon water (Maatregelenpakket 2009-2015 voor Kaderrichtlijn Water Beheergebied Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier)
- Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, Beleidsplan waterbodems 2012-2016
- Keur Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
- Legger wateren, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
- Waterlopenbeheerplan 2011-2016
- Waterbeheerplan 2010-2015
- Nota Baggeren 2012-2018 (AGV)
- Beleidsnotitie waterbeheer in het veenweidegebied 'pappen en nathouden'.

### *Memo's en interne rapportage's*

- 3e Triaalrapportage HHNK, beheer watersystemen en wegen, 27-01-2012
- Voorstel verbetering organisatie HHNK, 15 juni 2011, registratienummer 11.18559
- Voorstel vaststellen hoofdstructuur HHNK, 18 april 2012, registratienummer 12.9568
- Procesdocument, baggerprogramma stedelijk gebied
- Overzicht baggerblokken 2012 t/m 2018, 8-3-2011, GB 11 -116
- Baggerprogramma boezemwateren, Eindrapport, mei 2009
- Jaarverslagen HHNK van 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 en 2011
- Memo Baggerwerken in 2012, 23 januari 2013
- Collegeprogramma HHNK bestuursperiode 2009 – 2012.



### 3. Overzicht wet- en regelgeving

In paragraaf 1.1 van de rapportage is een samenvatting gegeven van de belangrijkste ontwikkelingen in wet- en regelgeving die van invloed zijn op het baggeren. In deze bijlage treft u de uitgebreide beschrijving van diezelfde wet- en regelgeving en ontwikkelingen. Voor de onderbouwing van het rapport is deze bijlage niet noodzakelijk. Wel kan deze bijlage dienen als 'een naslagwerk' bij het onderzoek of voor andere gelegenheden.

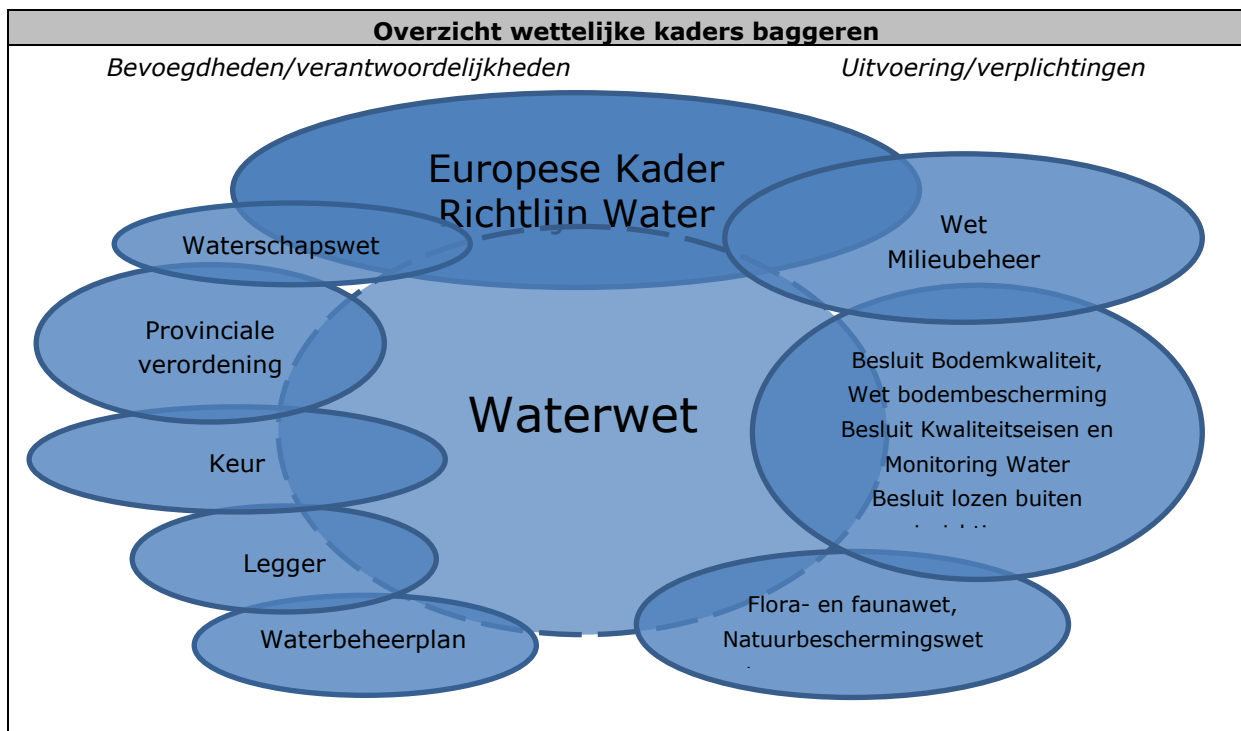
#### A. Overzicht wet- en regelgeving

Voor het baggeren is er sprake van wet- en regelgeving op verschillende niveaus: internationaal, nationaal, provinciaal, en van het waterschap zelf. Daarnaast valt er in de belangrijkste wettelijke kaders een onderscheid te maken in:

1. kaders die bevoegdheden en verantwoordelijkheden vastleggen, zoals op te stellen beleid voor het waterschap als bestuursorgaan
2. wettelijke kaders die bepalend zijn bij de uitvoering en verplichtingen van de baggerwerkzaamheden.

De Waterwet en de Europese Kaderrichtlijn Water vormen de basis van de wet- en regelgeving voor het waterbeheer in Nederland en zijn zowel van invloed op de bevoegdheden en verplichtingen als op de uitvoering en verwerking in het kader van het baggeren. In het schema vindt u een overzicht van alle wet- en regelgeving.

Het schema maakt zichtbaar dat er sprake is van een grote overlap in wet- en regelgeving voor de waterschappen. Wijzigingen in de ene wet hebben consequenties voor afspraken en regels uit andere wetten. De wet- en regelgeving die van invloed is op het baggeren is mede als gevolg hiervan complex.





## B. Waterwet en Europese Kaderrichtlijn Water (KRW)

### *Waterwet*

De Waterwet is de belangrijkste nationale wetgeving waarin het watersysteembeheer voor de verschillende overheden is ingekaderd. Een drietal ontwikkelingen is hierbij van belang. Ten eerste is met de inwerkingtreding van de Waterwet in 2009 de zorg voor de *waterkwaliteit* net zo zeer een basisverplichting geworden als de zorg voor de *waterkwantiteit*. Anders dan voorheen is het zorgen voor de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van het watersysteem nu net zo belangrijk als het zorgen voor droge voeten en het voorkomen van overlast of waterschaarste. Daarmee geeft de Waterwet op nationaal niveau invulling aan het 'stand still' principe uit de Europese Kader Richtlijn Water (zie hieronder).

Ten tweede komt met de invoering van de Waterwet de *integraliteit* van het waterbeleid meer centraal te staan. Dit houdt in dat waterschappen oog moeten hebben voor de vervulling van alle maatschappelijke functies van watersystemen, en niet alleen voor de waterveiligheid en waterkwantiteit.

Een derde belangrijke verandering als gevolg van de inwerkingtreding van de Waterwet is dat de waterschappen verantwoordelijk zijn geworden voor het *waterbodembeheer*. Voorheen was de provincie bevoegd gezag voor het waterbodembeheer, en daarmee voor verontreinigingen en saneringen. Nu zijn de waterschappen hiervoor verantwoordelijk. Hieraan gekoppeld is er ook sprake van een beleidsmatige verschuiving. De term saneren wordt niet meer gebruikt, omdat handelingen in de waterbodem niet meer, zoals eerder gebeurde, op zichzelf kunnen worden beschouwd. Ze moeten gekoppeld worden aan de te behartigen of nog te behalen kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen in het betreffende (stroom)gebied. Dit houdt in dat de afweging om een waterbodem te saneren niet afhankelijk is van de sanering op zichzelf, maar van de mate waarin de vervuiling van invloed is op de waterkwantiteit of waterkwaliteit. Om die reden wordt sindsdien ook wel gesproken over *kwaliteitsbaggeren* in plaats van *saneringsbaggeren*.

In de Waterwet zelf staan geen specifieke eisen die direct van toepassing zijn op het beleid of de uitvoering van het baggeren. Wel wordt in de Waterwet verwezen naar nadere regelgeving, zoals naar de Wet Milieubeheer, in relatie tot de chemische en ecologische kwaliteit van het watersysteem.<sup>60</sup>

### *Europese Kader Richtlijn Water (KRW)*

De Europese Kader Richtlijn Water is de voornaamste internationale wetgeving die van invloed is op het waterbeheer. De KRW stelt eisen aan de waterkwaliteit van de Europese wateren. De richtlijn is sinds 2000 van kracht. De KRW brengt verplichtingen met zich mee voor het waterbeheer in Nederland, met name voor de bescherming van de waterkwaliteit. Baggeren is één van de maatregelen die waterbeheerders kunnen nemen om de waterkwaliteit te verbeteren. Dit betekent dat met de invoering van de KRW de zorg voor de waterkwaliteit meegenomen moet worden in het baggerbeleid. Een belangrijk kenmerk van de KRW is dat de opzet van de richtlijn doelgericht is.<sup>61</sup> Uiterlijk in 2015 moet een 'goede toestand' van Europese wateren worden bereikt. Het betreft hierbij zowel een goede chemische als een goede ecologische toestand.<sup>62</sup>

Waterschappen zijn verantwoordelijk voor de inventarisatie, toetsing en het opstellen van maatregelen voor het tijdig bereiken van deze 'goede toestand'.

---

<sup>60</sup> Artikel 2.10 van de Waterwet.

<sup>61</sup> Artikel 4 KRW.

<sup>62</sup> In de KRW zijn richtlijnen opgenomen die duidelijk maken wat onder een 'goede toestand' wordt verstaan. Voor de chemische toestand zijn er twee klassen: goed of slecht. Voor de ecologische toestand zijn er vijf klassen: zeer goed/goed/matig/ ontoereikend/slecht.



Uit jurisprudentie van Europese Hof van Justitie blijkt dat de kwaliteitseisen moeten worden gezien als resultaatsverplichtingen waar lidstaten hoe dan ook aan moeten voldoen. Alle lidstaten moeten ervoor zorgen dat in 2015 al het oppervlaktewater van goede kwaliteit is: met zo weinig mogelijk chemische afvalstoffen en zoveel mogelijk waterleven. Verder is het belangrijk dat de KRW uitgaat van het *stand still principe*: het beschermingsniveau en de chemische toestand van de oppervlaktewateren mogen niet verslechteren. Ieder land dient periodiek aan de EU te rapporteren over de vorderingen van de uitvoering en de realisatie van de doelen. Als een doel niet gehaald dreigt te worden, kan een land - onder voorwaarden - twee dingen doen:

- de termijn uitstellen waarop dat doel gehaald moet worden (met maximaal twee termijnen van zes jaar dus naar 2021 en daarna naar 2027)
- het doel verlagen. Bij doelverlaging wordt gekozen voor een minder goede kwaliteit van het water.

De KRW en de activiteiten die daaruit voortvloeien hebben een directe relatie met baggerwerkzaamheden, aangezien het baggeren kan bijdragen aan de verbetering van de waterkwaliteit.

### C. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Naast de Waterwet en de KRW zijn er ook nog andere wet- en regelgeving van invloed op de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de waterschappen. Het gaat daarbij onder andere om de Waterschapswet, de keur, de legger en het waterbeheerplan. Deze laatste drie zijn beïnvloedbaar door de waterschappen zelf. Hieronder is per onderdeel van het watersysteem, waar waterschappen verantwoordelijk voor zijn, aangegeven wat de belangrijkste bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn ten aanzien van het waterbeheer en het baggeren.

#### *Waterkwantiteit*

- De Waterwet verplicht waterschappen leggers op te stellen waar waterstaatswerken naar ligging, vorm, afmeting en constructie aan moeten voldoen.<sup>63</sup> Daarnaast stelt de Waterschapswet dat waterschappen verplicht zijn een legger op te stellen waarin de onderhoudsplichtigen en onderhoudsverplichtingen worden aangewezen.<sup>64</sup>
- De Waterschapswet bepaalt dat het waterschap als openbaar lichaam de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied tot doel heeft. De specifieke zorg voor het kwantitatief en kwalitatief oppervlaktewaterbeheer resulteert onder andere in een onderhoudsverplichting, die onder meer bestaat uit het (laten) uitvoeren van baggerwerkzaamheden.
- Conform de Waterschapswet moet het waterschap verordeningen vaststellen die het waterschap nodig oordeelt voor de uitvoering van de opgedragen taken. De belangrijkste verordening is de keur.<sup>65</sup>
- In de Waterwet is de ontvangstplicht voor baggerspecie opgenomen.<sup>66</sup> Veelal werken waterschappen in de keur de ontvangstplicht verder uit.

#### *Waterkwaliteit*

- De KRW stelt de lidstaten (in de praktijk betreft dit de waterschappen, provincies en het Rijk) verplicht om waterlichamen aan te wijzen.<sup>67</sup>

---

<sup>63</sup> Artikel 5.1 Waterwet.

<sup>64</sup> Artikel 78 Waterschapswet.

<sup>65</sup> Artikel 56 in combinatie met artikel 78 Waterwet.

<sup>66</sup> Artikel 5.23 Waterwet.

<sup>67</sup> In Noord-Holland zijn voor 88 waterlichamen KRW-doelen vastgesteld. In Zuid-Holland en in Utrecht gaat het nog om ongeveer 8 en 13 waterlichamen die in het beheergebied van AGV vallen.



- De KRW stelt de verplichting om de fysisch-chemische kwaliteitsdoelen en daarvoor te nemen maatregelen voor de waterlichamen vast te leggen in wettelijke verplichte plannen. Deze plannen moeten concreet beschrijven hoe het waterschap denkt die doelen te bereiken in 2015.
- Een van de maatregelen om de in de KRW gestelde waterkwaliteitsdoelstellingen te bereiken, is het baggeren. Er zijn echter ook andere maatregelen denkbaar die een waterschap uit kan voeren, zoals de herinrichting van oevers.

#### *Vaarwegbeheer*

- Met de Waterwet wordt voor het eerst het vaarwegbeheer juridisch geregeld. Vaarwegbeheer wordt omschreven als de aanleg en instandhouding van de infrastructurele voorzieningen die nodig zijn voor het gebruik van het water door de scheepvaart (ook wel 'bakbeheer' genoemd). De daarbij te handhaven vaardiepte en -breedte moeten door de waterschappen vastgelegd worden in het leggerprofiel.
- De Waterwet verplicht provincies voor december 2015 voor alle niet-Rijkswateren het 'vaarwegbeheer' bij provinciale verordening te regelen.<sup>68</sup> Dit betekent dat de provincie bepaalt welke wateren de functie 'vaarweg' krijgen, wat de normen zijn ten aanzien van het te voeren vaarwegbeheer en wie wordt aangewezen als vaarwegbeheerder.
- Er ligt momenteel een overeenkomst ter ondertekening voor bij de besturen van de Provincie Noord-Holland en de hoogheemraden over de herverdeling van het vaarwegbeheer en de kosten daarvan. Het voorstel behelst onder andere dat het baggeren en oeveronderhoud aan de waterschappen worden gedelegeerd via medebewind.

#### *Waterbodembeheer en sanering*

De Waterwet wijst de waterschappen aan als bevoegd gezag voor de waterbodem. Het saneren van verontreinigde waterbodems is daarmee de bevoegdheid van de waterschappen, met uitzondering van enkele oude gevallen van verontreiniging, waarvoor de provincie het bevoegd gezag blijft.<sup>69</sup>

#### *De keur en de legger*

Om de taken en doelen te vervullen heeft het hoogheemraadschap de verplichting om eigen verordeningen op te stellen. De **keur** is de verordening waarin de verboden en geboden voor de wijze van inrichten, gebruik en onderhoud van waterkeringen, oevers en wateren is opgenomen.<sup>70</sup> De keur is gebaseerd op zowel de Waterschapswet als de Waterwet en de daarop gebaseerde regelgeving in het Waterbesluit, de Waterregeling en de provinciale (water)verordeningen. De keur bepaalt onder andere een belangrijke deel van de vergunningplichten voor werkzaamheden in het beheergebied van het hoogheemraadschap.

Naast de keur dient het hoogheemraadschap te beschikken over een **legger**. De legger vormt een beheerregister van de waterlopen waarin de watergangen staan beschreven, de onderhoudsplicht ten aanzien van die watergangen is vastgelegd en bevat een leggerboek waarin per watergang het dwarsprofiel is aangegeven.

In de keur en de legger worden regels gesteld voor het omgaan met al het oppervlaktewater in beheer van het hoogheemraadschap, die regels gelden zowel voor derden als voor eigen werk, zoals het baggerwerk.

<sup>68</sup> Artikel 3.2 en artikel 4.4. lid 2 Waterwet juncto artikel 2.8 van de Invoeringswet Waterwet.

<sup>69</sup> Artikel 5.15 en 5.16 Waterwet.

<sup>70</sup> Artikel 1 en artikel 78 Waterschapswet.



De legger is voor het baggeren van belang, omdat daarin de afmetingen van de waterlopen en de onderhoudsplichten (en onderhoudsplichtigen) zijn vastgelegd. Het hoogheemraadschap kan met de legger toetsen of aan alle eisen en verplichtingen (onderhoud) van de waterlopen wordt voldaan. HHNK heeft in 2009 de de Keur Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en de Algemene regels bij de Keur Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier vastgelegd. In 2013 zijn de Beleidsregels keurontheffingen vastgesteld.

Het hoogheemraadschap heeft in 2008 een begin gemaakt met de actualisatie en integratie van de verschillende leggers van haar rechtsvoorgangers. Waar voorheen de legger primair werd gebruikt om de afmetingen van de waterlopen ten behoeve van de waterkwantiteit vast te leggen, wordt de legger nu tevens een belangrijke informatiebron om de basisvoorwaarden voor de inrichting en onderhoud ten behoeve van waterkwaliteitsdoelen vast te leggen, conform een van de doelstellingen van het Waterbeheerplan 3 (WBP3, 2007-2009). De legger wordt voortdurend geactualiseerd, zie bijvoorbeeld Toelichting Legger wateren HHNK juni 2013.

Dit zorgt er onder meer voor dat afspraken in het kader van 'integraal waterbeheer' eenvoudig op topografische locatie zijn vastgelegd in de legger. Denk daarbij aan beheerafspraken die het hoogheemraadschap gemaakt heeft met derden, bijvoorbeeld over de vorm- en onderhoudsverplichtingen bij natuurvriendelijke oevers of ecologische verbindingzones. Zo kan in de baggerwerkzaamheden op zo'n locatie eenvoudiger rekening gehouden worden met dit soort afspraken.

#### **D. Wettelijke verplichtingen en regelingen bij het uitvoeren van baggeren**

De voornaamste overkoepelende wetgeving bij het uitvoeren van baggeren zijn de **Wet Milieubeheer** in samenhang met de **Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen** (KRA). De KRA stelt dat grond, baggerspecie en bouwstoffen afvalstoffen zijn. Deze afvalstoffen mogen alleen worden toegepast, wanneer het een nuttige toepassing betreft. Het direct op de kant zetten van baggerspecie wordt beschouwd als een nuttige toepassing. Het **Besluit bodemkwaliteit** (2008) geeft hieraan invulling.

Als nuttige toepassing van baggerspecie niet mogelijk is, dan is er sprake van storten van afvalstoffen.<sup>71</sup> Als de bagger wordt gekwalificeerd als afvalstof moet deze worden afgevoerd naar een definitief depot, een zogenoemde inrichting. Dergelijke inrichtingen zijn uitgerust met voorzieningen om verspreiding van verontreinigingen te voorkomen. De meeste waterschappen leveren alleen maar bagger aan bij dergelijke inrichtingen, ze hebben ze zelf niet in beheer.<sup>72</sup>

In het uitvoeringsbeleid van baggerwerkzaamheden komt ten slotte een belangrijke plaats toe aan **Natuurbeschermingswet en de Flora- en faunawet**. Vooral deze laatste wet legt in de planning van baggerwerkzaamheden nogal wat beperkingen op. In uitzonderlijke gevallen is de regelgeving voor archeologie, niet gesprongen explosieven en asbest en bodemvreemde materialen van toepassing.

Hierna staan de belangrijkste implicaties van bovengenoemde wet- en regelgeving voor het baggeren toegelicht.

#### *Verspreiding, verwerking en toepassing van baggerspecie*

<sup>71</sup> In dit geval moet voldaan worden aan de afvalstoffenwetgeving zoals vastgelegd in de Wet Milieubeheer, het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen en de Regeling melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen.

<sup>72</sup> De rekenkamercommissie heeft in het kader van dit onderzoek daarom alleen de verspreiding, verwerking en toepassing van baggerspecie globaal verder uitgewerkt, deze regelgeving is complex en voortdurend in ontwikkeling.



Het bodembeleid in Nederland bevindt zich in een nieuwe fase. Problemen en risico's staan niet langer centraal als gevolg van verontreinigingen, het gaat vooral om het creëren van mogelijkheden en voorwaarden van lokaal hergebruik, het zogenoemde duurzaam bodembeheer. Dit geldt zowel ten aanzien van landbodems als waterbodems. Meer hergebruik van de bodem leidt tot lagere kosten voor de verwerking en verspreiding van baggerspecie. Dat geeft ook meer mogelijkheden voor de opslag van baggerspecie. Landelijk wordt meer ingezet op zelfregulering. Daarnaast is de kwaliteit van de verwerking toegenomen door een systeem van certificatie en erkenning. Tenslotte wordt de handhaving van het bodembeheer steeds meer op regionaal in plaats van gemeentelijk niveau georganiseerd. Gevolg hiervan is dat overheden hiertoe steeds meer moeten samenwerken om gezamenlijk voorwaarden te scheppen voor een goede verspreiding, verwerking en toepassing van de baggerspecie.

Het Besluit Bodemkwaliteit regelt de wettelijke mogelijkheden voor de verspreiding, verwerking en toepassing van baggerspecie. De voormalige baggerkwaliteitsklassen (klasse 1 t/m 4) zijn vervangen door nieuwe klassenindelingen. Voor het toepassen van baggerspecie in oppervlaktewater zijn dit de klassen A en B. Voor het verspreiden van baggerspecie op het aangrenzend perceel zijn dit de klassen 'verspreidbaar' en 'niet verspreidbaar'. Voor de sturing op de kosten van de baggerwerkzaamheden maakt het veel verschil onder welk klasse de te verwerken bagger valt. De kosten voor de verspreiding van baggerspecie verschillen sterk per mogelijkheid tot verspreiding. Hieronder is ter indicatie een overzicht van de kosten voor de verschillende manieren van verspreiding van baggerspecie opgenomen:

- op de kant € 3 per m<sup>3</sup>
- in eigen depot € 14 per m<sup>3</sup>
- in extern depot € 41,50 per m<sup>3</sup>.<sup>73</sup>

#### *Gebiedspecifiek beleid*

Voor de verspreiding van baggerspecie en maaisel op de kant is er een nieuwe ontwikkeling. Naast het zogenoemde generieke, landelijk vastgestelde kader van verwerking en toepassing van bagger, is het sinds de invoering van het BBK (2008) mogelijk om gebiedspecifieke normen op te stellen. Dit maakt het mogelijk lokaal de afzet van baggerspecie toe te staan met een hogere vervuilinggraad, dan op basis van het generieke beleid mogelijk is. Verwacht wordt dat daardoor de verspreiding van baggerspecie op de kant kan gaan toenemen. Gemeenten zijn voor het opstellen van gebiedspecifiek beleid het bevoegd gezag. Zij kunnen dit 'lokale' kader vastleggen in een bodembeheerplan. Het vaststellen van een gebiedspecifiek kader is echter geen wettelijke verplichting. De waterschappen zijn dus afhankelijk van gemeenten op dit punt. Als er geen gebiedspecifiek beleid is opgesteld, is de generieke wet- en regelgeving onverkort van toepassing.

Verder wordt er een onderscheid gemaakt tussen toepassingen in het water en toepassingen op de landbodem. Voor de toepassingen in het water zijn de waterschappen bevoegd gezag, voor de landbodem gemeenten. Het is vaak niet mogelijk om vrijkomende bagger elders weer als nuttige toepassing in het water in te brengen, met uitzondering van het verondiepen van diepe plassen, maar dit komt in het beheergebied van HHNK weinig voor.

---

<sup>73</sup> Cijfers afkomstig uit het beleidsplan Waterbodem, 2012-2016, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, p.42.





### *Opslag van bagger*

De opslag van bagger vindt plaats in depots. In de regelgeving zijn er verschillende normen die samenhangen met de al dan niet tijdelijkheid van het depot. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen *land- of waterdepots*. **Waterdepots** in het oppervlaktewater zijn hoofdzakelijk vergunningplichtig in het kader van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren. Deze vergunning wordt afgegeven door de waterkwaliteitsbeheerder. Het meest voorkomend zijn echter de **landdepots**. Hierin wordt de volgende onderverdeling gehanteerd: weilanddepot, doorgangsdepot en definitief depot.

Het aanleggen van een *weilanddepot* is volgens de principes en bedoelingen van de wetgever eenmalig van aard. Zo'n depot wordt gebruikt om een partij baggerspecie te ontwateren en te laten 'rijpen'.<sup>74</sup> Nadat de partij ontwaterd en gerijpt is, wordt het depot ontmanteld. Tijdelijke depots worden vaak ingericht als onderdeel van een lokaal baggerwerk met de doelstelling de vrijkomende bouwstof in het gebied toe te passen (bijvoorbeeld voor het ophogen van percelen met de gerijpte bagger). Het gebruik van een weilanddepot in de tijd is maximaal drie jaar.

Voor het oprichten van een weilanddepot, moeten de aangeboden percelen beoordeeld worden aan het Besluit Bodemkwaliteit. Ook was er een omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingswet (Wabo) nodig, waarvoor de gemeente het bevoegd gezag is. Met het Besluit Bodemkwaliteit wordt onder voorwaarden toegestaan dat voor tijdelijke opslag van grond en bagger met een melding in het kader van het Besluit kan worden voldaan. Hiermee kan worden voorkomen dat er een Wabo-vergunning nodig is. Het is onduidelijk of de regels ook gelden wanneer er keer op keer op dezelfde plaats tijdelijk opslag van bagger plaatsvindt. In dat geval gaat het eigenlijk om zogenoemde doorgangsdepots: een depot dat herhaaldelijk wordt gebruikt om partijen baggerspecie te ontwateren en te rijpen. Gebruikelijk is een cyclus van één jaar; de ontwaterde specie wordt verwijderd en elders toegepast. Omdat het bij een doorgangsdepot gaat om een inrichting waar afvalstoffen worden bewerkt, bedraagt de vergunde periode voor een dergelijke inrichting maximaal drie jaar (waarna verlenging mogelijk is). De aard van de activiteiten van doorgangsdepots neigen duidelijk naar een inrichting in de zin van de Wabo. Bij dit soort inrichtingen moeten bodembeschermende voorzieningen worden aangebracht, zoals bepaald in de Nederlandse richtlijn Bodembescherming.

Ten slotte is er regelgeving die betrekking heeft op het samenvoegen of splitsen van partijen grond of baggerspecie. Indien partijen grond of baggerspecie van verschillende herkomstlocaties worden samengevoegd of opgebouwd, spreken we over samenvoegen van partijen. Samenvoegen van partijen grond of bagger is alleen toegestaan indien de partijen dezelfde kwaliteit hebben en mag alleen plaatsvinden onder verantwoordelijkheid van een erkend bedrijf. Het opbulken of samenvoegen van partijen zonder deze erkenning is in overtreding met het Besluit bodemkwaliteit. Indien een partij grond of baggerspecie elders wordt toegepast, dient deze vergezeld te zijn van een geldige milieuhygiënische verklaring. Een onder geldige milieuhygiënische verklaring geleverde partij mag onder voorwaarden worden opgesplitst. Een eerder samengevoegde partij mag niet worden opgesplitst.

### *Flora- en faunawet en Natuurbeschermingswet*

De Flora- en faunawet is sterk van invloed op de uitvoering van baggerwerkzaamheden. Een van de invloedrijkste bepalingen in de Flora- en faunawet is dat in het zogenoemde broedseizoen van

---

<sup>74</sup> Rijping is een natuurlijk proces, waarbij de grotendeels anaërobe baggerspecie door indrogen en oxidatie overgaat in een compacter, meer geaëreerd en doorlatender materiaal. De baggerspecie verandert door dit proces geleidelijk van een natte slurry in een steekvaste (klei)grond.



15 maart tot en met 15 juli niet mag worden gebaggerd. Dit legt beperkingen op aan de planning en uitvoering van baggerwerkzaamheden.

Volgens de Flora- en faunawet worden baggerwerkzaamheden die niet zeer frequent worden uitgevoerd (met een tussenperiode van meer dan een paar jaar) gezien als een zogenoemde 'ruimtelijke ingreep'. Bij een ruimtelijke ingreep moet altijd voorafgaand aan het werk zorgvuldig getoetst worden op de aanwezigheid van beschermde planten en diersoorten. Afhankelijk van de uitkomsten van dit onderzoek kunnen eventueel maatregelen genomen worden of een ontheffing aangevraagd voor bepaalde beschermde soorten. Dat laatste kan veel tijd kosten als er een juridische procedure wordt aangespannen.

In de zogenoemde Natura 2000-gebieden is het op grond van de Natuurbeschermingswet verboden om de natuurlijke habitats en planten- en diersoorten te verstoren of te verslechteren.