

SenterNovem

Eindevaluatie Regeling eenmalige uitkering
baggerwerkzaamheden bebouwd gebied (Subbied)
13 augustus 2009

Twynstra Gudde

ADVISEURS EN MANAGERS

SenterNovem

Stationsplein 1
Postbus 907
3800 AX Amersfoort
Telefoon 033 4677777
www.twynstragudde.nl

Eindevaluatie Regeling eenmalige uitkering baggerwerkzaamheden bebouwd gebied
(Subbied)

drs. M. (Marieke) Blekemolen
ir. J.M.(Jaap) Groenendijk
ir. P.G. (Gerhard) Schwarz
drs. L.D. (Lionne) IJzerman

Amersfoort, 13 augustus 2009
523533/JGN/PFL

Samenvatting

Om een impuls te geven aan het inlopen van de achterstand in baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied heeft het kabinet € 120 miljoen beschikbaar gesteld voor de Regeling eenmalige uitkering baggerwerkzaamheden bebouwd gebied (Subbied). Deze subsidie kon van maart 2003 tot augustus 2006 worden aangevraagd.

Eind 2008 is het merendeel van de baggerwerkzaamheden uitgevoerd waarvoor gemeenten en waterschappen subsidie hebben ontvangen. SenterNovem, die de regeling heeft uitgevoerd, heeft Twynstra Gudde gevraagd de eindevaluatie van Subbied uit te voeren.

Het doel van de eindevaluatie Subbied is een antwoord te geven op de vragen:

- of baggeren in bebouwd gebied en in gemeentelijk vaarwater nu structureel is opgepakt en is verankerd in de reguliere beheeractiviteiten van gemeenten en waterschappen
- welke effecten Subbied heeft gehad op de samenwerking tussen gemeenten en waterschappen.

Baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied zijn nog niet overal structureel opgepakt en verankerd

Uit de resultaten van de eindevaluatie Subbied blijkt dat baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied in toenemende mate structureel worden opgepakt en zijn verankerd. Bij circa eenderde van de geïnterviewde gemeenten en waterschappen zijn baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied nu structureel opgepakt en verankerd én zijn hier structureel financiële middelen voor gereserveerd. Circa een kwart is hiermee nog bezig.

Het uitvoeren van baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied is echter nog niet bij alle gemeenten en waterschappen structureel geregeld. Belangrijkste oorzaken zijn een gebrek aan bestuurlijke aandacht, het niet werken met een meerjarenplanning en onvoldoende financiële middelen. Lastig zijn de relatief hoge kosten van baggerwerkzaamheden in relatie tot het resultaat dat weinig zichtbaar is. Dit maakt dat bestuurders baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied niet altijd als prioriteit zien.

Bemoedigend is dat veel van deze gemeenten en waterschappen bezig zijn het te regelen, zowel wat betreft het structureel oppakken en verankeren in reguliere beheeractiviteiten als wat betreft het structureel reserveren van financiële middelen. Ook vinden er gesprekken plaats om de verdeling van taken en verantwoordelijkheden voor baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied tussen gemeenten en waterschappen te verduidelijken. De toekomst zal echter moeten uitwijzen of dit voldoende is en er niet opnieuw deels achterstanden in baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied ontstaan.

Subbied heeft samenwerking tussen gemeenten en waterschappen bevorderd

Uit de resultaten van de eindevaluatie Subbied blijkt dat Subbied de samenwerking tussen gemeenten en waterschappen heeft bevorderd. Bij de helft van de geïnterviewde gemeenten en waterschappen is Subbied van grote invloed geweest op de samenwerking. Veelal gaat de samenwerking verder dan informatie-uitwisseling. Denk aan het opstellen van een gezamenlijk afsprakenkader met een verdeling van taken en financiën, het op elkaar afstemmen van de planning of het gezamenlijk aanbesteden van baggerwerkzaamheden met gedeeld opdrachtgeverschap. Andere wijzen van samenwerking zijn het samen onderzoek doen naar de onderhoudstoestand van de wateren, het voeren van periodiek overleg en het meenemen van elkaars wateren wanneer aanliggende wateren gebaggerd worden.

Een aantal gemeenten en waterschappen werkte al samen voor Subbied. De Tijdelijke regeling eenmalige subsidies baggerplannen bebouwd gebied was hierbij van invloed. Voor deze gemeenten en waterschappen heeft Subbied veelal gezorgd voor een continuering en verdere intensivering van de samenwerking.

Bepalende factoren structurele borging & lessen voor de toekomst

Uit de resultaten van de eindevaluatie Subbied blijkt dat de belangrijkste factoren voor een structurele borging van baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied zijn: bestuurlijke aandacht, werken met meerjarenplanning en kosten/financiering.

Voor de bevordering van de borging van baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied is er een aantal aanknopingspunten:

- stimulerende rol waterschappen
- werk met meerjarenbudgetten
- communiceer over nut en noodzaak
- regel het bestemmen van baggerspecie op tijd.

Inhoudsopgave

Samenvatting

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding eindevaluatie Subbied	1
1.2	Opdracht aan Twynstra Gudde	2
1.3	Aanpak en verantwoording	2
1.4	Opbouw rapport	4
2	Context baggerwerkzaamheden bebouwd gebied	5
2.1	Achterstand baggerwerkzaamheden	5
2.2	Regeling eenmalige uitkering baggerwerkzaamheden bebouwd gebied	6
3	Bevindingen eindevaluatie Subbied	8
3.1	Taken en verantwoordelijkheden baggerwerkzaamheden bebouwd gebied	8
3.2	Borging baggerwerkzaamheden bebouwd gebied	14
3.3	Bepalende factoren structurele borging	19
3.4	Oorzaken vrijval	24
4	Conclusies	27
4.1	Conclusie 1: baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied zijn nog niet overal structureel opgepakt en verankerd	27
4.2	Conclusie 2: Subbied heeft samenwerking tussen gemeenten en waterschappen bevorderd	28
4.3	Lessen voor de toekomst	28

Literatuurlijst

Bijlagen

1. Begeleidingsgroep
2. Lijst geanalyseerde baggerplannen
3. Lijst geïnterviewde personen
4. Lijst deelnemers workshop
5. Voorbeeld afsprakenkader

1 Inleiding

Het voorliggende rapport bevat de resultaten van de eindevaluatie Regeling eenmalige uitkering baggerwerkzaamheden bebouwd gebied (Subbied).

In dit inleidende hoofdstuk beschrijven wij de aanleiding, de opdracht aan Twynstra Gudde, de aanpak en verantwoording en de opbouw van dit rapport.

1.1 Aanleiding eindevaluatie Subbied

Dat water op diepte is en wordt gehouden is belangrijk voor de scheepvaart, de waterhuishouding, het milieu en de kwaliteit van de leefomgeving. In bebouwd gebied is in de loop van de tijd echter een achterstand ontstaan in het uitvoeren van baggerwerkzaamheden, zo blijkt uit het basisdocument Tienjarensce­nario Waterbodems, Bagger in beeld (Advies en Kenniscentrum Waterbodems, 2001). Oorzaken zijn onder meer de stijgende kosten van baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied en een tekort aan bestemmingsmogelijkheden voor baggerspecie (ministerie van VenW, 2003).

Om een impuls te geven aan het inlopen van de achterstand in baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied heeft het kabinet € 120 miljoen (exclusief uitvoeringskosten) beschikbaar gesteld voor de Regeling eenmalige uitkering baggerwerkzaamheden bebouwd gebied (Subbied) (ministerie van VenW, 2003, 2005). De regeling is bedoeld voor gemeenten en waterschappen, die eenmalig eenderde van de kosten voor baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied vergoed krijgen. Aanvragen konden van 21 maart 2003 tot en met 31 augustus 2006 bij SenterNovem worden ingediend (op de aanvragen werd in volgorde van ontvangst beslist).

De regeling beoogt tevens gemeenten en waterschappen bewuster te maken dat structurele reservering van de beschikbare financiële middelen voor baggerwerkzaamheden belangrijk is, zodat ook na deze impuls er permanent sprake zal zijn van een vergroting van het jaarlijkse baggervolume voor baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied (ministerie van VenW, 2003).

Eind 2008 is het merendeel van de baggerwerkzaamheden uitgevoerd waarvoor gemeenten en waterschappen subsidie hebben ontvangen. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft met SenterNovem afgesproken in 2009 een eindevaluatie Subbied uit te voeren.

1.2 Opdracht aan Twynstra Gudde

SenterNovem heeft Twynstra Gudde opdracht gegeven de eindevaluatie Subbied uit te voeren.

De eindevaluatie Subbied is begeleid door een begeleidingsgroep. Achter in dit rapport is informatie over deze begeleidingsgroep opgenomen.

Het doel van de eindevaluatie Subbied is een antwoord te geven op (SenterNovem, 2009):

- “de vraag of baggeren in bebouwd gebied en in gemeentelijk vaarwater nu structureel is opgepakt en is verankerd in de reguliere beheeractiviteiten van gemeenten en waterschappen”
- “de vraag welke effecten Subbied heeft gehad op de samenwerking tussen gemeenten en waterschappen.”

Het doel van de eindevaluatie Subbied is uitgewerkt in zes onderzoeksvragen (zie box 1).

Box 1. Onderzoeksvragen eindevaluatie Subbied (SenterNovem, 2009)

- “Is baggeren van bebouwd gebied en gemeentelijke vaarwegen nu structureel geborgd bij gemeenten en waterschappen?”
- In hoeverre zijn bijvoorbeeld structureel financiële middelen gereserveerd?
- Is er ook na Subbied nog sprake van knelpunten? Zo ja, welke? Hoe zouden deze kunnen worden opgelost? Met welke instrumenten?
- Welke effecten heeft Subbied gehad op de samenwerking tussen gemeenten en waterschappen? Hoe is deze vormgegeven?
- Welke factoren hebben invloed gehad op de uitvoering van uitvoeringsplannen en op het baggerplan? En welke invloed hebben ze op het baggeren in de toekomst/structureel baggeren?
- Wat is de oorzaak van de forse vrijval in sommige projecten?”

De vraag in hoeverre Subbied heeft bijgedragen aan het inlopen van de achterstand in baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied, maakt geen deel uit van de eindevaluatie Subbied. Het antwoord op deze vraag is al gegeven in de Rapportage evaluatie Subbied (SenterNovem, 2005).

1.3 Aanpak en verantwoording

De eindevaluatie Subbied hebben wij uitgevoerd in drie fasen. Voorafgaand aan deze fasen hebben wij tijdens een start-up de aanpak besproken met de begeleidingsgroep en afspraken gemaakt over de uitvoering van de eindevaluatie Subbied.

1. Verzamelen van feiten, meningen en interpretaties

In de eerste fase hebben wij feiten, meningen en interpretaties verzameld via twee parallele activiteiten:

- . *bureaustudie*; wij hebben een bureaustudie uitgevoerd naar relevante documenten over de Regeling eenmalige uitkering baggerwerkzaamheden bebouwd gebied en naar de baggerplannen van 50 gemeenten en waterschappen
- . *interviews*; wij hebben verkennende interviews gehouden met betrokkenen (9 gemeenten en waterschappen en de 3 landelijke partijen). De concept interviewverslagen hebben wij ter verificatie voorgelegd aan de geïnterviewde personen, hierna zijn de interviewverslagen definitief gemaakt.

Zowel voor de bureaustudie als voor de interviews hebben wij een onderscheid gemaakt naar drie groepen gemeenten en waterschappen:

- . *groep 'gehonoreerde aanvragen'*; dit zijn gemeenten die een aanvraag hebben ingediend en ook subsidie hebben ontvangen (omvang groep 60%)
- . *groep 'afgewezen aanvragen'*; dit zijn gemeenten en waterschappen die een aanvraag hebben ingediend, maar geen subsidie hebben ontvangen vanwege uitputting van het subsidiebudget (omvang groep 20%)
- . *groep 'niet aangevraagd'*; dit zijn gemeenten en waterschappen die geen aanvraag hebben ingediend (omvang groep 20%).

De drie groepen gemeenten en waterschappen vormen een redelijk representatieve doorsnede van de praktijk van baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied. In de praktijk blijkt overigens dat sommige gemeenten en waterschappen uit vooral de groep 'niet aangevraagd' hebben 'meegelift' op een aanvraag van een waterschap, of omgekeerd een waterschap heeft 'meegelift' op een aanvraag van een gemeente.

Achter in dit rapport is een lijst opgenomen van de geanalyseerde baggerplannen, evenals van al de geïnterviewde personen.

Een rapportage met eerste bevindingen hebben wij besproken met de begeleidingsgroep, inclusief de aandachtspunten voor de verdiepingsslag.

2. Verdiepingsslag

In de tweede fase hebben wij een verdiepingsslag uitgevoerd naar aandachtspunten rondom het structureel oppakken en verankeren van baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied. Feiten, meningen en interpretaties hebben wij verzameld via twee parallele activiteiten:

- . *verdiepende interviews*; wij hebben verkennende interviews gehouden met betrokkenen (10 gemeenten en waterschappen). Ook van deze interviews hebben wij de concept interviewverslagen ter verificatie voorgelegd aan de geïnterviewde personen

- . *workshop*; wij hebben een workshop georganiseerd in de Versnellingskamer van Twynstra Gudde, waarin de voorlopige bevindingen zijn verdiept en zowel de bepalende factoren als suggesties voor het structureel oppakken en verankeren van baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied zijn gegeneerd en geprioriteerd. Achter in dit rapport is een lijst van deelnemers aan de workshop opgenomen.

3. *Synthese en rapportage*

In de derde fase hebben we de veelheid aan waarnemingen gesynthetiseerd tot een samenhangend beeld. De bevindingen, conclusies en lessen voor de toekomst hebben wij vastgelegd in een concept rapport. Dit concept rapport hebben wij besproken met de begeleidingsgroep, hierna hebben wij het rapport definitief gemaakt.

1.4 **Opbouw rapport**

In hoofdstuk 2 beschrijven wij, voor een goed begrip, de context van baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied. Wij gaan in op de achterstand in baggerwerkzaamheden en de Regeling eenmalige uitkering baggerwerkzaamheden bebouwd gebied.

In hoofdstuk 3 beschrijven wij onze bevindingen. Daarbij gaan wij in op de taken en verantwoordelijkheden voor baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied (nu en in de toekomst), de borging van baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied (nu en in de toekomst), de bepalende factoren voor een structurele borging, en de oorzaken voor de vrijval.

In hoofdstuk 4 presenteren wij onze conclusies, aan de hand van het doel van de eindevaluatie Subbied. Ook formuleren wij een aantal lessen voor de toekomst, gericht op het structureel oppakken en verankeren van baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied.

2 Context baggerwerkzaamheden bebouwd gebied

In dit hoofdstuk beschrijven wij, voor een goed begrip, de context van baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied. Wij gaan in op de achterstand in baggerwerkzaamheden en de Regeling eenmalige uitkering baggerwerkzaamheden bebouwd gebied.

2.1 Achterstand baggerwerkzaamheden

In de loop van de tijd is in bebouwd gebied een achterstand ontstaan in het uitvoeren van baggerwerkzaamheden. Oorzaken zijn onder meer de stijgende kosten van baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied en een tekort aan bestemmingsmogelijkheden voor baggerspecie (ministerie van VenW, 2003), maar soms ook een onduidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden (in tegenstelling tot het landelijk gebied) (VNG & UvW, 2004).

In 1998 stelt het kabinet al 115 miljoen gulden beschikbaar voor additionele stortcapaciteit, intensivering van regionale waterbodemsanering en baggerplannen voor het bebouwd gebied – de laatste via de Tijdelijke regeling eenmalige subsidies baggerplannen bebouwd gebied, uitgevoerd door het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling¹). Als vervolg hierop hebben de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in 1999 het initiatief genomen voor een integrale aanpak van de waterbodempromatiek. Dit heeft geleid tot het Tienjarensceario Waterbodems (ministerie van VenW, 2003). Het basisdocument Bagger in beeld beschrijft dat de omvang van de baggeropgave groot is; het totale potentiële aanbod zoete baggerspecie is geschat op 192 miljoen m³ (periode 2002-2011) (Advies en Kenniscentrum Waterbodems, 2001); de achterstand in baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied is geschat op 27 miljoen m³.

¹) Om de ontstane achterstand in baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied te helpen inlopen, hebben de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer conform de Vierde nota waterhuishouding het initiatief genomen om het opstellen van baggerplannen voor wateren in bebouwd gebied te bevorderen. In overleg met de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is de Tijdelijke regeling eenmalige subsidies baggerplannen bebouwd gebied opgesteld. De regeling is bedoeld voor gemeenten en waterschappen die een subsidie kunnen krijgen als bijdrage in de kosten van het opstellen van baggerplannen. In deze plannen moeten gemeenten en waterschappen de aard en omvang van de problematiek inzichtelijk maken en de gewenste oplossingen aangeven, alsmede de mate waarin partijen aan deze oplossingen bijdragen.

Over het Tienjarensценario Waterbodems is een bestuurlijk advies uitgebracht. In lijn met dit advies heeft het kabinet besloten €150 miljoen in te zetten voor het inlopen van achterstanden in baggerwerkzaamheden in de periode tot en met 2006, waarvan € 85 miljoen (inclusief uitvoeringskosten) als impuls voor het inlopen van de achterstand in baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied (ministerie van VenW, 2003).

2.2 Regeling eenmalige uitkering baggerwerkzaamheden bebouwd gebied

De Regeling eenmalige uitkering baggerwerkzaamheden bebouwd gebied (Subbid) is op 19 maart 2003 gepubliceerd in de Staatscourant (ministerie van VenW, 2003).

Subbid blijkt een grote stimulans te zijn voor gemeenten en waterschappen om baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied op te pakken. Vanwege het succes van de regeling is op 8 oktober 2004 het beschikbare budget opgehoogd tot € 100 miljoen (ministerie van VenW, 2004) en op 19 juli nogmaals tot € 120 miljoen (ministerie van VenW, 2005)².

2.2.1 Doel van de regeling

Het doel van de regeling is: “een impuls te geven aan het inlopen van de achterstand met betrekking tot onderhoudsbaggerwerkzaamheden in bebouwd gebied. Het gaat dus om een inhaalslag. (...) De regeling beoogt tevens de bewustwording voor structurele reservering van de beschikbare financiële middelen voor baggerwerkzaamheden door gemeenten en waterschappen te bevorderen, zodat ook na deze impuls er permanent sprake zal zijn van een vergroting van het jaarlijkse volume voor onderhoudsbaggerwerkzaamheden in bebouwd gebied” (ministerie van VenW, 2003).

De regeling is bedoeld voor gemeenten en waterschappen, die eenmalig eenderde van de kosten voor baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied vergoed krijgen (met een maximum van € 10 miljoen per aanvrager). Hiervoor is dus uiteindelijk € 120 miljoen beschikbaar.

De kosten die voor subsidie in aanmerking komen zijn:

- “de baggerwerkzaamheden
- het vervoeren van de baggerspecie en het andere tezamen met baggerspecie uitgebaggerde materiaal
- het bestemmen van de baggerspecie en het andere tezamen met baggerspecie uitgebaggerde materiaal
- de kosten van de aanleg, het beheer en de ontmanteling van een plangebonden depot” (ministerie van VenW, 2003).

²) De financiële middelen voor het ophogen van het beschikbare budget zijn afkomstig van de Tijdelijke stimuleringsregeling verwerking baggerspecie en de proef Grootchalige Verwerking Baggerspecie (ministerie van VenW, 2004, 2005).

2.2.2 *Uitvoering van de regeling*

Gemeenten en waterschappen kunnen aanvragen tot en met 31 augustus 2006 bij SenterNovem indienen, via een aanvraagformulier. De aanvraag gaat vergezeld van een baggerplan en een uitvoeringsplan. In het uitvoeringsplan worden onder meer opgenomen de locaties van de geplande baggerwerkzaamheden, het beoogde aantal m³ waterbodembodem dat wordt gebaggerd en de bestemming van de baggerspecie. Indien geen subsidie is ontvangen van de Tijdelijke regeling eenmalige subsidies baggerplannen, gaat de aanvraag tevens vergezeld van een verklaring dat het plan is opgesteld in overleg met de betrokken gemeente of waterschap(pen).

Op de aanvragen wordt in volgorde van ontvangst beslist. De aanvragen worden onderling niet vergeleken op aspecten als het aantal te baggeren m³ waterbodembodem en de daaraan gerelateerde kosten. Ook is de bestemming van de baggerspecie geen beoordelingscriterium. Wel wordt bekeken of het gaat om onderhoudsbaggerwerkzaamheden en niet om saneringswerkzaamheden, en dat de baggerwerkzaamheden buiten de bebouwde kom alleen worden verricht bij vaarwegen die in beheer zijn bij een gemeente en niet bij een waterschap (ministerie van VenW, 2003).

3 Bevindingen eindevaluatie Subbied

In dit hoofdstuk beschrijven wij onze bevindingen. Daarbij gaan wij in op de taken en verantwoordelijkheden voor baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied (nu en in de toekomst), de borging van baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied (nu en in de toekomst), de bepalende factoren voor een structurele borging, en de oorzaken voor de vrijval.

3.1 Taken en verantwoordelijkheden baggerwerkzaamheden bebouwd gebied

3.1.1 Verdeling taken en verantwoordelijkheden

De taken en verantwoordelijkheden voor baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied zijn vaak versnipperd. Toch is volgens ruim driekwart van de geïnterviewde gemeenten en waterschappen de verdeling van taken en verantwoordelijkheden wel duidelijk geregeld. Daar waar dit het geval is worden baggerwerkzaamheden beter opgepakt, dan daar waar de verdeling van taken en verantwoordelijkheden onduidelijk is.

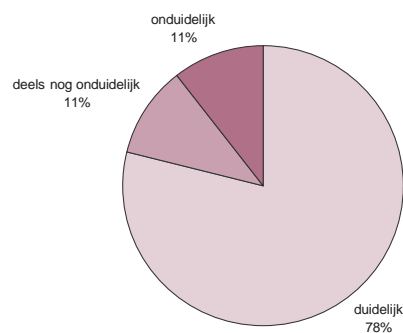
De belangrijkste partijen bij baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied zijn de gemeenten en waterschappen. Zoals in paragraaf 2.1 aangegeven, concludeerden de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen in 2004 dat een onduidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen deze partijen soms oorzaak is van het ontstaan van een achterstand in het uitvoeren van baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied. In tegenstelling tot het landelijk gebied, waar de waterschappen de wateren sinds lange tijd beheren, was veel bebouwd en vooral stedelijk gebied oorspronkelijk niet waterschappelijk ingedeeld. Daarin is met de concentratie van de waterschappen in de afgelopen decennia verandering gekomen; inmiddels zijn waterschappen vrijwel zonder uitzondering beheerder van de wateren in bebouwd gebied. Het onderhoud van de wateren in bebouwd gebied was echter in veel situaties nog niet aan deze veranderde beheerssituatie aangepast. Het onderhoud van de wateren in bebouwd gebied was vaak versnipperd (gedeeltelijk bij gemeenten terechtgekomen) (VNG & UvW, 2004). In de eindevaluatie Subbied hebben wij gekeken in hoeverre er anno 2009 nog steeds sprake is van een versnippering.

Uit de interviews en de analyse van de baggerplannen blijkt dat anno 2009 taken en verantwoordelijkheden voor baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied nog vaak versnipperd zijn. In de meeste gevallen is het waterschap verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van de hoofdwatergangen en de gemeente voor het beheer en onderhoud van de overige wateren.

Het komt echter ook voor dat een gemeente of een waterschap alle wateren in beheer heeft.

Solitaire wateren (waterpartijen die van het watersysteem geïsoleerd zijn, zoals vijvers) zijn vrijwel altijd in beheer van de gemeenten.

In figuur 1 is weergegeven in hoeverre de huidige verdeling van taken en verantwoordelijkheden voor baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied duidelijk is. Ondanks de versnippering is volgens ruim driekwart van de geïnterviewde gemeenten en waterschappen de verdeling van taken en verantwoordelijkheden wel duidelijk geregeld. Bij bijna een kwart is de verdeling van taken en verantwoordelijkheden echter (deels nog) onduidelijk. Bij deze gemeenten en waterschappen worden baggerwerkzaamheden ook minder goed opgepakt, zo blijkt uit de interviews. Opvallend is dat er geen verschil lijkt te zijn tussen de drie groepen geïnterviewde gemeenten en waterschappen (groep 'gehonoreerde aanvragen', groep 'afgewezen aanvragen' en groep 'niet aangevraagd'). Ook bij circa een kwart van geïnterviewde gemeenten en waterschappen waarvan de aanvraag is gehonoreerd, is de verdeling van taken en verantwoordelijkheden (deels nog) onduidelijk.



Figuur 1 Duidelijkheid over verdeling taken en verantwoordelijkheden

Uit de workshop blijkt dat de deelnemers verdeeld zijn over de mate waarin verantwoordelijkheden voor baggeren in bebouwd gebied en het toezicht hierop in Nederland duidelijk geregeld zijn. Deelnemers die de verantwoordelijkheidsverdeling duidelijk vinden, geven aan dat waterschappen zich in toenemende mate bezig houden met het beheer en onderhoud van de wateren in bebouwd (stedelijk) gebied en dat hier ook leggers voor worden opgesteld (of geactualiseerd). In deze leggers wordt aangegeven bij wie de onderhoudsplicht ligt. Dan is het dus duidelijk geregeld. Het is de verantwoordelijkheid van het waterschap om de legger te handhaven.

Deelnemers die de verantwoordelijkheidsverdeling niet duidelijk vinden, stellen dat het formeel (dan) weliswaar geregeld is, maar dat er in de praktijk nog wel eens onduidelijkheden bestaan over het eigendom en beheer van bepaalde wateren. Er blijken bijvoorbeeld niet altijd leggers te zijn of worden opgesteld voor de wateren in bebouwd (stedelijk) gebied. Ook wordt soms afgeweken van dat wat in de legger is aangegeven. Verder stelt een aantal deelnemers dat het toezicht niet altijd toereikend is³). Dit heeft volgens hen ook te maken met het ontbreken van bestuurlijke moed en met de tijd en energie die handhaving kost. Vooral als wateren in eigendom van (meerdere) particulieren zijn en deze weigeren de baggerwerkzaamheden zelf uit te voeren of de kosten hiervan te betalen, kost de handhaving veel tijd en energie. Vaak wegen de kosten hiervan niet op tegen de baten, wat ertoe leidt dat verschillende gemeenten en waterschappen ervoor hebben gekozen de kosten van baggerwerkzaamheden niet (meer) door te belasten.

3.1.2 *Overdracht taken en verantwoordelijkheden naar waterschappen*

De overdracht van taken en verantwoordelijkheden voor beheer en onderhoud van wateren in bebouwd gebied naar de waterschappen is nog gaande; Subbid maakt deze overdracht makkelijker. Over de voor- en nadelen van een overdracht wordt door de geïnterviewde gemeenten en waterschappen verschillend gedacht. Bij circa eenderde van de geïnterviewde gemeenten en waterschappen is geen overdracht voorzien.

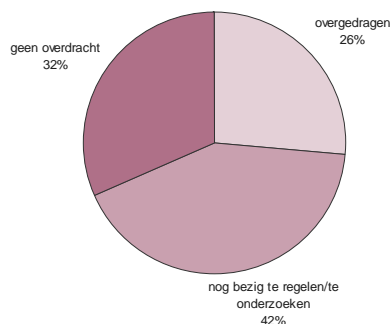
Om de versnippering van het onderhoud van de wateren in bebouwd gebied tegen te gaan hebben de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen een gezamenlijke notitie opgesteld, waarin is opgenomen dat in principe al het oppervlaktewater in beheer én onderhoud is bij het waterschap. Daar waar dit nog niet het geval is zal overdracht naar het waterschap dienen plaats te vinden (met uitzondering van de waterpartijen die van het watersysteem geïsoleerd zijn). Indien er hierbij sprake is van achterstallig onderhoud wordt voorgesteld om de kosten 50/50 te verdelen tussen gemeenten en waterschappen. De gemeente is verantwoordelijk voor het aanwijzen van de depotlocatie (VNG & UvW, 2004).

Uit de interviews blijkt dat de overdracht niet beleidsmatig is verankerd, in bijvoorbeeld het waterplan. Wel wordt in de Waterwet het principe vastgelegd dat in principe alle regionale wateren onder waterschappen vallen, en staat het ministerie van Verkeer en Waterstaat achter de overdracht.

³) Uit de workshop blijkt dat driekwart van de deelnemers het ondersteunt als waterschappen, vanuit hun rol als kwaliteitsbeheerder, gemeenten erop aanspreken als baggerwerkzaamheden niet worden opgepakt. "Als gemeenten het zelf niet doen en het initiatief niet nemen lijkt het waterschap de aangewezen instantie om de gemeente hierop te wijzen", aldus één van de deelnemers.

In 2008 heeft de Unie van Waterschappen (2008) bij haar leden geïnformeerd naar de stand van zaken rondom de overdracht van taken en bevoegdheden voor beheer en onderhoud van wateren in bebouwd gebied. De conclusie was dat bij de meeste waterschappen de overdracht nog gaande was. In de eindevaluatie Subbied hebben wij opnieuw de stand van zaken opgemaakt.

In figuur 2 is de stand van zaken rondom de overdracht van taken en verantwoordelijkheden voor beheer en onderhoud van wateren in bebouwd gebied weergegeven. Opvallend is dat pas bij circa een kwart van de geïnterviewde gemeenten en waterschappen taken en verantwoordelijkheden zijn overgedragen, en dat bij circa een derde geen overdracht is voorzien. Vooral grotere gemeenten willen de taken en verantwoordelijkheden voor beheer en onderhoud van wateren in bebouwd gebied veelal zelf houden. Het ‘advies’ van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen wordt dus slechts door een deel van de gemeenten en waterschappen opgevolgd.



Figuur 2 Stand van zaken overdracht taken en verantwoordelijkheden

Ook het voorstel van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen om bij achterstallig onderhoud de kosten 50/50 te verdelen tussen gemeenten en waterschappen wordt slechts door een deel van de gemeenten en waterschappen opgevolgd. Vaak vindt er een onderhandelingsproces plaats en de voorwaarden die waterschappen aan de overdracht stellen variëren. Een voorwaarde die vaak wordt gesteld is dat wateren waarvoor de taken en verantwoordelijkheden voor beheer en onderhoud worden overgedragen geen achterstallig onderhoud mogen hebben; in de praktijk vindt de overdracht dan pas plaats als de achterstand is ingelopen. Zo stelt een geïnterviewde: “Overdracht vindt plaats als er een fatsoenlijke staat van onderhoud is. Je maakt afspraken over: wat is een goede staat?” en een andere geïnterviewde geeft aan: “Het waterschap stelt als voorwaarde dat de waterbodemkwaliteit niet klasse 2 of lager is.” Ook vindt de overdracht soms plaats onder de voorwaarde dat de gemeente het achterstallig onderhoud (mee)betaalt.

Uit de interviews blijkt dat Subbied de overdracht van taken en bevoegdheden voor beheer en onderhoud van wateren in bebouwd gebied makkelijker maakt, omdat Subbied een impuls heeft gegeven aan het inlopen van de achterstand in baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied. Ook vergemakkelijkt de samenwerking tussen gemeenten en waterschappen in het kader van Subbied de gesprekken over de overdracht. Zo stelt een geïnterviewde: “In 2003 was formeel geregeld dat hoogheemraadschappen alle hoofdwatergangen zouden onderhouden. Hierover zijn destijds afspraken gemaakt met de gemeenten. In deze afspraken zijn ook de voorwaarden voor overname opgenomen. Zo neemt het hoogheemraadschap alleen hoofdwatergangen over waarbij geen sprake is van achterstallig onderhoud. Mede doordat achterstanden door Subbied konden worden verholpen, kon hierdoor alles worden overgedragen.”

Een aantal gemeenten en waterschappen sluit een convenant of regionaal bestuursakkoord. Dit omdat ook na de overdracht van taken en verantwoordelijkheden voor beheer en onderhoud van wateren in bebouwd gebied, samenwerking nodig blijft. In ieder geval wat betreft de afzet van vrijkomende baggerspecie (gemeenten hebben een ontvangstplicht).

De overdracht van taken en verantwoordelijkheden voor beheer en onderhoud van wateren in bebouwd gebied heeft een aantal voordelen. In de interviews en de workshop zijn als belangrijkste voordelen genoemd:

- beheer en onderhoud van wateren is een van de kerntaken van waterschappen, terwijl het voor gemeenten “een taakje erbij” is. Waterschappen hebben dan ook meer bestuurlijke aandacht voor en kennis van baggerwerkzaamheden, waardoor de kans kleiner is dat er achterstanden ontstaan. Zo stelt een geïnterviewde: “Een gemeenteraad moet bij wijze van spreken kiezen tussen een schouwburg, een speeltuin en baggeren. Waterschappen hebben dat soort basale keuzen minder te maken, omdat waterbeheer onze kerntaak is.” Gebrek aan bestuurlijke aandacht en kennis zou volgens een aantal geïnterviewden vooral bij kleine gemeenten een probleem zijn
- schaalvergroting van beheer en onderhoud vergroot de efficiency
- één partij die verantwoordelijk is voor beheer en onderhoud schept helderheid en eenduidigheid richting burgers.

Maar er is ook genoemd dat het in principe niet uitmaakt of een gemeente of een waterschap de baggerwerkzaamheden uitvoert, zolang er maar voldoende capaciteit beschikbaar is en er goede afspraken zijn gemaakt. Uit de eindevaluatie Subbied blijkt inderdaad dat er goede voorbeelden zijn van kleine en grote gemeenten waar baggerwerkzaamheden structureel worden opgepakt en zijn verankerd. Samenwerking tussen gemeenten en waterschappen kan ook meerwaarde hebben en de efficiency vergroten.

Een nadeel dat door een aantal gemeenten is genoemd is dat de overdracht van taken en bevoegdheden voor beheer en onderhoud van wateren in bebouwd gebied betekent dat er minder ruimte is om eigen beleid te voeren. Vooral voor grotere gemeenten is dit reden om taken en verantwoordelijkheden voor beheer en onderhoud van wateren in bebouwd gebied zelf te houden.

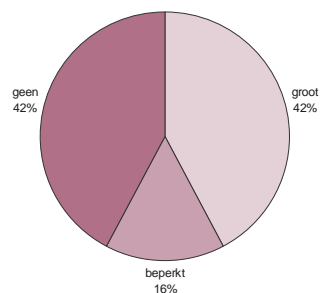
3.1.3 Samenwerking tussen gemeenten en waterschappen

Bij de helft van de geïnterviewde gemeenten en waterschappen is Subbied van grote invloed geweest op de samenwerking. De mate waarin en wijze waarop er wordt samengewerkt varieert.

Subbied heeft ook invloed gehad op de samenwerking tussen gemeenten en waterschappen (bij het uitvoeren van baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied).

In figuur 3 is weergegeven wat de invloed is geweest van Subbied op de samenwerking tussen de geïnterviewde gemeenten en waterschappen. Bij bijna de helft van deze gemeenten en waterschappen is Subbied van grote invloed geweest; gecorrigeerd voor de groep 'niet aangevraagd' is Subbied bij de helft van de gemeenten en waterschappen van grote invloed geweest. Opvallend is evenwel dat bij bijna de helft van geïnterviewde gemeenten en waterschappen waarvan de aanvraag is gehonoreerd, Subbied een beperkte of geen invloed heeft gehad op de samenwerking tussen gemeenten en waterschappen.

In de interviews is aangegeven dat de waterschappen een stimulerende rol hebben vervuld bij het aangaan van de samenwerking. Zo heeft een aantal waterschappen gemeenten op de mogelijkheid om via Subbied eenderde van de kosten vergoed te krijgen gewezen en/of gemeenten gestimuleerd (samen) een baggerplan op te stellen.



Figuur 3 Invloed Subbied op samenwerking tussen gemeenten en waterschappen

Een aantal gemeenten en waterschappen werkte al samen voor Subbied. De Tijdelijke regeling eenmalige subsidies baggerplannen bebouwd gebied was hierbij van invloed. Uit de interviews blijkt dat Subbied voor deze gemeenten en waterschappen veelal heeft gezorgd voor een continuering en verdere intensivering van de samenwerking.

Uit de analyse van de baggerplannen blijkt dat bijna tweederde van de gemeenten en waterschappen die subsidie heeft aangevraagd de aanvraag samen hebben ingediend. De andere gemeenten en waterschappen hebben afzonderlijk subsidie aangevraagd. Omdat Subbied verplichtte dat het baggerplan een verklaring bevat dat het in samenwerking tot stand is gekomen, is er bij het opstellen van de baggerplannen altijd sprake van informatie-uitwisseling geweest.

Verder blijkt uit de analyse van de baggerplannen en uit de interviews dat de wijze waarop wordt samengewerkt varieert. Bij een aantal gemeenten en waterschappen blijft het bij informatie-uitwisseling, maar veelal gaat de samenwerking verder. Denk aan het opstellen van een gezamenlijk afsprakenkader met een verdeling van taken en financiën (zie bijlage 1 voor een aansprekend voorbeeld), het op elkaar afstemmen van de planning of het gezamenlijk aanbesteden van baggerwerkzaamheden met gedeeld opdrachtgeverschap. Andere wijzen van samenwerking zijn het samen onderzoek doen naar de onderhoudstoestand van de wateren, het voeren van periodiek overleg en het meenemen van elkaars wateren wanneer aanliggende wateren gebaggerd worden. In dit laatste geval is overigens door verschillende geïnterviewden aangegeven, dat het op een andere manier met BTW omgaan door gemeenten en waterschappen de financiële afwikkeling lastig maakt.

Opvallend is dat de wijze van samenwerking ook kan variëren bij eenzelfde waterschap. Meerdere geïnterviewde waterschappen geven aan dat er met de ene gemeente duidelijke afspraken zijn gemaakt over de verdeling van taken en men in de uitvoering gezamenlijk optrekt, terwijl er met een andere gemeente geen afspraken bestaan en er niet wordt samengewerkt. Genoemde redenen hiervoor variëren van het hebben van minder goede contacten tot een verschil in aandacht voor baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied tussen gemeenten.

3.2 Borging baggerwerkzaamheden bebouwd gebied

3.2.1 Huidige borging

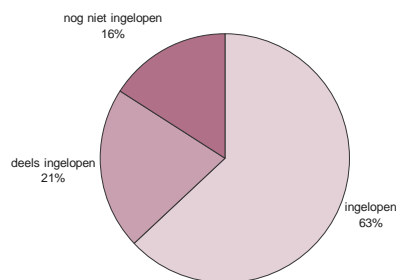
Bijna driekwart van de geanalyseerde gemeenten en waterschappen hebben een baggerplan. Bij tweederde van de geïnterviewde gemeenten en waterschappen is de achterstand in baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied ingelopen. Subbied is daarbij van (grote) invloed geweest. Het zijn indicaties voor de huidige borging van baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied.

Uit de analyse van de baggerplannen blijkt dat driekwart van de gemeenten en waterschappen waarvan het baggerplan is opgevraagd, een baggerplan heeft⁴). Van het overige kwart heeft circa 10% geen baggerplan en is circa 5% bezig een baggerplan op te stellen; van de overige circa 10% hebben wij geen gegevens kunnen achterhalen.

Opvallend is dat de gemeenten en waterschappen die geen subsidie hebben aangevraagd in verhouding vaker geen baggerplan hebben. Dit is een indicatie dat bij deze gemeenten en waterschappen de borging van baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied minder goed is, maar ook dat de Tijdelijke regeling eenmalige subsidie baggerplannen bebouwd gebied en Subbied een positieve invloed hebben. Dit laatste blijkt ook uit de interviews; meerdere geïnterviewden hebben bevestigd dat zij eerst geen baggerplan hadden.

Het is overigens niet zo dat de gemeenten en waterschappen die geen subsidie hebben aangevraagd per definitie geen baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied uitvoeren. Zo zijn twee geïnterviewde gemeenten die geen subsidie hebben aangevraagd, samen met het waterschap en de provincie aan de slag gegaan.

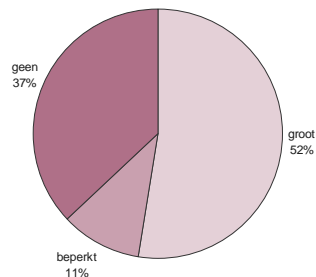
In figuur 4 is weergegeven bij welk deel van de geïnterviewde gemeenten en waterschappen de achterstand in baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied is ingelopen, deels is ingelopen of nog niet is ingelopen. Bij circa tweederde van deze gemeenten en waterschappen is de achterstand daadwerkelijk ingelopen.



Figuur 4 Inlopen achterstand baggerwerkzaamheden bebouwd gebied

⁴) Van bijna tweederde van deze gemeenten en waterschappen is het baggerplan door henzelf beschikbaar gesteld; dit zijn dus de meest recente baggerplannen. Van ruim eenderde van deze gemeenten en waterschappen is het baggerplan door SenterNovem beschikbaar gesteld; onduidelijk is of dit de meest recente baggerplannen zijn.

In figuur 5 is weergegeven wat de invloed is geweest van Subbid op het inlopen van de achterstand in baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied. Bij ruim de helft van de geïnterviewde gemeenten en waterschappen is Subbid van grote invloed geweest; gecorrigeerd voor de groep 'niet aangevraagd' is Subbid bij circa tweederde van deze gemeenten en waterschappen van grote invloed geweest. Opvallend is evenwel dat bij ruim eenderde van de geïnterviewde gemeenten en waterschappen waarvan de aanvraag is gehonoreerd, Subbid een beperkte of geen invloed heeft gehad op het inlopen van de achterstand⁵).



Figuur 5 Invloed Subbid op inlopen achterstand baggerwerkzaamheden bebouwd gebied

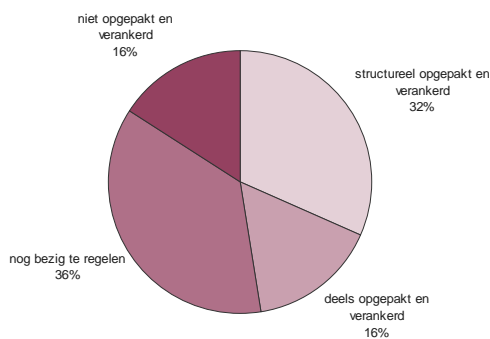
3.2.2 Toekomstige borging

Bij eenderde van de geïnterviewde gemeenten en waterschappen zijn baggerwerkzaamheden structureel opgepakt en verankerd, bij nog eens een zesde is dit deels het geval. Ruim de helft van de gemeenten en waterschappen heeft structureel financiële middelen gereserveerd. Er zijn geen opvallende verschillen tussen de groep 'aanvragers' en de groep 'niet aangevraagd' of tussen gemeenten en waterschappen.

⁵) De omvang van de achterstand in baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied die met Subbid wordt ingelopen, bedraagt op basis van de uitvoeringsplannen 10,9 miljoen kubieke meter. Omdat blijkt dat de omvang van de achterstand in baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied in de praktijk veelal minder is dan ingeschat (zie paragraaf 3.4), is deze 10,9 miljoen kubieke meter waarschijnlijk ook te hoog ingeschat. Hoeveel te hoog precies kan nog niet worden aangegeven; op dit moment is 6,6 miljoen kubieke meter gebaggerd.

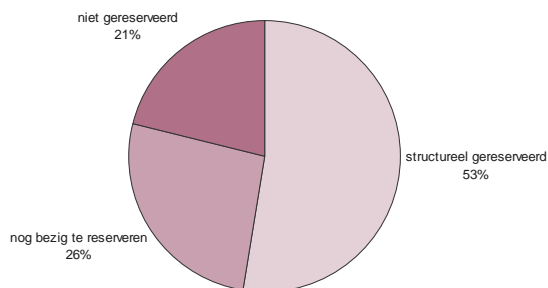
Uit de analyse van de baggerplannen blijkt dat ongeveer de helft van deze plannen een looptijd heeft van 5 tot 10 jaar, ruim een kwart van de baggerplannen heeft een looptijd korter dan 5 jaar (kortste looptijd is 1 jaar, langste looptijd is 25 jaar). Bij de gemeenten en waterschappen die een baggerplan hebben zijn de baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied dus gepland. Het is echter de vraag in hoeverre baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied ook na het aflopen van de baggerplannen worden opgepakt. In de eindevaluatie Subbied is deze vraag in de interviews aan de orde gesteld.

In figuur 6 is weergegeven bij welk deel van de geïnterviewde gemeenten en waterschappen baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied structureel zijn opgepakt en verankerd in reguliere beheeractiviteiten. Bij circa eenderde van deze gemeenten en waterschappen zijn baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied structureel opgepakt en verankerd, bij nog eens circa een zesde is dit deels het geval. Opvallend is dat er geen verschil lijkt te zijn tussen de drie groepen geïnterviewde gemeenten en waterschappen.



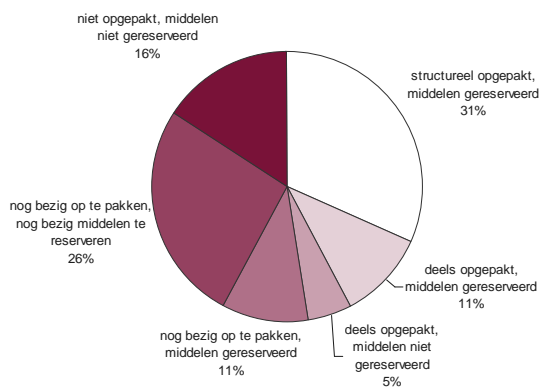
Figuur 6 Structurele borging baggerwerkzaamheden bebouwd gebied

In figuur 7 is weergegeven welk deel van de geïnterviewde gemeenten en waterschappen structureel financiële middelen heeft gereserveerd voor baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied. Ruim de helft van deze gemeenten en waterschappen heeft structureel financiële middelen gereserveerd, nog eens circa een kwart van de gemeenten en waterschappen is bezig om financiële middelen te reserveren. Opvallend is dat er geen verschil lijkt te zijn tussen de drie groepen geïnterviewde gemeenten en waterschappen. Ook ruim de helft van de geïnterviewde gemeenten en waterschappen waarvan de aanvraag is gehonoreerd, is nog bezig om structureel financiële middelen te reserveren of heeft financiële middelen niet structureel gereserveerd.



Figuur 7 Structurele reservering financiële middelen voor baggerwerkzaamheden bebouwd gebied

In figuur 8 zijn deze gegevens gecombineerd, en is weergegeven bij welk deel van de geïnterviewde gemeenten en waterschappen baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied structureel zijn opgepakt en verankerd én structureel financiële middelen zijn gereserveerd.



Figuur 8 Structurele borging in combinatie met structurele reservering financiële middelen voor baggerwerkzaamheden bebouwd gebied

Uit figuur 8 blijkt dat bij circa eenderde van de geïnterviewde gemeenten en waterschappen baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied structureel zijn opgepakt en verankerd én structureel financiële middelen zijn gereserveerd. Circa een kwart is hiermee nog bezig. Hiertoe behoren de gemeenten en waterschappen die bijvoorbeeld aangeven: “Het plan is om volgend jaar een nieuw baggerplan op te stellen voor 2012-2022, zodat ook voor de werkzaamheden na 2012 financiële middelen gereserveerd kunnen worden” of “We zijn nu bezig met een nieuw plan, dat loopt tot 2015 (...). Bij het plan hoort financiële dekking.”

Er zijn geen opvallende verschillen tussen de groep ‘aanvragers’ en de groep ‘niet aangevraagd’ of tussen gemeenten en waterschappen. Wel blijkt er een verschil te zijn in de wijze waarop de verankering wordt geregeld. Gemeenten geven relatief vaker aan nieuwe plannen te gaan opstellen, waterschappen geven relatief vaker aan baggerwerkzaamheden mee te (gaan) nemen in de reguliere beheeractiviteiten.

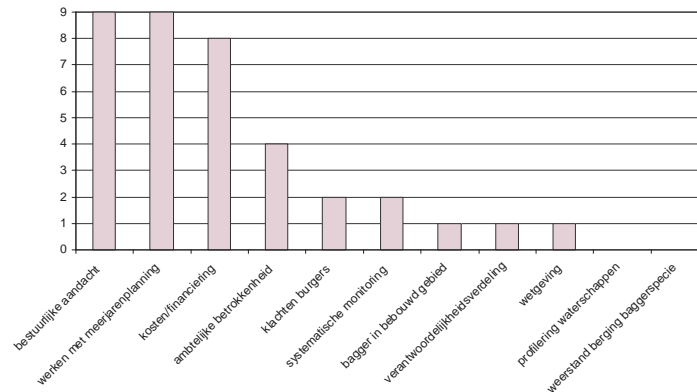
3.3 Bepalende factoren structurele borging

De belangrijkste factoren voor een structurele (toekomstige) borging van baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied zijn: bestuurlijke aandacht, werken met meerjarenplanning en kosten/financiering.

Uit paragraaf 3.2 blijkt dat er substantiële verschillen zijn tussen de geïnterviewde gemeenten en waterschappen in het structureel oppakken en verankeren van baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied. Hoe zijn deze verschillen te verklaren?

Uit de interviews komt een groot aantal factoren naar voren die de borging van baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied mede bepalen. Bestuurlijke aandacht en kosten/financiering zijn vaak genoemd. Ook zijn soms factoren genoemd die niet zozeer op de borging van baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied betrekking hebben, maar op de uitvoering ervan. In de workshop zijn al deze factoren gescoord. Drie factoren springen er na een prioritering in de workshop uit: bestuurlijke aandacht, werken met meerjarenplanning en kosten/financiering (zie figuur 9)⁶).

⁶) De (13) deelnemers aan de workshop konden de factoren eventueel eerst aanvullen en daarna scoren. Elke deelnemer kreeg 3 punten die hij/zij kon geven aan één of meer (maximaal drie dus) factoren.



Figuur 9 Belang factoren structureel oppakken en verankeren

3.3.1 Bestuurlijke aandacht in combinatie met kosten/financiering

Twee factoren die eruit springen en die met elkaar samenhangen zijn bestuurlijke aandacht en kosten/financiering. Kosten/financiering is een bepalende factor voor de borging van baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied vanwege de relatief hoge kosten van baggerwerkzaamheden in relatie tot het resultaat dat weinig zichtbaar is. “Je merkt niks van baggeren, totdat het mis is”, aldus een geïnterviewde.

Dit maakt dat bestuurders baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied niet altijd als prioriteit zien. Gebrek aan bestuurlijke aandacht lijkt vooral bij gemeenten een probleem te zijn. Dit is te verklaren doordat beheer en onderhoud van wateren voor gemeenten een van de vele taken is, maar voor waterschappen een kerntaak. Verschillende geïnterviewden gaven aan dat wanneer een gemeentelijke bestuurder moet kiezen tussen bijvoorbeeld het opknappen van een school en het baggeren van een sloot de keuze sneller op het eerste valt. Bestuurders kunnen niet met het onderwerp scoren, zo is herhaaldelijk aangegeven: “Baggeren levert geen stemmen op.”

Het gevolg van een gebrek aan bestuurlijke aandacht is dat er onvoldoende financiële middelen voor baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied worden gereserveerd. Bestuurlijke aandacht is, zo geven geïnterviewden aan, daarom van essentieel belang:

- “Ten eerste moet er prioriteit voor zijn op bestuurlijk niveau. Pas dan worden er mensen en middelen voor baggeren vrijgemaakt en wordt er onderling overleg gevoerd”
- “Het gaat er uiteindelijk om dat er bestuurlijke aandacht voor is, dan volgen de middelen vanzelf”
- “Met name de combinatie gebrek aan bestuurlijke aandacht en hierdoor een gebrek aan financiële middelen zijn belangrijke factoren (...).”

Geïnterviewden geven aan dat wanneer wateren een belangrijke (economische) functie hebben in een stedelijk gebied, er meer bestuurlijke aandacht is. Zo is het voor wateren met een nautische functie makkelijker om financiële middelen te reserveren.

3.3.2 *Werken met meerjarenplanning*

Een derde factor die eruit springt is het werken met een meerjarenplanning. Het werken met een meerjarenplanning is een bepalende factor voor de borging van baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied, juist omdat bestuurlijke aandacht een probleem is. Uit de workshop blijkt dat alle deelnemers het eens zijn met de stelling: “Baggeren in bebouwd gebied is geen ‘sexy’ onderwerp, daarom is het juist belangrijk om het te verankeren in het reguliere beheer en onderhoud.” Tegelijkertijd zijn baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied nog niet bij alle deelnemers daadwerkelijk verankerd in het reguliere beheer en onderhoud. Het werken met een meerjarenplanning betekent dat ook voor een langere periode financiële middelen kunnen worden gereserveerd. Uit de interviews blijkt dat wanneer elk jaar opnieuw financiële middelen moeten worden gereserveerd dit altijd moeilijk is, leidt tot uitstel of soms zelfs afstel. Bovendien helpt het werken met een meerjarenplanning gemeenten om tijdig in te spelen op hun ontvangstplicht (afzet van baggerspecie). Uit de workshop blijkt dat bergingscapaciteit geen probleem meer is, maar wel tijdig geregeld moet worden.

3.3.3 *Overige factoren*

Naast de drie factoren die eruit springen en bepalend zijn voor de borging van baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied, speelt nog een aantal factoren een rol bij de borging van baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied:

- *Ambtelijke betrokkenheid*

Omdat bestuurlijke aandacht soms een probleem is, is ambtelijke betrokkenheid des te belangrijker. Ambtenaren kunnen baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied bestuurlijk onder de aandacht brengen, maar vooral ‘in stilte veel goeds doen’. Denk aan het opstellen van een meerjarenplanning en het organiseren van de uitvoering van baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied. Wij hebben meerdere betrokken ambtenaren gesproken die zich persoonlijk verantwoordelijk voelen voor het goed oppakken van baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied.

Uit de interviews blijkt dat personele wisselingen ertoe kunnen leiden dat baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied niet worden opgepakt. Met andere woorden: of baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied worden opgepakt hangt ook sterk af van de betrokkenheid en kennis van de persoon die er verantwoordelijk voor is.

Zo gaf een geïnterviewde aan: “Voor de reorganisatie drie jaar geleden was het beheersgebied opgedeeld in drie gebieden, met voor ieder gebied een verantwoordelijke persoon. Toen waren er goede contacten met gemeentelijke ambtenaren. Maar deze personen zijn na de reorganisatie een andere functie gaan vervullen, waardoor de contacten die er waren zijn verdwenen.” Voorwaarde is verder dat er voldoende capaciteit is. Dit blijkt in de praktijk nog wel eens een probleem te zijn. Vooral bij kleine gemeenten, volgens meerdere geïnterviewde waterschappen. Overigens is ook de bestuurlijke aandacht volgens deze waterschappen vooral bij kleine gemeenten vaker een probleem.

- *Klachten burgers en weerstand berging baggerspecie*

Klachten van burgers werken zowel versnellend als vertragend. Versnellend omdat soms pas bij klachten van burgers baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied worden opgepakt. Een geïnterviewde verwoordt het treffend: “Politieke aandacht in de raad begint pas als burgers klagen dat er geen schone vijvers meer zijn.”

Vertragend omdat veel burgers het beeld hebben dat bagger stinkt en gevaarlijk is: “Zeker wanneer er bij saneringsmaatregelen mannen in witte pakken rondlopen.” Dit weerhoudt gemeenten nog wel eens om baggerwerkzaamheden uit te voeren. Een geïnterviewde stelt: “Bij burgers leeft het beeld dat bagger stinkt en gevaarlijk is. En wanneer hierover geklaagd wordt, is de gemeentelijke politiek hier vaak gevoelig voor. Gemeenten zouden zich er juist voor moeten inspannen om uit te dragen dat dit beeld niet klopt.”

Klachten van burgers, al dan niet verenigd in bijvoorbeeld natuurorganisaties, werken ook vertragend in de uitvoering van baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied: “Deze organisaties komen vaak in opstand wanneer er gebaggerd wordt en roepen dan dat er vogels worden gedood of nesten worden verwijderd. Dit is onjuist, maar omdat de media niet worden geschuwd zorgt dit er nogal eens voor dat er ophef ontstaat en werkzaamheden moeten worden stilgelegd.”

En regelmatig bestaat er weerstand tegen de berging van baggerspecie. Een geïnterviewde stelt: “Bagger wordt vaak gezien als afval. Wanneer er een depot wordt aangelegd staat de buurt vaak op zijn achterste benen.” Maar, zo stellen meerdere betrokkenen, gemeenten zouden zich sterker mogen inspannen om op tijd bergingscapaciteit te regelen. Het bestemmingsplan biedt hier de mogelijkheid toe.

- *Systematische monitoring en bagger in bebouwd gebied*

Een factor die niet vaak is genoemd, maar die wel een rol speelt is dat ook in de toekomst baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied zullen moeten worden uitgevoerd. Een systematische monitoring van de onderhoudstoestand van de wateren, afgestemd op de functie van de wateren, hoort hierbij.

- *Verantwoordelijkheidsverdeling*

Daar waar de verdeling van taken en verantwoordelijkheden duidelijk is geregeld, worden baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied beter opgepakt (zie paragraaf 3.1).

- *Wetgeving*

Genoemde wet- en regelgeving die een rol speelt:

- . *Besluit bodemkwaliteit*; het Besluit bodemkwaliteit vergemakkelijkt het uitvoeren van baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied. Met deze nieuwe regelgeving zijn de toepassingsmogelijkheden van baggerspecie verruimd. “Het is een verlichting dat de wetgeving is versoepeld”, aldus een geïnterviewde. Een geïnterviewd waterschap heeft de milieudienst ingeschakeld om de verruimde toepassingsmogelijkheden bij gemeenten onder de aandacht te brengen, zodat gemeenten nuttige toepassingsmogelijkheden kunnen zoeken en werk met werk kan worden gemaakt. Een kanttekening die genoemd is, is dat het in kleine gemeenten vaak lastig is om toepassingsmogelijkheden voor licht verontreinigd slib te vinden (te klein volume).
- . *Flora- en faunawetgeving*; de Flora- en faunawetgeving bemoeilijkt het uitvoeren van baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied. Op basis van deze wetgeving mag er in bepaalde periodes (zoals het broedseizoen) niet gebaggerd worden. Vooral in de beginperiode van Subbied heeft de Flora- en faunawetgeving vertragend gewerkt in de uitvoering van baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied. Oorzaak was dat er een ontheffing moest worden aangevraagd bij het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Door het grote aantal aanvragen (per project is een ontheffing nodig) kostte de verwerking daarvan veel tijd. Op initiatief van de waterschappen is er nu een gedragscode opgesteld, zodat in veel (onderhouds)situaties geen ontheffing meer nodig is. Deze gedragscode is goedgekeurd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- . *Kaderrichtlijn water*; de Kaderrichtlijn water regelt het op orde brengen van het watersysteem. Op basis van deze regelgeving worden stroomgebiedbeheersplannen opgesteld, met maatregelen tot 2015 om aan de eisen op het gebied van chemische en ecologische kwaliteit te voldoen. Waterschappen maken hierover afspraken met gemeenten. Dit stimuleert ook het maken van afspraken over baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied, zo blijkt uit de interviews: “De Kaderrichtlijn water heeft er toe geleid dat er afspraken zijn gemaakt en zijn vastgelegd in een waterplan, op basis waarvan er nu vijvers gebaggerd worden” en “We zijn met het waterschap voor de Kaderrichtlijn water een intensief traject gestart in 2007. We hebben afspraken gemaakt over hoe we aan de doelstellingen willen voldoen en wie wat doet. Voor de gemeente was er een ambtelijke Waterambassadeur, die zich fulltime voor de richtlijn inzet. Hij heeft zich indirect voor het baggeren ingezet”.

- . *Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten*; de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten kan het uitvoeren van baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied bemoeilijken. Op basis van deze wetgeving is het verplicht om vooraf kabels en leidingen te lokaliseren. In de praktijk blijken de kaarten van met daarop de kabels en leidingen niet altijd te kloppen, wat er soms toe leidt dat kabels en leidingen worden stukgetrokken.
- *Profilering waterschappen*
Een factor die niet vaak is genoemd, maar die wel een rol kan spelen, is de wens van waterschappen om zich nadrukkelijk in stedelijk gebied te profileren.

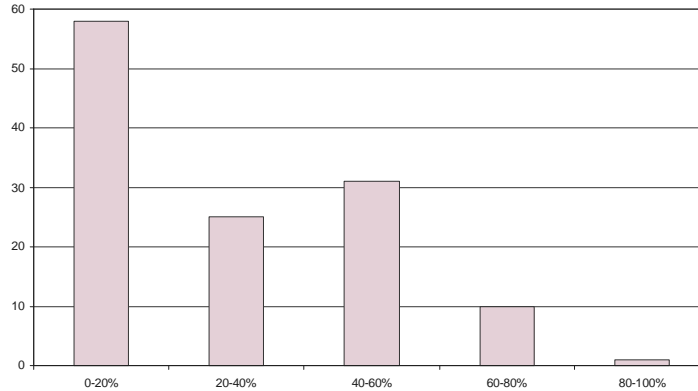
Opvallend is dat een tekort aan bestemmingsmogelijkheden geen probleem meer lijkt te zijn, terwijl dit nog wel een belangrijke oorzaak was voor het ontstaan van een achterstand in het uitvoeren van baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied (zie paragraaf 2.1). Hiervoor zijn verschillende verklaringen genoemd. De verruiming van de toepassingsmogelijkheden (Besluit bodemkwaliteit) maakt het eenvoudiger om schone tot matig verontreinigde baggerspecie te bergen of toe te passen. Ook zijn er nu voldoende private depots en zijn de Rijksdepots deels opengesteld voor zwaarder verontreinigde baggerspecie. Wel blijft het van belang om tijdig in te spelen op de afzet van baggerspecie en bergingscapaciteit te regelen. Daarnaast blijkt de omvang van de achterstand in baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied simpelweg minder groot dan eerder ingeschat (Tienjarens scenario Waterbodems).

3.4 Oorzaken vrijval

De belangrijkste oorzaken van de forse vrijval in sommige projecten zijn de vormgeving van Subbied (subsidieplafond in combinatie met gevolgde procedure), een verkeerde inschatting van de omvang van de achterstand in baggerwerkzaamheden, en het deels niet uitvoeren van ingediende baggerplannen.

Sommige projecten kennen een forse vrijval die in enkele gevallen oploopt tot enkele miljoenen euro's voor een gemeente of waterschap. Het gemiddelde vrijvalpercentage bedraagt op basis van ruim driekwart afgeronde subsidies circa 35%. In figuur 10 is ter illustratie het aantal projecten weergegeven met een vrijval tussen de 0 en 20%, 20 en 40%, etc.

In totaal bedraagt de vrijval op basis van ruim driekwart afgeronde subsidies circa € 32,3 mln. Omdat SenterNovem de vrijval in 2005 zag aankomen, heeft SenterNovem in 2006 de subsidie aan een aantal gemeenten en waterschappen in overleg naar beneden bijgesteld (na 2006 was dit niet meer mogelijk). Hierdoor kwam een aantal andere gemeenten en waterschappen alsnog in aanmerking voor een subsidie (totaal voor circa € 13,6 mln.) en valt de vrijval in totaal dus lager uit (bron: SenterNovem).



Figuur 10 Vrijval projecten (bron: SenterNovem)

Uit de interviews blijkt dat de belangrijkste oorzaken van de forse vrijval in sommige projecten zijn:

- *Vormgeving Subbied (subsidieplafond in combinatie met gevolgde procedure)*

Op de aanvragen is in volgorde van ontvangst beslist. Dit principe van ‘wie het eerst komt, wie het eerst maalt’ maakt dat gemeenten en waterschappen zo snel mogelijk subsidie hebben aangevraagd. De vrees was namelijk dat het budget onvoldoende zou zijn, waardoor men niet voor subsidie in aanmerking zou komen: “De aanvraag moest snel, want iedereen zag aankomen dat de regeling overtekend zou worden.” Dit had tot gevolg dat veel gemeenten en waterschappen hun aanvraag ‘quick and dirty’ hebben opgesteld, waarbij veelal een zekerheidsmarge is ingebouwd.

- *Verkeerde inschatting omvang achterstand in baggerwerkzaamheden*

De omvang van de achterstand in baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied is in veel aanvragen verkeerd ingeschat. In de praktijk blijkt het veelal om minder kubieke meters te gaan dan ingeschat. Oorzaak hiervan is, zo blijkt uit de interviews, dat de aanvragen vaak gebaseerd zijn op grove metingen. Bij het aanbesteden is er nauwkeuriger gemeten; vaak leidde dit tot een neerwaartse bijstelling. Ook blijkt de baggerspecie vaak minder sterk verontreinigd, waardoor de kosten lager uitvallen.

Deze verkeerde inschattingen wijzen er ook op dat er een gebrek aan kennis en ervaring was met baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied, ook bij de ingenieursbureaus die vaak zijn gevraagd om de baggerplannen op te stellen.

- *Deels niet uitvoeren van ingediende baggerplannen*
Niet alleen blijkt de omvang van de achterstand in baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied vaak verkeerd te zijn ingeschat, deels worden de ingediende baggerplannen ook niet uitgevoerd. Redenen hiervoor zijn soms obstakels in de uitvoering van baggerwerkzaamheden, maar bij sommige gemeenten en waterschappen ook het te laat starten met de voorbereiding en uitvoering door gebrek aan capaciteit. Ook zijn er projecten waarvoor gemeenten (en waterschappen) het eigen deel van de financiering niet op tijd rond krijgen.

Andere oorzaken die zijn genoemd zijn:

- *meevallers bij de aanbesteding*; als gevolg van gunstige marktomstandigheden zijn er regelmatig meevallers bij de aanbesteding van baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied. Zo gaf een geïnterviewde aan: “De verwachting die er bij de aanvragers heerste was dat aannemers hun prijzen zouden verhogen door de grote vraag die op hen af zou gaan komen. Hierdoor is er vaak een hogere inschatting van de kosten gemaakt. Maar in de praktijk bleek dit niet het geval, met grote meevallers als gevolg”.
Soms zijn er ook meevallers bij de aanbesteding van baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied door innovatief aan te besteden, waarbij niet het project maar het proces centraal stond
- *andere subsidies*; gemeenten en waterschappen hebben soms ook andere subsidies ontvangen. Genoemd zijn subsidies op basis van de Wet bodembescherming (Wwb-gelden), ten behoeve van gebiedsontwikkeling en Quick Wins binnenhavens.

4 Conclusies

In dit hoofdstuk presenteren wij onze conclusies, aan de hand van het doel van de eindevaluatie Subbied. Ook formuleren wij een aantal lessen voor de toekomst, gericht op het structureel oppakken en verankeren van baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied.

4.1 Conclusie 1: baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied zijn nog niet overal structureel opgepakt en verankerd

Het eerste doel van de eindevaluatie Subbied is het geven van een antwoord op de vraag of baggeren in bebouwd gebied en in gemeentelijk vaarwater nu structureel is opgepakt en is verankerd in de reguliere beheeractiviteiten van gemeenten en waterschappen.

Wij concluderen dat baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied in toenemende mate structureel worden opgepakt en zijn verankerd. Voor de Tijdelijke regeling eenmalige subsidies baggerplannen bebouwd gebied en Subbied hadden gemeenten en waterschappen veelal geen baggerplannen voor bebouwd (stedelijk) gebied. Hier hebben deze regelingen verandering in gebracht. Bij circa eenderde van de geïnterviewde gemeenten en waterschappen zijn baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied nu structureel opgepakt en verankerd én zijn hier structureel financiële middelen voor gereserveerd. Circa een kwart is hiermee nog bezig. Het besef bij gemeenten en waterschappen dat het uitvoeren van baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied een verantwoordelijkheid is die beter moet worden opgepakt en verankerd is dus gegroeid. Geen van de geïnterviewden heeft aangegeven het belang ervan niet te onderschrijven.

Het uitvoeren van baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied is echter nog niet bij alle gemeenten en waterschappen structureel geregeld. Belangrijkste oorzaken zijn een gebrek aan bestuurlijke aandacht, het niet werken met een meerjarenplanning en onvoldoende financiële middelen. Lastig zijn de relatief hoge kosten van baggerwerkzaamheden in relatie tot het resultaat dat weinig zichtbaar is. Dit maakt dat bestuurders baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied niet altijd als prioriteit zien.

Bemoedigend is dat veel van deze gemeenten en waterschappen bezig zijn het te regelen, zowel wat betreft het structureel oppakken en verankeren in reguliere beheeractiviteiten als wat betreft het structureel reserveren van financiële middelen. Ook vinden er gesprekken plaats om de verdeling van taken en verantwoordelijkheden voor baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied tussen gemeenten en waterschappen te verduidelijken. De toekomst zal echter moeten uitwijzen of dit voldoende is en er niet opnieuw deels achterstanden in baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied ontstaan.

4.2 **Conclusie 2: Subbied heeft samenwerking tussen gemeenten en waterschappen bevorderd**

Het tweede doel van de eindevaluatie Subbied is het geven van een antwoord op de vraag welke effecten Subbied heeft gehad op de samenwerking tussen gemeenten en waterschappen.

Wij concluderen dat Subbied de samenwerking tussen gemeenten en waterschappen heeft bevorderd. Bij de helft van de geïnterviewde gemeenten en waterschappen is Subbied van grote invloed geweest op de samenwerking. Veelal gaat de samenwerking verder dan informatie-uitwisseling. Denk aan het opstellen van een gezamenlijk afsprakenkader met een verdeling van taken en financiën, het op elkaar afstemmen van de planning of het gezamenlijk aanbesteden van baggerwerkzaamheden met gedeeld opdrachtgeverschap. Andere wijzen van samenwerking zijn het samen onderzoek doen naar de onderhoudstoestand van de wateren, het voeren van periodiek overleg en het meenemen van elkaars wateren wanneer aanliggende wateren gebaggerd worden.

Een aantal gemeenten en waterschappen werkte al samen voor Subbied. De Tijdelijke regeling eenmalige subsidies baggerplannen bebouwd gebied was hierbij van invloed. Voor deze gemeenten en waterschappen heeft Subbied veelal gezorgd voor een continuering en verdere intensivering van de samenwerking.

4.3 **Lessen voor de toekomst**

Wij sluiten af met enkele lessen voor de toekomst, zowel voor de bevordering van de borging van baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied als voor de vormgeving van soortgelijke subsidieregelingen als Subbied. Diverse suggesties hiervoor zijn aangedragen in de interviews en de workshop.

4.3.1 *Bevordering borging*

De conclusie is dat baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied nog niet overal structureel zijn opgepakt en verankerd. Hierbij speelt een aantal factoren een rol. Welke aanknopingspunten zijn er voor verbetering?

Stimulerende rol waterschappen

Een bepalende factor is de bestuurlijke aandacht, die soms een probleem is. Het gevolg van een gebrek aan bestuurlijke aandacht is dat er onvoldoende financiële middelen voor baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied worden gereserveerd. Het bevorderen van bestuurlijke aandacht is dus een belangrijk aanknopingspunt voor verbetering. Maar hoe?

Zoals eerder opgemerkt lijkt het gebrek aan bestuurlijke aandacht vooral bij gemeenten een probleem te zijn. Omdat beheer en onderhoud van wateren tot de kerntaken van waterschappen behoort, heeft het hier vanzelfsprekend ook meer bestuurlijke prioriteit. Samenwerking kan er daarom toe leiden dat baggeren ook bij gemeenten sterker onder de aandacht komt. Concreet kunnen ambtenaren deze samenwerking opzoeken, om zo te stimuleren dat ook bestuurders met elkaar in contact komen. Ook kunnen bestuurders van waterschappen gemeenten op hun verantwoordelijkheden aanspreken of in gesprek gaan over de overdracht van taken en bevoegdheden voor baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied.

Subbied laat mooie voorbeelden zien van waterschappen die het voortouw nemen en gemeenten stimuleren om baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied op te pakken. Ook zijn er waterschappen die gemeenten er per brief op wijzen dat er een jaar later gebaggerd dient te worden, zodat hier middelen voor worden gereserveerd en er een bestemming wordt gezocht. Het zou bevorderend werken als waterschappen deze rol in de toekomst sterker op zich nemen. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat zou waterschappen hiertoe kunnen oproepen in het Nationaal Wateroverleg.

Box 2 Mooi voorbeeld van een waterschap dat het voortouw neemt

Een mooi voorbeeld van een waterschap dat het voortouw neemt, is het Waterschap Regge en Dinkel. Na in 2001 en 2002 per gemeente een inventarisatie was gemaakt van de hoeveelheid vervuilde bagger, kwam het waterschap tot de conclusie dat er een forse achterstand was ontstaan. Toen Subbied werd aangekondigd, benaderde het waterschap alle gemeenten in haar beheersgebied om de baggeropgave gezamenlijk op te pakken. Tien gemeenten deden mee en er werd een gezamenlijke aanvraag ingediend. De 45 projecten zijn vervolgens ook gezamenlijk uitgevoerd, wat ertoe heeft geleid dat het leeuwendeel van de achterstanden zijn ingelopen.

Werk met meerjarenbudgetten

Uiteindelijk zouden baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied minder afhankelijk moeten zijn van de mate van bestuurlijke aandacht. Daarom verdient het aanbeveling baggerwerkzaamheden niet projectmatig te organiseren, maar een meerjarenplanning op te stellen met hieraan gekoppeld meerjarenbudgetten. Zo wordt voorkomen dat er steeds opnieuw een discussie moet plaatsvinden over nut en noodzaak van baggeren en het al dan niet beschikbaar stellen van middelen. Deelnemers aan de workshop zagen dit als een van de meest belangrijke aanknopingspunten voor verbetering.

Communiceer over nut en noodzaak

Klachten van burgers kunnen vertragend werken. Het verbeteren van het imago van baggeren, door het nut en de noodzaak ervan beter uit te dragen, wordt door betrokkenen dan ook als een ander belangrijkste aanknopingspunt voor verbetering gezien. “Breng de positieve gevolgen van baggeren in beeld: mooier en schoner water en ontwikkelingen op het gebied van ecologie”, aldus een deelnemer aan de workshop.

Een mooie manier om nut en noodzaak van baggeren inzichtelijk te maken is het visueel maken van de resultaten. Subbied laat een mooi voorbeeld zien waarin een film is gemaakt om voor bestuurders inzichtelijk te maken wat baggeren oplevert: één filmpje met de stand van zaken voordat er werd gebaggerd en één filmpje waarin te zien is hoe het er nu, na het inlopen van de achterstand voor staat. Dit maakt in een keer duidelijk waar je het voor doet.

Ook is het van belang dat baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied vroegtijdig worden aangekondigd en hinder voor de omgeving zo veel als mogelijk voorkomen wordt.

Regel het bestemmen van baggerspecie op tijd

Opvallend is dat een tekort aan bestemmingsmogelijkheden geen probleem meer lijkt te zijn, terwijl dit nog wel een belangrijke oorzaak was voor het ontstaan van een achterstand in het uitvoeren van baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied. Hiervoor zijn verschillende verklaringen genoemd. Wel blijft het van belang om tijdig in te spelen op de afzet van baggerspecie en bergingscapaciteit te regelen. Ook is het van belang dat betrokkenen op de hoogte zijn van de verruiming van de toepassingsmogelijkheden (Besluit bodemkwaliteit), wat het eenvoudiger maakt om schone tot matig verontreinigde baggerspecie te bergen of toe te passen.

Gemeenten zouden ook onderling meer kunnen samenwerken bij het bestemmen van baggerspecie.

Overige verbeterpunten

Verbeterpunten die verder door betrokkenen zijn genoemd:

- meer aandacht voor preventieve maatregelen/voorkomen aanwas bagger. Bij de inrichting van de omgeving kan hiermee rekening worden gehouden
- een tweede Subbied-regeling om de overgebleven achterstand in te lopen en zo de overdracht van taken en bevoegdheden voor baggerwerkzaamheden in bebouwd gebied te bevorderen.

4.3.2 *Verbetering vormgeving subsidieregeling*

De vormgeving van Subbied (subsidieplafond in combinatie met gevolgde procedure) is een belangrijke oorzaak van de forse vrijval in sommige projecten. Op de aanvragen is in volgorde van ontvangst beslist. Dit had tot gevolg dat veel gemeenten en waterschappen hun aanvraag ‘quick and dirty’ hebben opgesteld, waarbij veelal een zekerheidsmarge is ingebouwd.

Bij soortgelijke subsidieregeling als Subbied of bij een eventuele tweede Subbied-regeling zou er overwogen kunnen worden een langere looptijd te hanteren, zodat de vrijval veel gemakkelijker kan worden benut voor het uitvoeren van andere projecten. Ook kan overwogen worden om aanvragen strenger te beoordelen, zodat zekerheidsmarges en verkeerde inschattingen kunnen worden gereduceerd.

Literatuurlijst

- Advies en Kenniscentrum Waterbodems (2001), *Bagger in beeld; basisdocument Tienjarensenario Waterbodems*, Utrecht
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005), 'Wijziging Regeling eenmalige uitkering baggerwerkzaamheden bebouwd gebied en Tijdelijke Stimuleringsregeling verwerking baggerspecie', in: *Staatscourant*, 19 juli 2005, nr. 137: 59
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004), 'Wijziging Regeling eenmalige uitkering baggerwerkzaamheden bebouwd gebied en Tijdelijke Stimuleringsregeling verwerking baggerspecie', in: *Staatscourant*, 8 oktober 2004, nr. 194: 9
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2003), 'Regeling eenmalige uitkering baggerwerkzaamheden bebouwd gebied', in: *Staatscourant*, 19 maart 2003, nr. 55: 12
- SenterNovem (2009), *Doelen en onderzoeksvragen eindevaluatie Subbied*, Utrecht
- SenterNovem (2005), *Rapportage evaluatie Subbied*, Utrecht
- Unie van Waterschappen (2008), *Overname stedelijk water en Subbied*, Den Haag
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten & Unie van Waterschappen (2004), *Handreiking stedelijk waterplan VNG en UvW*, Den Haag
- Waterschap Regge en Dinkel (2008), *Det he'w mooi edoan; vier jaar samen baggeren in stedelijk gebied*, Almelo

Twynstra Gudde

Bijlagen

Begeleidingsgroep

Leden begeleidingsgroep

- de heer Evers, Rijkswaterstaat Waterdienst
- de heer Maaskant, ministerie van Verkeer en Waterstaat
- de heer Smeets, SenterNovem.

Bijeenkomsten begeleidingsgroep

De voortgang en de resultaten van de eindevaluatie Subbied is tijdens een aantal bijeenkomsten van de begeleidingsgroep besproken:

- 1 april 2009: bespreken aanpak
- 27 mei 2009: bespreken stand van zaken, eerste bevindingen, en aandachtspunten voor de verdiepingsslag
- 8 juli 2009: bespreken concept rapport.

Lijst geanalyseerde baggerplannen

Groep 'gehonoreerde aanvragen'

Baggerplan beschikbaar

- gemeente Amersfoort
- gemeente Amsterdam, stadsdeel Noord
- gemeente Druten
- gemeente Groningen
- gemeente 's-Hertogenbosch
- gemeente Krimpen aan de IJssel
- gemeente Leek
- gemeente Leiderdorp
- gemeente Lelystad
- gemeente Menaldumadeel
- gemeente Niedorp
- gemeente Pijnacker-Nootdorp
- gemeente Roosendaal
- gemeente Rotterdam
- gemeente Schouwen-Duiveland
- Waterschap Aa en Maas
- Waterschap Brabantse Delta
- Waterschap Noorderzijlvest
- Waterschap Regge en Dinkel.

Baggerplan beschikbaar via SenterNovem

- gemeente Geldermalsen
- gemeente Losser
- gemeente Moordrecht
- gemeente Oss
- gemeente Utrecht
- gemeente Venlo
- gemeente Wieringen
- Waterschap De Groote Waard
- Waterschap Hollands Noorderkwartier
- Waterschap Stichtse Rijnlanden.

Baggerplan niet beschikbaar

- gemeente Wieringermeer
- Waterschap Hollandse Delta
- Waterschap Rijn en IJssel.

Groep ‘afgewezen aanvragen’

Baggerplan beschikbaar

- gemeente Hoogeveen
- gemeente Pekela
- gemeente Skarsterlân
- Hoogheemraadschap van Rijnland
- Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard.

Baggerplan beschikbaar via SenterNovem

- gemeente Bergambacht
- gemeente Castricum
- gemeente Drimmelen
- gemeente Zwolle.

Baggerplan niet beschikbaar

- gemeente Nijmegen.

Groep ‘niet aangevraagd’

Baggerplan beschikbaar

- gemeente Dordrecht.
- Waterschap de Dommel.

Baggerplan niet beschikbaar

- gemeente Geldrop-Mierlo
- gemeente Hulst
- gemeente Loenen
- gemeente Maastricht
- gemeente Tilburg
- Waternet
- Waterschap Zeeuws-Vlaanderen
- Waterschap Zuiderzeeland.

Lijst geïnterviewde personen

Groep 'gehonoreerde aanvragen'

Gemeente Amsterdam, stadsdeel Noord (26 april 2009)

- de heer Hoeve
- de heer Mulder.

Gemeente Groningen (4 juni 2009)

- de heer Pestoor.

Gemeente Leek (24 april 2009)

- de heer Boersma.

Gemeente Leiderdorp (8 juni 2009)

- de heer Nottelman.

Gemeente Moordrecht (18 mei 2009)

- de heer Glerum.

Gemeente Pijnacker-Nootdorp (2 juni 2009)

- de heer Nikolic.

Gemeente Rotterdam (13 mei 2009)

- de heer Paling.

Gemeente Schouwen-Duiveland (22 april 2009)

- de heer Verhulst.

Gemeente Utrecht (11 juni 2009)

- de heer Rebergen.

Waterschap Aa en Maas (2 juni 2009)

- de heer Bruggink.

Waterschap Noorderzijlvest (12 juni 2009)

- de heer Van der Ploeg.

Waterschap Regge en Dinkel (27 april 2009)

- de heer De Jong.

Waterschap Rijn en IJssel (11 mei 2009)

- de heer Van der Plicht.

Groep ‘afgewezen aanvragen’

Gemeente Zwolle (18 juni 2009)

- de heer De Beus
- de heer Borgmeier.

Hoogheemraadschap van Rijnland (22 juni 2009)

- de heer Noorlander
- mevrouw Van Veen.

Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard (11 juni 2009)

- de heer Lips
- de heer Maan.

Groep ‘niet aangevraagd’

Gemeente Tilburg (8 juni 2009)

- mevrouw Immenga.

Waternet (23 april 2009)

- de heer Van Vemden.

Waterschap De Dommel (22 juni 2009)

- de heer Van den Broek.

Landelijke partijen

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2 juni 2009)

- de heer Maaskant.

Rijkswaterstaat Waterdienst (6 mei 2009)

- de heer Van Dijk.

SenterNovem (24 april 2009)

- mevrouw De Ruiter
- de heer Smeets.

⁷⁾ Van de groep niet gehonoreerde aanvragen zijn ook gemeente Drimmelen en vervolgens gemeente Langedijk benaderd voor een interview. Deze gemeenten wilden echter niet meewerken aan de eindevaluatie Subbid. Van de groep niet aangevraagd zijn ook gemeente Hilversum en vervolgens gemeente Loenen benaderd voor een interview. Deze gemeenten wilden echter niet zelf meewerken aan de eindevaluatie Subbid, maar verwezen door naar Waternet.

Lijst deelnemers workshop

- de heer Van Dijk, Waterschap Vallei & Eem
- de heer Evers, Rijkswaterstaat Waterdienst
- de heer Fens, gemeente Roosendaal
- de heer Hoeve, gemeente Amsterdam stadsdeel Noord
- de heer De Jong, Waterschap Regge en Dinkel
- de heer Van 't Klooster, gemeente Amersfoort
- de heer Lips, Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard
- de heer Maaskant, ministerie van Verkeer en Waterstaat
- de heer Paling, gemeente Rotterdam
- de heer Pestoor, gemeente Groningen
- de heer Smeets, SenterNovem
- de heer Tichelaar, Waterschap Zuiderzeeland
- de heer Van der Woerd, gemeente Lelystad.

Voorbeeld afsprakenkader

Activiteit	Uitvoerder	Kostenverdeling		Verrekening
		G	W	
Klein onderhoud				
Maaien nat profiel voor waterhuishoudkundige functie, inclusief verwijderen drijfvuil tijdens maaiwerk	G		100%	werkelijk gemaakte kosten
Extra maaien nat profiel en/of maaien droog profiel voor gebruiksfunctie, inclusief verwijderen drijfvuil tijdens maaiwerk	G	100%		n.v.t.
Extra verwijderen drijfvuil	G	50%	50%	werkelijk gemaakte kosten
Afvoer niet verspreidbaar maaisel vrijkomend bij maaien voor waterhuishoudkundige functie	G	50%	50%	werkelijk gemaakte kosten
Afvoer niet verspreidbaar maaisel vrijkomend bij maaien voor gebruiksfunctie	G	100%		n.v.t.
Groot onderhoud				
Baggeren gehele profiel voor waterhuishoudkundige functie inclusief verwijderen gezonken voorwerpen tijdens baggerwerk	W		100%	n.v.t.
Extra verwijderen gezonken voorwerpen	G	50%	50%	werkelijk gemaakte kosten
Afvoer en verwerking bagger vrijkomend bij overstorten (100m aan weerszijden van de overstort)	W	100%		werkelijk gemaakte kosten
Afvoer en verwerking niet verontreinigde, niet verspreidbare bagger, voor zover niet vrijkomend bij overstorten	W	50%	50%	werkelijk gemaakte kosten
Afvoer en verwerking verontreinigde bagger, voor zover niet vrijkomend bij overstorten	W		100%	n.v.t.
<i>Oevers</i>				
In stand houden talud voor waterhuishoudkundige functie	W		100%	n.v.t.
In stand houden talud voor gebruiksfunctie	G	100%		n.v.t.
In stand houden kademuren en duurzame beschoeiingen	G	100%		n.v.t.
Onderhoud natuurvriendelijke oevers met ecologische functie	G/W		100%	werkelijk gemaakte kosten

Twynstra Gudde

Overig				
Opruimen dode en/of zieke vogels en vissen	G	50%	50%	werkelijk gemaakte kosten
Achterstallig onderhoud				
Baggeren incl. verwijderen gezonken voorwerpen en incl. opruimen belemmerin- gen	W	50%	50%	werkelijk gemaakte kosten
Beschoeiingen	W/G	50%	50%	werkelijk gemaakte kosten