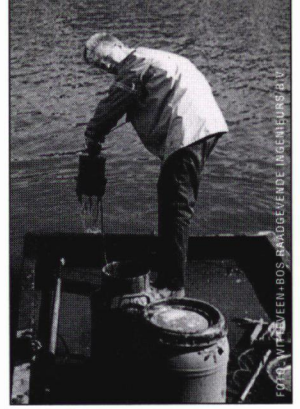




De problematiek van verontreinigde waterbodems vanuit een gemeentelijk perspectief

# Baggeren of doormodderen?

*Bij vervuilde waterbodems denkt men meestal in eerste instantie aan rijkswateren, de grote rivieren die vervuild zijn, en aan waterschappen. Vergeten wordt dan dat gemeenten veel stedelijke watergangen en sierwateren beheren, en daarnaast in veel gevallen ook beheerder zijn van zee-, goederen- en jachthavens. Als beheerder van deze wateren zijn gemeenten verantwoordelijk voor het onderhoudsbaggeren om nautische of waterhuishoudkundige redenen. Deze verantwoordelijkheid dreigt echter een financiële molensteen om de nek van gemeentebesturen te worden, nu het ongeconditioneerd hergebruik van baggerspecie in veel gevallen onmogelijk is geworden als gevolg van de verontreiniging van de waterbodem. Storten, reinigen of anderszins verwerken brengen aanzienlijk meer kosten met zich mee. Omdat de rijksoverheid alleen financiële middelen ter beschikking stelt bij milieu-urgente saneringsgevallen, moeten gemeenten op andere wijze de meerkosten vanwege de verontreiniging van baggerspecie zien te financieren. Overigens hebben ook waterschappen, particuliere beheerders van jachthavens en andere waterbeheerders als provincies en recreatieschappen met deze problematiek te maken.*

*Er was nog niet veel bekend over de aard en omvang van dit onderwaterprobleem bij gemeenten. Ook was niet duidelijk welke (financiële) problemen gemeenten tegenkomen bij het zoeken naar oplossingen. Door middel van onderzoek is voor gemeenten enige helderheid in deze troebele problematiek gebracht. Dit onderzoek is in 1994 uitgevoerd in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), ondersteund door de ministeries van V&W en VROM en de Vereniging van Nederlandse Riviergemeenten.*

*Op basis van dit onderzoek concludeert de VNG dat aanpassing van het beleid onvermijdelijk is indien geen aanvullende financiële middelen ter beschikking komen.*

Hugo Gastkemper en Erik ten Elshof

## Over de auteurs



**Drs. H.J. Gastkemper**  
werkzaam als beleidsmedewerker  
milieu van de VNG.



**Drs. E.J. ten Elshof**  
werkzaam bij SGB0, Onderzoeks- en  
Adviesbureau van de VNG.

## Onderzoeksoepzet

Het onderzoek richtte zich op drie vragen:

- *Wat is de aard en omvang van de vervuiling van gemeentelijke waterbodems?*
- *Welke meerkosten brengt dit probleem voor gemeenten met zich mee?*
- *Welke mogelijkheden en belemmeringen doen zich voor bij financiering van deze kosten door gemeenten?*

Er bevinden zich volgens gegevens van het CBS 445 gemeenten in Nederland met havenfaciliteiten. Deze zijn benaderd door middel van een schriftelijke enquête. Daarnaast bestond het onderzoek uit enkele case-studies, en, met het oog op de financieringsbronnen, uit bureau-studie en interviews met deskundigen.

## Structureel en incidenteel aanbod

Het Beleidsstandpunt Verwijdering baggerspecie onderscheidt Rijkswateren en regionale wateren. Door gemeenten beheerde wateren behoren tot de regionale wateren. Onder regionale wateren vallen tevens de wateren onder beheer van waterschappen, particulieren, recreatieschappen e.d.

Voor de regionale wateren wordt in het Beleidsstandpunt nog uitgegaan van een aanbod van onderhoudsbaggerspecie in de periode 1991-2010 van ruim 200 miljoen m<sup>3</sup> (in situ). Tevens wordt er vanuit gegaan dat meer dan de helft van de specie is verontreinigd (klasse 2, 3 of 4). Bij het opstellen van het Beleidsstandpunt waren nog weinig kwantitatieve gegevens beschikbaar. De onderzoeksresultaten, zoals hieronder weergegeven, geven aan dat de problematiek groter is dan wordt ingeschat in het Beleidsstandpunt.

Gemeenten hebben een beperkt inzicht in de problematiek van de vervuilde baggerspecie: 59% van de geënquêteerde gemeenten geeft aan geen inzicht te hebben op basis van een baggerplan of geanalyseerde monsters. Wel bestaat bij meerdere gemeenten het voornemen nader inzicht te verkrijgen. Op basis van de enquête is een schatting gemaakt van de hoeveelheid baggerspecie die normaal gesproken wordt gebaggerd (structureel aanbod) en de hoeveelheid die gebaggerd dient te worden als gevolg van achterstallig onderhoud of omdat het profiel van een watergang of haven aangepast moet worden (incidenteel aanbod). Voorts is onderscheid gemaakt naar het type water: zeehaven, jachthaven, overige haven, gracht, sierwater, overige stadswater.

Uit het onderzoek blijkt dat het structurele aanbod uit gemeentelijke wateren (excl. zeehavens) per tien jaar tussen de 20 en 30 miljoen m<sup>3</sup> bedraagt. Het overgrote deel van deze onderhoudsspecie valt binnen de vervuilklassen 2 en 3 (ruim 75%).

Daarnaast is er voor gemeenten per 10 jaar nog een structureel aanbod van 120 miljoen m<sup>3</sup> uit zeehavens. De haven van Rotterdam neemt hiervan bijna de helft voor haar rekening.



Wat het incidentele aanbod betreft hebben 123 van de 249 responderende gemeenten (49%) aangegeven dat tussen nu en vijf jaar sprake zal zijn van een incidenteel aanbod aan vervuilde baggerspecie:

- *bij 25% van de gemeenten omdat in de achterliggende jaren verwijdering van het structurele aanbod niet heeft kunnen plaatsvinden;*
- *bij 14% van de gemeenten omdat het profiel van een watergang of haven aangepast moet worden;*
- *bij 10% van de gemeenten om andere redenen.*

Deze gemeenten hebben beperkt inzicht in de omvang van het incidentele aanbod. Op basis van dit beperkte inzicht wordt de omvang van dit incidentele aanbod uit gemeentelijke wateren in heel Nederland tussen de 11 en 30 miljoen m<sup>3</sup> geschat. Voorzover de gemeenten dit aangegeven hebben blijkt het grootste deel van dit incidentele aanbod te vallen in de vervuilklassen 3 en 4.

## De kosten

In het Beleidsstandpunt worden de jaarlijkse kosten voor verwijdering van onderhoudsspecie in regionale wateren in 1993 geschat op 190 miljoen gulden, in 2000 oplopend tot 335 miljoen gulden.

In het onderzoek zijn de aannames omtrent kostprijzen en te verwerken hoeveelheden ontleend aan het Beleidsstandpunt. Mede op basis hiervan zijn de directe meerkosten voor gemeenten vanwege de verontreiniging (excl. zeehavens) als volgt geschat:

- *f 1,7 miljard per 10 jaar voor het structurele aanbod van vervuilde baggerspecie;*
- *f 2,0 miljard voor het incidentele aanbod van vervuilde baggerspecie.*

De meerkosten van vervuilde baggerspecie uit zeehavens bedragen voor gemeenten jaarlijks 136 miljoen gulden. De totale kosten bedragen voor gemeenten de komende 10 jaar zo'n 5 miljard gulden. Zonder vervuiling zouden de kosten niet meer dan 700 miljoen gulden belopen.

## Knelpunten

Veel baggerwerk wordt uitgesteld vanwege de hoogte van de kosten in relatie tot de noodzaak van verwijdering van vervuilde specie. Op de waterbodem richt de verontreiniging immers weinig schade aan; zolang de waterhuishoudkundige of scheepvaartproblemen nog niet onoverkomelijk zijn, worden de prioriteiten elders gelegd. Een ernstig vervuilde bodem onder een woonwijk wordt maatschappelijk minder geaccepteerd dan een even ernstig vervuilde waterbodem in een industriehaven. Ook doen zich gevallen voor waar de vervuilde baggerspecie wel tot ernstige nautische of waterhuishoudkundige problemen leidt, maar waarbij de kosten zo hoog zijn dat evenmin een oplossing gevonden kan worden.

Andere belangrijke redenen waarom de verwijdering van baggerspecie nauwelijks plaatsvindt, zijn uitvoeringsproblemen zoals gebrek aan stort- en verwerkingscapaciteit, onbekendheid met of onzekerheid over huidige en toekomstige normstellingen en procedurele aspecten.

Bij de vertraging van het in uitvoering nemen van baggerwerkzaamheden spelen ook de ophanden zijnde reorganisaties van het waterbeheer een rol, zij het een ondergeschikte. In een aantal gemeenten is de komende jaren sprake van overdracht van het beheer van stedelijke wateren aan de waterkwantiteitsbeheerder. Dit vooruitzicht weerhoudt gemeenten ervan om nu nog grote bedragen uit te trekken voor baggerwerkzaamheden.

## Financieringsbronnen

Onderstaand schema geef een overzicht van de in het onderzoek betrokken financieringsbronnen.

In het analyse-model wordt onderscheid gemaakt tussen 'de vervuiler' en 'de gebruiker'. Bij 'de vervuiler' kan er enerzijds sprake zijn van een directe relatie tussen de vervuilinglocatie en een aanwijsbaar rechtspersoon. In

Schema: in het onderzoek betrokken financieringsbronnen

|                                                                       | Financieringsbron door gemeente<br>beheerd/beïnvloedbaar                                                                                                      | Financieringsbron door anderen<br>beheerd/niet door gemeenten<br>beïnvloedbaar                                                                                                    |
|-----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Bestaande financieringsbron<br/>waarbij 'de vervuiler' betaalt</b> | - kostenverhaal                                                                                                                                               | - Wvo-heffing<br>- milieu-heffingen<br>- bijdragen kwaliteitsbeheer<br>(Wvo-heffing)                                                                                              |
| <b>Bestaande financieringsbron<br/>waarbij 'de gebruiker' betaalt</b> | - gemeentefonds<br>- gemeentelijke belastingen<br>- gemeentelijke bedrijven<br>- specifieke uitkeringen<br>- rioolrechten<br>- haven-, kade- en vaarweggelden | - samenloop onderhoud en sanering<br>- bijdragen kwantiteits-beheer<br>- bijdragen vanuit landinrichting,<br>openluchtrecreatie en toerisme<br>- algemene middelen rijk/provincie |
| <b>Nieuwe financieringsbron waarbij<br/>'de vervuiler' betaalt</b>    |                                                                                                                                                               | - milieuheffingen                                                                                                                                                                 |
| <b>Nieuwe financieringsbron waarbij<br/>'de gebruiker' betaalt</b>    |                                                                                                                                                               | - waterkwaliteitsomslag<br>- pleziervaartuijgenbelasting<br>- drinkwaterbedrijven<br>- taakbehartiging bodemkwaliteit                                                             |



een dergelijk geval kan kostenverhaal worden toegepast. Anderzijds kan een directe relatie ontbreken of moeilijk traceerbaar zijn. In dat geval wordt het principe 'de vervuiler betaalt' toegepast door middel van milieuheffingen.

'De gebruiker' betaalt het betrokken belang. Dit kan zijn het vaarwegbelang, het waterkwaliteitsbelang en het waterkwantiteitsbelang.

Vervolgens kan nog een onderscheid gemaakt worden tussen direct belanghebbenden en instanties die tot taak hebben voor een bepaald belang zorg te dragen. Bij gemeentelijke wateren is de gemeente in eerste instantie verantwoordelijk voor het onderhoud.

Voorts is in het onderzoek het onderscheid bestaande/nieuwe financieringsbronnen gemaakt, en tevens zijn financieringsbronnen die gemeenten rechtstreeks kunnen beïnvloeden onderscheiden van financieringsbronnen die door anderen worden beheerd. Wat nieuwe financieringsbronnen betreft is het onderzoek beperkt gebleven tot in discussie zijnde financieringsbronnen zoals milieuheffingen en de pleziervaartuitgavenbelasting.

De conclusie ten aanzien van mogelijke financieringsbronnen luidt dat in de huidige praktijk slechts enkele financieringsbronnen relevant zijn als gelet wordt op de omvang van de financieringsbron, en de juridische en politieke beperkingen: algemene middelen van de gemeente en gemeentelijke haven- en liggelden. De extra baggerkosten zijn volstrekt niet door deze middelen te dekken. Nog vrijwel niet gerealiseerd, maar incidenteel en onder voorwaarden mogelijk, zijn bijdragen van andere belanghebbenden. Dit betreft het waterkwaliteitsbeheer, het waterkwantiteitsbeheer, de provinciale bodembeschermingsgelden en bijdragen van drinkwaterproducenten. Deze bieden enig soelaas, maar niet voldoende.

Wat de nieuw te realiseren financieringsbronnen betreft lijken de milieuheffingen en heffingen op vervuulende activiteiten en produkten het meest relevant, dit met het oog op toepassing van het beginsel de vervuiler betaalt. Vanuit dit beginsel dient ook gekeken te worden naar het buitenland, van waaruit het grootste deel van de vervuiling binnenstroomt en neerslaat.

### Beleidsmatige implicaties

Het voorkómen van verontreiniging verdient natuurlijk de voorkeur. Gelet echter op de bestaande verontreiniging en de preventie-inspanningen die worden verricht, moet geconstateerd worden dat zich op basis van het geformuleerde rijksbeleid naast een milieuhygiënisch probleem ook een behoorlijk economisch en waterhuishoudkundig probleem voordoet. Een probleem dat leidt tot gevolgen voor het economisch functioneren van havens en wateroverlast. Zonder bijstelling van dit beleid blijft het doormodderen in plaats van baggeren. De VNG stelt zich op het standpunt dat, binnen milieuhygiënische randvoorwaarden, zoveel mogelijk moet worden gezocht naar mogelijkheden om te baggeren.

Op basis van het onderzoek concluderen wij dat de problematiek voor gemeenten omvangrijker is dan in het Beleidsstandpunt wordt verondersteld. Waarschijnlijk is de problematiek in andere regionale wateren ook groter dan tot nog toe is aangenomen. De financiële consequenties van de gekozen beleidslijn zijn dan aanzienlijk groter dan verwacht.

Daarnaast wordt uit het onderzoek duidelijk dat veel gemeenten niet over de financiële mogelijkheden beschik-

ken om de meerkosten als gevolg van de verontreiniging te kunnen dragen.

Tenslotte kan geconstateerd worden dat, ook al zouden de gemeenten voldoende financiële mogelijkheden hebben, er onvoldoende mogelijkheden voor stort en hergebruik zijn.

Waar ligt nu het omslagpunt bij de keuze tussen milieu en economie? Gemeenten kunnen deze keuze niet elk voor zich maken, evenals gemeenten geen invloed hebben op de oorzaken van de verontreiniging. Als milieuwetgeving dan leidt tot afwenteling van de meerkosten op gemeenten zonder dat deze kosten volledig kunnen worden doorberekend, is er iets mis. Vanuit de VNG wordt daarom aangedrongen op de volgende bijstelling van het rijksbeleid:

- *er zijn aanvullende financiële middelen vanuit het waterkwaliteitsbeheer, het rijk en de vervuiler nodig;*
- *laat de vervuiler meer meebetalen aan de kosten door middel van heffingen op diffuse bronnen, heffingen op puntbronnen, heffingen op vervuulende grondstoffen en produkten, en streef met kracht naar bijdragen uit het buitenland;*
- *zorg voor voldoende stortlocaties, zowel grootschalig als regionaal;*
- *geen verdere inperking van de mogelijkheden tot verspreiding in water en op land;*
- *ontwikkel reinigingstechnieken, maar beperk de verwerking tot betaalbare reinigingstechnieken, dat wil zeggen zandscheiding mits het zand kan worden hergebruikt;*
- *geen heffingen op het storten van niet gereinigde, reinigbare baggerspecie; dit leidt niet tot milieuwinst maar enkel tot vergroting van de financiële problematiek;*
- *sanering is de verantwoordelijkheid van de waterkwaliteitsbeheerder en het rijk; als in het kader van onderhoud saneringsspecie wordt gebaggerd, bepaalt de onderhoudsplichtige waar en in welke mate.*

De VNG heeft deze visie aan het parlement en de betrokken overheden ter kennis gebracht. De VNG concludeert dat, indien geen aanvullende financiële middelen ter beschikking komen, aanpassing van het beleid onvermijdelijk is.

### Literatuur

1. SGB, Onderzoeks- en Adviesbureau van de VNG i.s.m. Ingenieurs- en adviesbureau Kobessen B.V., 'Baggeren of doormodderen', SGB, Den Haag, 1994.
2. Beleidsstandpunt verwijdering baggerspecie, Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23450, nr. 1.