

*Onderzoek  
rekenkamercommissie  
naar kansen baggerbeleid*

# Kansen in het baggerbeleid

## Een quickscan

Rekenkamercommissie waterschap Brabantse Delta



# Inhoudsopgave

<b>1 Inleiding</b>	<b>2</b>
1.1 Context	2
1.2 Doel, centrale onderzoeksvraag en afbakening	3
1.3 Onderzoeksofzet	3
1.4 Leeswijzer	3
<b>2 Bevindingen</b>	<b>6</b>
2.1 Kans 1: Waarde legger in beheer watersysteem	6
2.2 Kans 2: Scherpere definitie baggeren 'op orde'	7
2.3 Kans 3: Baggercyclus gebaseerd op aanwas	7
2.4 Kans 4: Risicogestuurde systeembenadering	8
2.5 Kans 5: Evalueren en verbeteren	9
2.6 Kans 6: Omgevingsmanagement in het baggerproces	9
2.7 Kans 7: Bemonsteringsstrategie	10
2.8 Kans 8: Kosten bemonstering	11
2.9 Kans 9: Landelijke standaardisatie vergoedingen	11
2.10 Kans 10: Criteria voor contractvorm	12
<b>3 Conclusies</b>	<b>13</b>
<b>4 Aanbevelingen</b>	<b>13</b>
<b>Bijlage 1: Geraadpleegde personen</b>	<b>15</b>
<b>Bijlage 2: Geraadpleegde documenten</b>	<b>16</b>
<b>Bijlage 3: Bestuurlijke reactie</b>	<b>17</b>
<b>Bijlage 4: Nawoord rekenkamercommissie</b>	<b>18</b>

# 1 Inleiding

## 1.1 Context

De rekenkamercommissie van waterschap Brabantse Delta wil nader inzicht in de mate waarin het waterschap in zijn baggerbeleid invulling geeft aan landelijk geïdentificeerde kansen.<sup>1</sup> Het gaat onder meer om kansen ten aanzien van de uitgangspunten van de legger, het baggerproces, prestatie-indicatoren en evalueren en verbeteren.

Baggeren is voor een waterschap geen doel op zich, maar een middel om een aantal verschillende doelen in het kader van het waterbeheer te realiseren. Baggeren is daarmee een van de kerntaken van een waterschap. Het baggeren is onder te verdelen in:

- landelijk gebied;
- stedelijk water;
- vaarwegen.

Deze driedeling is ook te herkennen in de uitvoering. De afdeling Onderhoud & Muskusrattenbeheer van het waterschap is in beginsel opdrachtgever van de baggerwerken. Het baggeren in het landelijk gebied is relatief eenvoudig en wordt hetzij door de afdeling Onderhoud zelf gedaan, dan wel door lokale aannemers door middel van bestekken, waarbij de afdeling Onderhoud & Muskusrattenbeheer nauw toezicht houdt op de werkzaamheden.

Voor complexere baggerwerken, zoals in het stedelijk gebied, fungeert de afdeling Onderhoud & Muskusrattenbeheer als opdrachtgever voor de afdeling Ontwerp & Realisatie. Deze afdeling inventariseert de wensen en eisen, laat door een bureau een bestek opstellen en besteedt de werkzaamheden uit aan een aannemer.

Voor vaarwegen speelt de afstemming met de provincie een belangrijke rol. Het waterschap beheert en onderhoudt namelijk circa 70 km aan provinciale vaarwegen in West-Brabant. Bij de vaarwegen is sprake van een achterstand bij het baggeren. Bij de huidige baggerinspanning loopt die achterstand verder op.<sup>2</sup>

De huidige kosten voor baggerprojecten (vaarwegen, stedelijk gebied) variëren jaarlijks tussen de € 1 en € 3,5 miljoen. In 2016 was in de exploitatiebegroting (landelijk gebied) voor het baggeren van waterlopen € 520.000,- opgenomen.

---

<sup>1</sup> Unie van Waterschappen, Bedrijfsvergelijking Baggeren 2015.

<sup>2</sup> Beheerplan baggeren provinciale vaarwegen West-Brabant, Waterschap Brabantse Delta, versie 1, augustus 2016 en Baggeren bij ws. Brabantse Delta, presentatie voor Commissie watersystemen, Jack Rombouts en Hans van Kapel, 10 maart 2017.

De rekenkamercommissie heeft in samenspraak met het algemeen bestuur besloten het onderwerp 'Kansen in het baggerbeleid' als quickscan te onderzoeken. De onderzoekers zijn met een 'birds eye view' aan de slag gegaan. De resultaten zijn opgenomen in deze beknopte rapportage.

## 1.2 Doel, centrale onderzoeksvraag en afbakening

Het **doel** van dit onderzoek is het verstrekken van inzicht aan het algemeen bestuur over de mate waarin waterschap Brabantse Delta invulling geeft aan landelijk gesignaleerde kansen op het gebied van baggerbeleid en -uitvoering.

De door de rekenkamercommissie geformuleerde **centrale onderzoeksvragen** luiden:

- In hoeverre zijn de kansen opgenomen in het rapport Bedrijfsvergelijking Baggeren 2015 van toepassing voor waterschap Brabantse Delta?
- Wat is de stand van zaken bij het waterschap ten aanzien van deze kansen?

Als **afbakening** van deze quickscan hanteren we kansen die zijn benoemd in het rapport Bedrijfsvergelijking Baggeren 2015 van de Unie van Waterschappen. De rekenkamercommissie heeft daaruit een selectie van 10 kansen gemaakt.

## 1.3 Onderzoeksopzet

Aan het eind van dit hoofdstuk is een tabel opgenomen met de conclusies en de kansen zoals die door in de Unie van Waterschappen (UvW) in het rapport Bedrijfsvergelijking Baggeren 2015 zijn geformuleerd. Dit rapport van de UvW is het vertrekpunt voor de quickscan. De rekenkamercommissie heeft op basis daarvan samen met de onderzoekers onderzoeksvragen en een normenkader geformuleerd (zie tabel).

Het onderzoek is gestart met een verkennend gesprek met de afdeling Onderhoud. In dit gesprek is een aantal intern betrokkenen en deskundigen binnen het waterschap aangeduid. De onderzoekers hebben in juni 2017 met deze personen gesprekken gevoerd (zie bijlage 1). Het onderzoek is voor een belangrijk deel gebaseerd op deze gesprekken, aangevuld met een beperkte deskstudy van relevante documenten.

## 1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is per paragraaf een kans en de bevindingen daaromtrent beschreven.

Hoofdstuk 3 bevat de conclusies van deze quickscan.

Omdat het de eerste keer is dat de rekenkamercommissie een onderzoek als quickscan uitvoert, zijn een aantal ervaringen en overwegingen van de onderzoekers opgenomen als afsluiting in het hoofdstuk Conclusies.

Onderwerp en conclusie UvW Norm onderzoekers	Door UvW gesignaleerde kansen	Onderzoeksvragen
<b>Mate van 'op orde zijn'</b>		
<p>Conclusie UvW:<sup>3</sup> De definitie van 'op orde zijn met baggeren' wordt door waterschappen verschillend geïnterpreteerd. (functioneel dan wel conform de legger).</p> <p>Norm: Het waterschap hanteert een duidelijke definitie voor het 'op orde zijn' met baggeren.</p>	Kans 1: Onderzoeken met elkaar welke waarde de legger heeft in het beheer van het watersysteem.	Vraag 1: In hoeverre staat de legger ter discussie binnen waterschap Brabantse Delta?
	Kans 2: Scherper stellen van de definitie van 'wanneer is het baggeren op orde' en aangeven welke prestatie indicatoren hierbij horen.	Vraag 2: Wat is de definitie van het op orde hebben van baggeren en welke prestatie indicatoren horen daarbij?
<b>Ingrijpmoment</b>		
<p>Conclusie UvW:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De bevindingen geven aanleiding tot heroverweging van de uitgangspunten van de legger</li> <li>▪ Alles baggeren volgens de vaste baggercyclus behoort volgens diverse waterschappen tot het verleden.<sup>4</sup></li> </ul> <p>Normen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Het waterschap hanteert een integrale legger (kwantiteit, kwaliteit) met een risicogestuurde component.</li> <li>▪ Het waterschap hanteert een baggerfrequentie die aansluit op de behoefte in de praktijk.</li> </ul>	Kans 3: Baggercyclus afhankelijk maken van de aanwas per waterloop. Tussentijds peilen en daarop de onderhoudscyclus aanpassen kan kostenbesparend zijn.	Vraag 3: In hoeverre baseert waterschap Brabantse Delta het baggerwerk op de aanwas per waterloop?
	Kans 4: Planning baseren op doelen en functies per waterloop. Risicogestuurde systeembenadering in de vorm van assetmanagement. Risicogestuurd baggeren zou kosten kunnen besparen.	Vraag 4: Wat is de grondslag voor de door waterschap Brabantse Delta gehanteerde baggercyclus en in hoeverre is er sprake van een risicogestuurde aanpak?
<b>Baggerproces</b>		
<p>Conclusie UvW:<sup>5</sup> Het is zinvol stuurparameters te hanteren en de PDCA-cyclus als een middel voor continue evaluatie en verbetering in te zetten.</p> <p>Norm: Evalueren en verbeteren vormt een integraal onderdeel van het baggerproces.</p>	Kans 5: Het 'rond maken' van de PDCA-cyclus door evalueren en verbeteren.	Vraag 5: In hoeverre vormt evalueren en verbeteren een integraal onderdeel van het baggerproces bij waterschap Brabantse Delta?

<sup>3</sup> Dit is een parafrasering van hetgeen de UvW beschrijft in de Bedrijfsvergelijking 2015; de betreffende paragraaf bevat geen conclusie.

<sup>4</sup> Met het oog op de overzichtelijkheid hebben de onderzoekers de conclusies van de UvW rond de baggercyclus en risicogestuurd baggeren gebundeld in de kansen 3 en 4.

<sup>5</sup> Dit is een parafrasering van hetgeen de UvW beschrijft in de Bedrijfsvergelijking 2015; de betreffende paragraaf bevat geen conclusie.

Onderwerp en conclusie UvW Norm onderzoekers	Door UvW gesignaleerde kansen	Onderzoeksvragen
<b>Klachten en meldingen</b>		
<p>Conclusie UvW: Waterschappen gaan te verschillend om met het registeren van klachten en meldingen om er duidelijke conclusies aan te kunnen verbinden.</p> <p>Norm: Omgevingsmanagement vormt een integraal onderdeel van het baggerproces en aangelanden voelen zich gehoord.</p>	Kans 6: Integreer het omgevingsmanagement in het baggerproces om klachten te voorkomen.	Vraag 6: In hoeverre is omgevingsmanagement een integraal onderdeel van het baggerproces bij waterschap Brabantse Delta?
<b>Kosten bemonstering</b>		
<p>Conclusie UvW: 1. De kosten worden beïnvloed door het aantal bemonsterpunten en de omvang van het analysepakket. Hierin is variatie mogelijk en dus ook meer kostenefficiency. 2. Gebruik van de Waterbodempkwaliteitskaart (WBKK) beïnvloedt de kosten in beperkte mate.</p> <p>Norm: Het waterschap heeft oog voor efficiencyverbetering bij de bemonstering en analyse.</p>	Kans 7: Bemonsteringsstrategie en analysepakket tegen het licht houden en kijken waar het anders kan.	Vraag 7: Welke verbeteringen zijn mogelijk in de bemonstering en analyse door waterschap Brabantse Delta?
	Kans 8. Het kan voor waterschappen zinvol zijn om met het eigen lab in gesprek te gaan over de kosten.	Vraag 8: In hoeverre zijn de kosten van bemonstering en analyse bij waterschap Brabantse Delta marktconform (scan) en te beïnvloeden (gedwongen winkelnering bij Aquon)?
<b>Vergoedingen</b>		
<p>Conclusie UvW: De verschillen zijn groot en sterk beïnvloed door bestuurlijke keuzes.</p> <p>Norm: Het waterschap heeft een vastgestelde en duidelijke vergoedingsnorm die consequent wordt gehanteerd.</p>	Kans 9: Kijken naar de wenselijkheid om tot een landelijke standaardisatie van vergoedingen te komen.	Vraag 9: Welke vergoedingssystematiek hanteert waterschap Brabantse Delta en in hoeverre wijkt deze af van hetgeen bij andere waterschappen gebruikelijk is?
<b>Contractvormen</b>		
<p>Conclusie UvW: Waterschappen gaan op verschillende manieren om met contractvormen.</p> <p>Norm: Het waterschap kiest situationeel voor de best passende contractvorm en staat daarbij ook open voor innovatie.</p>	Kans 10: Identificeren van de criteria om te kiezen voor een bepaalde contractvorm.	Vraag 10: Welke contractvormen gebruikt waterschap Brabantse Delta, wat zijn ontwikkelingen daarin en welke criteria hanteert het waterschap voor de keuze?

## 2 Bevindingen

### 2.1 Kans 1: Waarde legger in beheer watersysteem

De door de UvW gesignaleerde kans luidt:

*Onderzoeken met elkaar welke waarde de legger heeft in het beheer van het watersysteem.*

#### Situatieschets Waterschap Brabantse Delta

De legger is een verplicht register waarin het waterschap de locatie, vorm en afmetingen van waterstaatswerken en de onderhoudsverplichtingen dient vast te leggen.<sup>6</sup> De functie van de legger is om inzage te geven in de beheer- en onderhoudstaken van het waterschap en derden. Binnen Waterschap Brabantse Delta staat de waarde van de legger als grondslag voor het baggerproces niet ter discussie. De legger is immers de juridische weerslag van de geldende afspraken in een watergang. Het maakt dat belanghebbenden er rechten aan kunnen ontleen.

Alle betrokkenen binnen het waterschap zijn het erover eens dat de legger niet op orde is. Het komt daarom voor dat er gebaggerd moet worden terwijl de legger voor die waterloop niet op orde is (niet compleet, niet correct). Voorbeelden: de legger komt niet overeen met wat er buiten in werkelijkheid ligt of in een waterloop is beschoeiing aangelegd, maar dat is niet in de legger vermeld. Dit laatste is relevant omdat beschoeiing ook een bepalende factor is voor het profiel van de waterloop. Het is de verantwoordelijkheid van de afdeling Onderhoud & Muskusrattenbeheer in samenwerking met Beleid om de legger actueel te houden.

Er wordt nu een investeringsproject opgenomen in het investeringsprogramma van het waterschap om de legger kwalitatief weer op niveau te brengen. Daarnaast loopt binnen het waterschap de reorganisatie "Watersystemen in Beweging". In deze reorganisatie staat verbetering van de processen en afstemming tussen processen centraal. Hierin is meegenomen de verbetering van de afstemming van het leggerproces en versterking van de onderhoudsstrategie (inclusief baggeren) en marktbenadering onderhoud.

#### Bevinding onderzoekers

Het is een goede zaak dat het uitgangspunt binnen het waterschap is dat de basis op orde moet zijn. Aandachtspunten zijn dat de inhaalslag omvangrijk is en dat het actualisatieproces van de legger binnen de organisatie kennelijk onduidelijk is / verloopt. De actualisatie zou een continu proces moeten zijn, maar zo is het (nog) niet ingericht. De actualisatie van de legger vindt op dit moment stapsgewijs plaats en het is niet inzichtelijk

---

<sup>6</sup> Zie de Waterwet artikel 5.1 en de Waterschapswet artikel 78 lid 2.



wanneer de legger 'op orde is'.<sup>7</sup> Een ander aandachtspunt is dat de wensen van diverse betrokkenen meegenomen dienen te worden in het actualisatieproces. Zo ook de de wensen vanuit het baggerproces.

## 2.2 Kans 2: Scherpere definitie baggeren 'op orde'

De door de UvW gesignaleerde kans luidt:

*Scherper stellen van de definitie van 'wanneer is het baggeren op orde' en aangeven welke prestatie indicatoren hierbij horen.*

### Situatieschets Waterschap Brabantse Delta

In beginsel is het baggeren 'op orde' als de diepte op de leggermaat zit. In de praktijk zijn er verschillende benaderingen. In het landelijk gebied baggert het waterschap tot 10 cm onder de leggerdiepte. In het stedelijk gebied houdt het waterschap rekening met meerdere factoren, waaronder de wensen van de gemeente en kan de ingreep variëren tussen baggeren conform de legger tot bijvoorbeeld 'een meter slib laten zitten'. Bij vaarwegen gaat het waterschap uit van baggeren tot 15 centimeter onder de leggerdiepte. Er wordt gebaggerd als er meer dan 15 cm bagger boven het leggerprofiel (aanwas) aanwezig is.<sup>8</sup>

### Bevinding onderzoekers

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat er in de praktijk sprake is van differentiatie. Dit is onder meer afhankelijk van lokale kennis en inzichten in de effecten op waterkwantiteit, waterkwaliteit en de behoeften van de recreatieve en beroepsmatige scheepsvaart. Wanneer het baggeren 'op orde is' is niet scherp gedefinieerd; de inzichten daarover verschillen ook tussen de diverse afdelingen binnen het waterschap. De vastlegging in beleid is beperkt. Zo ligt de ingrijpmaat van 15 cm boven de leggerdiepte weliswaar vast in het Waterbodembeleidsplan, maar ontbreken de richtlijnen over hoe diep er dan gebaggerd moet worden (tot op de leggerdiepte, 10 cm eronder, 15 cm eronder of afhankelijk van bepaalde factoren). Het Waterbodembeleidsplan heeft een algemeen karakter. Het bevat bijvoorbeeld niet de lokale inzichten die relevant zijn voor het bepalen van de specificaties van de baggerwerkzaamheden.

## 2.3 Kans 3: Baggercyclus gebaseerd op aanwas

De door de UvW gesignaleerde kans luidt:

*Baggercyclus afhankelijk maken van de aanwas per waterloop. Tussentijds peilen en daarop de onderhoudscyclus aanpassen kan kostenbesparend zijn.*

---

<sup>7</sup> Met een continu veranderende werkelijkheid en een daarmee continu doorlopende actualisatiebehoefte, zal de status 'op orde' een momentopname zijn.

<sup>8</sup> Waterbodembeleidsplan, Gezamenlijk waterbodembeleid van waterschap Aa en Maas, waterschap Brabantse Delta en Waterschap De Dommel, 29 juni 2016.

## Situatieschets Waterschap Brabantse Delta

In het landelijk gebied en in het stedelijk gebied vindt het baggeren plaats volgens een cyclus van acht jaar. Het Waterbodembeleidsplan stelt dat er gebaggerd wordt als er meer dan 15 cm bagger boven het leggerprofiel (aanwas) aanwezig is. Ervaring leert dat in het beheergebied van Brabantse Delta er grofweg een aanwas is van 15 cm in de periode van acht jaar. Het kan echter per regio en per watergang verschillen. Dat maakt dat het waterschap voorafgaand ook peilt of er daadwerkelijk een noodzaak is om te baggeren. Op basis van de metingen en (voorgaande) baggerprojecten wordt de aanwas komende jaren per locatie nog nader bijgesteld en verfijnd. In het stedelijk gebied spelen daarnaast ook andere afwegingen een rol. Zo moet het baggerproject ook passen binnen de gemeentelijke planning, waarbij de planning van het waterschap leidend is. Daarbij speelt bijvoorbeeld een rol of het past in de gemeentelijke begroting, maar ook of het in een onpraktische periode voor overlast zorgt, of dat er door een handige combinatie 'werk met werk' kan worden gemaakt. Voor de vaarwegen speelt de achtjaarlijkse cyclus een minder bepalende rol. Voor de vaarwegen zijn de afgelopen jaren veldwaarnemingen verricht en klachten geïnventariseerd. Per traject is vastgesteld wat de onderhoudstoestand na 2016 is: goed, matig of slecht. Daarnaast peilt het waterschap de waterbodem in met zogenaamde multibeamopnamen. Deze multibeamopnamen geven een zeer gedetailleerd beeld van de aanwas per traject en dienen als bron voor de meerjarenplanning.

## Bevinding onderzoekers

De achtjaarlijkse baggercyclus is het vertrekpunt, maar de aanwasselheid is expliciet onderdeel van de afweging binnen het waterschap. Het waterschap voert structureel peilingen uit. Een aandachtspunt is echter het databeheer. Tot voor kort werkte het waterschap met Baggerbase, een registratie- en rekenprogramma voor de slibdikte en de aanwas. Dat systeem werkte niet goed; het programma was niet accuraat. Baggerbase bleek daarnaast een 'black box'; het was niet duidelijk hoe er gerekend werd. Recent is besloten Baggerbase af te schaffen en over te stappen op een specifiek voor het waterschap ontwikkelde applicatie. De eerste ervaringen daarmee zijn volgens betrokkenen hoopgevend. Het is echter nog in ontwikkeling. Het streven is om altijd de actuele peildata in ArcGis te hebben en op basis daarvan berekeningen te kunnen doen.

Een belangrijk punt van aandacht is dat het waterschap bij vaarwegen een achterstand in het baggeren heeft en dat deze achterstand met het huidige baggertempo nog verder zal oplopen. Dit is bekend bij het DB en bij de commissie watersystemen.<sup>9</sup>

## 2.4 Kans 4: Risicogestuurde systeembenadering

De door de UvW gesignaleerde kans luidt:

*Planning baseren op doelen en functies per waterloop. Risico-gestuurde systeembenadering in de vorm van assetmanagement. Risico gestuurd baggeren zou kosten kunnen besparen.*

---

<sup>9</sup> Beleidsnota voor het DB, Investeringsvolume taak vaarwegen, op 13 december 2016 besproken in het DB en Baggeren bij ws. Brabantse Delta, presentatie voor Commissie watersystemen, Jack Rombouts en Hans van Kapel, 10 maart 2017.

### Situatieschets Waterschap Brabantse Delta

Binnen het waterschap is risicogestuurd baggeren (nog) niet aan de orde. Het past niet in de huidige filosofie van het cyclisch baggeren in combinatie met een beoordeling van de aanwas. Op dit moment is en blijft de achtjaarlijkse cyclus het vertrekpunt. De afdeling Onderhoud & Muskusrattenbeheer blijft op deze manier werken totdat de risicogestuurde benadering nader is uitgewerkt. De angst is dat het uitmondt in een 'piepsysteem', waarbij het waterschap reageert op signalen (klachten) en daarmee in feite altijd te laat is met baggeren. Andere afdelingen zien op termijn mogelijkheden om meer risicogestuurd te gaan werken. Er vinden op dit moment echter geen vooruitblikkende risicoanalyses plaats, waarmee er ook geen basisinformatie is om een risicogestuurde benadering vorm te geven.

### Bevinding onderzoekers

Intern zijn er verschillende visies over de wenselijkheid en de toegevoegde waarde van een risicogestuurd systeem. Het is daarbij duidelijk dat het waterschap nu ook nog niet klaar is om over te gaan op een andere werkwijze. Eerst moet de achterstand weggewerkt zijn en moet het databeheer op orde zijn.

## 2.5 Kans 5: Evalueren en verbeteren

De door de UvW gesignaleerde kans luidt:

*Het 'rond maken' van de PDCA-cyclus door evalueren en verbeteren.*

### Situatieschets Waterschap Brabantse Delta

Het waterschap voert na afloop van een baggerproject standaard een evaluatie uit. Dit is onderdeel van een vastgelegde procedure. In het geval van een door de afdeling Ontwerp & Realisatie uitgevoerd (complex, stedelijk) project wordt de evaluatie voorgelegd aan de afdeling Onderhoud & Muskusrattenbeheer en aan het AB.

### Bevinding onderzoekers

Er zijn verschillende beelden rond evalueren en verbeteren binnen het waterschap. Hoewel er op onderdelen evaluaties plaatsvinden, is er nog geen geborgde PDCA-cyclus. Ten aanzien van leren en verbeteren zijn er aandachtspunten. Deze zijn overigens ook bekend binnen het waterschap. De categorisering en systematische analyse van klachten is een van de aandachtspunten (zie ook kans 6). Een ander aandachtspunt vormt de interne communicatie en afstemming rond baggerprojecten.

## 2.6 Kans 6: Omgevingsmanagement in het baggerproces

De door de UvW gesignaleerde kans luidt:

*Integreer het omgevingsmanagement in het baggerproces om klachten te voorkomen.*

### Situatieschets Waterschap Brabantse Delta

Zowel in landelijk als in stedelijk gebied worden mensen na de voorstudie, voorafgaand aan de baggerwerkzaamheden, geïnformeerd. Dan kunnen aangelanden er, bijvoorbeeld met de teelt, rekening mee houden. Ook kunnen aangelanden dan aan het waterschap aangeven wanneer ze hun land klaar hebben liggen om de bagger te ontvangen. Er zijn voorlichtingsbrieven, nieuwsbrieven en soms wijkbijeenkomsten. Omgevingsmanagement is een integraal onderdeel van het baggerproces binnen Waterschap Brabantse Delta.

### Bevinding onderzoekers

Uit gesprekken met betrokkenen blijkt dat het waterschap oog heeft voor omgevingsmanagement. De buitendienst heeft bijvoorbeeld goede contacten met agrariërs. Diverse betrokkenen kenschetsen het waterschap als een 'doe'-organisatie. Dit uit zich onder meer in het direct opvolgen en oplossen van klachten, hetgeen uiteraard een goede zaak is. Er is echter minder aandacht voor de categorisering van klachten en voor de analyse van de dieperliggende achtergrond daarvan. Een ander aandachtspunt is of aangelanden zich daadwerkelijk gehoord voelen. Het is onduidelijk in hoeverre het waterschap toetst of de aangelanden begrijpen wat het baggerproces voor hen inhoudt (toegang verlenen tot land, ontvangen baggerspecie etc.). Dit is vooral van belang voor nieuwe aangelanden die mogelijk geen agrarische achtergrond hebben en geen ervaring hebben met het baggeren van de waterlopen langs hun grond. Het is ook een aandachtspunt in stedelijk gebied. Ten slotte zijn er signalen dat het waterschap weliswaar oog heeft voor het omgevingsmanagement, maar dat de regie op dit proces soms een ad hoc-karakter heeft. Dit terwijl het omgevingsmanagement voor een deel een proces met vaste elementen (aankondigingsbrieven etc.) en vaste termijnen is (zie ook kans 7).

## 2.7 Kans 7: Bemonsteringsstrategie

De door de UvW gesignaleerde kans luidt:

*Bemonsteringsstrategie en analysepakket tegen het licht houden en kijken waar het anders kan.*

### Situatieschets Waterschap Brabantse Delta

De afdeling Kennis & Advies houdt zich in opdracht van de afdeling Onderhoud & Muskusrattenbeheer bezig met de bemonstering en analyse. Het betekent in de praktijk dat deze afdeling de opdrachten uitzet bij Aquon en de terugkomende analyses interpreteert en intern doorzet.

### Bevinding onderzoekers

Bemonstering en analyse is een kwetsbaar proces omdat er binnen het waterschap één interne deskundige is die zich daarmee bezighoudt. Het betekent ook dat deze deskundige intern geen sparringpartner heeft om inhoudelijk te discussiëren over analyses, keuzes en oplossingsrichtingen. Dit kan gevolgen hebben voor de kwaliteit.

## 2.8 Kans 8: Kosten bemonstering

De door de UvW gesignaleerde kans luidt:

*Het kan voor waterschappen zinvol zijn om met het eigen lab in gesprek te gaan over de kosten.*

### Situatieschets Waterschap Brabantse Delta

In beginsel laat het waterschap alle bemonsteringen en analyses uitvoeren door Aquon. Dit is contractueel zo vastgelegd. In de praktijk gaat het vooral om de bemonstering en analyses voor het landelijk gebied (90% van het totaal). Voor het stedelijk gebied en de vaarwegen neemt de afdeling Ontwerp & Realisatie de bemonstering en analyse op als onderdeel van het aan te besteden project. Een adviesbureau is dan integraal verantwoordelijk voor het bestek, de voorverkenningen, de peilingen, de directievoering en uiteindelijk de aanlevering van de 'as built'-gegevens. Dan is het handig om bemonstering en analyse ook gelijk mee te nemen.

### Bevinding onderzoekers

Er is binnen het waterschap aandacht voor de kosten van bemonstering en analyse. Dit uit zich bijvoorbeeld in dat Kennis & Advies niet onnodig wil bemonsteren en dus pas aan de slag wil als – na analyse en check van de peildata - vrijwel zeker is welke waterlopen gebaggerd gaan worden. De verplichte winkelnering bij Aquon staat voor het landelijk gebied niet ter discussie, maar voor het stedelijk gebied en vaarwegen kiest het waterschap er voor om bemonstering en analyse op te nemen in een integrale aanbesteding. Dit heeft ook te maken met het kostenniveau van Aquon. Aquon is in de beleving van de betrokken deskundigen duurder dan commerciële marktpartijen, bovendien leveren marktpartijen een compleet rapport aan waar Aquon alleen de ruwe data aanlevert.<sup>10</sup> Het waterschap voldoet aan de norm in de zin dat het oog heeft voor efficiencyverbetering bij de bemonstering en analyse.

## 2.9 Kans 9: Landelijke standaardisatie vergoedingen

De door de UvW gesignaleerde kans luidt:

*Kijken naar de wenselijkheid om tot een landelijke standaardisatie van vergoedingen te komen.*

### Situatieschets Waterschap Brabantse Delta

Het waterschap hanteert dezelfde richtlijn als LTO en Gasunie.

---

<sup>10</sup> De onderzoekers hebben dit niet geverifieerd; een prijsvergelijking van aanbieders van bemonstering en analyse viel buiten de scope van deze quickscan.

### Bevinding onderzoekers

Het waterschap voldoet aan de norm in de zin dat het een vastgestelde en duidelijke vergoedingsnorm heeft die consequent wordt gehanteerd.

## 2.10 Kans 10: Criteria voor contractvorm

De door de UvW gesignaleerde kans luidt:

*Identificeren van de criteria om te kiezen voor een bepaalde contractvorm.*

### Situatieschets Waterschap Brabantse Delta

In de bedrijfsvergelijking constateerde de UvW al dat RAW-contracten bij de meeste waterschappen nog steeds de overhand hebben.<sup>11</sup> De hoge mate van grip wordt als voordeel genoemd. Dat geldt ook voor het baggeren van het landelijk gebied door het Waterschap Brabantse Delta. De afdeling Onderhoud & Muskusrattenbeheer voert een deel van het baggerwerk zelf uit en besteedt het overige deel uit op basis van een bestek. Voor het landelijk gebied kiest het waterschap niet voor innovatieve vormen van aanbesteden (design & construct). De achtergrond is dat dit volgens betrokkenen geen meerwaarde heeft voor relatief eenvoudige werkzaamheden. Het ligt anders voor de stedelijke baggerprojecten die door de afdeling Ontwerp & Realisatie worden aangestuurd. De afdeling Ontwerp & Realisatie staat open voor innovatieve vormen van aanbesteding.

### Bevinding onderzoekers

Het waterschap voldoet aan de norm in de zin dat het situationeel kiest voor de best passende contractvorm en daarbij ook open staat voor innovatie. Een aandachtspunt is dat het waterschap geen criteria heeft geformuleerd op basis waarvan het de keuze voor een aanbestedingsvorm maakt. Een daaraan gerelateerd aandachtspunt is dat er een scheidslijn loopt tussen de afdeling Onderhoud & Muskusrattenbeheer en de afdeling Ontwerp & Realisatie. Tussen deze afdelingen heersen verschillende opvattingen over de best passende wijze van aanbesteden. Er was sprake van onbegrip en frictie. Het waterschap heeft dat onderkend en heeft daarop actie genomen door te sturen op de organisationele procesgang.

---

<sup>11</sup> Unie van Waterschappen, Bedrijfsvergelijking Baggeren 2015.

## 3 Conclusies

In het voorgaande hoofdstuk zijn per kans in het baggerbeleid de situatie binnen het waterschap Brabantse Delta en de bevindingen van de onderzoekers daarover beschreven. Overall bezien is de conclusie uit dit qua scope beperkte onderzoek (quickscan) dat het baggerproces bij waterschap Brabantse Delta zonder grote incidenten verloopt. De kansen die zijn opgenomen in het rapport Bedrijfsvergelijkingen 2015 van de Unie van waterschappen, zijn bij de waterschapsorganisatie in beeld.

Per beschouwde kans zijn in hoofdstuk 2 een aantal verbeterpunten genoemd. Samengevat op hoofdlijnen zijn er twee belangrijke aandachtspunten die vragen om verdieping en/of uitwerking.

Allereerst de **legger**. Een complete en actuele legger is belangrijk als basis voor het baggerproces. Aandachtspunten zijn:

- De rol als maatstaf in baggerproces. Is de leggermaat de minimum maat die in de praktijk aanwezig moet zijn of een richtlijn voor het gewenste profiel?
- De actualiteit van leggegevens, er is een aanzienlijke inhaalslag te doen.
- Er is onduidelijkheid over het (lopende) actualisatieproces van de legger binnen de organisatie.

Het tweede punt betreft het **baggerproces als geheel** zoals dat bij waterschap Brabantse Delta wordt uitgevoerd. Aandachtspunten zijn:

- Het vastleggen van uitgangspunten: wanneer is het profiel van een watergang 'op orde'?
- Er zijn signalen dat de regie op het baggerproces als geheel binnen het waterschap onvoldoende is.
- Het 'leren en verbeteren' komt onvoldoende uit de verf.

### Over de quickscan als instrument

Dit onderzoek is uitgevoerd als quickscan, een bewuste inperking van scope en diepgang. De resultaten en conclusies moeten tegen die achtergrond worden beoordeeld. Daarover de volgende opmerkingen:

1. De diepgang wordt in de onderzoekspraktijk bepaald: hoe ver graaf je door, hoe ver vraag je door? De grens wordt getrokken in een grijs gebied. Diep doorspitten is niet aan de orde. Dit betekent onder andere dat de onderzoekers meer afhankelijk zijn van hetgeen vanuit de organisatie wordt aangeboden.
2. Juist daar waar een onderwerp veel relaties heeft met andere onderwerpen (in dit geval bijvoorbeeld de relatie baggeren – legger) is de scope van een quickscan beperkt.
3. Om een onderdeel daadwerkelijk inhoudelijk te adresseren is vervolgonderzoek nodig. De QuickScan is een middel 'om de vinger op de plek te leggen'. Het is aan het bestuur om te beoordelen of dat voldoende is.

## 4 Aanbevelingen

De aanbevelingen van de rekenkamercommissie zijn anders dan voorheen qua opzet. Dit gegeven heeft te maken met de opzet van het onderzoek in de vorm van een quick scan. Wij hebben gekozen voor het uitvoeren van het onderzoek in de vorm van een quick scan naar aanleiding van het overleg met de fractievoorzitters. Naast de inhoudelijk specifieke aanbevelingen geeft de rekenkamercommissie allereerst een algemene aanbeveling.

### Aanbeveling 1.

Stel als algemeen bestuur vast of deze quick scan voldoende diepgang heeft om op het onderzochte gebied de kaderstellende en controlerende rol in te vullen of stel vast dat een verdieping van het onderzoek dient plaats te vinden.

### Aanbeveling 2.

Verzoek aan het dagelijks bestuur een ontwerp voor te leggen tot complementering en actualisering van de legger als basis voor het baggerproces.

### Aanbeveling 3.

Verzoek het dagelijks bestuur aandacht te schenken aan het baggerproces als geheel en speciaal ten aanzien van:

1. het vastleggen van uitgangspunten: wanneer is het profiel van een watergang 'op orde'?
2. signalen dat de regie op het baggerproces als geheel binnen het waterschap onvoldoende is.
3. Het 'leren en verbeteren' dat onvoldoende uit de verf komt.

En daarover het algemeen bestuur binnen één jaar te rapporteren ten aanzien van de resultaten.



# Bijlage 1: Geraadpleegde personen

## Maandag 29 mei 2017

Thomas van Geelen, Adviseur Onderhoud, Afdeling Onderhoud Watersystemen  
Jack Rombouts, hoofd Afdeling Onderhoud Watersystemen

## Donderdag 22 juni 2017

Mariëlle Mulders, klachten/Beleid (voorheen van Beheer)  
Suzanne Frings, gedelegeerd opdrachtgever  
Ton van Gorp, projectmanager complex/stedelijk baggeren  
Kees de Rooij, assetmanager beheer, baggerprogrammering reguliere baggeren

## Maandag 26 juni 2017

Arthur Meuleman, lid directieteam, cluster Watersystemen

## Donderdag 29 juni 2017

Kees de Jong, dagelijks bestuur, portefeuillehouder Baggeren  
Lucas Schoenmakers, beleidsmedewerker baggerbeleid  
Jan Pals, werkvoorbereider/schade-afhandeling (gewasschade etc.)  
Hans van Kapel, assetmanager beheer, baggerprogrammering vaarwegen,  
Hermen Keizer, bemonstering/Kennis & Advies

## Bijlage 2: Geraadpleegde documenten

- Bedrijfsvergelijking baggeren 2015, Unie van Waterschappen, maart 2016
- Waterbodembeleidsplan, Gezamenlijk waterbodembeleid van waterschap Aa en Maas, waterschap Brabantse Delta en Waterschap De Dommel, 29 juni 2016.
- Beheerplan baggeren provinciale vaarwegen West-Brabant, Waterschap Brabantse Delta, versie 1, augustus 2016
- Beleidsnota voor het DB, Investeringsvolume taak vaarwegen, op 13 december 2016 besproken in het DB.
- Baggeren bij ws. Brabantse Delta, presentatie voor Commissie watersystemen, Jack Rombouts en Hans van Kapel, 10 maart 2017.



Rekenkamercommissie  
waterschap Brabantse Delta  
Postbus 5520  
4801 DZ BREDA

Uw schrijven van : 30 oktober 2017  
Uw kenmerk : 17AOUT0224  
Zaaknummer : 17.ZK06293  
Ons kenmerk : 17UT013586  
Barcode :   
Behandeld door : de heer J. Rombouts  
Doorkiesnummer : 076 564 1871  
Datum : 13 december 2017  
Verzenddatum : **18 DEC. 2017**

Onderwerp: bestuurlijke reactie quick scan baggerbeleid

Geachte rekenkamercommissie,

Op 30 oktober 2017 ontvingen wij uw eindrapport van de quick scan 'Baggerbeleid'. U geeft ons de gelegenheid om een bestuurlijke reactie op het rapport en de aanbevelingen te geven. Wij willen onze excuses aanbieden dat het geven van een reactie langer heeft geduurd dan u heeft gevraagd.

Met de wijze van verwerking van de ambtelijke, technische reactie kunnen wij instemmen. U doet drie concrete aanbevelingen. De eerste aanbeveling is de vraag aan het algemeen bestuur of zij de quick scan voldoende vindt. Dat oordeel ligt uiteraard bij het algemeen bestuur maar het dagelijks bestuur wil graag aangeven dat de quick scan als zodanig aan de behoefte voldoet en volgens het dagelijks bestuur een diepergaand onderzoek op het gebied van baggerbeleid geen meerwaarde heeft. Dit blijkt onder meer omdat er op het gebied van baggeren en legger al één en ander in gang is gezet en dat dit naar ons beeld tegemoet komt aan uw aanbevelingen over het baggerproces.

De aanbevelingen om de legger te verbeteren en aandacht te schenken aan het baggerproces neemt het dagelijks bestuur over. Uw constatering dat de legger verbetering behoeft en dat inzichten over de interpretatie van beleid verschillen, delen wij. Die constatering is eerder ook door het management gezien en opgepakt, onder meer in de reorganisatie Watersystemen in beweging. Inmiddels is voor het actualiseren en controleren van de legger een procesafspraken gemaakt die vooraf gaat aan het baggerproces. Daarnaast is in het recent vastgestelde Investeringsprogramma 2018 een project opgenomen om de legger te actualiseren en aan te laten sluiten bij de Omgevingswet. Ook zijn de werkprocessen verder uitgediept waardoor de kans op interpretatieverschillen sterk is gereduceerd.

Wij willen u danken voor uw heldere rapport. Uw signalen over de regie op het baggerproces hebben er mede voor gezorgd dat juist die regie scherper is geworden.

Hoogachtend,  
Het dagelijks bestuur,  
De dijkgraaf

drs. C.J.G.M. de Vet

De secretaris-directeur

ir. H.T.C. van Stokkom

Zaaknr. : 17.ZK03945

Kenmerk : 18AOIT0004

Barcode : 

### **Nawoord rekenkamercommissie**

Het algemeen bestuur heeft aan de rekenkamercommissie aangegeven veel belangstelling te hebben voor het onderwerp baggerbeleid. De rekenkamercommissie heeft, met inachtneming van de interesse van het algemeen bestuur, dit onderwerp gekozen.

Het onderzoek baggerbeleid is uitgevoerd in de vorm van een quick scan. Wij zijn tevreden met het eindresultaat. Wel hebben wij, evenals de onderzoekers, een weg moeten vinden om te komen tot een quick scan in relatie tot een volledig eindonderzoek. Het is nu aan het algemeen bestuur om te bepalen of een verdieping van het onderzoek dient plaats te vinden of dat de quick scan voldoende is.

De rekenkamercommissie bedankt het dagelijks bestuur voor de bestuurlijke reactie. De rekenkamercommissie is verheugd te constateren dat het dagelijks bestuur aangeeft dat inmiddels op het gebied van baggeren en legger al één en ander in gang is gezet. In het nazorgonderzoek dat over twee jaar wordt uitgevoerd, zal de rekenkamercommissie onderzoeken of met de uitvoering van deze maatregelen hiermee voldaan is aan de aanbevelingen.

Wij danken de onderzoekers van Buiten Organisatieadvies voor de goede wijze waarop dit onderzoek is uitgevoerd. Onze dank gaat ook uit naar de medewerkers van het waterschap die hun medewerking hebben verleend aan dit onderzoek.

Graag lichten wij het rapport toe in de vergadering van het algemeen bestuur.

Hoogachtend,

Rekenkamercommissie Waterschap Brabantse Delta

## Waterschap Brabantse Delta

Waterschap Brabantse Delta zorgt voor veilige dijken en kades, zuivert rioolwater, verbetert en bewaakt de kwaliteit van het oppervlaktewater en regelt de hoogte van het water in Midden- en West-Brabant. Bij de uitvoering van deze taken werken wij samen met inwoners, agrariërs, bedrijven en anderen. Hierbij houden we rekening met de belangen van de samenleving en bereiden ons voor op toekomstige ontwikkelingen.

Waterschap Brabantse Delta  
Postbus 5520, 4801 DZ Breda  
T 076 564 10 00  
[info@brabantsedelta.nl](mailto:info@brabantsedelta.nl)  
[www.brabantsedelta.nl](http://www.brabantsedelta.nl)