

**Advies / Beoordeling Maatschappelijke Kosten Baten Analyse
Waterbodems (MKBA)
AcW-2005/24**

1. AANLEIDING

De staatssecretaris van V&W heeft bij brief van 9 januari 2004 (verzonden 12 maart 2004) aan de Adviescommissie Water verzocht haar te adviseren over de MKBA waterbodems (gereed 15 november 2004). De commissie adviseert over het eindproduct. Ze heeft zich voor een inhoudelijke toetsing van de MKBA laten bijstaan door deskundigen van het WL/Delft Hydraulics en Alterra te Wageningen.

2. ADVIES

Gelet op het grote economische belang van een goede aan- en afvoer van water en goed bevaarbare vaarwegen en havens (zie ook de Nota Mobiliteit), adviseert de commissie om de hoogste prioriteit te geven aan de realisering van voldoende stortcapaciteit. Daarbij moet zowel door de rijks- als de provinciale overheid gebruik worden gemaakt van de in de Wet Ruimtelijke Ordening opgenomen interventie-instrumenten. Gezien de urgentie van de baggerproblematiek zou daarnaast ook de mogelijkheid van de rijksprojectenprocedure benut moeten worden. Om de urgentie te onderstrepen merkt de commissie op dat de baggerproblematiek nog verder toeneemt als gevolg van de uitvoering van 'Ruimte voor de Rivier'.

Het inzichtelijk maken van de verschillen in baten/kosten verhoudingen van baggeren in verschillende delen van het (hoofd en regionaal)watersysteem per stroomgebied, zou een goede prioriteitsstelling (tussen sectoren) beter ondersteunen en verhoogt de gebruikswaarde voor het beleid.

3. BEOORDELING MKBA WATERBODEMS

Hoewel het eindrapport van de MKBA (inclusief de achtergronddocumentatie) lastig toegankelijk is, heeft de commissie de indruk dat de baggerproblematiek in algemene zin goed is beschreven. De commissie betwijfelt echter of de vragen uit het kabinetsstandpunt Tien Jaren Scenario (TJS) waterbodems¹ met deze MKBA afdoende beantwoord zijn.

In het eindrapport wordt de conclusie getrokken dat extra baggeren economisch loont. De commissie komt tot het oordeel dat deze conclusie niet zonder meer getrokken kan worden. De MKBA geeft wel een duidelijke *indicatie* dat extra baggeren voor het verbeteren van de vaarwegen baten zal opleveren. Voor landbouw, natuur, recreatie en stedelijk waterbeheer zijn onzekerheden zeer groot en kan de conclusie dat extra baggeren loont niet zonder meer getrokken worden. Daarnaast is de commissie van oordeel dat de MKBA te globaal is voor een goede prioriteitsstelling tussen sectoren. Hierdoor kan de inzet van extra middelen voor extra baggerwerk niet goed worden onderbouwd.

¹ TK 2001-2002, 26 401, nr. 28

4. TOELICHTING

4.1 Aanleiding

De staatssecretaris van V&W heeft bij brief van 9 januari 2004 (verzonden 12 maart 2004) met kenmerk DGW/BI 2004/505 aan de Adviescommissie Water verzocht haar te adviseren over de op te stellen MKBA waterbodems. De adviesaanvraag is als bijlage hierbij gevoegd.

In concreto was de vraag aan de commissie tweërlei:

- wil de commissie tijdens het opstellen van de MKBA de rol van externe begeleidingsgroep vervullen? en/of
- wil de commissie een advies geven over het eindproduct?

De commissie heeft vervolgens in overweging genomen dat:

- het projectteam zich tijdens het opstellen van de MKBA al laat bijstaan door een begeleidingsgroep van betrokken overheden;
- gedurende de uitvoering van het project verschillende groepen belanghebbenden en maatschappelijke organisaties zijn geconsulteerd;
- de commissie de taak heeft om de staatssecretaris van V&W te adviseren over de uitvoerbaarheid van het vastgestelde waterbeleid, waarbij de afspraken in het NBW en de verplichtingen uit ondermeer de Kaderrichtlijn water als kader dienen.

In haar vergadering van 10 juni 2004 heeft de commissie besloten dat zij haar taak in eerste instantie ziet als adviseur van de staatssecretaris van V&W en daarom een advies zal uitbrengen over het eindproduct.

De commissie heeft zich twee keer (10 juni en 16 september 2004) laten informeren door de projectleiding van het project MKBA. Ze heeft zich voor een inhoudelijke toetsing van de MKBA laten bijstaan door deskundigen van het WL/Delft Hydraulics en Alterra te Wageningen.

4.2. Advies

Stortplaatsen aanwijzen

Hoewel in de MKBA de verwerking van baggerspecie niet aan de orde komt, is de commissie van oordeel dat aan de bestemming van baggerspecie niet voorbij kan worden gegaan.

Al in de 4^e Nota ruimtelijke ordening (1988), de 3^e Nota Waterhuishouding (1990), de Evaluatienota Water (1994) en de 4^e Nota waterhuishouding (1998) werd aangegeven dat meerdere grootschalige stortplaatsen voor baggerspecie uit de rijks- en regionale wateren gerealiseerd moesten worden. Het voornemen uit de 4^e Nota Ruimtelijke Ordening bestond uit het realiseren van stortplaatsen in het Hollands Diep, Ketelmeer, Limburg, Gelderland, Zeeland en Noord Holland naast de bestaande (rijks)stortplaatsen zoals de Slufter. Tot nu is hiervan slechts één stortplaats gerealiseerd en in gebruik: IJsselooq.

Daarnaast heeft het rijk slechts op beperkte schaal uitbreiding van baggerstortplaatsen kunnen realiseren, of bestaande stortplaatsen kunnen behouden (Averijhaven in IJmuiden en de Put Cromstrijen in Zuid Holland). Behoudens enkele zeer lokale initiatieven van waterschappen of een enkele

gemeente om lokale stortplaatsen te realiseren, blijft de totale stortcapaciteit onvoldoende. Ook de resultaten van onderzoeken in de jaren tachtig naar verwerking en hergebruik van baggerspecie, hebben - ondanks veel investeringen en proefnemingen - geen doorbraak opgeleverd om de baggerproblematiek structureel op te lossen.

De commissie is van oordeel dat een extra inspanning voor het wegwerken van achterstallig onderhoud slechts kan worden uitgevoerd indien voldoende stortcapaciteit gerealiseerd is.

De ervaring heeft inmiddels geleerd dat de realisering van dergelijke stortplaatsen via de "normale" procedures zeer lang op zich laat wachten. Daarom adviseert de commissie gebruik te maken van de in de Wet Ruimtelijke Ordening opgenomen interventie-instrumenten. De werkzaamheden ten behoeve van de veiligheid tegen overstroming of het vergroten van de veiligheid op de scheepvaartwegen kunnen gezien worden als projecten van nationaal belang. Op dergelijke projecten kan de rijksprojectenprocedure (artikel 39a, eerste lid WRO) van toepassing worden verklaard. Daarmee wordt een aanmerkelijke versnelling bereikt bij de realisering van bijvoorbeeld stortplaatsen in diepe putten langs de grote rivieren. Gezien de urgentie van de baggerproblematiek adviseert de commissie om ook de rijksprojectenprocedure te benutten.

Prioritering tussen sectoren

Prioriteitsstelling maakte als zodanig geen onderdeel uit van de MKBA, echter de resultaten van de MKBA zouden een goede prioriteitsstelling moeten ondersteunen. In de MKBA worden in het algemeen kosten/baten uitgerekend voor een beperkt gebied of vaarweg. De resultaten daarvan worden vervolgens geëxtrapoleerd naar heel Nederland. Op deze wijze valt het onderscheidend vermogen weg en is het niet mogelijk om gebiedsspecifiek beslissingen te nemen over eventuele extra baggerinspanningen.

Door de gekozen opzet blijven de mogelijkheden tot prioritering beperkt tot een globale prioritering tussen sectoren. Het inzichtelijk maken van de verschillen in baten/kosten verhoudingen van baggeren in verschillende delen van het watersysteem zouden een goede prioriteitsstelling (tussen sectoren) beter ondersteunen en verhoogt de gebruikswaarde voor het beleid.

4.3 beoordeling MKBA waterbodems

Het doel van de MKBA is, om vier vragen uit het kabinetsstandpunt TJS waterbodems te beantwoorden:

1. wat zijn de (economische) baten van baggerwerk en waar slaan deze neer (om een goede prioriteitsstelling te ondersteunen);
2. zijn kosten te beperken door efficiency en schaalvoordelen;
3. dragen partijen die baten genieten (voldoende) bij aan de kosten;
4. in welke mate is samenloop mogelijk met andere initiatieven zoals op het terrein van ruimtelijke ordening en "waterbeheer in de 21^{ste} eeuw".

In onderstaande beoordeling van de MKBA door de commissie wordt met name ingegaan op de vragen 1 en 4. Met het advies om meer stortplaatsen te realiseren meent de commissie dat in het algemeen aandacht is gegeven aan de beantwoording van vraag 2. De commissie is van oordeel dat in de MKBA afdoende antwoord is gegeven op vraag 3.

De samenvattende conclusie van de MKBA is, dat een extra inspanning in de baggeropgave voor zoete wateren economische baten op zal leveren. In het rapport wordt geconcludeerd dat met name de scheepvaart en de landbouw baat hebben bij het bereiken van een evenwicht (evenveel sediment baggeren als er jaarlijks bijkomt).

Alhoewel de MKBA wel een duidelijke indicatie geeft dat extra baggeren voor het verbeteren van de vaarwegen baten zal opleveren, zijn de onzekerheden voor landbouw, natuur, recreatie en stedelijk waterbeheer zeer groot. De commissie komt tot het oordeel dat de conclusie in de MKBA dat extra baggeren loont, niet zonder meer getrokken kan worden.

In het kort zal hieronder worden ingegaan op de verschillende beschouwde sectoren.

Scheepvaart

De MKBA bevestigt het reeds lang bestaande idee dat verbetering van de vaarwegen economische baten zal opleveren², zoals snelle vaartijden en lage transportkosten.

De opstellers van het rapport hebben bij de beschouwingen over de kosten/baten voor de scheepvaart gebruik gemaakt van verschillende modellen op het gebied van transportontwikkeling en ook op het gebied van de morfologie. Daarnaast is gebruik gemaakt van ervaringsgegevens van vaarwegbeheerders en -gebruikers. De commissie heeft geen oordeel over de juistheid van de gebruikte modellen of de interpretatie van de uitkomsten van de berekeningen.

Er zijn echter meer factoren die de omvang van kosten/baten voor de scheepvaart bepalen zoals te kleine sluizen, te lage spoorbruggen, te smalle vaarwegen en het ontbreken van voldoende overnachtingslocaties. De commissie heeft vastgesteld dat daarmee in de MKBA geen rekening is gehouden en concludeert dat de baten voor de scheepvaart enigszins zijn overschat.

Landbouw

De bepaling van de baten van extra baggerinspanningen voor de landbouw wordt in de MKBA toegespitst op de te vermijden schade ten gevolge van wateroverlast. Omdat het bij de analyse van extra baggerinspanningen binnen de regionale watersystemen om een groot aantal locaties gaat, is in de MKBA gebruik gemaakt van landelijke databestanden. Er is een methode ontwikkeld om relaties te leggen tussen voortgaande sedimentatie, verslechtering van de waterhuishouding, toenemende kans op wateroverlast en schade aan gewasproductie. Er spelen echter meer factoren, zoals:

- Veranderend landgebruik. De opstellers van de MKBA zijn er van uit gegaan dat de landbouw blijvend is in heel Nederland. De vraag is echter of dat geldt voor alle gebieden. Met name in West-Nederland kan de landbouw nog al onder druk komen te staan omdat de kosten niet meer in verhouding staan tot de potentiële opbrengsten. Juist in laag West-Nederland is in het landelijk gebied veel bagger en zal derhalve de kans op inundatie groot zijn.
- Kwaliteitsverlies van grasland als veevoer. De commissie stelt vast dat bij het berekenen van kosten/baten voor de landbouw in het MKBA geen

² zie onder andere de Nota Mobiliteit en publicaties van ondermeer het centraal Overleg Vaarwegen (COV).

rekening is gehouden met het verlies van inkomsten als gevolg van kwaliteitsverlies van grasland als veevoer en schade als gevolg van kwaliteitsverlies van bijvoorbeeld de melkproductie.

- Aanvoer van zoet water ter bestrijding van de verzilting. De commissie constateert dat het verlies van inkomsten als gevolg van verminderde aan- en afvoer van zoet water voor de landbouw (bijvoorbeeld voor de bestrijding van de verzilting) niet is meegenomen.

Het niet beschouwen van genoemde factoren leidt deels tot een overschatting en deels tot een onderschatting van de baten.

Natuur

In de MKBA wordt er van uitgegaan dat baggeren ten behoeve van de natuur baten zal opleveren. Dit uitgangspunt berust op de ervaring van een project uitgevoerd door het Zuiveringsschap Hollandse eilanden en Waarden. Voor het bereiken van natuurwaarden zijn echter meer factoren van belang dan verbetering van de waterkwaliteit. Kosten en baten kunnen pas worden bepaald indien het natuurdoeltype bekend is en welke ecologische doelstelling (Kaderrichtlijn Water) bereikt moet worden. Daarnaast is de aanname dat het huidige baggerwerk voldoende is voor het halen van de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water discutabel en bovendien strijdig met een andere passage uit de MKBA (waar wel de noodzaak tot baggertemperverhoging wordt aangegeven om uiterlijk in 2027 de doelen van de Kaderrichtlijn Water te halen).

Gezien het bovenstaande is de commissie van mening dat baggeren ten behoeve van de natuur niet altijd een goede oplossing is. De commissie kan daarom de conclusie dat baggeren ten behoeve van de natuur baten zal opleveren, niet delen.

Recreatie

Voldoende diepgang van wateren, een goede waterkwaliteit en ecologische kwaliteit vergroten de aantrekkelijkheid van recreatievaart in (waterrijke) gebieden. Er zijn echter meer factoren die de omvang van de recreatievaart bepalen (zie ook scheepvaart).

Dit complex van factoren maakt het moeilijk om het effect van baggeren op de recreatievaart te bepalen en eenduidig te waarderen. Op lokale schaal en voor de korte termijn zijn er weliswaar mogelijkheden om te kwantificeren, maar op landelijke schaal en op de lange termijn is dat nauwelijks doenlijk en zinvol. Daarbij komt dat substitutie effecten (verplaatsing van activiteiten naar andere regio's) ook een belangrijke rol gaan spelen.

De commissie onderschrijft de conclusie in de MKBA Waterbodems dat baggeren lokaal baten kan opleveren voor de recreatievaart, maar dat het niet doenlijk en zinvol is om dit op landelijke schaal uit te werken.

Water in de stad

Het baggeren van stedelijke watergangen, singels en vaarten zal de stedelijke kwaliteit verhogen omdat stank en wateroverlast voorkomen kunnen worden en de recreatie een positieve impuls kan krijgen. De baten zijn, gelet op het hoge abstractieniveau van de MKBA, niet goed aan te geven.

De commissie is van oordeel dat in het algemeen het besluit om extra te investeren in het baggerwerk in het stedelijke gebied het beste op lokaal niveau genomen kan worden.

Veiligheid

In de MKBA zijn geen baggeractiviteiten meegenomen die voortkomen uit het waarborgen van de veiligheid tegen overstromen, om overlap te vermijden met de kosten-batenanalyse voor 'Ruimte voor de Rivier'. In de MKBA is de invloed bekeken van baggeren voor de scheepvaart op de hoogwaterstanden in de rivieren. Door te baggeren voor de scheepvaart worden kosten van veiligheidsmaatregelen vermeden alsmede schade die als gevolg van een overstroming zou ontstaan. In de MKBA is de aanname gedaan dat de waterstandeffecten van de beschouwde maatregelen volledig tot baten voor de veiligheid tegen overstromingen leiden. Dit hoeft niet het geval te zijn: de baggerwerken kunnen leiden tot waterstandsverlaging op een locatie waar aan een dergelijk effect geen behoefte is omdat de waterkeringen voldoende hoog zijn. Daarnaast meent de commissie dat baggermaatregelen, zoals het afgraven van uiterwaarden in het kader van natuurontwikkeling, waterstandsverlaging tot gevolg heeft en de sector natuur zodoende ook indirect baten kan leveren voor de veiligheid. De commissie concludeert hieruit dat de baten voor veiligheid enigszins zijn overschat.