

RUIMTELIJKE KWALITEIT EN BOUWGRONDSTOFFENWINNING

Naar een nieuwe rolverdeling zonder Ontgrondingenwet?



R.M. Meijer

S1434519

Begeleider: Prof.dr.ir. P.Ike

Masterthesis

Environmental and Infrastructure Planning

Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

Rijksuniversiteit Groningen

Januari 2011



Voorwoord

Deze scriptie vormt de afsluiting van mijn studie Technische Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen en is onderdeel van de Master Environmental and Infrastructure Planning. Voor het onderzoek heb ik mij stevig ingegraven in de sector voor bouwgrondstoffenwinning, een fascinerende maar ingewikkelde wereld. Naast de opgedane kennis over projectontwikkeling voor zand-, grind- en kleiwinning, die grotendeels is verwerkt in deze scriptie, heeft het onderzoek mij geholpen meer inzicht te verwerven in de overwegingen van overheden en bedrijfsleven bij grootschalige private initiatieven in het landelijk gebied.

Het schrijven van de scriptie heeft door de taaigheid en specialisatie van het onderwerp een stevig beroep gedaan op mijn doorzettingvermogen, maar het is uiteindelijk toch gelukt. Graag wil ik mijn begeleider Paul Ike bedanken voor zijn adviezen, luisterend oor en geduld. Daarnaast bedank ik mijn ouders, broer en vrienden, die mij steeds hebben proberen te motiveren om het schrijven weer op te pakken, ook als ik het onderzoek niet meer zag zitten. Tot slot wil ik op deze plaats de heren van de provincie Gelderland en brancheorganisatie Cascade bedanken, die ik heb kunnen interviewen over hun opvattingen ten aanzien van het onderwerp.

Voor nu wens ik u veel genoegen met het lezen van deze scriptie.

Rolf Meijer

Groningen, januari 2011

Abstract

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu is van plan om de Ontgrondingswet in 2011 in te trekken en inhoudelijk voort te zetten in de Omgevingsvergunning. Naar aanleiding van een voorstel is discussie ontstaan over de bevoegdheidsverdeling, omdat de provincies hun “ontgrondingsbevoegdheid” voor grote bouwgrondstofwinningen niet naar de gemeenten willen zien verdwijnen. Zij zouden daardoor minder goed op ruimtelijke kwaliteit kunnen sturen. In het onderzoek wordt het wetsvoorstel van het ministerie binnen de huidige en historische context geplaatst en wordt onderzocht of de vrees van de provincies gegrond is.

Projecten voor bouwgrondstoffenwinning worden gereguleerd in twee sporen. De provincie is bevoegd voor de ontgrondingsvergunning en de gemeente voor het bestemmingsplan. In het verleden vervulde de ontgrondingsvergunning een centrale rol in het top-down veiligstellen van voldoende bouwgrondstoffenwinning. Dat is nu niet meer het geval en de ontgrondingsvergunning is gedegradeerd naar een vergunning voor technische aspecten van ontgroning, werkwijze en beheer. De ontgrondingsvergunning is aanvullend op ruimtelijke besluiten, maar heeft een breed afwegingskader. Daardoor kan in de praktijk overlap ontstaan met het bestemmingsplan van de gemeente.

Projecten voor bouwgrondstoffenwinning worden tegenwoordig vergund op basis van ruimtelijke kwaliteit. Een project moet een verbetering opleveren voor de omgeving, anders is ontgroning niet aan de orde. Ook de provincies willen graag invloed uitoefenen op de ruimtelijke kwaliteit van projecten. Om ruimtelijke kwaliteit daadwerkelijk te kunnen beïnvloeden is participatie in het planproces nodig, wat vroege betrokkenheid vergt. De provincies hebben daar nu mogelijkheden voor via de ontgrondingsvergunning en het ruimtelijke spoor. In principe kunnen wezenlijke aspecten als locatiekeuze en functies via het ruimtelijke spoor worden gereguleerd, op technische detaillering na.

De onderzochte provincies blijken hun bevoegdheid om een ontgrondingsvergunning te verlenen breed in te zetten en ook het geformuleerde ruimtelijke beleid langs deze weg te willen realiseren. Verlies van de bevoegdheid om een ontgrondingsvergunning te verlenen zal daarom zorgen voor een probleem, omdat de provincies worden gedwongen om in het ruimtelijke spoor duidelijker te gaan opereren. Ruimtelijke kwaliteit zal in de nieuwe juridische situatie niet worden gerealiseerd via de Omgevingsvergunning, maar door middel van beïnvloeding via het ruimtelijke spoor. Het maakt voor de provincies daarom – ten aanzien van de beïnvloeding van ruimtelijke kwaliteit – weinig uit of ze bevoegd gezag zijn voor de Omgevingsvergunning of niet. Dit zal een heroriëntatie vergen, omdat juridische borging van ruimtelijk beleid belangrijker wordt.

Inhoudsopgave

Voorwoord

Abstract

1	Introductie	6
1.1	Inleiding.....	6
1.2	Achtergrond.....	6
1.3	Doel- en vraagstelling	8
1.4	Benadering van het onderzoek en leeswijzer	9
2	Verkenning: speelveld	10
2.1	Inleiding.....	10
2.2	Oppervlakedelfstoffenwinning in Nederland	10
2.3	Ontwikkeling van beleid en regelgeving voor oppervlakedelfstofwinning	14
2.4	Bouwgrondstoffenbeleid Nota Ruimte.....	17
2.5	Ontgrondingenwet 2007	18
2.6	Wet ruimtelijke ordening	19
2.7	Samenhang bestuurlijk-juridisch kader ontgrondingen	22
2.8	Vooruitblik.....	23
3	Proces: ontwikkelingsplanologie en ruimtelijke kwaliteit	24
3.1	Inleiding.....	24
3.2	Ontwikkelingsplanologie en ontgrondingen.....	24
3.3	Publiek-private samenwerking en grondzaken.....	26
3.4	Ruimtelijke kwaliteit	27
3.5	Provinciale ruimtelijke strategieën voor ruimtelijke kwaliteit.....	29
3.6	Vooruitblik.....	32
4	Praktijk: provinciale benaderingen.....	33
4.1	Inleiding.....	33
4.2	Drenthe	34
4.3	Overijssel	35
4.4	Gelderland.....	36
4.5	Noord-Brabant.....	37
4.6	Reflectie op het provinciaal beleid.....	38
4.7	Projecten	39
5	Actualiteit: van Ontgrondingenwet naar Wabo.....	40
5.1	Inleiding.....	40

5.2 Wabo en Waterwet.....	40
5.3 Wetsvoorstel intrekking Ontgrondingenwet.....	42
5.4 Reacties op het wetsvoorstel.....	44
5.5 Beschouwing.....	46
6 Conclusies	48
6.1 Inleiding.....	48
6.2 Conclusies.....	48
6.3 Aanbevelingen	49
7 Referenties.....	50
Bijlage 1 Grofzand en grind voorkomens in Nederland + NL continentaal vlak	52
Bijlage 2 Winning en verbruik van oppervlaktedelfstoffen, 1980-2008.....	53
Bijlage 3 Ontgrondingenwet artikelsgewijs.....	55
Bijlage 4 Stadsrandontwikkeling	57
Bijlage 5 Interview Gelderland	58
Bijlage 6 Interview Cascade Zand en Grind	61
Bijlage 7 Duurzame zand- en grindwinning volgens Cascade	62

1 Introductie

1.1 Inleiding

Ontgrondingen worden in Nederland sinds de jaren '70 gereguleerd door middel van het vergunningstelsel in de Ontgrondingenwet, van origine een sectorale milieuwet die slechts gericht is op één activiteit: het vergraven van de bodem. Anno 2010 bevat de Ontgrondingenwet het laatste vergunningstelsel in het domein milieu en ruimte dat niet op enige wijze is opgenomen in een verzamelvergunning. Het is de bedoeling om dat op korte termijn alsnog te doen en wel in de Omgevingsvergunning en de Watervergunning. Deze integratie zal waarschijnlijk in 2011 worden uitgevoerd, maar er is nog discussie over belangrijke onderdelen van de Omgevingsvergunning, waaronder de bevoegdheidsverdeling en het afwegingskader (IPO, 2010). Vooral voor de provincies zijn deze van belang, omdat een veranderend juridisch kader grote gevolgen kan hebben voor de provinciale mogelijkheden om integrale projecten voor oppervlaktedelfstofwinning te reguleren.

In dit scriptieonderzoek wordt het vraagstuk van bevoegdheidsverdeling voor de Omgevingsvergunning gekoppeld aan de praktijk van gebiedsontwikkeling en ruimtelijke kwaliteit die bij de ontwikkeling van ontgrondingsprojecten de laatste jaren de norm is geworden. Afzonderlijk van de integratie in de Omgevingsvergunning zijn daar al vraagstukken aan de orde die verband houden met de rolverdeling tussen provincies, gemeenten en markt. In dit hoofdstuk worden de achtergrond van het vraagstuk (1.2) en doel- en vraagstelling van het onderzoek (1.3) besproken. Tot slot wordt de opbouw van het onderzoek toegelicht (1.4).

1.2 Achtergrond

Jaar in jaar uit worden uit de Nederlandse bodem door middel van ontgroning grote hoeveelheden oppervlaktedelfstoffen zoals zand, grind en klei gewonnen om te verwerken in wegen, gebouwen en dijken. Vooral diepe zand- en grindwinningen op het land zijn van grote invloed op het landschap en het grondgebruik door de waterplassen die na de winning overblijven. Grote ontgrondingen voor de bouwgrondstoffenvoorziening zijn sinds de jaren '70 steeds moeilijker te realiseren, met als gevolg stagnatie van vergunningverlening en een teruglopende binnenlandse productie. Om de bouwsector toch op verantwoorde wijze te voorzien van voldoende bouwgrondstoffen heeft het Rijk in de jaren '80 in al haar wijsheid bedacht om bouwgrondstoffenwinningen via de Ontgrondingenwet zelf sterker te gaan sturen. Terwijl de provincies van oudsher zelfstandig verantwoordelijk waren voor de verlening van vergunningen, heeft het Rijk de regie over de besluitvorming voor locaties voor bouwgrondstoffenwinning naar zich toe gehaald. Dit werd bereikt door het opstellen van een rijksbouwgrondstoffenbeleid in het Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen (SOD), het maken van vergaande afspraken met de provincies en Rijkswaterstaat over op de markt te brengen hoeveelheden "schaarse delfstoffen" en de introductie van zware bestuursrechtelijke NIMBY-instrumenten¹ voor Rijk en provincies. De ontgrondingsvergunning werd de spil in de uitvoering van het ontgrondingsbeleid en dit beleid fungeerde via het provinciale Streekplan (WRO) als primair besluitvormingskader voor de locatiekeuze (Ike, 2000). Grote locaties werden op basis van technisch-rationele afwegingen, niet zelden tegen de zin van gemeenten en omwonenden, in het Streekplan vastgelegd. Volgend op het dwingende taakstellingenbeleid en gebaseerd op het streven om medewerking voor het bestemmingsplan te verkrijgen is een systeem van contracten en afspraken tussen ontgrondende bedrijven, gemeenten en provincies ontstaan, met als gevolg een ontransparante besluitvorming, weinig inspraak en veel weerstand van omwonenden en belangenpartijen (Ike, 2000). Van overheidswege opgelegde en gestimuleerde clustering van zelfstandige ontgronders in grote centrale winningen leidde bovendien tot

¹ NIMBY: Not In My Back Yard, de maatschappelijke noodzaak wordt onderkend, maar alstublieft niet hier

een vorm van marktverstoring die in Nederland tegenwoordig ondenkbaar zou zijn en waarbij niet-geselecteerde bedrijven amper in aanmerking kwamen voor winruimte (Nma, 2001).

Het sectorale rijksbeleid heeft per saldo geleid tot een teruglopende winning op het land, toenemende import en slechte vooruitzichten voor acceptatie van nieuwe projecten, zodat in 2003 is besloten om een andere richting in te slaan². Volgens het afgeslankte Rijksbeleid, vastgelegd in de Nota Ruimte (2006), is het de bedoeling om projecten tot stand te laten komen door middel van marktwerking, waarbij initiatiefnemers samen met partners projecten kunnen ontwikkelen die zorgen voor lokaal draagvlak en de ruimtelijke kwaliteit van het gebied waar wordt ontgrond verbeteren. Deze ruimtelijke kwaliteit wordt bijvoorbeeld bereikt door aan te sluiten bij gewenste functies, door integrale projecten financieel mede mogelijk te maken en door een goede landschappelijke inpassing van het project in de omgeving. Functies als ruimte voor de rivier, waterberging, wonen aan het water, recreatie en natuur bieden daarvoor aanknopingspunten. De gedachte is dat een positieve locatiekeuze en procesaanpak leiden tot betere maatschappelijke acceptatie en daardoor een snelle besluitvorming. Het grote verschil met de oude "methode" is dat de provincies niet langer hoeven te zorgen voor een afgesproken hoeveelheid vergunde delfstoffen, waardoor ze zich onafhankelijker kunnen opstellen bij het vergunnen van projecten en zich hooguit kunnen richten op het samen met maatschappelijke partijen bereiken van interessante projecten met ruimtelijke kwaliteit.

Het nieuwe beleid heeft in 2007 geresulteerd in een herziening van de Ontgrondingenwet. Alle koppelingen met de WRO zijn verwijderd, zodat ontgrondingen voortaan als "reguliere" ruimtelijke ontwikkelingen worden behandeld. De sectorale ontgrondingsvergunning van de provincies is echter in stand gehouden en biedt de provincies nog steeds een belangrijk instrument om invloed uit te oefenen (Tommel, 2009).

De sector heeft gedurende een overgangperiode van 2003 tot 2008 de tijd gehad om de werkwijze aan te passen aan de nieuwe verhoudingen. Sinds 2008 worden projecten alleen nog vergund volgens de nieuwe uitgangspunten, waarbij moet worden aangetekend dat al enige jaren daarvoor het beleid bij veel provincies is voorgesorteerd op het nieuwe model. Er worden op basis van het nieuwe beleid interessante projecten ontwikkeld en provincies en gemeenten lijken bereid om mee te werken aan multifunctionele projecten. Omdat de vergunningen nu voor een belangrijk deel worden verleend op basis van de te bereiken ruimtelijke kwaliteit en maatschappelijke meerwaarde lijkt het proces van projectontwikkeling echter aanmerkelijk complexer geworden en minder in kaders te vangen. De ontwikkeling van projecten begint steeds meer te lijken op integrale gebiedsontwikkeling (Tommel, 2009).

Nu het nieuwe beleid in de praktijk operationeel is vindt het ministerie van Infrastructuur en Milieu³ het tijd om een stap verder te gaan en de Ontgrondingenwet in te trekken. Het is namelijk vanaf de beleidswijziging in 2003 de intentie geweest om de Ontgrondingenwet uiteindelijk, na een tussenperiode, te schrappen⁴. Tegelijkertijd is het de bedoeling om op termijn zo veel mogelijk losse vergunningstelsels op het gebied van bouwen, ruimte, natuur en milieu te bundelen in de nieuwe Omgevingsvergunning (Wabo), die het mogelijk maakt om verschillende toestemmingen in één keer gebundeld aan te vragen, bij één bevoegd gezag, met één besluit en één mogelijkheid voor bezwaar en beroep. De inhoud van de Ontgrondingenwet die betrekking heeft op ontgrondingen op het land zou in principe in de Wabo kunnen worden geïntegreerd, terwijl de artikelen over ontgrondingen in waterbodems kunnen worden verplaatst naar de Waterwet (V&W, 2009). De integratie in de Waterwet zorgt niet voor discussie, omdat deze alleen formele procedures verandert. De integratie in de Wabo daarentegen kan zorgen voor totale herschikking van het bestuurlijke speelveld voor ontgrondingen en daarmee van de rolverdeling in het planproces. Voor de bevoegdheidsverdeling en het afwegingskader in

² KST II 2002-2003 28600 XII, nr. 114

³ In de documenten wordt nog gesproken over Verkeer en Waterstaat en VROM, dit wordt in dit onderzoek aangehouden

⁴ KST II 2005-2006 30800 XII, nr. 4

de Wabo worden door betrokken partijen meerdere richtingen genoemd, waarbij de belangrijkste variant inperking van het afwegingskader en decentralisatie van de ontgrondingsvergunning naar de gemeenten tot gevolg heeft (Tommel, 2009). De provincies voelen niets voor deze oplossing, omdat de mogelijkheden om te sturen dan weg zouden vallen (IPO, 2010). Het is echter maar de vraag of dat wel zo is en zo ja, of dat dan zo verschrikkelijk is. Het kan namelijk ook de aanzet zijn tot een verbetering van de planningpraktijk, waarbij de inzet van ruimtelijke kwaliteit als kader bij de totstandkoming van ontgrondingsprojecten integraler wordt, met de gemeente of de provincie als regisseur.

Onder andere in recente rapportages van de Commissie Tommel en een evaluatie van Alterra (Pleijte, 2009) wordt voorgesteld om te overwegen de provincies meer het voortouw te laten nemen bij de begeleiding van projecten, zodat de ruimtelijke kwaliteit van projecten beter verzekerd is en de projecten tegelijkertijd beter uitvoerbaar worden. Aangegeven wordt dat de ambtelijke capaciteit van de provincies en het Rijk op het gebied van bouwgrondstoffenwinning nu afneemt, terwijl de projecten te complex worden voor gemeenten (Tommel, 2009). De integratie in de Omgevingsvergunning biedt de geschikte gelegenheid om over een dergelijke actievere benadering te discussiëren en een passend bestuurlijk-juridisch kader in te stellen. In de volgende paragraaf wordt de benadering van het onderzoek in de vorm van onderzoeksvragen verder uitgewerkt.

1.3 Doel- en vraagstelling

Het doel van het onderzoek is om te onderzoeken welke gevolgen de intrekking van de Ontgrondingenwet en de integratie van de vergunningverlening voor ontgrondingen in de Omgevingsvergunning zullen hebben voor de provinciale mogelijkheden om betrokken te zijn bij grote projecten voor bouwgrondstofwinning. Daarbij wordt rekening gehouden met verschillende scenario's voor de bevoegdheidsverdeling en de wens om de provinciale rol eventueel actiever in te vullen dan nu het geval is.

Hoofdvraag:

Welke gevolgen zal de intrekking van de Ontgrondingenwet hebben voor de provinciale mogelijkheden om de ruimtelijke kwaliteit van ontgrondingen te beïnvloeden en hoe kan in een wetsvoorstel voor integratie in de Wabo rekening worden gehouden met een sterkere provinciale rol?

Deze vraag wordt beantwoord door de volgende onderwerpen verder uit te werken: de structuur van de sector, het huidige bestuurlijk-juridisch kader en de geschiedenis van het oppervlaktedelfstoffenbeleid, de strategieën die de provincies op basis van het ruimtelijke instrumentarium kunnen inzetten om ruimtelijke kwaliteit te bereiken, de huidige rollen van de provincies in de planprocessen en de inhoud van het voorliggende wetsvoorstel. Dit zal geschieden aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

Hoe ziet het inhoudelijke, beleidsmatige en juridische kader voor bouwgrondstoffenwinningen er uit en hoe is dit de laatste decennia ontwikkeld?

Welke strategieën en instrumenten kunnen provincies inzetten om ambities ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit te realiseren?

Hoe reguleren de provincies ontgrondingen voor de bouwgrondstoffenwinning en welke strategieën en instrumenten zetten ze in om ruimtelijke kwaliteit bij ontgrondingen te realiseren?

Hoe ziet een mogelijke integratie van de Ontgrondingenwet in de Wabo er uit en hoe verloopt de discussie binnen de ontgrondingensector?

1.4 Benadering van het onderzoek en leeswijzer

De inzet van provinciale instrumenten in relatie tot ruimtelijke kwaliteit wordt in dit onderzoek beschouwd vanuit het publieke belang van maatschappelijk verantwoorde bouwgrondstoffenwinning. De beïnvloeding van het planproces door de provincies wordt centraal gesteld aan de hand van 3 invalshoeken: “de aard van bouwgrondstofwinning en mogelijkheden voor ruimtelijke kwaliteit”, “bestuurlijk-juridisch kader en beleidsuitvoering” en “publiek-private samenwerking (PPS) en grondzaken”. Deze verdeling is een interpretatie van een publicatie over de rol van grondverwerving binnen het planproces van ontgrondingen, waarin wordt aangegeven dat voor een succesvolle projectontwikkeling de sporen inhoud, vergunningen en grondposities parallel dienen te worden doorlopen (Cubic Square, 2002). Met andere woorden: zonder winbare voorkomens geen project, zonder aansprekend plan geen vergunningen en zonder realistische grondverwerving en PPS geen financieel realiseerbaar project. De commissie Tommel onderschrijft het belang van toegenomen complexiteit in projectontwikkeling voor de discussie over het juridische kader (Tommel, 2009).

Vanuit de genoemde invalshoeken is het onderzoek gericht op de relatie tussen het juridisch/instrumentele kader en het planproces. Daarom worden in hoofdstuk 2 op basis van de beschikbare literatuur allereerst het huidige juridische en beleidsmatige kader en de voorgeschiedenis in kaart gebracht. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk een inleiding op de ontgrondingenwereld opgenomen. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de provinciale mogelijkheden voor het bereiken van ruimtelijke kwaliteit op basis van literatuur geïnventariseerd. Deze inventarisatie wordt gebaseerd op een recente publicatie over de mogelijkheden voor de provincies om met de nieuwe *Wro landschapskwaliteit* te bevorderen (Dauvellier, 2008). De mogelijkheden die de ontgrondingsvergunning biedt worden zo veel mogelijk in dit kader betrokken.

De omgang van de provincies met ontgrondingsprojecten komt aan bod in hoofdstuk 4. Het provinciale beleid van Noord-Brabant, Gelderland, Overijssel en Drenthe wordt geïnventariseerd aan de hand van enkele vooraf te definiëren aspecten.

De huidige provinciale rol in het planproces wordt daarnaast op basis van secundaire bronnen bekeken, waaronder een beleidsevaluatie van de provincie Gelderland, de rapportages van de Commissie Tommel en interviews. In de loop van het onderzoek is een twintigtal recente projecten bestudeerd, waardoor redelijk helder is geworden welke afwegingen aan de orde kunnen zijn bij de ontwikkeling van projecten. Deze projecten worden niet allemaal uitgebreid besproken, wel wordt aan de hand van voorbeelden aangegeven welke aspecten bij projectontwikkeling aan de orde zijn en welke rol de provincies kiezen.

In hoofdstuk 5 wordt het wetsvoorstel voor intrekking van de Ontgrondingenwet aan de hand van toelichtingen en commentaren besproken. Geprobeerd wordt de gevolgen en mogelijkheden van de voorgestelde wetswijziging te beoordelen.

In hoofdstuk 6 worden de conclusies gepresenteerd.

2 Verkenning: speelveld

2.1 Inleiding

Hoewel de ontwikkeling van ontgrondingsprojecten met een productiefunctie steeds meer gaat lijken op “normale” ruimtelijke ordening, is de ontgrondingssector nog steeds zeer specifiek, zowel inhoudelijk als bestuursrechtelijk. Het is daarom van belang om, voordat het wetsvoorstel en de provinciale omgang met ruimtelijke kwaliteit worden besproken, eerst het kader waarbinnen het planproces zich afspeelt te verkennen. Omdat het niet de bedoeling is om daar in dit hoofdstuk uitputtend op in te gaan, zal een deel in de ander hoofdstukken waar passend verder worden uitgewerkt.

Het speelveld voor ontgrondingsprojecten wordt in dit hoofdstuk beschreven aan de hand van de volgende onderwerpen: de kenmerken van oppervlakedelfstofwinning, de opbouw van de sector en de betrokken partijen (2.2), de ontwikkeling van het overheidsbeleid voor ontgrondingen in de afgelopen decennia (2.3), het huidige overheidsbeleid in de Nota Ruimte (2.3), de recente wijzigingen in de Ontgrondingenwet en de huidige Ontgrondingenwet (2.5), de Wet ruimtelijke ordening (2.6) en de samenhang in vergunningstelsels voor een project (2.7). Besloten wordt met de vooruitblik (2.8).

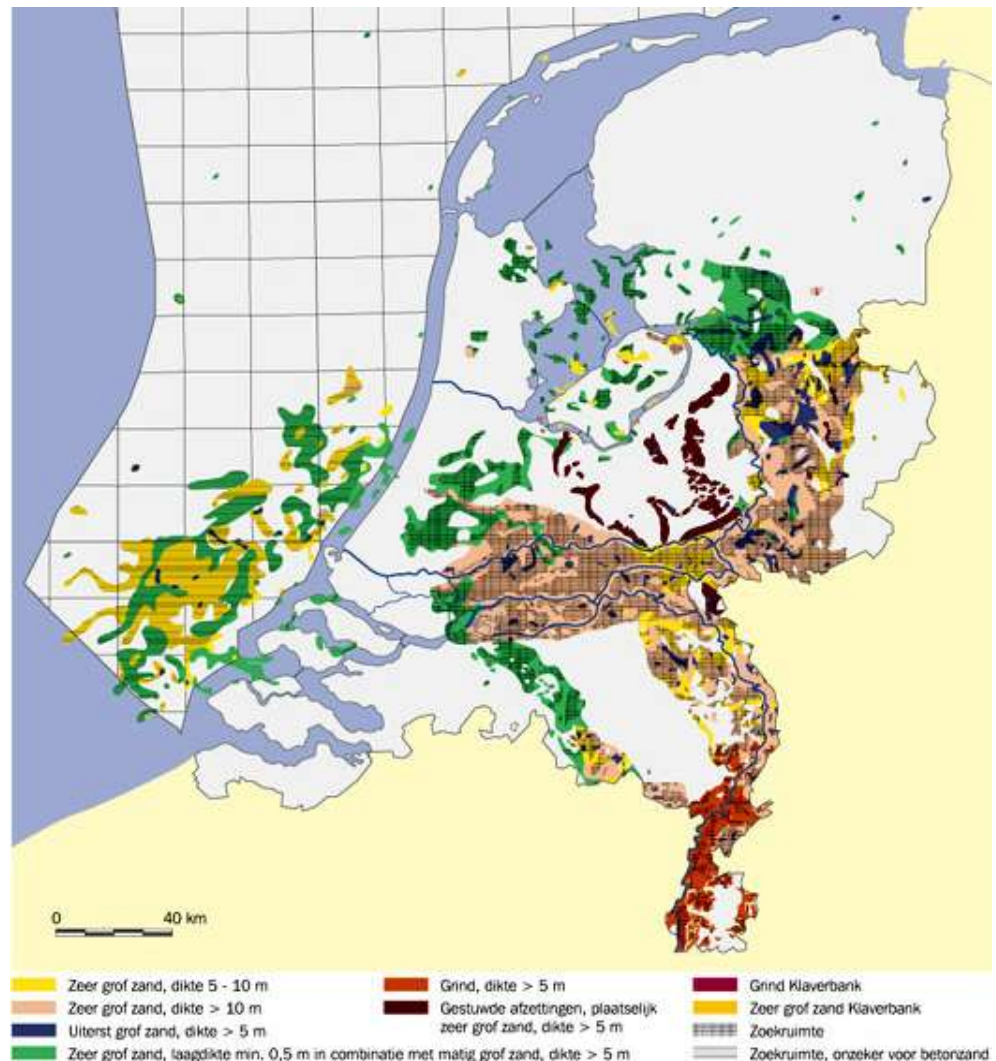
2.2 Oppervlakedelfstoffenwinning in Nederland

Jaarlijks is in Nederland ongeveer 150 miljoen ton aan oppervlakedelfstoffen nodig (Cascade, 2009). Om deze hoeveelheid te kunnen winnen worden – voor een deel van de productie – forse oppervlakten land omgezet in water. Vooral in gebieden waar veel winning plaats vindt verandert daardoor het beeld van het landschap, wat zelden van te voren gewaardeerd wordt.

Ontgrondingen zijn van oudsher onder te verdelen in primaire en secundaire, ook wel functionele ontgrondingen. Bij primaire ontgrondingen is de winning van bodemmateriaal het hoofddoel, waarbij vaak diep wordt ontgrond. Bij functionele ontgrondingen is de opbrengst van grondstoffen een bijkomstigheid, omdat deze in hoofdzaak zijn gericht op de aanleg van een werk, zoals rivierversuiming, natuur, vijvers, havens, tunnels of infrastructuur. Het aantal vergunningen voor functionele ontgrondingen is vele malen groter dan voor primaire ontgrondingen, maar de hoeveelheid delfstoffen die bij deze projecten vrij komt is in het algemeen beperkt (V&W 2009). Functionele ontgrondingen waarbij een groter, maar nog steeds ondergeschikt belang wordt toegekend aan delfstofwinning worden wel secundair-plus genoemd (Ike, 2000). Daarvan is bijvoorbeeld sprake bij een recreatieplas die al gepland is, maar die in verband met de zandopbrengst dieper wordt uitgevoerd dan voor het eigenlijke gebruik noodzakelijk zou zijn. Door maatschappelijke ontevredenheid over het uiterlijk en nagebruik van primaire ontgrondingen worden deze sinds enige decennia steeds beter afgewerkt en nabestemd. Delfstofwinning blijft weliswaar het hoofddoel, maar er wordt zo veel mogelijk aangesloten bij gewenste andere ontwikkelingen. Tegelijkertijd worden steeds meer secundaire ontgrondingen secundair-plus uitgevoerd, omdat de financiële opbrengsten van het zand het project voor de initiatiefnemer beter behapbaar maken.

De delfstoffen die worden gewonnen in Nederland zijn voornamelijk ophoogzand, beton- en metselzand, grind en klei. Daarnaast worden kleinere hoeveelheden kalkzandsteen, schelpen, kalksteen en zilverzand gewonnen. Beton- en metselzand, specifieke kleisoorten en grind zijn zogenaamde schaarse delfstoffen (Ike, 2000).

Beton- en metselzanden worden samen met asfaltzand en zand voor kalkzandsteen ook industriezanden genoemd en hebben een grotere korrel dan ophoogzand. Grof zand komt weliswaar in betrekkelijk grote hoeveelheden voor in de bodem, voornamelijk in het midden en zuiden van het land, maar is door planologische en fysieke beperkingen lang niet overal rendabel winbaar te maken. Grind komt vrijwel alleen voor in het rivierengebied en dan met name in Limburg.



Figuur 2.1 Grofzand- en grindvoorkomens in Nederland

De landsdelen met grote beton- en metselzand- en grindvoorkomens nemen een groot deel van de landelijke productie voor hun rekening, met concentratie in enkele regio's tot gevolg. De delfstoffen uit de regionale beton- en metselzandwinningen worden vanwege de grote afstand tussen winning en afnemer veelal per schip vervoerd zodat de winningen over het water bereikbaar moeten zijn, wat beperkingen voor de locatiekeuze oplevert. Voorbeelden van regionale winningen zijn de grote beton- en metselzand winningen langs de rivieren in Gelderland en Noord-Brabant en de zand- en grindwinningen langs de Maas in Limburg. Figuur 2.1 toont de bekende voorkomens in de Nederlandse bodem van de grove zanden en grind. Een grotere versie is beschikbaar in bijlage 1 (RWS, 2009).

De winning van kalksteen en zilverzand lijkt in Nederland na de huidige winningen een aflopende zaak, kalksteen wordt nog gewonnen bij Margraten en zilverzand in de omgeving van Heerlen. Fijnere zanden en gewone klei komen in principe op zeer veel plaatsen voor en zijn daardoor dicht bij de fabriek of toepassing te winnen, waarna de delfstof per vrachtwagen of transportband over beperkte afstand wordt vervoerd. Wel is de huidige kleiwinning op afstand van de fabriek gelegen, omdat het aantal steenfabrieken in de rivieren afneemt.

Grind wordt de laatste decennia vanwege binnenlandse schaarste voornamelijk geïmporteerd uit België en steenslag uit België, Duitsland, Noorwegen en Schotland. Het project Grensmaas in Limburg is echter eindelijk operationeel en daaruit zullen de komende periode in combinatie met rivierverruiming grotere hoeveelheden grof zand en grind vrijkomen. Beton- en metselzand komt voor een deel uit Duitsland en België. Circa 70% van het ophoogzand wordt gewonnen uit de Noordzee, het IJsselmeer en grote rivieren. Beton- en metselzand wordt ook al experimenteel gewonnen in het IJsselmeer, terwijl het op de

Noordzee door zware afdekking door ophoogzand nog niet rendabel te winnen is. Voor de toekomst wordt de Noordzee echter wel beschouwd als een bron voor beton- en metselzand. Daartoe wordt ophoogzandwinning zo veel mogelijk vergund op locaties waar ook beton- en metselzandvoorkomens worden verwacht. Daarnaast kunnen technische ontwikkelingen de winning in de toekomst mogelijk interessant maken, zeker indien de winning op het land op termijn steeds duurder en lastiger te realiseren wordt.

	1980	1990	2000	2004	2005	2006	2007	2008
Grind	<i>miljoen ton</i>							
Winning	16,0	8,8	6,5	3,8	3,6	3,3	2,4	1,7
Invoer	12,1	14,1	10,8	17,7	16,3	16,2	15,4	17,0
Uitvoer	4,0	0,9	2,2	0,7	0,3	0,3	0,2	0,2
Verbruik	24,1	22,0	19,4	15,5	18,5	17,3	15,7	19,1
Steenslag	<i>miljoen ton</i>							
Invoer	.	.	9,6	6,5	12,1	13,6	7,7	7,6
Verbruik	.	.	6,4	5,5	10,6	11,0	6,4	7,0
Beton- metselzand	<i>en miljoen ton</i>							
Winning	21,3	21,8	21,2	13,6	14,0	14,7	14,4	14,5
Invoer	6,9	7,9	11,0	13,0	9,8	12,4	10,3	13,5
Uitvoer	8,9	8,4	8,7	4,4	2,5	4,6	3,3	3,5
Verbruik	19,3	21,3	22,5	22,6	22,7	21,4	21,5	22,7
Ophoogzand	<i>miljoen m³</i>							
Winning	53,0	48,3	61,5	42,6	45,5	47,0	49,0	48,4
Invoer	-	-	-	-	-	-	-	-
Uitvoer	2,0	2,0	2,5	3,2	4,2	4,5	4,1	4,8
Verbruik	51,0	46,2	58,0	39,5	41,3	42,6	44,9	43,2
Klei	<i>miljoen m³</i>							
Winning	3,6	3,1	3,2	4,8	3,0	5,2	4,0	2,0
Invoer	.	0,2	0,3	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Uitvoer	.	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0
Verbruik	.	3,1	2,8	5,0	1,9	2,5	0,9	0,7

Tabel 2.1 Winning, invoer, uitvoer en verbruik van grind, steenslag, beton- en metselzand, ophoogzand en klei in Nederland in de periode 1980-2008 (Compendium voor de Leefomgeving, 2010)

Tabel 2.1 biedt een overzicht van de gewonnen, geïmporteerde, geëxporteerde en verbruikte aantallen per grondstof. De cijfers over winning en gebruik zeggen nog niets over de verdeling over het land en zijn samengesteld uit verschillende bestanden. Bijlage 2 bevat een toelichting op deze cijfers.

Gesteld wordt dat er een verband is tussen de maatschappelijke weerstand (NIMBY) tegen een winning en de afstand tussen winning en toepassing (Ike, 2007). De weerstand tegen grote, centrale grind- en beton- en metselzandwinningen is over het algemeen groter, omdat de omgeving niet direct baat heeft bij het gewonnen product en wel overlast kan ervaren van de grote veranderingen in de woonomgeving, de vele transportbewegingen en geluid en onduidelijkheid over de duur van de overlast. De winningen voor schaarse delfstoffen zijn door schaalgrootte en specifieke zandvoorkomens moeilijker in te passen dan bijvoorbeeld ophoogzandwinningen, die betrekkelijk eenvoudig kunnen worden aangepast aan

functies in de omgeving. Om de weerstand tegen nieuwe ontgrondingen te verminderen zal moeten worden ingespeeld op de genoemde overwegingen.

Nederland en België zijn binnen Europa de enige landen die veel bouwgrondstoffen importeren (Ike, 2000). Het streven is om op nationaal niveau zelfvoorzienend te zijn, op voorwaarde dat de winning maatschappelijk aanvaardbaar mogelijk is. De verwachting is dat er voor de eerste 6 tot 7 jaar een solide voorraad aanwezig en vergund is, maar dat voor de toekomst wel steeds grote winningen nodig blijven (Tommel, 2009). Op bedrijfsniveau is het voor ontgrondende bedrijven van belang om nieuwe vergunningen te verwerven, omdat de omzet anders opdroogt. Dit kan door zelf projecten te ontwikkelen, op eigen grond, of door in te schrijven op concessies of werken van overheden en de vrijkomende delfstoffen te vermarkten of voor een specifiek overheidsproject te leveren. Tegelijkertijd is het voor de maatschappij van belang dat er voldoende verschillende ontgrondende bedrijven zijn, zodat enige vorm van diversiteit en concurrentie – als tenminste van echte concurrentie kan worden gesproken – aanwezig blijft.

Hergebruik

De termen primair en secundair worden niet alleen gebruikt voor de aard van ontgrondingen, maar ook voor bouwgrondstoffen. Primaire delfstoffen worden “vers” gewonnen, terwijl secundaire bouwgrondstoffen bestaan uit gerecycled materiaal. Naast primaire en secundaire bouwgrondstoffen bestaan nog alternatieve bouwgrondstoffen, zoals fijner zand in beton, hout en kunststof (Ike, 2000). In het Nederlandse beleid is de laatste decennia actief geprobeerd om de verse winning voor een deel te verminderen door sterk te sturen op vervanging van primaire delfstoffen door alternatieve en secundaire bouwgrondstoffen, zodat minder hectaren zand- en grind winning nodig zijn en duurzaam gebruik wordt gemaakt van reststoffen. Schaarste in vergunningen zorgt voor hogere grondstofprijzen, wat vervanging door alternatieven aantrekkelijker maakt en het tegelijkertijd rendabel maakt om een ontgraving goed af te werken en achter te laten. Helaas heeft de schaarste er ook toe geleid dat primaire bouwgrondstoffen werden geïmporteerd uit landen waar minder beperkingen gelden. De toepassing van secundaire en alternatieve bouwgrondstoffen is wel toegenomen, maar dan vooral door andere maatregelen. Een voorbeeld daarvan is het gedeeltelijk verplicht stellen van toepassing van vervangende bouwgrondstoffen bij overheidsaanbestedingen (Tommel, 2008).

Het aanbod van secundaire bouwgrondstoffen is niet onbeperkt en niet altijd op de juiste locatie beschikbaar, zodat toepassing niet per definitie duurzaam is. Voor secundaire grondstoffen bestaat inmiddels een complete bedrijfstak, die voor een deel geïntegreerd is met de bouw- en ontgrondingsindustrie, maar ook relaties heeft met afvalverwerking en recycling. Daarnaast bestaan er grondbanken, die (licht) vervuilde grond tegen betaling innemen en verwerken in grondvragende projecten als geluidswallen, te herontwikkelen oude zandwinputten en ecoducten⁵. Bij de ontwikkeling van primaire winningen wordt ook gebruik gemaakt van aanvulgrond uit andere projecten, hoewel dit bij voorkeur uit het eigen plangebied komt.

Betrokken partijen

Bij de ontwikkeling van ontgrondingen zijn enkele actoren vrijwel altijd betrokken bij de voorbereiding en uitvoering van het project. Allereerst is er het ontgrondende bedrijfsleven, dat de winning van delfstoffen uitvoert. In Nederland zijn in ieder geval vele tientallen bedrijven actief in de winning van oppervlakedelfstoffen op het land. Deze bedrijven beschikken in het algemeen over eigen winlocaties. Ze zijn onderdeel van grote (wegen-)bouwbedrijven, zijn gefuseerde ontgrondingsbedrijven of lokale spelers met één locatie. In grote projecten werken vaak meerdere bedrijven samen. Dit kan zijn omdat meerdere bedrijven in het verleden grond hebben gekocht op de locatie, omdat het door de betrokken overheden is opgelegd of omdat de bedrijven elkaar aanvullen, bijvoorbeeld grind- en zandwinning in één project door verschillende bedrijven. Brancheorganisaties voor ontgronders zijn onder andere de

⁵ Voorbeelden zijn: Grondbalans, Grondbank Nederland, Grondbank GMG, Grondbankcombinatie

FODI⁶ en Cascade⁷, dat ook lid is van de FODI. Cascade is het meest zichtbaar aanwezig in de dialoog die sinds de beleidswijziging van 2003 wordt gevoerd tussen markt en overheid, bijvoorbeeld door de publicatie van leidraden⁸ over het met de overheden en andere actoren te doorlopen proces. Deze hebben naast de ondersteunende functie voor de leden duidelijk een functie als communicatiemiddel, waarin voor eventuele betrokkenen duidelijk wordt hoe de projecten nieuwe stijl meerwaarde kunnen bieden aan de omgeving en hoe het besluitvormingsproces volgens de ontgronders zou kunnen verlopen. Cascade geeft daarbij consequent aan dat draagvlak en ruimtelijke kwaliteit voorop moeten staan, dat ontgrondingen privaat moeten worden ontwikkeld en dat de betrokkenheid van overheden vooral kaderstellend en faciliterend zou moeten zijn, met maatwerk in taken per project (Cascade, 2009).

Daarnaast zijn er de gemeente, die meestal het bestemmingsplan vaststelt en de provincie die de ontgrondingsvergunning en eventuele milieuvergunningen verleent. Het waterschap begeleidt de watergerelateerde toetsen en vergunningen en indien natuurvergunningen vereist zijn is naast de provincie soms ook het ministerie van LNV/ELI⁹ betrokken. Op projectniveau wordt idealiter een samenwerking aangegaan met partijen die het gebied na de winning gaan beheren. Dit kunnen gemeenten zijn, maar ook recreatieschappen, terreinbeherende organisaties (TBO's) als Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de provinciale Landschappen. Tot slot zijn belangenorganisaties en (organisaties van) omwonenden een niet te onderschatten partij bij de planvorming en uitvoering, omdat draagvlak bij deze partijen tegenwoordig noodzakelijk is om een project te kunnen ontwikkelen. Voor de feitelijke projectontwikkeling wordt een samenwerking aangegaan met partijen, wanneer dat nodig is. Dit kunnen bijvoorbeeld vastgoedontwikkelaars en exploitanten van recreatiebedrijven zijn.

Tot slot zijn er nog de huidige gebruikers en eigenaren van het te ontgronden gebied. Deze kunnen betrokken zijn als verkopende partij, mee-ontwikkende partij en als omwonende. Over het algemeen wordt er van uit gegaan dat particulieren met geld te overtuigen zijn op het moment dat de zandwinning doorgang kan vinden, maar het kan nodig zijn om complexe oplossingen te bedenken voor de grondverwerving indien bijvoorbeeld ontwikkelaars zich hebben ingekocht (Cubic Square, 2002).

Naast de in deze studie onderzochte delfstofwinning op het land vindt winning plaats in Rijkswateren, bijvoorbeeld in combinatie met het verdiepen van vaargeulen, het opspuiten van zand op het strand of op de Tweede Maasvlakte. In dat geval wordt naast de vereiste ontgrondingsvergunning en andere vergunningen door de Dienst Domeinen een winconcessie verleend, waarvoor wordt betaald. De bedrijven die actief zijn met de winning in groot water zijn (grotendeels) aangesloten bij de NVZ¹⁰. Winning van beton- en metselzand uit IJsselmeer en Noordzee wordt interessanter naarmate de prijzen stijgen en innovatieve technieken rendabeler worden.

2.3 Ontwikkeling van beleid en regelgeving voor oppervlakedelfstofwinning

Oppervlakkige afgraving van de bodem, ook voor delfstofwinning, wordt vanouds gereguleerd door middel van de Ontgrondingenwet. De Ontgrondingenwet is één van de oudste sectorale wetten binnen de Nederlandse ruimtelijke ordening, in het leven geroepen om deze zeer specifieke activiteit te reguleren. De ontwikkeling van de Ontgrondingenwet is steeds volgend op het beleid dat op nationaal niveau werd ontwikkeld voor de planning van ontgrondingen en biedt daardoor een goede dwarsdoorsnede van de veranderende benadering van de ontgrondingenproblematiek op nationaal niveau. De Ontgrondingenwet werd vastgesteld in 1965, in 1996 uitgebreid en in 2007 weer ingeperkt.

⁶ Federatie Oppervlakte Delfstofwinnende Industrie www.fodi.nl

⁷ Cascade vereniging zand- en grindproducenten www.cascade-zandgrind.nl

⁸ O.a. "Leidraad Cascade voor duurzame zand- en grindwinning (2009)" en "Ruimtelijke kwaliteit van ontgrondingen" (2007)

⁹ LNV: Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, vanaf november 2010 ELI: Economische zaken, Landbouw en Innovatie

¹⁰ Nederlandse Vereniging van Zandwinners www.zandwinners.nl

Naar verwachting wordt de Ontgrondingenwet vóór 2012 afgeschaft ten behoeve van integratie in de Wabo en Waterwet.

De eerste regelgeving voor ontgrondingen is ontstaan in de periode van grote turfwinning, in de vorm van de Verveningwet uit 1895 (Ike, 2000), hoewel ook bekend is dat verveningen in 1256 al enigszins werden gereguleerd (Vd Moolen, 1994). Op basis van de Verveningwet werd het voor provincies met veel ontgrondingen mogelijk naar eigen inzicht een provinciale verordening vast te stellen, op basis waarvan vergunningen konden worden verleend. Dit systeem heeft lange tijd gewerkt, totdat in de wederopbouwperiode na de Tweede Wereldoorlog veel zand en grind nodig was voor de bouwsector en grote infrastructurele werken werden gerealiseerd. Doordat de winning van grondstoffen voor woningen en wegen in veel grotere hoeveelheden dan voorheen en dicht bij de burgers plaats ging vinden, werden steeds meer belangen betrokken. De mogelijke belangen die werden geschaad door de toegenomen ontgrondingsactiviteiten varieerden van landbouw, visserij, scheepvaart, waterkering, waterlozing, drinkwatervoorziening, natuur- en landschapsbehoud tot recreatie en milieubeheer (Bregman, 2007). Om deze belangen te kunnen afwegen bij de vergunningverlening en voorschriften te kunnen opleggen werd de Ontgrondingenwet in het leven geroepen. De basis van de Ontgrondingenwet 1965, van kracht vanaf 1971, werd het verbod om te ontgronden zonder vergunning (Vd Berg, 2007). In de Ontgrondingenwet van 1965 is de keuze gemaakt om de Minister van Verkeer en Waterstaat verantwoordelijk te maken voor de zee, Rijkswateren en niet provinciaal ingedeelde gebieden. De rest van het land kwam onder de verantwoordelijke provincies te vallen. Voor het winterbed van de rivier, exclusief het zomerbed, is de provincie bevoegd gezag in overleg met de minister. Deze verdeling geldt anno 2010 nog steeds.

De eerste Ontgrondingenwet was een sectorale vergunningenwet, die geen ruimte liet voor sturing en coördinatie door de provincie. De introductie van de Ontgrondingenwet zorgde er weliswaar voor dat iedere provincie verplicht een verordening moest opstellen, maar daarmee was geen sturing gegarandeerd en er was nog steeds een afzonderlijke bestemmingsplanwijziging nodig. Kort na de instelling van de Ontgrondingenwet werd onderkend dat landelijke coördinatie wenselijk was. Het belangrijkste probleem, toen en nu, was de spanning tussen de grote vraag naar grondstoffen en de toenemende maatschappelijke weerstand tegen overlast en aantasting van de omgeving door grote delfstofwinningen. De bouwgrondstoffenvoorziening was zo belangrijk, dat deze op verantwoorde wijze moest worden verzekerd. Het openbaar bestuur, de markt en belangrijke belangenorganisaties waren ervan overtuigd dat een grotere bemoeienis van het Rijk zou kunnen bijdragen aan een stabiele en tegelijkertijd meer verantwoorde winning (Ike, 2000). Vrij snel na inwerkingtreding van de Ontgrondingenwet, in 1976, werd de Landelijke Commissie voor de Coördinatie van het Ontgrondingenbeleid (LCCO) opgericht. Dit orgaan boog zich over de coördinatie van beleid voor winning van drie "problematische" delfstoffen: grind, klei en beton- en metselzand. Voor iedere delfstof werd een werkgroep opgericht, in 1978 werd een advies uitgebracht. Voorgesteld werd om op basis van behoefteprognoses taakstellingen voor winning af te spreken en in de Ontgrondingenwet bestuurlijke coördinatie verplicht te stellen. In 1981 werden tussen de Minister van Verkeer en Waterstaat en de provincies al afspraken gemaakt over taakstellingen voor schaarse bouwgrondstoffen voor de periode 1979-1989 (Ike, 2000). Binnen de Rijksoverheid werd ten behoeve van de coördinatie tussen de ministeries van V&W en VROM de Interdepartementale Commissie Ontgrondingen (ICO) opgericht. Deze commissie hield zich bezig met het beleid van het Rijk voor de lange termijn en met ramingen van winning en behoefte in Nederland. Het ICO en de LCCO hebben in 1983 samen de zogenaamde UPD-nota uitgebracht, waarin de intentie werd uitgesproken om het beleid voor ontgrondingen gecoördineerd en planmatig aan te pakken (Ike, 2000). In 1988 en 1989 werden eerst een voorontwerp en daarna een Beleidsnota Geground Ontgronden uitgebracht. Deze stelden in lijn met de UPD-nota een sectoraal, top-down gestuurd en aan de WRO gekoppeld planningstelsel voor. Concreet betekende dit voorstel dat er een structuurschema voor oppervlakedelfstoffen zou komen, dat de provincies op basis van dit schema ontgrondingenplannen en projectplannen zouden moeten opstellen en dat in het streekplan van de

provincie winplaatsen zouden worden aangewezen. In 1991 zijn nieuwe taakstellingen tot 1998 afgesproken tussen Minister en provincies (Ike, 2000).

In 1994 werd een wetsvoorstel gedaan voor wijziging van de Ontgrondingenwet. Deze wijziging is in 1996 goedgekeurd en in 1997 van kracht geworden. Het Structuurschema Oppervlakedelfstoffen (SOD) vormde de spil voor coördinatie en overleg en werd parallel aan de wetgevingsprocedure opgesteld, waardoor het in 1996 meteen van kracht kon worden. Er werd inderdaad, zoals voorgesteld in de beleidsnota, gebruik gemaakt van het WRO planningstelsel voor de verticale coördinatie. Door ingeval van weigering tot medewerking automatische een aanwijzing te geven werd het mogelijk om lagere overheden tot herziening van het bestemmingsplan of streekplan te dwingen, zowel op gemeentelijk als provinciaal niveau (Ike, 2000).

Het Structuurschema Oppervlakedelfstoffen was een Planologische kernbeslissing (PKB) in de zin van de WRO en bevatte het beleid van de rijksoverheid voor de bouwgrondstoffen voorziening. Het doel van dit beleid was "om op een maatschappelijk verantwoorde wijze te voorzien in de behoefte van particulieren, bedrijven en overheid aan bouwgrondstoffen". Dit moest gebeuren door zuinig gebruik en de inzet van secundaire en vernieuwbare grondstoffen te bevorderen. Belangrijk uitgangspunt van het SOD was echter dat moest worden gezorgd voor de "tijdige winbaarheid" van bouwgrondstoffen (Ike, 2000).

De basis van het beleid in deze periode werd gevormd door taakstellingen en de PKB-kaarten. De taakstellingen golden alleen voor de schaarse delfstoffen grind en beton- en metselzand. Ze werden per provincie bepaald aan de hand van de verwachte vraag en de verspreiding over de provincies. De taakstellingen waren bestuurlijke afspraken tussen rijk en provincie en hadden geen wettelijke basis, maar werden geborgd door de bevoegdheden van het Rijk. De provincies en het Rijk waren wettelijk verplicht om wederzijds informatie uit te wisselen en te overleggen over vraag en aanbod binnen de provincie, de vergunningen die werden verstrekt en het beleid voor de oppervlakedelfstofwinning (Ike, 2000). Op de PKB-kaarten met winzones stond per oppervlakedelfstof naast het voorkomen van de delfstof aangegeven waar winning wenselijk, onwenselijk of onder voorwaarden acceptabel was. De PKB-kaarten van het Rijk werkten rechtstreeks door naar het streekplan van de provincies. Naast de taakstellingen en de kaarten werden in het SOD 20 richtlijnen voor vergunningverlenende instanties opgenomen. De richtlijnen hadden betrekking op de invloed van de vergunning op onder andere bouwnijverheid, economie en werkgelegenheid, ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, afval, natuur en veiligheid. De richtlijnen zorgden ervoor dat deze aspecten bij het al dan niet verlenen van de vergunning betrokken werden (Ike, 2000).

De provincies mochten zelf kiezen of ze een ontgrondingenplan opstelden of dat ze slechts op basis van het SOD winzones en eventueel winplaatsen aangaven in het streekplan. Winzones waren ruime gebieden waarbinnen aanvragen voor een ontgrondingsvergunning konden worden gedaan. In het geval van een winzone werd ten tijde van de ontgrondingsvergunning het bestemmingsplan indien nodig aangepast. Bezwaar en beroep waren pas aan de orde in het geval van een daadwerkelijke aanvraag, waardoor tegen de winzones in het streekplan nog geen beroep aan de orde was. In het geval van een *winplaats* moest echter al tijdens de vaststelling van het streekplan beroep worden aangetekend, omdat een winplaats in het gemeentelijke bestemmingsplan werd verankerd en daarmee een concrete beleidsbeslissing (cbb) was. Om een ontgraving te realiseren binnen een winplaats, hoefde het bestemmingsplan later niet meer in overeenstemming te worden gebracht met de ontgrondingsvergunning (Ike, 2000). In feite lijkt deze constructie op het huidige inpassingplan op basis van de Wro dat de provincies en het rijk tegenwoordig kunnen inzetten, waarbij de gemeentelijke bestemmingsplanbevoegdheid aan de kant wordt geschoven en de gemeenteraad slechts wordt geraadpleegd.

In 2003 heeft de Staatssecretaris van V&W aangegeven dat de regierol op basis van het SOD niet langer tot de werkzaamheden van het ministerie zou gaan behoren¹¹. Redenen hiervoor waren de wens om te

¹¹ KST II ... 2003

bezuinigen, de doelstelling om te decentraliseren en de “beperkte functionaliteit” van het stelsel op basis van de Ontgrondingenwet 1996. Het gevolg van deze beslissing was dat de rol van het Rijk werd afgebouwd, er geen nieuw SOD2 werd vastgesteld en de Ontgrondingenwet moest afslanken. Het nieuwe beleid is gericht op marktinitiatief en lokaal draagvlak. Ten behoeve van een zachte landing werd de periode 2003-2008 een overgangperiode genoemd, waarin markt en overheden een nieuwe praktijk konden ontwikkelen. Ieder jaar werd over de voortgang van de afbouwoperatie gerapporteerd door de Commissie “Taakstellingen en flankerend beleid voor de beton- en metselzandvoorziening”, naar de naam van de voorzitter ook de Commissie Tommel genoemd. Op 1 februari 2008 is de herziene Ontgrondingenwet van kracht geworden en de laatste taakstellingsperiode voor beton- en metselzand is afgelopen per januari 2009 (Bregman, 2006). De commissie Tommel heeft in december 2009 een concept-slotadvies uitgebracht (Tommel, 2009). Daarmee is formeel een eind gekomen aan de actieve bemoeienis van Verkeer en Waterstaat met ontgrondingen op het land en vallen ze binnen de ruimtelijke kaders van de Nota Ruimte en VROM.

Beschouwend kan worden gesteld dat over de jaren eerst een ontwikkeling zichtbaar is naar meer top-down overheidsregie en nu juist de nadruk zal komen te liggen op bottom-up processen. Waar de provincies vroeger bezig waren om de gemeenten zo ver te krijgen grote ontgrondingen toe te staan, zijn de provincies nu vooral bezig met het bewaken van de kwaliteit.

2.4 Bouwgrondstoffenbeleid Nota Ruimte

Bij de aankondiging van de afbouw van de regierol door het Rijk is aangegeven dat het dossier “Bouwgrondstoffen” in een andere PKB dan het SOD terug zou kunnen komen. Het Rijksbeleid voor bouwgrondstoffen is nu opgenomen in de Nota Ruimte uit 2006 en beslaat welgeteld 2 bladzijden¹². De Nota Ruimte bevat het nationale ruimtelijk beleid op hoofdlijnen. Verwacht mag worden dat de provincies dit beleid op hoofdlijnen verwerken in hun eigen structuurvisies.

De Nota Ruimte geeft net als voorheen het SOD een breed kader voor de toepassing van bouwgrondstoffen en zet in op duurzaam gebruik van primaire (verse winning) en secundaire (hergebruik) bouwgrondstoffen. Er wordt aangegeven dat er in Nederland jaarlijks behoefte is aan ongeveer 150 miljoen ton bouwgrondstoffen, zowel primair als secundair. Uitgangspunt is allereerst zuinig en hoogwaardig gebruik. Dit houdt in dat bijvoorbeeld beton- en metselzand niet moet worden gebruikt als ook fijner, laagwaardiger ophoogzand kan worden toegepast. Daarnaast is er een maximale inzet nodig van alternatieve materialen, zowel secundaire bouwgrondstoffen als duurzame, hernieuwbare bouwgrondstoffen als hout. Overheden moeten bovendien een voorbeeldfunctie vervullen, bijvoorbeeld door regelgeving en door bij aanbestedingen veel aandacht te besteden aan deze aspecten. Naast vervanging door alternatieve bouwmaterialen blijft er behoefte aan grote hoeveelheden primaire grondstoffen. Het is de bedoeling om deze voor zover mogelijk in Nederland te winnen, zodat afwenteling van de negatieve effecten als ruimtevraag, energiegebruik en transporthinder op buurlanden en milieu voorkomen wordt.

Marktwerking

Als gevolg van de afbouw van de regierol van het Rijk zal het afstemmen van vraag en aanbod vervallen, de winning van bouwgrondstoffen wordt aan de markt overgelaten. Wel neemt het kabinet maatregelen om marktbelemmeringen in beleid en regelgeving weg te nemen, zodat de markt optimaal zal kunnen functioneren. Voor de overgangperiode worden de taakstellingen voor de periode 1999-2009 nog uitgevoerd. De beton- en metselzand projecten Geertjesgolf en Over de Maas in Gelderland worden bestemd als overgangslocatie en zo snel mogelijk in uitvoering gebracht¹³.

¹² Nota Ruimte (2006) §4.8.2

¹³ Over de Maas is dit jaar (2010) begonnen, over Geertjesgolf wordt nog steeds onderhandeld.

Het doel van het beleid is om de winning van bouwgrondstoffen in Nederland op een maatschappelijk aanvaardbare wijze te stimuleren. Het is daarom van belang om ook daadwerkelijk de mogelijkheden voor maatschappelijk aanvaardbare winning te benutten. Van het ontgrondende bedrijfsleven wordt verwacht dat het in samenwerking met betrokken partijen kwalitatief goede, maatschappelijk verantwoorde projecten ontwikkelt. Dit wordt bereikt door ontgrondingen te koppelen aan andere gewenste maatschappelijke functies, zoals natuur, recreatie, wonen, waterbeheer en de aanleg van vaargeulen. Op deze manier kunnen de projecten de ruimtelijke kwaliteit verhogen en voldoende grondstoffen opleveren.

Bouwgrondstoffentoets

Om aanwezige winmogelijkheden daadwerkelijk te benutten, geldt volgens de Nota Ruimte voor nieuwe ruimtelijke plannen buiten het bestaande bebouwde gebied een *bouwgrondstoffentoets*. Door middel van deze toets moeten de effecten op de bouwgrondstoffenvoorziening worden betrokken in de ruimtelijke afweging, waarbij rekening moet worden gehouden met het voorkomen van schaarse bouwgrondstoffen als beton- en metselzand, grind, kalksteen, industrieklei en zilverzand, zodat toekomstige winningsmogelijkheden niet worden belemmerd. Er moet in het geval van voorkomens worden afgewogen of combinatie met winning van bouwgrondstoffen mogelijk is, waarbij diepere winning dan strikt noodzakelijk wenselijk kan zijn¹⁴.

Ontgrondingen in grote wateren

De Nota Ruimte geeft aan dat winning van beton- en metselzand en ophoogzand in de Noordzee van nationaal belang is, mogelijk is zeewaarts van de NAP 20 meter lijn en dicht bij de kust voor de aanleg van overslagputten, vaargeulen en kustverdediging. Zeewaarts van de NAP 5 meter lijn mogen schelpen worden gewonnen. Voor het IJsselmeer en de rivieruiterwaarden is winning van beton- en metselzand toegestaan, mits passend binnen de natuurbeschermingswetgeving. In de uiterwaarden dient waar mogelijk koppeling met rivierverruiming en natuurontwikkeling plaats te vinden. Voor de Noordzee zullen in een afzonderlijk document nadere voorwaarden worden opgenomen.

2.5 Ontgrondingenwet 2007

Het nieuwe beleid werkt door in de Ontgrondingenwet. De belangrijkste wijzigingen van de Ontgrondingenwet bij de herziening in 2007 betreffen naast het schrappen van de artikelen die samenhangen met het geschrapte Structuurschema oppervlakedelfstoffen (SOD) een verminderde planologische sturing, procedurele stroomlijning, bevordering van marktwerking, beperking van het afwegingskader en vereenvoudiging ten behoeve van verlaging van bestuurlijke lasten.

- De koppeling tussen Ontgrondingenwet en bestemmingsplan is gereduceerd. Voorheen was er op basis van de Ontgrondingenwet een aanwijzingsbevoegdheid voor Minister of GS om het bestemmingsplan in overeenstemming te brengen met de ontgrondingsvergunning. Nu rest slechts een artikel (10) dat verlening van een ontgrondingsvergunning in strijd met het bestemmingsplan onmogelijk maakt. De ontgrondingsvergunning kan dus pas worden verleend nadat een bestemmingsplan is vastgesteld of binnen afzienbare tijd zal worden vastgesteld dat de ontgroning mogelijk maakt.
- Naar het model van de Tracéwet is een nieuwe coördinatieregeling opgenomen voor alle procedures die gericht zijn op de realisatie van een ontgroning. De coördinatieregeling van de Ontgrondingenwet wordt op verzoek van de aanvrager ingezet, stelt de ontgrondingsvergunning

¹⁴ Van de bouwgrondstoffentoets wordt weinig vernomen, omdat de provincies niet verplicht zijn om deze op te stellen. De opvatting bij de provincies is dat ontgronders prima in staat zijn om winmogelijkheden te herkennen.

centraal en sluit andere bestaande coördinatiereregelingen, zoals die in de Natuurbeschermingswet, uit (Bregman, 2007).

- Artikelen die concurrentie en marktwerking belemmerden, zoals de mogelijkheid om het wintempo te bepalen in artikel 3g en een specifieke bestemming voor de gewonnen grondstoffen voor te schrijven in artikel 3h, zijn vervallen. Bovendien zijn de mee te wegen belangen in artikel 3 beperkt. Zaken die niet direct met het project verband houden, zoals de regionale marktsituatie en inzet van alternatieve grondstoffen zijn niet langer relevant voor de vergunningverlening, evenals belangen die al in andere wettelijke kaders kunnen worden afgewogen, bijvoorbeeld in de bestemmingsplanprocedure. De ontgrondingsvergunning is dus aanvullend geworden op de overige kaders. De economische belangen van ontgronder en afnemers worden nog wel in de afweging betrokken (Bregman, 2007).

Huidige Ontgrondingenwet

De Ontgrondingenwet vormt op dit moment nog steeds de basis voor verlening van de ontgrondingsvergunning. Wat resteert is echter een relatief kale vergunningenwet voor de bevoegdheidsverdeling, de eisen die aan de ontgroning mogen worden gesteld, de (beperkte) af te wegen belangen en vergoeding ingeval van schade (Bregman, 2007).

De Ontgrondingenwet bepaalt dat het verboden is te ontgronden zonder vergunning, maar maakt het mogelijk om vrijstelling te verlenen van dit verbod. De Ontgrondingenwet geeft aan dat Gedeputeerde Staten van de provincies bevoegd zijn voor ontgrondingen op het land, de Minister van Verkeer en Waterstaat voor ontgrondingen in de grote wateren. De Ontgrondingenwet maakt het mogelijk om regels te verbinden aan de verlening van een ontgrondingsvergunning, bijvoorbeeld een werk- en inrichtingsplan en financiële afspraken om een goede inrichting en beheer af te dwingen. De Ontgrondingenwet geeft daarnaast aan dat betrokken belangen moeten worden afgewogen en hoe indien gewenst gecoördineerd wordt met andere procedures. De provincies stellen daarnaast op basis van de Ontgrondingenwet een verordening op waarin de provinciale vergunningverlening verder is uitgewerkt.

De Ontgrondingenwet reguleert niet alleen de grote projecten voor bouwgrondstoffenwinning, maar in principe ook vijvers en klein grondwerk. Om niet voor iedere “ontgroning” een vergunningaanvraag te hoeven behandelen zijn bepaalde categorieën vrijgesteld of meldingsplichtig te maken. Dit kan door in de verordening vrijstellingen van de vergunningplicht en algemene regels voor kleine ontgrondingen op te nemen. Op vergelijkbare wijze kan de minister van V&W voor rijkswateren een algemene maatregel van bestuur vaststellen.

Ontgrondingen die niet vallen onder algemene regels of een vrijstelling, mogen pas worden uitgevoerd nadat door GS (en in alle andere gevallen de Minister) een ontgrondingsvergunning is verleend. In dat geval is er voor activiteiten, waar weinig belangen worden betrokken, ook nog de mogelijkheid om een verkorte procedure te doorlopen. In het kader van dit onderzoek is een snel leesbaar overzicht van de artikelen van de Ontgrondingenwet gemaakt (bijlage 3).

Een ontgrondingsvergunning kan niet worden verleend bij strijdigheid met een ruimtelijk besluit, zoals een bestemmingsplan, tenzij zicht is op wijziging van de planologische situatie binnen één jaar. Omdat voor grote ontgrondingen met een productiefunctie de bestemming bijna altijd moet worden veranderd (meestal naar “zandwinning” en “natuur”) is in principe sprake van twee gelijkwaardige sporen. Het is voor de provincie daarnaast mogelijk om in het ruimtelijke spoor besluiten te nemen en beleid te voeren. In de volgende paragraaf wordt het instrumentarium van de Wro gekoppeld aan ontgrondingen.

2.6 Wet ruimtelijke ordening

Het ruimtelijk beleid wordt in Nederland gerealiseerd door middel van het instrumentarium in de Wet ruimtelijke ordening (Wro). De oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) is geheel herzien en heet sinds 1 juli 2008 Wet ruimtelijke ordening (Wro, ook wel nWro). De kern van de nieuwe Wro is dat beleid, normstelling en uitvoering gescheiden zijn. Op ieder bestuursniveau – gemeente, provincie, Rijk –

wordt het ruimtelijke beleid op hoofdlijnen vastgelegd in een Structuurvisie, die alleen bindend is voor het opstellende orgaan zelf. Juridisch bindende normen worden vastgelegd in een bestemmingsplan of inpassingsplan en doorwerking wordt verkregen door middel van een verordening of Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). Daarnaast kunnen provincies en Rijk aan een lagere overheid een aanwijzing geven. De nieuwe Wro is anders van structuur dan de oude WRO, omdat op basis van de WRO alleen de gemeente een bestemmingsplan kon vaststellen. De provincie kon voor lagere overheden bindende zaken vastleggen in het Streekplan en het Rijk in een Planologische Kernbeslissing, zogenaamde concrete beleidsbeslissingen. Daarnaast kon een aanwijzing worden gegeven en waren er een provinciale goedkeuringsbevoegdheid voor bestemmingsplannen en verplicht vooroverleg (art. 10 BRO). Er was echter geen actieve bestemmingsplanbevoegdheid voor “eigen” projecten. Een locatie voor ontgrondingen werd daarom weliswaar in het Streekplan vastgelegd als winplaats of winzone, maar de bestemming werd – door middel van een aanwijzing of vrijwillig – in het gemeentelijk bestemmingsplan gewijzigd.

De structuur van de nieuwe Wro maakt het voor de provincie noodzakelijk om duidelijker dan voorheen provinciale belangen te benoemen en richting te kiezen, maar maakt het ook beter mogelijk om actief te opereren. Om dat te bereiken kan voor zaken van provinciaal belang een inpassingsplan (provinciaal bestemmingsplan) worden vastgesteld of een aanwijzing worden gegeven. In deze paragraaf worden de instrumenten in de Wro kort besproken, toegespitst op ontgrondingsprojecten.

Ruimtelijk beleid

De structuurvisie is weliswaar verplicht voor gemeente, provincie en Rijk, maar die verplichting geldt slechts voor hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid, er zijn geen voorschriften en ze kan worden opgesteld voor zowel een heel grondgebied als een beperkt gebied. In een structuurvisie dient een uitvoeringsparagraaf te zijn opgenomen, waarin wordt voorgesteld hoe de gestelde doelen kunnen worden bereikt. Daarnaast kunnen niet-verplichte, thematische structuurvisies worden opgesteld, bijvoorbeeld over ontgrondingen. Structuurvisies bevatten over het algemeen ook het verplichte beleid op het gebied van verkeer en vervoer, water en milieu. Bevoegdheden als het vestigen van een voorkeursrecht en de verevening van bovenplanse voorzieningen zijn terug te voeren op keuzes die in de structuurvisie worden genomen (De Vries, 2008).

Gemeentelijke structuurvisie

De structuurvisie van de gemeente beschrijft de door de gemeente gewenste ontwikkelingen en doet voorstellen om deze te realiseren. Randvoorwaarden voor ontgrondingen kunnen in principe worden opgenomen, bijvoorbeeld op het gebied van ruimtelijke kwaliteit en landschap. Een ontgronder kan vervolgens binnen deze beleidskaders een voorstel uitwerken en proberen draagvlak te creëren. Indien in een gemeente een concrete ontgroning gepland is wordt deze vrijwel zeker in de structuurvisie opgenomen. Voor bestaande winningen waar uitbreiding of herontwikkeling tot de mogelijkheden behoort, kan de gemeente in de structuurvisie voorstellen doen. Bijvoorbeeld de gemeente Buren (Gld.) heeft in haar structuurvisie een zoekgebied voor ontgrondingen en recreatie opgenomen, waarbinnen op dit moment een integraal project wordt ontwikkeld (Lingemeren). Tot slot kan ook in een later stadium een structuurvisie voor een plangebied worden opgesteld.

Provinciale structuurvisie

Ook de provincie kan in haar structuurvisie opnemen wat ze wil, het ruimtelijk beleid is slechts bindend voor de provincie zelf. De structuurvisie kan worden gebruikt om een provinciaal belang aan te geven, wat van belang is bij het geven van een aanwijzing of de inzet van een inpassingsplan. Onder de oude WRO was er voor het beleid een provinciaal streekplan, dat aangewezen winplaatsen kon bevatten. Deze winplaatsen waren concrete beleidsbeslissingen (cbb's) die bij vaststelling van een bestemmingsplan in acht genomen moesten worden (Ike, 2000). Omdat de structuurvisie slechts bindend is voor de provincie zelf zal doorwerking moeten plaatsvinden via de instrumenten van de Wro, bijvoorbeeld via de verordening of het inpassingsplan.

In de structuurvisie kan de provincie het kader voor ontgrondingen weergeven, bijvoorbeeld op het gebied van landschap, natuur, water en verkeer. Ruimtelijke kwaliteit is in de huidige structuurvisies ook een belangrijk thema.

Structuurvisie Rijk: Nota Ruimte (2006)

De Nota Ruimte uit 2006 bevat het ruimtelijk beleid op hoofdlijnen van het Rijk. Centraal in de Nota Ruimte staan decentralisatie van overheidstaken naar het laagst mogelijke niveau, ontwikkelingsplanologie en een gebiedsgerichte aanpak voor ruimtelijke ontwikkelingen. De uitvoeringsperiode van de Nota Ruimte loopt tot 2014, de horizon tot 2020. Een belangrijk motto van de Nota Ruimte is “centraal wat moet, decentraal wat kan”. Dit uitgangspunt leidt ertoe dat bevoegdheden bij voorkeur worden neergelegd bij de laagst mogelijke overheidslaag die de taak goed kan uitvoeren.

Naast de Nota Ruimte is voor ontgrondingen nog de PKB/Structuurvisie Ruimte voor de Rivier van belang. In deze PKB wordt aangegeven welke maatregelen worden genomen om de rivieren meer ruimte te (blijven) bieden om water af voeren, waarbij ook delfstofwinning in de uiterwaarden een rol speelt.

Normstelling

Normstelling wordt geregeld door middel van een bestemmingsplan of inpassingsplan, terwijl deze tegelijkertijd vaak ingezet worden om uitvoering mogelijk te maken. Het bestemmingsplan is vanouds de basis van de ruimtelijke ordening in Nederland omdat het de enige planfiguur is die bindend is voor alle partijen. De Wro schrijft voor hoe een bestemmingsplan op te stellen en te wijzigen is. Voor de meeste grote ontgrondingen zal een nieuw “bestemmingsplan” moeten worden opgesteld.

Gemeentelijk bestemmingsplan

Volgens de Wro moet voor het hele grondgebied een bestemmingsplan worden opgesteld, hoewel voor gebieden met een lage dynamiek in plaats van een bestemmingsplan ook een (goedkopere) beheersverordening mag worden opgesteld. De hoofdfunctie van het bestemmingsplan is ruimtelijke ontwikkeling te sturen door middel van bestemmingen en daarbij behorende regels, ook wel toelatingsplanologie genoemd (De Vries, 2008). De regels beperken het gebruik van de grond en het oprichten van bebouwing, maar houden geen realisatieverplichting in. Omdat het bestemmingsplan bindend is voor alle partijen heeft het een waarborgfunctie. De gemeente staan meerdere instrumenten ter beschikking om van een bestemmingsplan af te wijken. Naast de opstelling van een geheel nieuw bestemmingsplan zijn dit wijzigingsbevoegdheden, binnen- en buitenplanse vrijstellingen en het projectbesluit. De gemeente is in eerste aanleg bevoegd om bestemmingsplannen op te stellen en te wijzigen. Daarbij wordt verwezen naar overeenstemming met het beleid, de zogenaamde “ruimtelijke onderbouwing”. Een bestemmingsplan is tien jaar geldig, maar kan verlengd worden. Zonder geldig bestemmingsplan kan de gemeente geen leges heffen (De Vries, 2008).

Provinciaal- en Rijksinpassingsplan

In de Wro is het inpassingsplan geïntroduceerd, een bestemmingsplan op provinciaal- of rijksniveau dat kan worden ingezet indien een provinciaal- of rijksbelang aan de orde is. Het inpassingsplan treedt in de plaats van het bestemmingsplan en gaat op het moment van onherroepelijk worden op in het gemeentelijk bestemmingsplan. De procedure voor totstandkoming van een provinciaal inpassingsplan is gelijk aan een bestemmingsplan, waarbij Provinciale Staten (PS) de gemeenteraad vervangen en GS het college van B&W. Vóór vaststelling horen PS de gemeenteraad (De Vries, 2008). Op Rijksniveau geldt een vergelijkbare vervanging. Het projectbesluit is ook mogelijk op provinciaal- en Rijksniveau.

Het inpassingsplan biedt mogelijkheden voor de provincie om de besluitvorming over een project naar zich toe te trekken, mits vooraf de provinciale belangen duidelijk zijn aangegeven.

Het Rijk kan ook een inpassingsplan opstellen, indien provincie en gemeente niet voldoende in staat zijn om een project te realiseren en er een rijksbelang speelt.

Doorwerking beleid

Doorwerking van beleid is niet langer mogelijk via de structuurvisie, maar er zijn wel mogelijkheden om lagere overheden te dwingen rekening te houden met delen van een structuurvisie. Dit zijn verordeningen, aanwijzingen en AMvB's.

Provinciale verordening

De provincie kan regels opstellen die fungeren als kader voor de wijziging van bestemmingsplannen door de gemeente. Een voorbeeld is het verbod om te bouwen in het stroomgebied van rivieren. Deze regels worden opgenomen in de provinciale. Verordeningen kunnen directe werking krijgen, indien deze niet in het bestemmingsplan worden verwerkt (De Vries, 2008).

Provinciale aanwijzing

De provincie kan ook een aanwijzing geven. Een proactieve aanwijzing verplicht de gemeente om binnen een gegeven termijn voor een concreet project een bestemmingsplan vast te stellen, waarbij voorschriften worden gesteld. Altijd dient sprake te zijn van een provinciaal belang en vooraf dient overleg te zijn gevoerd met de gemeente. Verschil met een inpassingsplan is, dat er nog enige beleidsvrijheid blijft bestaan voor de gemeente. Een reactieve aanwijzing vindt plaats nadat een bestemmingsplan is vastgesteld en maakt het onmogelijk om dat bestemmingsplan in werking te laten treden (De Vries, 2008).

Rijks AMvB/aanwijzing

Het Rijk heeft dezelfde mogelijkheden als de provincies. Een verordening heet bij het Rijk een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). Voor delfstofwinning heeft het rijk in de Nota Ruimte en de PKB Ruimte voor de Rivier zeer algemene randvoorwaarden geformuleerd. In de AMvB Ruimte is aangegeven dat in de Waddenzee een verbod geldt voor zandwinning anders dan onderhoud. Voor aanwijzingen door het Rijk gelden dezelfde mogelijkheden als voor de provincies.

2.7 Samenhang bestuurlijk-juridisch kader ontgrondingen

Naast de ontgrondingsvergunning en een ruimtelijk besluit zijn voor een ontgrondingsproject op het land nog sectorale vergunningen nodig. Inclusief de Ontgrondingenwet zijn voor projecten in ieder geval de volgende vergunningstelsels aan de orde, met bijbehorend bevoegd gezag:

- Ontgrondingenwet (Ow) ontgrondingsvergunning (GS)
- Wet ruimtelijke ordening (Wro) bestemmingsplan (B&W) / inpassingsplan (GS)
- Wet Milieubeheer (Wm) milieuvergunning (GS)
- Waterwet (Ww) integrale watervergunning (WS/GS)
- Woningwet bouwvergunning (B&W)

Indien wordt ontgrond in een gebied dat valt onder het regime van Natuurbeschermingswet of een soort wordt verstoord die valt onder de Flora- en Faunawet – wat regelmatig het geval is in bijvoorbeeld de uiterwaarden – zijn deze tevens van toepassing.

- Natuurbeschermingswet 1998 natuurbeschermingswetvergunning (GS)
- Flora- en Faunawet ontheffing FF (MinLNV)

Per 1 oktober 2010 vallen de vergunningstelsels voor milieu, ruimte, wonen en natuur onder het bereik van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), waardoor voor een project een Omgevingsvergunning kan worden aangevraagd. De Ontgrondingenwet is in het bovenstaande overzicht het laatste vergunningstelsel dat nog niet in de Omgevingsvergunning is opgenomen, de Wro valt voor een deel (het projectbesluit) binnen de Wabo. De Omgevingsvergunning komt uitgebreid aan bod in hoofdstuk 5.

Zoals in de paragraaf over de Ontgrondingenwet 2007 al werd aangegeven, is het mogelijk om via die wet coördinatie van vergunningen af te dwingen. Van deze mogelijkheid wordt zelden gebruik gemaakt, omdat er in de praktijk een duidelijk onderscheid is tussen de principebesluitvorming (Wro/Ow) en de overige vergunningen (V&W, 2009). Waar de Ontgrondingenwet en de Wet ruimtelijke ordening beiden een relatief brede afweging bieden, wordt voor de andere vergunningen getoetst aan sectorale voorschriften. Deze zijn van minder grote invloed op de inrichting van het ruimtelijke planproces, maar uiteraard zeer relevant voor een project. Er mag van worden uitgegaan dat een goed planontwerp rekening houdt met de te verkrijgen technische vergunningen en bestemmingsplanvereisten. Het is meestal mogelijk om vooraf quick-scans uit te voeren voor deze aspecten. In het kader van dit onderzoek is de verhouding tussen Ontgrondingenwet en Wet ruimtelijke ordening relevant.

Milieueffectrapportage

De inbreng ten behoeve van de inhoudelijke, milieutechnische beoordeling in de verschillende sporen kan worden samengebracht in een Milieueffectrapport (MER), waarbij voor grote ontgrondingen meestal zowel een plan- als een project-m.e.r. worden doorlopen, die vervolgens kunnen worden gekoppeld in één document of getraptd worden uitgevoerd, waarbij eerst een plan-MER wordt opgesteld voor het bestemmingsplan en in een latere fase een besluit/project-MER voor de ontgrondingsvergunning. De MER-plicht geldt voor ontgrondingsvergunningen vanaf 100 hectare totale oppervlakte of minimaal 1 miljoen kubieke meter en afhankelijk van de overige invulling ook voor het bestemmingsplan (o.b.v. de eisen in het Besluit m.e.r.), maar omdat het een uitstekend instrument is om de gevolgen van het project voor de omgeving inzichtelijk te maken en in de besluitvorming te betrekken, wordt in de praktijk vaak ook zonder duidelijke MER-plicht een MER opgesteld. In de praktijk lijkt het er sterk op dat het opstellen van een Milieueffectrapport de besluitvorming structureert en dat de daadwerkelijke vergunningverlening op basis van verschillende wetten het sluitstuk van het proces is (Tommel, 2009).

2.8 Vooruitblik

Het ontgrondingenbeleid is de afgelopen jaren fors teruggebracht, het grondstoffenbeleid is losgekoppeld van de ruimtelijke regulering van projecten en de ontgrondingsvergunning van de provincie inhoudelijk gedevalueerd naar een vergunning zonder locatiekeuze, terwijl er voor de provincie in het ruimtelijke spoor op basis van de Wro meer mogelijkheden zijn om invloed uit te oefenen. Het bouwgrondstoffenbeleid wordt niet in de vergunningverlening betrokken. Tegelijkertijd biedt de ontgrondingsvergunning een machtig instrument, omdat een vergunning door het relatief open afwegingskader moeilijk afdwingbaar lijkt. De ontgrondingsvergunning lijkt daardoor zeker zo veel "hindermacht" te bieden als regulering via het ruimtelijke spoor.

De provincie zou indien gewenst zowel via de ontgrondingsvergunning als de ruimtelijke bevoegdheden een stevige rol in het proces kunnen opeisen. Daarbij zou echter wel onduidelijkheid kunnen ontstaan door de dubbele bevoegdheid waarover de provincies beschikken. Indien de provincie bepaalde (aspecten van) projecten wil aanpassen, tegenhouden of stimuleren zal het nodig zijn om de juridische verhoudingen voor externe partijen helder te duiden, zodat de rechten van de tegenpartijen bekend zijn. Locatiekeuze is te beïnvloeden via het ruimtelijke spoor, maar als het rijksbeleid letterlijk wordt genomen is het van de concrete invulling van een project afhankelijk of publieke medewerking zal worden verleend en eventueel zelfs wordt samengewerkt.

Op basis van het juridische kader en het inhoudelijke beleid ligt het voor de hand dat de provincies in het ontgrondingsspoor naast de technische vergunningverlening vooral een kader proberen te hanteren om ruimtelijke kwaliteit beoordeelbaar en onderhandelbaar te maken. In het volgende hoofdstuk wordt verder ingegaan op het beïnvloeden van ruimtelijke kwaliteit.

3 Proces: ontwikkelingsplanologie en ruimtelijke kwaliteit

3.1 Inleiding

De benadering op basis van multifunctionaliteit en onderhandelbaarheid die hoort bij het nieuwe ontgrondingsbeleid past bij een ontwikkeling die wordt aangeduid als “ontwikkelingsplanologie”. Bij ontwikkelingsplanologie staat het faciliteren van gewenste ontwikkelingen centraal, projectgericht, waarbij aan de markt speelruimte wordt geboden om binnen een kader de gewenste ontwikkelingen – eventueel in samenwerking met overheden – te realiseren. Wanneer voor een begrensd gebied een integraal programma wordt ontwikkeld wordt gesproken over gebiedsontwikkeling (De Zeeuw, 2007).

Om te bepalen in welke vorm ontwikkelingen gewenst zijn wordt naast de invulling van concrete beleidsdoelen steeds vaker de term “ruimtelijke kwaliteit” van stal gehaald en gebruikt om waarde toe te kennen aan het project, draagvlak te creëren en de inhoud bespreekbaar te maken. In dit hoofdstuk wordt ruimtelijke kwaliteit als provinciaal sturingsinstrument besproken en gekoppeld aan de ontwikkeling van ontgrondingsprojecten. Eerst wordt de inbedding in ontwikkelingsplanologie besproken (3.2) en worden publieke grondbeleidsinstrumenten besproken (3.3). Vervolgens wordt ruimtelijke kwaliteit gekoppeld aan ontgrondingen (3.4) en worden provinciale strategieën voor het bereiken van ruimtelijke kwaliteit besproken (3.5). Besloten wordt met de vooruitblik (3.6).

3.2 Ontwikkelingsplanologie en ontgrondingen

Het paradigma van ontwikkelingsplanologie vindt in de Nederlandse praktijk zijn traceerbare oorsprong in de publicatie “Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek” van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998). Daarin werd geconcludeerd dat het tijd was voor een nieuwe planningbenadering, meer gericht op realisatie van gewenste projecten, methoden voor het samenbrengen van belangen op regionaal niveau en een ontwikkelingsgerichte benadering voor planning (Dammers, 2004). Het advies van de WRR is uitgewerkt in de Nota Ruimte, waarin het vigerende nationaal ruimtelijk beleid is opgenomen.

De tegenhanger van ontwikkelingsplanologie is toelatingsplanologie. De twee zijn niet exclusief, maar complementair, omdat toelatingsplanologie zorgt voor de noodzakelijke borging van de vereiste basiskwaliteit door middel van toetsbare regels (Dammers, 2004). Er is ruimte voor ontwikkeling en onderhandeling in de planvorming, maar uiteindelijk dient via toetsen en voorschriften een wettelijke basiskwaliteit te worden gehaald. Een zorgvuldig proces zorgt er voor dat deze basiskwaliteit wordt gehaald en daarnaast de ruimtelijke kwaliteit wordt verbeterd.

Van belang voor dit onderzoek is de tendens dat ook provincies steeds meer een ontwikkelingsgerichte rol kiezen, voor een belangrijk deel mogelijk gemaakt doordat de provincies onder de nieuwe Wro over dezelfde bevoegdheden beschikken als de gemeente (Spaans, 2006 en Janssen-Jansen, 2010). Voorbeelden van provinciale ontwikkelprojecten zijn de Blauwe Stad in Groningen en het Wieringerrandmeer in Noord-Holland, dat inmiddels is geschrapt (Van Dijk, 2010). Provincies hanteren intern een afwegingskader om de provinciale inzet bij projecten van provinciaal belang te selecteren (bv. Gelderland, 2007). Bouwgrondstofwinningen worden waarschijnlijk niet als provinciaal belang aangemerkt, maar afhankelijk van de nabestemming en het schaalniveau zouden ze wel onderdeel kunnen zijn van provinciale gebiedsontwikkelingen.

De Engelse planningpraktijk vormde een belangrijke inspiratiebron voor de Nederlandse praktijk, hoewel deze niet één op één is te transplanteren. Kenmerkend voor de Engelse praktijk en steeds meer van toepassing op de Nederlandse praktijk is de onderhandelbaarheid van de inhoud van projecten. Dit is de “planning discretion”, waarbij de lokale vergunningverlener met de initiatiefnemer kan onderhandelen over extra's die het project interessanter maken voor de stakeholders. Voor het deel dat direct verband houdt met het project zijn deze “conditions” in Engeland gekoppeld aan de “planning permission”, maar

de deal kan verder gaan in de vorm van “planning obligations”, die worden vastgelegd in PPS-contracten (Janssen-Jansen, 2010).

In Nederland is het bij complexe projecten gebruikelijk dat de publiekrechtelijke vergunningverlening wordt voorafgegaan door een privaatrechtelijke traject, zo ook bij ontgrondingen voor bouwgrondstoffenwinning¹⁵. Dit traject bestaat uit het ondertekenen van enkele opeenvolgende privaatrechtelijke contracten, die er voor zorgen dat de initiatiefnemer een business-case kan opbouwen, bestuurlijk inspanningsgaranties krijgt voor de vergunningverlening en kan beginnen met de (voorwaardelijke) grondverwerving. Bovendien kan in de private overeenkomsten door de betrokken overheden worden vastgelegd onder welke voorwaarden aan de ontwikkeling medewerking zal worden verleend of wordt geparticipeerd. De PPS-contracten dragen namen als intentieovereenkomst, samenwerkingsovereenkomst, realisatieovereenkomst en beheerovereenkomst. De contracten zijn niet aan specifieke regels gebonden en laten geen ruimte voor inspraak of beroep door derden (Bregman, 2006). Doordat in de contracten tot in detail kan worden vastgelegd hoe het project wordt uitgevoerd, lopen de afspraken vooruit op de publiekrechtelijke vergunningen. Er mag van uit worden gegaan dat de mogelijkheden en beperkingen van de vergunningen bepalend zijn voor wat wordt vastgelegd in de contracten.

Een aspect dat in publicaties over gebiedsontwikkeling regelmatig opduikt is “het publieke huis op orde” hebben (Wolting, 2008). Kort en goed: de markt moet de ruimte krijgen om projecten te realiseren, maar belangrijke voorwaarde voor een succesvol proces is dat de publieke partijen op één lijn zitten en met één mond spreken. In veel gevallen waar onduidelijkheid bestaat over de publieke wensen blijft dit zich voorslepen gedurende het proces, met als risico dat gemeente en provincie tegen elkaar uitgespeeld worden (Wolting, 2008). Indien een complex project inzet vereist van meerdere overheden, is het daarom wenselijk om te kiezen voor een constructie, bijvoorbeeld een projectteam, waarin alle betrokken overheden samenwerken, de onderlinge verhouding duidelijk zijn vastgelegd en principebesluitvorming gestructureerd plaats vindt. Inspiratie voor een succesvol geregisseerd proces kan worden geput uit de adviezen van de Commissie Elverding en spin-offs daarvan (Vermeegen, 2010).

Ontgrondingen

De gewenste maatschappelijke meerwaarde van een ontgroning dient in theorie te worden behaald door aan te sluiten bij gewenste functies die bijvoorbeeld op basis van (flankerend) beleid gewenst zijn. Een voordeel van deze constructie is dat het project niet slechts een onbruikbaar residu achterlaat en blijvend iets bijdraagt aan het landschap. Daarnaast is de na te streven meervoudigheid op te vatten als een vorm van compensatie van verdwenen waarden (vd Moolen, 1998). Vaak dient al vanuit wettelijke verplichtingen compensatie te worden uitgevoerd, hetzij fysiek in de vorm van natuurcompensatie, hetzij financieel in de vorm van planshadecompensatie voor omwonenden. Door compensatie uit te voeren in een integraal plan worden negatieve effecten van de ontgroning geïnternaliseerd in de kosten voor de winning, een vorm van niet-financiële compensatie (Vd Veen, 2010).

Vanuit de belangen van de ontgronder dient de meervoudigheid om het project tegen zo laag mogelijke kosten maatschappelijk geaccepteerd te krijgen, waarbij alle uitgaven ten koste van het rendement gaan. Een ontgronder die te genereus inpast zal minder geld verdienen. Vanuit de publieke invalshoek van ontwikkelingsplanologie zou echter kunnen worden gesteld dat de overheid waarmee wordt onderhandeld als subdoel kan hebben om de opbrengsten van het project zo veel mogelijk af te romen en in te zetten om andere overheidsdoelen te realiseren, los van of gekoppeld aan het project.

Onderhandeling over extra's binnen een totaalpakket zou zowel plaats kunnen vinden in de aanloop naar een bestemmingsplan als naar een ontgrondingsvergunning. In samenhang met het bestemmingsplan is

¹⁵ O.a. Bregman (2006) en Tommel (2007, 2008 en 2009) wijzen op toenemende rol van privaatrechtelijke overeenkomsten bij ontgrondingen

het mogelijk via de Grondexploitatiewet (Wro) toerekenbare extra's af te spreken, zowel voor gemeenten als provincies (Janssen-Jansen, 2010). De ontgrondingsvergunning vervult voor de provincie een middel om te onderhandelen via de eisen die worden gesteld aan de herinrichting van het residu en het beheer na exploitatie. Het is echter maar de vraag in hoeverre een juridische grond aanwezig is voor eisen die verder gaan dan noodzakelijk is voor een acceptabele omgevingskwaliteit (Cascade, 2009). In het verleden werden door de gemeenten via privaatrechtelijke overeenkomsten vaak forse bedragen per ton gewonnen delfstof gevraagd om het bestemmingsplan te wijzigen. Dit is volgens de Staatssecretaris van V&W toegestaan, maar slechts voor zover dit kosten betreft die verband houden met de gevolgen van de ontgroning en de kosten voor de gemeente. Een financiële eis die meer bedraagt dan de toerekenbare kosten is niet aanvaardbaar (Tommel, 2007). Het is niet helemaal duidelijk welke kosten bij een multifunctionele ontgroning wel toerekenbaar zijn en welke niet. Het is echter de bedoeling om de bouwgrondstofwinning alleen te vergunnen indien wordt voldaan aan eisen van multifunctionaliteit en ruimtelijke kwaliteit en deze kunnen verstrekkend zijn.

3.3 Publiek-private samenwerking en grondzaken

Door de vergunningverlening op basis van ruimtelijke kwaliteit en functiekoppeling wordt de ontwikkeling van nieuwe ontgrondingen steeds complexer en gaat deze lijken op gebiedsontwikkeling (Tommel, 2009). Een ontgroning dient bovendien een zekere schaalgrootte te hebben om goed inpasbaar te zijn en financieel te renderen. Een oppervlakte voor de winplaats van 80 hectare wordt wel genoemd, bij voorkeur met afvoer over water (Beun, 2003). Ook als rekening wordt gehouden met een kleinere schaal zijn locaties die in aanmerking komen lastig te vinden en te verwerven. Voor zover de grondkavels niet al eigendom van de ontgronder zijn is grondverwerving daarom een essentieel onderdeel van projectontwikkeling en is het zinvol om in het beleid en bij de vergunningverlening rekening te houden met de beperkingen die dit kan opleveren.

In principe is het mogelijk om vergunningen aan te vragen voor grondkavels die niet in eigendom zijn en in een later stadium, wanneer de vergunning binnen is, tot aankopen over te gaan. De vergunningverlener kan echter eisen dat de (financiële) realiseerbaarheid van het te vergunnen project aannemelijk wordt gemaakt¹⁶. Er dient dan vertrouwen te bestaan dat in een later stadium alsnog tot aankoop kan worden overgegaan of dat een andere overeenkomst wordt gesloten die de beschikbaarheid van de grondkavels garandeert. Onzekerheid over de uiteindelijke aankoopprijs van kavels kan deze verwachting drukken. Voor ontgrondingen is de verwerving bovendien ingewikkeld, omdat de grondstofvoorkomens bepalend zijn voor de begrenzing en invulling van het plangebied en het duur is om deze in kaart te brengen. Bovendien moet voor percelen waar kan worden ontgrond over het algemeen stevig worden betaald, zodat de ontgronder graag eerst wil weten of een project doorgang kan vinden voordat hij miljoenen investeert in een paar "zandrijke" weilanden (Cubic Square, 2000). Ook komt het voor dat speculanten een grondpositie innemen, in de hoop een deel van de bestemmingswinst te incasseren. Verwerving van grondkavels kan worden uitgesteld en tegelijkertijd zeker gesteld door koopopties af te spreken met de zittende eigenaren, maar deze blijven vrijwillig (Cubic Square, 2000). Er zijn echter andere mogelijkheden in de vorm van voorkeursrecht en onteigening.

Om er voor te zorgen dat gewenste projecten kunnen worden uitgevoerd beschikken gemeenten, provincies en Rijk over publieke bevoegdheden die grondverwerving kunnen bespoedigen. Dit zijn het voorkeursrecht WVG en onteigening. Deze worden ook ingezet voor multifunctionele ontgrondingen¹⁷. Aan het vestigen van voorkeursrecht en onteigening dienen ruimtelijke besluiten ten grondslag te liggen

¹⁶ O.a. in de Ontgrondingenverordening van N-Brabant is dit waargenomen en ook voor bestemmingsplannen wordt dit geëist.

¹⁷ O.a. Over de Maas, Lingemeren, Didam.

of te verwachten zijn (Wolting, 2008). Het is mogelijk om een voorkeursrecht op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten (WVG) te vestigen op een gebied, indien het een overheidsproject of een PPS-project betreft. In dat geval moeten de grondkavels bij verkoop binnen een bepaalde periode worden aangeboden aan de PPS-partners. Ook kan onder de vleugels van het voorkeursrecht minnelijk worden verworven (Wolting, 2008).

Indien grondeigenaren niet willen verkopen kan worden onteigend of onder dreiging van onteigening alsnog minnelijk worden verworven. In principe biedt de Onthei­geningswet zowel voor een ontgrondingsvergunning als een bestemmingsplan een onteigeningstitel. Bij (minnelijke) onteigening wordt de zittende eigenaar volledig schadeloosgesteld. In de praktijk houdt dat in dat de waarde volgens de hoogste bestemming wordt uitgekeerd, in het geval van ontgrondingen een fors hogere prijs dan de agrarische waarde (Cubic Square, 2000). Belangrijk in de context van onteigening is het zelfrealisatierecht. Indien de zittende eigenaar in staat is om de beoogde bestemming volgens de wensen van de overheid te realiseren kan niet worden onteigend (Wolting, 2008). In het geval van meerdere ontgronders op één locatie leidt dit tot interessante juridische vraagstukken.

Naast grondzaken speelt in de context van PPS en gebiedsontwikkeling, ook in combinatie met bouwgrondstofwinning, het vraagstuk van aanbesteding. Zandwinning op overheidsgrond door een privaat bedrijf is volgens de ARW¹⁸ aanbestedingsplichtig indien bepaalde drempelbedragen worden overschreden. Er wordt voorlopig van uitgegaan dat zandwinning op eigen grond niet aanbestedingsplichtig is, maar dat de openbare herinrichting van het ontgronde gebied dat wel kan zijn (Tommel, 2009). Deze onzekerheid vormt een potentiële belemmering voor verdergaande publiek-private samenwerking tussen ontgronders en overheden, omdat ontgronders niet in een vroeg stadium openheid van zaken zullen geven indien zij het risico lopen hun project te “verliezen” aan een andere partij (Tommel, 2009). Indien bij een volledig private ontwikkeling duidelijk de scheidslijn wordt onderscheiden tussen het stellen van publiekrechtelijke eisen en een rol als opdrachtgever lijkt men veilig te zitten (Tommel, 2009). In een gebiedsontwikkeling waarin overheden nadrukkelijk participeren dient het volledige mededingingsrecht in het proces te worden betrokken, dit is maatwerk. Ook de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling van VROM (VROM, 2009) kan op dit gebied niet juridisch waterdicht uitsluitel bieden.

Voor projecten met een overduidelijk publieke karakter kan met het oog op aanbesteding en versoering van het proces eventueel worden gekozen voor het concessiemodel. Daarbij verwerft een overheid de grondkavels, stelt de plangrenzen en ambities vast en schrijft een aanbesteding uit. Vervolgens kunnen ontgrondende bedrijven hier in creatieve competitie op inschrijven en de winnaar mag de ontgroning uitvoeren. In Lent (Gld.) is op deze wijze een forse beton- en metselzandwinning binnen een rood-groene gebiedsontwikkeling succesvol in de markt gezet¹⁹. De gemeente krijgt een landschapszone met waterberging, een grote zak geld en een deel van het zand, het uitvoerende bedrijf heeft een project.

3.4 Ruimtelijke kwaliteit

Om te kunnen onderhandelen over de functies die bij de ontgroning betrokken worden, de samenhang tussen functies en locatiekeuze en de verhouding tussen inpassing cq. compensatie en zandwinning is een kader nodig. De belangrijkste afweging – willen we dit project in deze vorm op deze plaats – is een politiek-bestuurlijke beslissing, die zo goed mogelijk onderbouwd moet worden. Een werkwijze om de niet-objectieve aspecten bespreekbaar en afweegbaar te maken is “ruimtelijke kwaliteit”. Ruimtelijke kwaliteit wordt in de ruimtelijke ontwikkeling veelvuldig ingezet om de discussie over draagvlak en meerwaarde van projecten te ondersteunen (Pleijte, 2009).

¹⁸ Voluit: Aanbestedingsreglement ARW 2005

¹⁹ www.waalsprong.nl

Volgens Janssen-Jansen (2009) bestaat de term “ruimtelijke kwaliteit” zoals wij die kennen alleen in Nederland. In de internationale wetenschappelijke literatuur komt het begrip ‘spatial quality’ voor in artikelen uit Nederland en België, maar hebben concepten als New Urbanism en Smart Growth wel kenmerken van een streven naar hogere kwaliteit van de leefomgeving. Begrippen die deels lijken op ruimtelijke kwaliteit zijn ook wel te vinden, zoals “landscape quality”, “environmental quality” en “quality of life”. Tot slot is er nog “leefomgevingskwaliteit”, dat zowel betrekking heeft op de sociale als de fysieke opvatting van de leefomgeving. Leefomgevingskwaliteit omvat natuurwaarden, milieuwaarden, recreatie, sociale cohesie, mobiliteit, gezondheid, onderwijs en veiligheid. Ruimtelijke kwaliteit kan worden gezien als visuele kwaliteit, maar ook worden verbreed tot de ruimtelijke component van leefomgevingskwaliteit (zonder economische waarden) of zelfs tot duurzame ontwikkeling (inclusief economische waarden).

In de Vierde Nota en de Nota Ruimte wordt ruimtelijke kwaliteit beschreven aan de hand van de trits die werd bedacht door de Romeinse architect Vitruvius: bruikbaarheid, schoonheid en degelijkheid, tegenwoordig vertaald in de termen *gebruikswaarde*, *belevingswaarde* en *toekomstwaarde*. Waar Vitruvius nog gericht was op de bouwkunst, wordt de term ruimtelijke kwaliteit tegenwoordig gebruikt voor de ruimtelijke inrichting in de breedste zin, waar bouwkunst ook deel van uitmaakt. Habiforum, een organisatie die veel publiceert op het gebied van gebiedsontwikkeling, meervoudig ruimtegebruik en ruimtelijke kwaliteit, heeft deze indeling gebruikt voor verder onderzoek naar het toepassen van het begrip ruimtelijke kwaliteit. Naast de indeling gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde wordt gebruik gemaakt van de indeling naar belangenvelden, te weten: economisch doelmatigheid, sociale rechtvaardigheid, culturele identiteit en ecologische duurzaamheid (Hooimeijer, 2001). Door deze belangen te koppelen aan de eerste indeling is het mogelijk om de waarden uit te werken in een matrix (tabel 3.2). Deze matrix wordt beschouwd als de standaard voor het benaderen van ruimtelijke kwaliteit.

	Gebruikswaarde	Belevingswaarde	Toekomstwaarde
Sociaal			
Economisch			
Cultureel			
Ecologisch			

Tabel 3.1 Matrix ruimtelijke kwaliteit (Hooimeijer, 2001)

Van een hoge gebruikswaarde is sprake als de verschillende functies veilig kunnen worden gebruikt, elkaar niet hinderen, elkaar zoveel mogelijk versterken en voor iedereen toegankelijk zijn. Belevingswaarde gaat bijvoorbeeld over culturele diversiteit, menselijke maat, karakteristieke kenmerken, afleesbaarheid en ruimtelijke variatie. Toekomstwaarde beslaat aspecten als duurzaamheid, biodiversiteit, robuustheid, aanpasbaarheid en flexibiliteit in de tijd (Nota Ruimte, 2006).

Nota Ruimte en ruimtelijke kwaliteit

De Nota Ruimte (zie §3.4.1) noemt de relatie tussen ondergrond en grondgebruik als belangrijk voor een duurzaam gebruik van de ruimte. Passend binnen de insteek van dit onderzoek is het onderdeel van de sturingsfilosofie dat ruimtelijke kwaliteit koppelt aan het gebruik van de ondergrond. Gesteld wordt dat de ruimte is opgebouwd uit drie lagen (de lagenbenadering): ondergrond, netwerken (infra) en occupatie (ruimtelijke gebruikspatronen). De lagen zijn onderling afhankelijk en ieder van invloed op de ruimtelijke afwegingen. Voorbeelden van slechte afstemming met de ondergrond zijn intensieve veehouderij op zandgronden en grootschalige verstedelijking in laaggelegen veenweidegebieden. Een voorbeeld van een goede lagenbenadering is bijvoorbeeld waterbeheer als structurerend principe voor ruimtelijke ontwikkeling. Het streven is om plannen te ontwikkelen die oog hebben voor de drie lagen en de voorwaarden die zij aan het ruimtegebruik stellen, waardoor meerdere beleidsdoelen kunnen worden gekoppeld. Projecten die de drie lagen kunnen combineren kunnen daarmee toekomstgericht, duurzaam en ‘bruikbaar’ zijn. Deze indeling sluit goed aan bij de verschillende aspecten van ruimtelijke kwaliteit:

gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Ontgrondingen zijn bij uitstek projecten die van grote invloed zijn op de ondergrond, watersystemen en het gebruikspatroon van een regio, waarvoor ruimtelijke kwaliteit een geschikt afwegingskader kan vormen, mits goed toegepast. Een ontgroning op de juiste locatie, bijvoorbeeld nabestemd als waterberging, kan van toegevoegde waarde zijn binnen een groter geheel.

Ruimtelijke kwaliteit wordt ingezet om een gebiedsproces voor een integrale ontwikkeling vorm te geven. Ruimtelijke kwaliteit kan echter nooit ingezet worden als juridisch kader, dus uiteindelijk moeten de vergunningverleners en/of de politiek beoordelen of in het proces een goed evenwicht is bereikt. Het proces wordt afgesloten op het moment dat de vergunningen zijn verleend, hoewel ook uitvoering en beheer onderdeel kunnen zijn van overleg (De Jonge, 2007).

Ruimtelijke kwaliteit en ontgrondingen

Aspecten die voor de ruimtelijke kwaliteit van ontgrondingen bijvoorbeeld van belang kunnen zijn, zijn een goede inpassing in het landschap, het behoud van waardevolle elementen in de huidige situatie, een tijdige afwerking van de winning, een goede functiecombinatie en bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak. Inpassing in het landschap heeft bijvoorbeeld te maken met de relatieve schaalgrootte en vormgeving, waarbij een project moet aansluiten bij de landschapskarakteristieken. De tijdige afwerking is van belang om overlast te beperken en een goede afwerking te garanderen. Functiekoppeling met andere doelen zorgt voor een hoge ruimtelijke kwaliteit, omdat de ruimte dan meer in samenhang wordt gebruikt. Draagvlak is gekoppeld aan de beleving van het gebied en de toekomstwaarde (Pleijte, 2009).

In oudere publicaties over de planning van ontgrondingen (bv. Vd Moolen, 1998) wordt de term ruimtelijk functionele inpassing gebruikt. Dit is “het zoekproces naar een geschikte locatie om te ontgronden en het na afloop van de winning weer geschikt maken voor de realisering van een bepaalde (mix van) maatschappelijk gewenste nabestemming(en)”. Deze definitie is nog steeds zeer bruikbaar om de wisselwerking tussen invulling en locatiekeuze in één zin te benoemen.

Ruimtelijke kwaliteit is heel lastig concreet te maken en nog lastiger te toetsen. Nuchter beschouwd is onder de noemer “ruimtelijke kwaliteit” een bundel belangen te scharen die niet in objectieve, meetbare waarden is uit te drukken en juist erg belangrijk is voor acceptatie van een ontwikkeling. Voor de insteek van dit onderzoek – de invloed van een veranderend juridisch instrumentarium op de mogelijkheden om invloed uit te oefenen op deze “zachte waarden” – is vooral van belang dat het noodzakelijk is om een rol te spelen in het planproces waarin ruimtelijke kwaliteit wordt gecreëerd en dat de bevoegdheden van de verschillende actoren bepalen welke plaats zij krijgen toebedeeld. In de volgende paragraaf wordt geïnventariseerd welke strategieën de provincies kunnen inzetten om een rol in het proces te spelen.

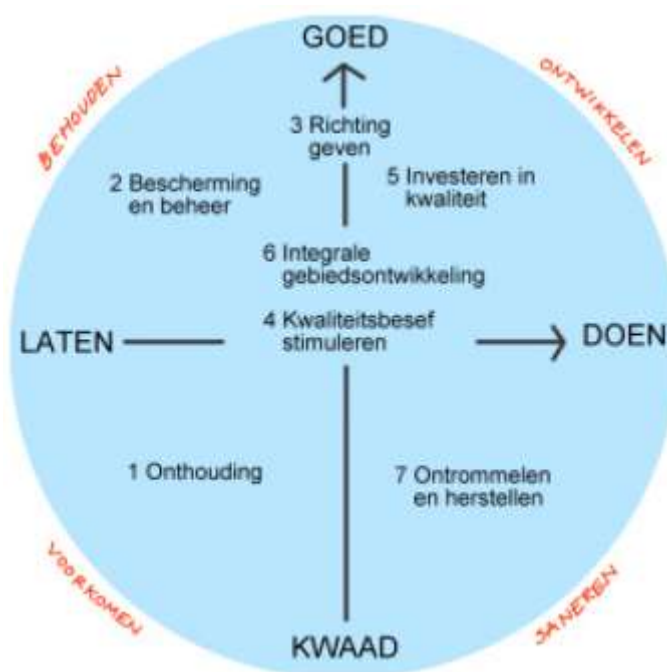
3.5 Provinciale ruimtelijke strategieën voor ruimtelijke kwaliteit

Naast ruimtelijke kwaliteit als beoordelingskader – waar volgens de vorige paragraaf eigenlijk niet echt sprake van kan zijn, omdat ruimtelijke kwaliteit vooral de resultante van maatschappelijke discussie is – zijn er andere mogelijkheden om als provincie ruimtelijke kwaliteit in projecten te bereiken. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de provinciale mogelijkheden om voor projecten waar bouwgrondstoffenwinning een belangrijke rol speelt een strategie en rol te kiezen. Dit wordt gedaan op basis van het rapport “Ruimte met karakter, sturen op kwaliteit van het cultuurlandschap” van het Atelier Rijksbouwmeester (Dauvellier, 2008). Dit rapport is opgesteld in verband met de toen nog aanstaande komst van de nieuwe Wro en de daarmee samenhangende veranderingen in rollen en sturing van de verschillende decentrale overheden. De hoofdauteur neemt deel in Habiforum en publiceert over ruimtelijke kwaliteit en meervoudig ruimtegebruik. Omdat bouwgrondstofwinning per definitie plaats vindt in vrijwel onbebouwd gebied en de projecten vooral invloed hebben op het aanzien van landschap, natuur en grondgebruik, biedt dit rapport een pasklaar kader.

Het onderzoek van Dauvellier signaleert enkele ingrijpende transformaties in het landelijk gebied/ cultuurlandschap, waaronder schaalvergroting in de landbouw, de ontwikkeling van groene diensten, waterberging, natuurontwikkeling, recreatief medegebruik en stedelijke ruimteclaims. Tegelijkertijd signaleert hij een toenemende roep om behoud van het cultuurlandschap en regionale identiteit en een toenemend bewustzijn van de waarde van het landschap voor economie en welzijn. De provincies krijgen volgens Dauvellier een steeds belangrijkere rol bij het in goede banen leiden van deze transformaties, gesteund door onder andere de bevoegdheden in de nieuwe Wro. Daarbij wordt aangegeven dat de provincies door de verschuiving van bevoegdheden meer dan voorheen aan de voorkant moeten gaan sturen in plaats van toetsen en corrigeren (Dauvellier, 2008).

Dauvellier onderscheidt 7 strategieën die provincies inzetten om ruimtelijke kwaliteit te realiseren. De strategieën zijn verbonden aan vier basisopties voor beleid (figuur 3.1):

- behouden van gebieden met bijzondere kwaliteiten
- ontwikkelen en toevoegen van nieuwe ruimtelijke kwaliteiten
- voorkomen van “kwade zaken” zoals aantasting van het landschap
- saneren van plekken die verrommeld en verpauperd zijn



Figuur 3.1 Strategieën voor ruimtelijke kwaliteit

De 7 strategieën zijn verder uitgewerkt en gekoppeld aan instrumenten/concepten (tabel 3.3). Een groot deel van deze instrumenten is gebaseerd op de Wro, ook ontwikkelingsgerichte instrumenten als gebiedsontwikkeling, verhandelbare ontwikkelingsrechten en verevening worden genoemd.

	Strategieën	Instrumenten
1 Onthouding	Verplicht minimaal 50% binnenstedelijk bouwen Meer op kwaliteit wonen sturen Verbieden ontsierende bouwsels, bv reclameborden, woonboten, kassen	Task Force Ruimtewinst SER-ladder Landschapsverordening
2 Bescherming en beheer	Gebieden aanwijzen Kwaliteiten benoemen Subsidiëren	Beschermd Landschapsgezicht Beschermd Stads- en dorpsgezicht Provinciale verordening (Wro, etc.) Beheersregelingen (AmvB's, etc.)
3 Richting geven	Stimuleren Dirigeren	Provinciale structuurvisie Beleidsregels

	Uitvoeren Corrigeren	Provinciale verordening Proactieve aanwijzing Vooroverleg/zienswijze Reactieve aanwijzing Beeldkwaliteitsplannen verplichten
4 Kwaliteitsbesef stimuleren	Begeleiden gemeenten Betrekken van de bevolking Eigen projecten	Gezamenlijk ontwikkelen kwaliteitsvisie Stimuleringsfonds Interne expertise opbouwen Bouwheren/adviseurs Kwaliteitsateliers Kwaliteitsteams Voorbeeldprojecten
5 Investeren in kwaliteit	Marktwerking versterken Schaarste creëren: rode contouren Dynamiek gebruiken voor positief kwaliteitssaldo Voor wat hoort wat Grondbeleid	Ruimte voor ruimte Verevening Verhandelbare ontwikkelingsrechten Nieuwe inspiratie- en investeringsbronnen Grondbank
6 Integrale gebiedsontwikkeling	Streek als context kiezen Koppelen van opgaven Gebiedsontwikkeling van binnenuit	Intermediaire rol Projectontwikkelaarsrol Strategische coalities Faciliteren van bottom-up proces Budgetten bij elkaar houden Gebiedsmakelaars
7 Ontrommelen en herstellen	Actieve en passieve ontrommeling subsidiëren Vergunning verlenen	Dakenregeling Sloop-/saneringsregeling Ruimte voor ruimte

Tabel 3.3 Strategieën en instrumentarium voor landschapskwaliteit (Dauvellier, 2008)

Toegepast op ontgrondingsprojecten zouden provincies dit als volgt kunnen uitwerken:

- 1. Onthouding:** voor bouwgrondstofwinningen komt dit neer op het beperken van het aantal winningen, alleen uitbreiding toestaan als beter gebruik van bestaande locaties niet mogelijk is (SER-ladder).
- 2. Bescherming en beheer:** kwetsbare gebieden beschermen op basis van een beschermde status, eventueel aanvullende voorwaarden stellen. Het algemene ruimtelijke kader inzetten.
- 3. Richting geven:** in de structuurvisie wordt het ruimtelijke kader gegeven waarbinnen ontwikkelingen mogelijk zijn en door middel van beleidsregels, verordening, aanwijzingen en vooroverleg wordt doorwerking verkregen. Als interessant voorstel geeft Dauvellier aan dat een **procesverordening** en “procesgeld” beter kunnen werken dan het dichttimmeren van provinciale belangen met een juridische verordening, omdat ruimtelijke kwaliteit maatwerk is. Om dezelfde reden heeft een **beleidsregel** de voorkeur boven een verordening, omdat er wel een grondslag ontstaat voor een reactieve aanwijzing, maar flexibiliteit mogelijk blijft. De procesverordening zou geplaatst kunnen worden tussen een harde verordening en beleidsregels en bijvoorbeeld de verplichting inhouden om overleg te voeren, onderzoeken uit te voeren en de afweging inzichtelijk te maken.
- 4. Kwaliteitsbesef stimuleren:** kwaliteitsbesef wordt gestimuleerd door voorlichting en ondersteuning aan gemeenten, door de burgers te betrekken bij besluiten en door kwaliteitsateliers en kwaliteitsteams in te stellen. Als voorbeeld wordt het Atelier Overijssel genoemd, opgericht door de provincie, waar partijen met expertise een rol in spelen. Kwaliteitsteams hebben een brede taakopvatting, maar specifiek met betrekking tot ontgrondingen zijn er ook al kwaliteitsteams in Gelderland en Noord-Brabant (Tommel, 2009).
- 5. Investeren in kwaliteit:** provincies zouden zelf grondposities kunnen innemen om een rol op te eisen in ontwikkelingen, daarnaast kunnen de provincies instrumenten als verevening en verhandelbare ontwikkelingsrechten gebruiken om nieuwe ontwikkelingen te laten bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit. Bijvoorbeeld voor bouwen aan dorpsranden en uitbreiding van agrarische bedrijven wordt een integraal plan met meerwaarde voorgeschreven. Ontgrondingen vallen onder dezelfde categorie, maar komen slechts spaarzaam voor.

- 6. Integrale gebiedsontwikkeling:** de provincie kan bij gebiedsontwikkeling grofweg drie rollen kiezen:
- als intermediair aan de hand van gebiedsvisies verschillende projecten koppelen;
 - als regionale gebiedsontwikkelaar, inclusief grondaankopen (bijv. Blauwe Stad);
 - faciliterend achter de schermen, bijv. dmv procesgeld en gebiedsmakelaars.
- 7. Ontrommelen en herstellen:** Ruimte-voor-ruimte is een bekend voorbeeld, waarbij agrarische gebouwen worden gesloopt en in ruil een woning mag worden gebouwd. Ook kan actief verrommeling worden gesaneerd door locaties aan te kopen en met marktpartijen een andere bestemming te geven.

Strategieën om bouwgrondstoffenwinning in het ruimtelijke spoor te reguleren kunnen bestaan in alle categorieën. Afhankelijk van de ambitie van de provincie zal de bemoeienis variëren van het stellen van kaders tot het intensief samenwerken in regionale gebiedsontwikkeling.

Kruisbestuiving van de strategieën kan zorgen voor een gecombineerde strategie. Een voorbeeld kan liggen in de categorie ontrommelen, door een zandwinning financieel te laten bijdragen aan de herinrichting van een verrommelde stadsrandzone. Een gebied tussen twee steden waar bebouwing niet gewenst is kan met de opbrengsten van zandwinning worden herontwikkeld en de provincie kan dit stimuleren door middel van een provinciale subsidie, door “procesgeld” te verstrekken of het gebied door middel van regels te beschermen tegen een beter renderende woningbouwbestemming. Bijlage 4 bevat een inhoudelijke verbeelding van een dergelijke constructie.

3.6 Vooruitblik

Ruimtelijke kwaliteit wordt gecreëerd in het planproces. Afhankelijk van de inhoudelijke doelen die de provincie formuleert kan een deel van de ruimtelijke kwaliteit generiek in beleid worden vastgelegd, bijvoorbeeld door waardevolle zaken te beschermen. Voor het overige is het vooral van groot belang om een rol in het proces te kunnen opeisen en provinciale doelen juridisch verankerd te hebben, zodat instrumenten ook daadwerkelijk kunnen worden ingezet als de situatie daar om vraagt. Provinciale bemoeienis wordt daardoor een bewuste keuze, waarvoor een kader gewenst is.

Ter vergelijking: de regulering door middel van de ontgrondingsvergunning biedt een directe beïnvloedingsmogelijkheid, doordat de vergunning pas wordt afgegeven indien het project voldoende beantwoordt aan de provinciale wensen. Aanvullend op het beschreven ruimtelijke instrumentarium biedt de ontgrondingsvergunning de provincie de mogelijkheid om te toetsen aan betrokken belangen, bijvoorbeeld natuur, water en archeologie, maar ook landschappelijke waarden. In principe zou deze afweging echter in het bestemmingsplan kunnen worden gemaakt en biedt de ontgrondingsvergunning daarvoor niet het aangewezen kader (Bregman, 2007). De ontgrondingsvergunning reguleert echter ook zaken die in geen enkele andere vergunning kunnen voorkomen en die ook medebepalend kunnen zijn voor de ruimtelijke kwaliteit. Dit zijn de wijze van winning, de diepte van ontgraven, taludhelling, gedetailleerde afwerking, opleveringsdatum en een beheersregeling. Daardoor maakt de ontgrondingsvergunning onlosmakelijk onderdeel uit van het gehele instrumentarium en kan deze breed worden ingezet, ook al is de ontgrondingsvergunning volgens juristen slechts bedoeld om aanvullend op de overige besluiten en vergunningen te worden gebruikt.

In het volgende hoofdstuk wordt onderzocht hoe de provincies nu hun ontgrondingenbeleid ingericht hebben, zowel inhoudelijk als structureel. Daarnaast wordt een overzicht gegeven van de provinciale inzet in de huidige praktijk.

4 Praktijk: provinciale benaderingen

4.1 Inleiding

Uit hoofdstuk 3 blijkt, in het verlengde van hoofdstuk 2, dat de effectiviteit van de provinciale rol ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit vooral zal afhangen van de keuzes die provincies maken en hoe ze die keuzes juridisch borgen. Ruimtelijke kwaliteit ontstaat door samenhang in locatiekeuze en invulling. Een provincie die zich actief mengt in een gebiedsproces kan meer invloed uitoefenen en het project ook inhoudelijk verrijken, terwijl een provincie die alleen een ontgrondingsvergunning verleent zich zorgen moet gaan maken over de eisen die kunnen worden gesteld. In dit hoofdstuk wordt geprobeerd te achterhalen wat de provincies van belang vinden om te reguleren, hoe ze dat willen doen en hoe ze dat juridisch afgedekt hebben. In het volgende hoofdstuk kunnen de observaties over de huidige ambities en inzet van instrumenten vervolgens worden gebruikt om de gevolgen van de wetswijziging voor de provincies te beredeneren en becommentariëren.

Tussen de provincies bestaan van oudsher grote verschillen in de mate en de aard van ontgrondingen voor bouwgrondstoffenwinning. De rivierenprovincies Limburg, Noord-Brabant, Overijssel, Gelderland en Zuid-Holland waren in het taakstellingstijdperk de leveranciers voor een groot deel van het beton- en metselzand in Nederland en hebben nog steeds grote voorkomens van grof zand, klei en grind (Limburg). Naast deze provincies zijn er provincies waar incidenteel beton- en metselzandwinning voorkomt voor de lokale markt, zoals Groningen, Drenthe en Utrecht. In de overige provincies wordt geen beton- en metselzand gewonnen en blijft de winning beperkt tot ophoogzandwinning (Tommel, 2009).

De aard van de ontgrondingspraktijk zal per provincie invloed hebben op de opstelling van het openbaar bestuur. In de rapportages van de commissie Tommel ligt de nadruk op de provincies met beton- en metselzandwinning, terwijl de andere provincies evengoed een ontgrondingenbeleid voeren en ook ruimtelijke kwaliteit nastreven in de structuurvisie. In dit hoofdstuk wordt van vier provincies omschreven hoe het ontgrondingenbeleid er op dit moment uit ziet. Gekozen is voor de provincies Drenthe, Overijssel, Gelderland en Noord-Brabant, omdat tussen deze provincies duidelijke onderlinge verschillen naar voren lijken te komen. De provincies hebben het beleid uit de oude Ontgrondingennota's verkort in de structuurvisie opgenomen en ook zijn uitgebreide toelichtingen op het beleid aanwezig.

Omdat de provincies het beleid erg verschillend hebben verwoord wordt dit puntsgewijs verwerkt. In ieder geval dient antwoord te worden gegeven op de volgende vragen:

- Wat is het inhoudelijke beleid, welke aspecten worden genoemd als af te wegen belangen?
- Hoe denkt de provincie de rol in het planproces van concrete projecten vorm te geven?
- Hoe breed wordt de ontgrondingsvergunning ingezet?

Eerst worden de verschillende beleidsdocumenten van de provincies besproken (4.2-4.5). Besloten wordt met een reflectie op het provinciaal beleid (4.6) en een koppeling met recente projecten, waarin ook secundaire literatuur wordt betrokken (4.7).

4.2 Drenthe

Het kader van de provincie Drenthe bestaat uit:

- Omgevingsvisie Drenthe (2010)
- Bijlagen Omgevingsvisie (2010)
- Ontwerp-ruimtelijke verordening (2010)

De provincie hanteert bij het verlenen van ontgrondingsvergunning de integrale doelstellingen van het Omgevingsbeleid.

- Om de eigen behoefte veilig te stellen, maar het landschap zo veel mogelijk te ontzien, is regie op zandwinning nodig. Er wordt uitsluitend zandwinning mogelijk gemaakt om te voorzien in de feitelijke behoefte aan beton- en metselzand en ophoogzand.
- De zandwinning wordt zo veel mogelijk geconcentreerd in een beperkt aantal zandwinplaatsen, verspreid over de provincie. Uitbreiding van de bestaande centrale zandwinplaatsen gaat boven het ontwikkelen van nieuwe winplaatsen.
- Aan nieuwe zandwinningen wordt alleen meegewerkt wanneer die multifunctioneel zijn en ruimtelijke kwaliteit hebben. Bij het verlenen van vergunningen worden eisen gesteld aan de afwerking van de zandwinplaats. Bij ontgrondingen, waarbij een plas ontstaat, gaan de eisen onder andere over de oeverbelijning, de steilte van de oever en de diepte.
- Van te voren dient het toekomstige gebruik of de bestemming te worden aangegeven. Voor zeer langdurige zandwinningen van enkele tientallen jaren mag ook worden verzekerd dat de afwerking mogelijkheden biedt om de zandwinplaats in een later stadium een nuttige functie te geven.
- Voor grootschalige werken, waarmee grote hoeveelheden ophoogzand zijn gemoeid, kan 'werk met werk' worden gemaakt. Als dit niet mogelijk is, moet de zandvoorziening deel uitmaken van de besluitvorming over het zandvragende project.
- Er zal geen medewerking worden verleend aan een tweede beton- en metselzandwinning in Zuidwest-Drenthe. Om de continuïteit veilig te stellen, is een uitbreiding van de bestaande winput bij Gasselte mogelijk gemaakt tot uiterlijk 1 januari 2013. Na deze datum is de winning van beton- en metselzand geconcentreerd in de winplaats Traandijk in Echten en in Ellertshaar.
- Functionele vergunningen worden verleend op basis van het algemene beleidskader van deze Omgevingsvisie, waaronder het hier geformuleerde ontgrondingenbeleid.

Beschouwing

De provincie Drenthe geeft blijk van een sterke drang om de regie te blijven voeren over de locatiekeuze en inrichting van ontgrondingen, zodat zuinig ruimtegebruik en landschappelijke inpassing verzekerd zijn. De provincie gaat er van uit dat vraag en aanbod concreet zijn te maken en dat het aantal locaties beperkt moet worden gehouden. Dit beleid is in strijd met de beginselen van marktwerking en zorgt voor een monopolie voor de aanwezige ontgronders.

Er worden geen specifieke ambities ten aanzien van de rolverdeling bij ontgrondingen uitgesproken, de provincie noemt zich hier verlener van de ontgrondingsvergunning. In de Omgevingsvisie wordt wel aangegeven dat betrokkenheid zo vroeg mogelijk in het proces (de visiefase) gewenst is.

De provincie wil locatiebeleid voeren door de ontgrondingsvergunning niet te verlenen indien de ontgroning niet past binnen het Omgevingsbeleid. De ontgrondingsvergunning wordt op deze manier gebruikt om ruimtelijke doelen te verwezenlijken. In principe zou het zuiverder zijn om dit via het ruimtelijke instrumentarium te realiseren en de inzet van de ontgrondingsvergunning te beperken tot het noodzakelijke/aanvullende. Dit hoeft geen probleem te zijn, omdat het ruimtelijke beleid volgens de provincie zelf voldoende zal doorwerken.

4.3 Overijssel

Het kader van de provincie Overijssel bestaat uit:

- *Omgevingsvisie Overijssel (2009)*
- *Visie op de ondergrond (2009)*
- *Omgevingsverordening Overijssel (2009)*
- *Uitvoeringsprogramma voor de ondergrond (2009)*

De winning van bouwgrondstoffen is van nationaal belang. Het bedrijfsleven dient goede projecten te ontwikkelen voor nieuwe locaties en projecten ter uitbreiding van bestaande locaties.

- Via het beleid wordt sturing gegeven aan de locatiekeuze voor nieuwe multifunctionele ontgrondingen.
- Nieuwe ontgrondingen dienen multifunctioneel te zijn;
- te passen binnen het bestaande netwerk van zandwinningen;
- een bijdrage te leveren aan behoud en versterking van de gebiedskenmerken.
- Onder de voorwaarde van multifunctionaliteit vindt eerst uitbreiding plaats van bestaande ontgrondingen in overeenstemming met gebiedskenmerken.
- Binnen de provincie Overijssel is een netwerk van 15 zandwinningen aanwezig. Verwacht wordt dat in de periode tot 2030 plaats is voor circa vier nieuwe locaties voor multifunctionele ontgrondingen binnen de provincie Overijssel (Collendoorn, Oelemars, Zwolle-Oost, Zuidoost Twente).
- Voor functionele ontgrondingen, waarbij de winning van bouwgrondstoffen geen doelstelling is (vijvers, cultuurtechnische ingrepen) is het beleid terughoudend. Voorkomen wordt dat zandopbrengst uit functionele ontgrondingen ten koste gaat van de uitvoerbaarheid van multifunctionele (primaire) ontgrondingen.

De provincie wil de locatieafweging en de principes van multifunctionaliteit, inpassing in het netwerk van zandwinning en ruimtelijke kwaliteit toegepast zien. Voor ruimtelijke kwaliteit is het kader niet anders dan voor andere ruimtelijke ontwikkelingen.

Er wordt duidelijk aangegeven dat de provinciale structuurvisie geen weigeringsgrond is voor de ontgrondingsvergunning, maar dat deze alleen kan worden geweigerd op basis van inhoudelijke strijd met betrokken belangen en strijdigheid met een ruimtelijk besluit. In de verordening zijn daarom artikelen opgenomen die er voor moeten zorgen dat bestemmingsplannen voldoen aan deze principes. Vanuit ruimtelijk beleid ongewenste ontgrondingsvergunningen worden vervolgens geweigerd wegens strijdigheid met het bestemmingsplan en de ruimtelijke verordening.

De provincie Overijssel gaat er van uit dat de bevoegdheid voor multifunctionele ontgrondingen bij de provincie zal blijven. Waar nodig wordt geanticipeerd op de wetswijziging.

Beschouwing

De provincie Overijssel kiest net als Drenthe voor een sterke regierol. In principe is het voor gemeenten onmogelijk om een zandwinning toe te staan die de provincie niet ziet zitten en de provincie maakt de afweging of een winning past binnen het netwerk. Deze voorkantsturing is bestuursrechtelijk in de ruimtelijke verordening afgedekt, maar net als in Drenthe in feite in strijd met marktwerking.

De provincie Overijssel geeft duidelijk aan binnen welke kaders de gemeenten hun gang kunnen gaan. Daarnaast is een Leidraad vooroverleg vergunningverlening multifunctionele ontgrondingen opgesteld, waarin wordt aangegeven dat bij nieuwe initiatieven een externe commissie moet worden ingesteld die provincie en gemeente adviseert over ruimtelijke kwaliteit (Tommel, 2009). Op het gebied van ruimtelijke kwaliteit is de provincie al zeer actief, onder andere via een Atelier Overijssel.

Ook de provincie Overijssel zet de ontgrondingsvergunning breed in, maar vult dit aan met de genoemde constructie in de ruimtelijke verordening.

4.4 Gelderland

Het kader van de provincie Gelderland bestaat uit:

- *Beleidsplan zand- en kleiwinning Gelderland (2006)*
- *Streekplan (2005)*
- *Ontwerp Ruimtelijke verordening Gelderland (nov. 2010)*

Bij verlening van de ontgrondingsvergunning wordt rekening gehouden met het kader dat het Streekplan en het Beleidsplan zand- en kleiwinning stellen.

- De provinciale rol is tweeledig: bevoegd gezag voor de ontgrondingsvergunning en partner bij de uitvoering van beleidsdoelen.
- De provincie stuurt niet op hoeveelheden: geen stimulering en geen beperking.
- Winning van zand en klei wordt gezien als instrument om andere beleidsdoelen te realiseren.
- Winning van zand en klei is zelf een beleidsdoel, maar geen strategisch doel.
- De provincie neemt de partnerrol alleen op zich indien strategische provinciale doelen spelen.
- Bijvoorbeeld bij Ruimte voor de rivier zou inzet van de provincie in gebiedsontwikkeling aan de orde kunnen zijn.
- Locatiekeuze geschiedt via toetsing aan de kaders van het Streekplan, in het bijzonder het groenblauwe, rode en multifunctionele raamwerk. In principe worden in alle gebieden kansen gezien.
- Projecten worden beoordeeld op basis van maatschappelijk draagvlak, functiekoppeling en ruimtelijke meerwaarde.
- Ruimtelijke kwaliteit wordt bereikt wanneer sprake is van functiekoppeling en een kwalitatief goed ontwerp, beiden met meerwaarde op korte en lange termijn. Van een kwalitatief ontwerp is sprake wanneer rekening wordt gehouden met aanwezige waarden, inpasbaarheid in het gebied en omgeving en afronding binnen afzienbare tijd wordt gerealiseerd.
- Eventuele compensatie dient binnen het gebied plaats te vinden.
- Naast ruimtelijke kwaliteit en draagvlak worden veiligheid en verantwoord beheer beoordeeld.
- Een ontgrondingsvergunning is maximaal 15 jaar geldig.
- Grondstoffenbeleid (alternatieven en secundair) worden in een apart spoor geregeld.
- Bij zandwinning moet de eindfunctie zo snel mogelijk worden gerealiseerd, bij kleiwinning niet per se.
- Op projectniveau wordt het provinciale vooroverleg sinds enkele jaren gestructureerd door middel van behandeling in het Provinciale Kwaliteitsteam Ontgrondingen. Het Kwaliteitsteam geeft een advies aan de vergunningverleners ten aanzien van aspecten van ruimtelijke kwaliteit, congruentie met het Streekplan en eventueel de verdere rol die de provincie zou kunnen spelen.

Beschouwing

De provincie Gelderland stuurt niet op basis van locatiebeleid, maar op basis van een lijst met criteria die ruimtelijke kwaliteit moet waarborgen. Er wordt getoetst aan het Streekplan, maar dit lijkt niet snel beperkingen op te leveren. Er is vertrouwen in de aanwezigheid van lokaal draagvlak als indicator voor maatschappelijke meerwaarde en ruimtelijke kwaliteit.

De provincie Gelderland gelooft sterk in bestuurlijke consensus en partnerschap, zo blijkt ook wel uit toelichtingen van gedeputeerde Verdaas²⁰. In de verordening is over ontgrondingen niets geregeld. De provincie werkt voor alle projecten met een multidisciplinair Kwaliteitsteam Ontgrondingen.

De ontgrondingsvergunning wordt breed ingezet, omdat het ruimtelijk beleid als kader geldt. Dit is echter zo breed geformuleerd dat projecten op basis van het onderdeel "ontgraving" niet snel geweigerd kunnen worden. Dit lijkt echter ook niet de insteek van de provincie te zijn, er wordt binnen de harde kaders gestuurd op de ruimtelijke kwaliteit van een locatie.

²⁰ O.a. in Pleijte (2009) over de evaluatie van het Kwaliteitsteam Ontgrondingen.

4.5 Noord-Brabant

Het kader van de provincie Noord-Brabant bestaat uit:

- *Beleidsnota Ontgrondingen (2006)*
- *(Ontwerp-) Verordening Ruimte (2010)*
- *Structuurvisie Ruimtelijke ordening (2011)*

De structuurvisie bevat geen directe uitspraken over ontgrondingen. Wel gaat de structuurvisie uitgebreid in op ruimtelijke kwaliteit, landschapsontwikkeling, water, EHS, etc. De structuurvisie legt de nadruk op integrale ontwikkeling en gebiedsgericht beleid. De visie van Noord-Brabant met betrekking tot de ontwikkeling van ontgrondingen voor bouwgrondstoffenwinning wordt weergegeven in de provinciale Beleidsnota en de Bodemwijzer (<http://bodemwijzer.brabant.nl/Verkennen.aspx?ifdid=233>).

Op basis van de ontgrondingsvergunning:

- invulling geven aan doelen en eisen in gebiedsplannen, via provinciale beleidskaders kansen benutten en zorgen voor optimale inpassingen;
- aansluiten op de provinciale plannen en programma's voor ruimtelijke en ecologische ontwikkeling en kwaliteitsverbetering, realiseren van combinaties van functies uit die plannen en programma's;
- via samenwerking hulp bieden bij het realiseren van versterking van de ruimtelijke en ecologische kwaliteiten. Waar gewenst wordt extra inzet geleverd voor het bewerkstelligen van de realisatie van ruimtelijke en ecologische kwaliteiten;
- inzetten op (integrale) kwaliteit via een redelijke verhouding tussen de functie zandwinning en overige functies, waarbij sprake is van een goede onderlinge samenhang in onder andere gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde;
- inzetten op kwaliteit en hoogwaardigheid (maximalisatie aandeel hoogwaardige primaire grondstoffen als beton- en metselzand en klei);
- zorgen voor een breed draagvlak bij betrokkenen door samenwerking in de regio met alle partijen (zoals zandwinner, gemeente(n), natuurorganisaties, terreinbeheerders en provincie);
- zorgen voor draagvlak in de directe omgeving;
- compensatie -naast mitigatie- van teruggang in natuur- en landschapswaarden en andere waarden, inclusief de leefkwaliteit tijdens de uitvoering.

Naast de interne teams is er sinds 2008 een extern kwaliteitsteam dat adviseert bij het vooroverleg en bij de vergunningverlening. De provincie Noord-Brabant verwacht grote verschuivingen van bevoegdheden naar aanleiding van de wetswijziging. Als voorbeeld van een project nieuwe stijl wordt Gemert-Bakel genoemd, waar de zandwinning integraal heeft bijgedragen aan reconstructie van een groter gebied.

Beschouwing

Het beleid van Noord-Brabant vertoont overeenkomsten met dat van Gelderland, door de locatiekeuze te laten afhangen van het integrale beleid, gericht op ruimtelijke kwaliteit. Noord-Brabant gaat een stap verder door zelf de ambitie uit te spreken om ontgrondingen in te zetten om functies en ambities te realiseren. Dit geeft de indruk van een sterke ambitie om de kansen die zich kunnen voordoen om zandwinning deels te laten bijdragen aan andere functies te benutten. Noord-Brabant gaat uit van een sterke rol in het proces, geeft ook aan mogelijke patstellingen te willen doorbreken.

De ontgrondingsvergunning wordt ingezet als breed instrument om in het proces samen te werken. Het onderscheid tussen ruimtelijk spoor en ontgrondingsvergunning wordt niet zichtbaar gemaakt.

4.6 Reflectie op het provinciaal beleid

Wat is het inhoudelijke beleid, welke aspecten worden genoemd als af te wegen belangen?

Alle provincies geven aan dat ruimtelijke kwaliteit belangrijk is en dat draagvlak, een nuttige nabestemming en beheer duidelijk moeten zijn. Wel is een duidelijk contrast zichtbaar. Drenthe en Overijssel reguleren sterk op locatie, door in eerste instantie alleen uitbreiding van bestaande winningen toe te staan en de regionale marktsituatie (“noodzaak”) te betrekken in de afweging. Gelderland en Noord-Brabant doen dit niet en sturen alleen op ruimtelijke meerwaarde, binnen de ruimtelijke kaders. Voor beide benaderingen valt wat te zeggen. Drenthe en Overijssel willen er voor zorgen dat gemeenten niet kunnen meewerken aan projecten waar de provincie niet achter staat, ongeacht de eventuele ruimtelijke meerwaarde. De complexiteit van projectontwikkeling wordt door deze “voorkantsturing” stevig beperkt en bestaande winningen worden door uitbreiding multifunctioneel afgewerkt. Er zal echter ook geen concurrentie op basis van maatschappelijke meerwaarde kunnen ontstaan, omdat de huidige eigenaren van bestaande zandwinningen er van uit kunnen gaan dat ze, na lang touwtrekken, wel een vergunning zullen krijgen. Een helder kader voor nut en noodzaak van uitbreiding ontbreekt en is ook niet te maken.

Gelderland en Noord-Brabant kunnen nieuwe locaties alleen op basis van zwaarwegende argumenten weigeren, het is aan de initiatiefnemers van projecten om te zorgen voor projecten die passen binnen de provinciale uitgangspunten voor ruimtelijke kwaliteit en meerwaarde. Omdat deze niet in beton gegoten zijn, kan dit leiden tot een complexe onderhandeling of onvoldoende effectief beleid.

Medewerking verlenen aan ontgrondingen die niet door de betrokken gemeente worden gesteund lijkt nergens aan de orde te zijn, de provincies hebben daar helemaal geen belang bij.

Hoe denkt de provincie de rol in het planproces van concrete projecten vorm te geven?

De provincie Drenthe beschouwt alle onderwerpen in de structuurvisie als provinciaal belang en wil in het proces betrokken zijn, de rol wordt per project uitgewerkt.

De provincie Overijssel verleent de ontgrondingsvergunning en werkt via het Atelier Overijssel aan ruimtelijke kwaliteit. In de leidraad wordt aangegeven dat samenwerking in een team wenselijk is.

De provincie Gelderland verleent de ontgrondingsvergunning en is bereid als partner op te treden in projecten die van provinciaal belang zijn. Tot nu toe is dit niet aan de orde geweest (Pleijte, 2009).

De provincie Noord-Brabant gaat het verst en wil zich naast de vergunningverlening graag inzetten om hoogwaardige projecten te helpen ontwikkelen, bijvoorbeeld in combinatie met gebiedsplannen.

Hoe breed wordt de ontgrondingsvergunning ingezet?

Alle provincies zetten de ontgrondingsvergunning breed in. Het onderscheid tussen ruimtelijk spoor en ontgrondingsvergunning wordt alleen door Overijssel gemaakt, maar vervolgens via een omweg omzeild.

Concluderend kan worden gesteld:

Alle provincies gebruiken de bevoegdheid om een ontgrondingsvergunning te verlenen om invloed uit te oefenen op het proces. Daarbij wordt vertrouwd op goed vooroverleg. Het wekt verwondering dat de provincies nog zo zwaar leunen op de ontgrondingsvergunning, terwijl het ruimtelijke spoor perfecte mogelijkheden biedt om te sturen op ruimtelijke kwaliteit. De provincies zijn in staat om ontgrondingsvergunning en ruimtelijke instrumenten te coördineren, maar zouden het onderscheid duidelijker kunnen aangeven.

Van de vier bestudeerde provincies lijkt Gelderland het meest op afstand te toetsen. De andere provincies willen voor ontgrondingen, die per definitie een provinciaal belang zijn, bij voorkeur zo vroeg mogelijk in het proces betrokken zijn.

Noord-Brabant schrijft over het benutten van kansen, wil graag extra inzet leveren en is behoorlijk ontwikkelingsgericht bezig. De andere provincies lijken vooral belangen te willen beschermen tegen ongewenste ontwikkelingen.

4.7 Projecten

Tijdens dit onderzoek is een twintigtal projecten bekeken. De projecten worden niet uitgewerkt, maar op deze plaats wordt toch geprobeerd de opgedane indrukken te laten bijdragen aan het onderzoek.

Een belangrijke observatie is dat de huidige projecten vrijwel zonder uitzondering voortbouwen op bestaande locaties. Het lijkt er op dat op deze locaties minder obstakels aanwezig zijn om medewerking te krijgen, samenhangend met de aanwezige grondpositie, de potentiële verbetering van de huidige lage ruimtelijke kwaliteit en de kostenvoordelen door aanwezigheid van materieel en vergunningen.

De provincies spelen geen rol van betekenis meer in het “door drukken” van projecten. Het is aan gemeenten en ontwikkelaars om met aansprekende projecten te komen. De provincie Noord-Brabant kiest er voor om in gebiedsprocessen zandwinning mee te nemen, wat duidelijk wordt bij het Integraal gebiedsplan Gemert-Bakel. De provincie heeft hier nadrukkelijk een verbindende rol in het proces gespeeld, omdat de gebiedsreconstructie door de provincie wordt getrokken.

De andere provincies kiezen meer een toetsende rol. Drenthe en Overijssel zijn recent alleen nog met overgangslocaties bezig geweest. In Gelderland zijn 4 projecten grondig bekeken. Dit zijn Lingemeren (Buren), Huissensche Waarden (Huissen), de Plas van Wijck (Heteren) en Health & Wellness Montferland (Didam). Bij alle projecten blijkt de initiatiefnemer hecht met de gemeente samen te werken. Bij Lingemeren (SAB, 2010) en Didam zijn ook rode ontwikkelingen onderdeel van het plan. De provincie Gelderland speelt geen sterke rol in het proces, maar toetst in het Kwaliteitsteam Ontgrondingen. De projecten komen pas bij het Kwaliteitsteam terecht als er medewerking van de gemeente is. Vervolgens blijkt dat de provincie op basis van praktische overwegingen en financiële uitvoerbaarheid niet tot het gaatje kan gaan. Het gaat dan om bijvoorbeeld de grootte van de winning, de verhouding met inpassing in het landschap en de ontwikkeling van rode functies. Gelderland werkt ook mee aan het programma Waalweelde, waarmee langs de Waal in projectenvelopen ingrepen in het kader van Ruimte voor de rivier worden gecombineerd met verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Het is lastig om een oordeel te geven over de rol in het proces bij de projecten binnen Waalweelde, maar de nadruk lijkt ook hier te liggen op het gemeentelijke niveau.

Uit de projecten van de provincie Gelderland en het gesprek met Cascade blijkt dat de provincies een betrekkelijk beperkte rol spelen in de uitwerking van projecten. Het primaat is komen te liggen bij de gemeenten en de provincies kunnen alleen nog achteraf bijsturen als hele duidelijke provinciale belangen worden geschaad, ook al proberen ze de ontgrondingsvergunning breed in te zetten. De indruk ontstaat dat nieuwe projecten vooral worden gerealiseerd op basis van een private overeenkomst met de betrokken gemeente, zonder dat de provincie nog veel kan doen tegen de locatiekeuze en invulling. Dit kan alleen worden aangepast door heel actief in het proces deel te nemen of van te voren de locaties te beperken, zoals Drenthe en Overijssel doen. Uit de hoofdstukken 2 en 3 is gebleken dat de mogelijkheden er in juridische zin zijn, maar dat het toch echt aan de provincies is om een rol te kiezen. Doet een provincie dit niet, dan is er eigenlijk geen recht van spreken om achteraf alsnog stevig op het plan in te hakken.

Tot slot een voorbeeld over de inzet van een inpassingsplan. Het betreft het Meer van Oudega in de gemeente Smallingerland (Friesland). Hier wil de provincie Friesland ophoogzand winnen voor de aanleg van de Centrale As, een nieuwe snelweg in de regio. Er wordt een integraal project ontwikkeld met de gemeente en het dorp, waarbij dit dorp door de afgraving van zand dichterbij de oevers van een bestaand meer komt te liggen. De provincie zet een inpassingsplan in, in overleg met de gemeente. In een situatie waar provincies gemeenten niet langer dwingen om ontgrondingen toe te staan is dit veel meer op te vatten als het ontlasten van de gemeente dan het doordrukken van beleid.

5 Actualiteit: van Ontgrondingenwet naar Wabo

5.1 Inleiding

De afbouwoperatie die vanaf 2003 door het ministerie van V&W is ingezet past binnen een grotere operatie op Rijksniveau om zoveel mogelijk “losse” wetgeving inhoudelijk en procedureel te integreren in grotere verzamelwetten. In dat kader zijn voor de Ontgrondingenwet in 2004 twee scenario’s voorgesteld: versterking of intrekking van de Ontgrondingenwet²¹. Besloten is om intrekking van de Ontgrondingenwet voor de langere termijn te onderzoeken. Het Instituut voor Bouwrecht (IBR) heeft in 2006 in opdracht van de staatssecretaris van V&W onderzoek gedaan naar de juridische mogelijkheden (IBR, 2006), waarna de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (CAWSW) dit advies heeft beoordeeld op praktische uitvoerbaarheid en wenselijkheid (CAWSW, 2006). Beide studies overwogen heeft de staatssecretaris in 2006 aangekondigd²² dat de Ontgrondingenwet op termijn wordt ingetrokken en vervangen door artikelen over locatie-inrichting en -beheer in de Wabo en Waterwet. Daarbij wordt ook de verhouding met de Wro gezien. Er is gewacht met het voeren van besluitvormend overleg over de wetgevingsprocedure totdat de Wabo en Waterwet beide aangenomen zouden zijn, wat inmiddels ruimschoots het geval is. De Staatssecretaris heeft aangegeven dat de bevoegdheidsverdeling tussen gemeenten en provincies een belangrijk aandachtspunt is²³.

In dit hoofdstuk wordt onderzocht welke voorstellen worden gedaan en welke gevolgen deze hebben. Daartoe worden allereerst de nieuwe Wabo en Waterwet ingeleid (5.2). Vervolgens wordt het voorontwerp-wetsvoorstel besproken (5.3). Een brede beschouwing van het voorontwerp-wetsvoorstel wordt gekoppeld aan de standpunten van de betrokken belangengroepen (5.4). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschouwing (5.5).

5.2 Wabo en Waterwet

Sinds 2004 wordt gewerkt aan een integrale VROM-vergunning, waarin de belangrijkste plaatsgebonden vergunningen voor wonen, ruimte, milieu en natuur worden samengebracht tot één vergunning. Doel van de samenvoeging is vooral kostenbesparing voor de aanvragende partij en vereenvoudiging en gelijkenschakeling van procedures. Sinds 1 oktober 2010 is deze “Omgevingsvergunning” eindelijk in gebruik, na vele vertragingen door onduidelijkheid over de uitwerking van het digitale Omgevingsloket. Bij de Omgevingsvergunning wordt de aanvragende partij centraal gesteld en is het aan het bevoegd gezag om te zorgen voor een gecombineerde afhandeling. Zo is – voor de vergunningen die vallen onder de Omgevingsvergunning – sprake van één bevoegd gezag voor vergunningverlening en handhaving, één besluit en één beroepsmogelijkheid. De Omgevingsvergunning is vastgelegd in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Daarnaast zijn er nog het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de (ministeriële) Regeling omgevingsrecht (Mor), waarin bevoegdheidsverdeling en uitvoeringsaspecten worden geregeld. Tot slot zijn door middel van de Invoeringswet Wabo aanpassingen in de te integreren wetten doorgevoerd en is het overgangsrecht geregeld (Vd Broek, 2010). De wetten zelf blijven bestaan, maar delen van de wetten zijn verhuisd naar de Wabo, waaronder handhaving van verleende vergunningen. In totaal gaan 25 vergunningen over naar de Omgevingsvergunning, waaronder die op basis van de volgende wetten:

- Woningwet (Wonw)
- Wet ruimtelijke ordening (Wro)

²¹ TK 29800 nr.9

²² Kamerstukken II, 2006-2007, 30 800 XII, nr. 4

²³ Kamerstukken II, 2007-2008, 31 200 XII, nr. 93

- Wet milieubeheer (Wm)
- Mijnbouwwet (Mb-wet)
- Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (Wonw)
- Monumentenwet 1988 (Mw 1988)
- Waterwet (uitsluitend betreffende indirecte lozingen) (Wtw)
- Natuurbeschermingswet 1998 (Nbwet 1998)
- Flora- en faunawet (Ff-wet)

Door de instelling van één bevoegd gezag per vergunning wordt in de meeste gevallen de gemeente bevoegd gezag voor de gecombineerde vergunning. Dit betekent dat de gemeente er voor moet zorgen dat de Omgevingsvergunning binnen de gestelde termijn behandeld wordt. Een nuancering op het samengevoegde bevoegd gezag vormt de “verklaring van geen bedenkingen” (vvgb), een vehikel om een ander bestuursorgaan dan het bevoegd gezag voor een deel van de vergunning bevoegd gezag te laten blijven, bijvoorbeeld voor bepaalde situaties met de Wm, Nbwet of Mijnbouwwet. Voor de inhoudelijke ondersteuning worden omgevingsdiensten of regionale uitvoeringsdiensten (RUD’s) opgericht, waar alle gemeenten en provincies (in een regio) per 1 januari 2012 (BB, 2010) bij aangesloten dienen te zijn. De RUD’s zijn nog in oprichting, maar ook op dit punt gaat de invoering verre van soepel.

De Omgevingsvergunning kan alleen maar geheel geweigerd of geheel verleend worden. Wel is het mogelijk om een Omgevingsvergunning voor een deel van het project aan te vragen en een ander deel later aan te vragen (gefaseerde vergunningverlening). Het projectbesluit in de Wro is geïntegreerd in de Wabo. Indien een Omgevingsvergunning niet verleend kan worden omdat het bestemmingsplan het project niet toelaat, is de aanvraag daarom automatisch een verzoek om vrijstelling van het bestemmingsplan, waarna binnen een jaar een nieuw bestemmingsplan moet worden opgesteld. Om vrijstelling te krijgen dient een ruimtelijke onderbouwing te worden geleverd. De vergunningen kunnen ook nog los worden aangevraagd, of bijvoorbeeld via de coördinatieregeling van de Wro worden gekoppeld. Een afzonderlijk bestemmingsplan en later één of meerdere Omgevingsvergunningen behoort voor gebiedsontwikkelingen tot de mogelijkheden (Vd Broek, 2010).

De invoering van de Omgevingsvergunning is nog lang niet afgerond en er zullen ongetwijfeld nog bijstellingen volgen. Hoewel het de bedoeling is om kostenbesparingen te realiseren aan de kant van de aanvrager, is het voor complexe projecten nog steeds belangrijk om van te voren alle (deel)vergunningen goed voor te bereiden. Er is ook nog steeds goed vooroverleg nodig tussen ambtenaren en aanvrager. Daarbij komt dat de inhoud van de afzonderlijke delen niet veranderd is en werkelijke integratie en uniformering van criteria en weigeringsgronden nog niet heeft plaatsgevonden. Voor ontgrondingsprojecten, waarbij de vergunningstructuur vóór de Wabo ook al complex was, is de Omgevingsvergunning uiteraard ook aan de orde. De ontgrondingsvergunning blijft nu echter buiten de Omgevingsvergunning en kan desgewenst door middel van een coördinatieregeling (Ow of Wro) procedureel worden gekoppeld.

Waterwet

De Waterwet is in gebruik sinds december 2009 en integreert net als de Wabo enkele gerelateerde vergunningstelsels. Waar de Wabo milieu, ruimte en bouwen regelt gaat de Waterwet – zoals de naam al verraadt – over watervergunningen. Een groot deel van het bestaande waterrecht is opgenomen in de Waterwet, waarbij de volgende 8 oude waterwetten geheel of gedeeltelijk zijn geïntegreerd:

- Wet op de waterhuishouding
- Wet verontreiniging oppervlaktewateren
- Wet verontreiniging zeewater
- Grondwaterwet
- Wet droogmakerijen en indijkingen (‘Wet van 1904’)
- Wet op de waterkering
- Wet beheer rijkswaterstaatswerken (de ‘natte’ delen daarvan)
- Waterstaatswet 1900 (het ‘natte’ gedeelte ervan)

Daarnaast is in de Waterwet een regeling voor waterbodems opgenomen, die voorheen deel uitmaakte van de Wet bodembescherming (Wbb). De Wrakkenwet en Ontgrondingenwet gaan niet mee in de Waterwet (RWS, 2010).

De integrale watervergunning kan worden aangevraagd bij één bevoegd gezag, te weten de regionale dienst van Rijkswaterstaat, het waterschap of (in spaarzame gevallen) de provincie. De Waterwet draagt daardoor – naast het makkelijker kunnen voldoen aan de verplichtingen uit de Kaderrichtlijn Water – bij aan lastenverlichting. Afstemming met de Wabo kan via een aparte coördinatieregeling, maar de Waterwet is - op indirecte lozingen na - niet in de Wabo opgenomen (RWS, 2010). Op termijn is het de bedoeling om Omgevingsvergunning en Watervergunning bij één loket aan te vragen, zodat optimale afstemming tussen ruimte en water kan worden bereikt.

In de context van dit onderzoek is de Waterwet niet erg interessant, omdat deze niet van invloed is op de vraagstukken die spelen bij de intrekking van de Ontgrondingenwet. Wel zal een deel van de Ontgrondingenwet terecht komen in de Waterwet, maar daarbij treden geen wijzigingen op die het noodzakelijk maken de Waterwet hier verder te bespreken.

5.3 Wetsvoorstel intrekking Ontgrondingenwet

De integratie van de ontgrondingsvergunning in Wabo en Waterwet zal worden geregeld via de Wet intrekking Ontgrondingenwet. Een ambtelijk concept van 9 september 2009 (V&W, 2009) is het vertrekpunt voor overleg tussen ministeries, provincies (IPO) en sector. De Memorie van Toelichting van dit concept biedt inzicht in de drijfveren om de Ontgrondingenwet te integreren in de Wabo en de Waterwet. Doel van het wetsvoorstel is “integratie van de regelgeving voor ontgrondingen in de algemene structuur van de wetgeving voor de fysieke leefomgeving” (V&W, 2009).

Als voornaamste voordeel van integratie wordt aangedragen dat de overlap die tussen de Ontgrondingenwet en de Wet ruimtelijke ordening bestaat zal verdwijnen. Ondanks diverse aanscherpingen in de verhoudingen tussen beide wetten is het probleem van overlap volgens het ministerie fundamenteel onoplosbaar. Het wetsvoorstel biedt hiervoor een oplossing door een brede ruimtelijke afweging in het kader van een goede ruimtelijke ordening te integreren met een niet-ruimtelijke vergunning voor de aspecten die samenhangen met de ontgroning, bijvoorbeeld ter voorkoming van verzakkingen, verstoring van grondwaterstromen en verstoring van het bodemarchief. Met de integratie in de Wabo en Waterwet wordt een integrale afweging en vergunningverlening mogelijk, is er nog slechts één bevoegd gezag en is het desgewenst mogelijk om ruimtelijke en sectorale besluitvorming in één procedure onder te brengen. Ontgrondingen op het land en in de niet-rijkswateren zullen voortaan worden gereguleerd door middel van nieuwe bepalingen in de Wabo, ontgrondingen in rijkswateren via de Waterwet. Voor functionele ontgrondingen wordt regulering door middel van algemene regels voorgestaan (V&W, 2009).

Het is alleen noodzakelijk om in de Omgevingsvergunning vergunningvoorschriften op te nemen voor ontgrondingen, voor zover deze niet in het ruimtelijke plan en andere vergunningen kunnen worden gereguleerd. Dit zijn bijvoorbeeld de stabiliteit van de ondergrond, de invloed op grondwater, de omgang met archeologisch erfgoed, de veiligheid tijdens de uitvoering en inrichting en beheer van de locatie na afloop van de uitvoering. Daarnaast is een bestemmingsplan slechts tien jaar geldig, zodat na die tien jaar geen formele sturing meer kan worden geboden. De huidige ontgrondingsvergunning biedt die sturing wel en dat zal in de Omgevingsvergunning niet veranderen. Omdat ook veel voorkomende vergunningen als de milieuvergunning en natuurbeschermingswetvergunning (Nb) zijn geïntegreerd in de Wabo, vindt volledige inhoudelijke en procedurele integratie plaats (V&W, 2009). De veranderingen die in de Memorie van Toelichting worden besproken en relevant zijn voor dit onderzoek zijn veranderingen in het toetsingskader, bevoegd gezag en de verhouding tussen Wro en de omgevingsvergunning voor de ontgroning. Voor het overige betreft het kleine en procedurele wijzigingen.

Toetsingskader

Het toetsingskader voor ontgrondingen is nu in art. 3 van de Ontgrondingenwet zo geformuleerd dat de belangenafweging gebeurt op basis van “bij een ontgroning betrokken belangen alsmede ter bevordering en bescherming van belangen, betrokken bij de herinrichting van de ontgronde onroerende zaken en de aanpassing van de omgeving van de ontgronde onroerende zaken”. Dit kader is in verband met de gewenste marktwerking al ingeperkt²⁴ door het absolute “alle” te laten vallen, zodat bijvoorbeeld marktregulerende voorschriften niet langer mogelijk zijn. Het probleem van overlap bestaat echter nog steeds, zoals ook in de praktijk blijkt, en het wetsvoorstel biedt hiervoor een oplossing.

In de Wabo wordt gewerkt met concrete weigeringsgronden, waardoor de brede afweging uitsluitend zal plaatsvinden bij de behandeling van bestemmingsplan of inpassingsplan. Voor een ontgroning moet het bevoegd gezag er voortaan voor zorgen dat deze veilig en stabiel is en na afloop adequaat ingericht wordt. Andere belangen die mee wegen zijn die ten aanzien van archeologisch erfgoed, landschappelijke waarden en grondwater. Alle andere belangen worden afgewogen in het ruimtelijke spoor, tenzij om een andere reden een omgevingsvergunning nodig is. Belangen als natuur, milieu, oppervlaktewater, landbouw, visserij, recreatie, defensie, verkeer en het economische belang van de winners en hun afnemers zijn dus geen onderwerp van regulering door middel van een “Omgevingsvergunning voor ontgroning”.

De wijze van reguleren in de Wabo verschilt niet echt met de benadering in de Ontgrondingenwet. Van te voren moet worden aangetoond dat de constructieve veiligheid gegarandeerd is, er moeten financiële garanties voor de afwerking worden gegeven en op basis van de Wabo kunnen voorschriften worden gegeven over de wijze van omgaan met archeologische vondsten. Voor grondwater wordt een watertoets voorgeschreven, omdat daarvoor het waterschap op grond van de Waterwet bevoegd is. Voor overige wateren is een vergunning op grond van de Waterwet nodig (V&W, 2009).

Bevoegd gezag

Voor V&W veranderen de bevoegdheden door intrekking van de Ontgrondingenwet niet, de ontgrondingen worden voortaan gereguleerd via de Waterwet en de definitie van rijkswateren verandert. De definitie verandert namelijk voor de zee van de vloedlijn naar de duinvoet en voor de andere wateren naar de buitenkruinlijn van de waterkering. Deze is nu niet nauwkeurig vastgesteld (V&W, 2009).

Voor de ontgrondingen op het land treden wel veranderingen op. Deze vallen nu, groot of klein, onder de bevoegdheid van de provincies. Voor kleine, niet-ingrijpende ontgrondingen zijn algemene regels en vrijstellingen mogelijk, maar de provincie is altijd bevoegd gezag. Voor de Wabo wordt in alle gevallen één loket bevoegd om te beslissen op een aanvraag om een Omgevingsvergunning. De hoofdregel is dat het besluit door een zo laag mogelijk bestuur wordt genomen, zodat het college van B&W van de gemeente in eerste instantie bevoegd gezag is voor de gehele omgevingsvergunning. Is er echter een vergunning nodig die nu onderdak vindt bij een hoger gezag, bijvoorbeeld de provincie, dan is in voorgeschreven gevallen de provincie vergunningverlener voor de hele omgevingsvergunning. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een milieuvergunning voor een inrichting, waarvoor de provincie voor de invoering van de Wabo ook al bevoegd gezag is. De provincie zou ook bevoegd gezag kunnen worden voor alle ontgrondingen. Indien de provincie echter bevoegd gezag zou worden voor iedere Omgevingsvergunning waarin een ontgroning voorkomt zal de provincie te veel Omgevingsvergunningen moeten verwerken, die in veel gevallen beter door de gemeente kunnen worden behandeld. Om dit te vermijden, zal moeten worden voorgeschreven in welke gevallen de provincie bevoegd gezag is voor de ontgroning en wanneer de ontgroning kan aansluiten bij de omgevingsvergunning van de gemeente (V&W, 2009).

²⁴ Wet van 29 april 2009 tot wijziging van de Waterschapswet, Wet verontreiniging oppervlaktewateren en Wet modernisering waterschapsbestel, tot aanbrenging van verbeteringen van wetstechnische en inhoudelijk ondergeschikte aard, Stb. 199 (V&W, 2009)

Ruimtelijk plan en omgevingsvergunning

Een ontgrondingsvergunning kan onder de Ontgrondingenwet worden verleend indien planologische medewerking geregeld is, hetzij op basis van een vigerend bestemmingsplan of inpassingsplan, hetzij door middel van een te nemen besluit. Het is daardoor mogelijk dat een ontgrondingsvergunning wordt verstrekt vooruitlopend op een bestemmingsplan, waarna binnen een jaar alsnog een bestemmingsplan of inpassingsplan volgt.

Na integratie van de ontgrondingsvergunning in de Wabo kan besluitvorming in het sectorale spoor niet langer vooruitlopen op ruimtelijke besluitvorming. Het is echter ook niet wenselijk om de ontgrondingsvergunning pas nadat het bestemmingsplan is vastgesteld in procedure te brengen. De ontgrondingsvergunning geeft veel concreter dan het bestemmingsplan aan hoe het gebied ingericht zal worden en zal daarom tegelijkertijd vastgelegd moeten worden.

Onder de Wabo wordt de aanvraag voor een Omgevingsvergunning automatisch aangemerkt als een verzoek om af te wijken van het bestemmingsplan, indien dat de ontgroning nog niet mogelijk maakt (het oude projectbesluit Wro). Hetzelfde geldt indien ook een Omgevingsvergunning voor een inrichting (Wm) of op grond van de Flora- en faunawet of Natuurbeschermingswet nodig is. Indien het project niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening, kan het project doorgaan en dient binnen één jaar het bestemmingsplan in orde te worden gemaakt. Bij deze constructie is dus sprake van één procedure en één bevoegd gezag voor het ontgrondingsproject en een aanzienlijk minder complexe procedure.

Daarnaast blijft de mogelijkheid bestaan om de procedures voor de omgevingsvergunning en het bestemmingsplan afzonderlijk te laten verlopen, eventueel met toepassing van coördinatie op grond van de Wro. Voor functionele ontgrondingen wordt daarentegen waarschijnlijk eerst de ruimtelijke besluitvorming afgerond en pas later een Omgevingsvergunning voor (onder andere) de ontgroning aangevraagd (V&W, 2009).

5.4 Reacties op het wetsvoorstel

De wetswijziging is al enige jaren onderwerp van gesprek. Naast de ministeries van VROM en V&W zijn de commissie Tommel en het Interprovinciaal overleg (IPO) in deze van belang. Daarnaast worden de sector en de gemeenten door Tommel ten behoeve van de “jaarlijkse” rapportages regelmatig geraadpleegd en laat brancheorganisatie Cascade in de leidraden merken hoe de verhouding tussen bestuurlijk-juridisch raamwerk en proces zou kunnen zijn. Voor dit onderzoek worden elementen uit de twee meest recente rapportages van Tommel (2008 en 2009) en overzichten van het IPO geciteerd. Daarnaast worden de indrukken opgedaan tijdens de gesprekken met de provincie Gelderland en Cascade verwerkt.

Tommel 2008: De commissie constateert het volgende:

Oppervlaktedelfstofwinning is van wezenlijk belang voor Nederland, ook zonder overheidsregie. Dit wordt soms vergeten, er is een bestuurlijk vacuüm ontstaan. De commissie Tommel signaleert afnemende ambtelijke capaciteit bij Rijk en provincies en er is een gebrek aan coördinatie rond initiatieven. De commissie Tommel acht de beoogde bevoegdheidsverdeling – **met zowel bij Wabo als Wro het primaat bij de gemeente** – niet optimaal. Het gaat om grote projecten in kleine gemeenten, die een beperkte bestuurskracht hebben en vaak niet in staat zijn om de bestuurlijke omgeving mee te krijgen. Omdat ontgrondingen op lokaal niveau slechts incidenteel voorkomen is er geen expertise in huis en de projecten hebben vaak een bovenlokale impact. Het aspect van expertise zou kunnen worden ondervangen door deze te betrekken van de Regionale uitvoeringsdiensten (RUD's), maar met de Wro op gemeentelijk niveau, de Wabo bij de RUD en de gebiedsregie bij de provincie ontstaat ambtelijke en bestuurlijke drukte, wat ten koste gaat van de kwaliteit.

Tommel adviseert daarom om het primaat voor de grotere ontgrondingen zowel in het Wabo-spoor als het Wro-spoor bij de provincie te leggen. In dat geval dient de provincie een inpassingsplan of projectbesluit in te zetten, zoveel mogelijk in samenspraak met de gemeente. Het gevolg is dat de

provincies meer dan nu het geval is het voortouw moeten nemen in de ontwikkeling van nieuwe projecten.

Tommel 2009: De commissie gaat in op het ambtelijk voorontwerp:

Om het ontstane bestuurlijke vacuüm te bespreken is een symposium georganiseerd rondom de bestuurlijke organisatie en taakverdeling. **Op het symposium is gebleken dat VROM de bevoegdheid in de Wabo inderdaad bij de gemeenten neerlegt, met inhoudelijke ondersteuning van de RUD's.**

De commissie ziet de integratie in de Wabo als voordeel, omdat dit leidt tot één vergunning met één procedure. Van de kritische toestemmingen is alleen de Waterwet niet geïntegreerd of aangehaakt.

De commissie is van mening dat het openbaar bestuur een belangrijke rol kan spelen door te stimuleren, te ontwikkelen of door autonome ontwikkeling bij te sturen. Gemeenten worden nog steeds niet capabel geacht vanwege de schaalgrootte, incidentele betrokkenheid en de focus op lokale belangen. Bovendien hebben gemeenten een financieel belang bij ontgrondingen en is de omzet van de ontgroning vaak erg groot in verhouding tot de begroting van de gemeente. Dit kan problemen opleveren met de bestuurlijke verantwoordelijkheid en het kan lokaal lastig liggen om de eigen inwoners op te zadelen met overlast.

De formele procedure moet aansluiten op het maatschappelijk en bestuurlijk proces, waarin belangen worden afgestemd en ruimtelijke kwaliteit nagestreefd. Bovendien moet de procedure de kwaliteit van projecten borgen. De voorgestelde bevoegdheidsverdeling zorgt er volgens de commissie voor dat de provincies niet langer systematisch betrokken zijn bij ontgrondingen en geen instrumentarium overhouden om een rol in het proces te spelen. Gezien de nu vaak cruciale rol van de provincie zou dit de realisatie van projecten aanzienlijk kunnen bemoeilijken. De vraag wordt opgeworpen of een bestuurlijk/maatschappelijk proces wel bij een RUD moet worden ondergebracht, omdat regionale bestuurlijke betrokkenheid noodzakelijk wordt geacht.

Advies van de commissie Tommel:

In het Besluit omgevingsrecht (Bor) vast te leggen dat de **provincie** voor de Wabo bevoegd gezag is voor de grote en/of complexe ontgrondingen. De besluitvorming kan dan op twee wijzen geschieden:

- De gemeente wijzigt het bestemmingsplan en coördineert de procedure voor de Omgevingsvergunning en andere vergunningen via de coördinatieprocedure van de Wro.
- De provincie verleent een Omgevingsvergunning inclusief een afwijking van het bestemmingsplan en coördineert andere vergunningen via de coördinatieprocedure in de Wabo. De gemeente moet een verklaring van geen bezwaar (vvgb) verlenen, zodat lokaal draagvlak is verzekerd.

De gemeente kan bevoegd gezag worden voor kleine en minder complexe ontgrondingen. De inhoudelijke kennis voor de vergunningverlening (nu bij de provincies) kan geconcentreerd worden.

Standpunt Interprovinciaal overleg (IPO)

Het IPO neemt deel in de commissie Tommel, maar voert ook zelf overleg met de ministeries. Op de website van het IPO staat ieder half jaar de stand van zaken ten aanzien van lopende dossiers in het milieu-domein, de zogenoemde IPO-KEM-KMR-matrix. Ontgrondingen worden besproken in het Vakberaad Ontgrondingen. De matrixen van mei en oktober 2010 zijn geraadpleegd.

Het belangrijkste kritiekpunt van het IPO is de (ongewenste) overdracht van de ontgrondingsvergunning naar de gemeenten. Daarnaast wenst het IPO een verruiming van het limitatieve weigeringsstelsel in de Wabo. De voorgestelde landelijke uniformering van vrijstellingen heeft geen meerwaarde.

Reactie van de ministeries: **De bevoegdheid voor de grotere, complexe ontgrondingen zal bij de provincies worden gelegd.** De grens tussen groot en klein wordt gezamenlijk uitgewerkt. De concrete weigeringsgronden worden verduidelijkt, maar blijven. Ook de uniformering van vrijstellingen wordt doorgezet.

Standpunt vergunningverleners Gelderland (bijlage 5)

Tijdens het gesprek in Arnhem is het wetsvoorstel ter sprake gekomen. Aangegeven werd dat de brede afweging van groot belang is om te kunnen sturen op ruimtelijke kwaliteit. Het Kwaliteitsteam

Ontgrondingen heeft met de ontgrondingsvergunning een goed instrument in handen om eisen te kunnen stellen. Inzet van een inpassingsplan wordt als zwaar en onnodig ervaren zolang de bevoegdheid, inclusief de brede afweging, overeind blijft. Een actievere houding van de provincie, zoals door Alterra (Pleijte) wordt voorgesteld, wordt vanwege de beperkte ambtelijke capaciteit en de kosten niet kansrijk geacht. Het wordt niet als probleem ervaren dat de gemeenten financiële afspraken maken met ontgronders, zolang ze om die reden maar geen projecten met een lage ruimtelijke kwaliteit gaan toestaan.

Standpunt Cascade (bijlagen 6 en 7)

Aan de heer 't Hoen, secretaris van Cascade, zijn enkele vragen voorgelegd. De samenvatting van het gesprek is ook te vinden in bijlage 5. De samenvatting is geen transcriptie van het gesprek en geeft weer wat er van het gesprek is “blijven hangen”.

Cascade steunt de wetwijziging, omdat de dubbele afweging daardoor verdwijnt. Deze zorgt voor dubbel werk en tegengestelde belangen. De leden van Cascade willen zo vroeg mogelijk overeenstemming bereiken met alle relevante partijen. In overleg met de partijen kan een taakverdeling worden gekozen, zonder dat sprake is van tegengestelde belangen. De rol van de provincie zou vooral kaderstellend moeten zijn, waar nodig ondersteunend indien de gemeente een project niet kan behappen. Het primaat, met de brede afweging, ligt en dient te liggen in het ruimtelijke spoor van de Wro. Indien de provincie ergens zou willen sturen, zou dat dan ook via het ruimtelijke spoor moeten zijn (verordening, structuurvisie). Daarnaast worden via de natuur- en milieuvergunningen belangen beschermd.

Nu wordt over het algemeen door de ontgronder in samenwerking met de gemeente lokaal draagvlak gecreëerd. Het is niet de bedoeling dat de provincie de afweging helemaal opnieuw doet. De provincies moeten het ruimtelijk beleid (locatiekeuze) niet te veel dicht timmeren, omdat de partijen in beginsel de mogelijkheid zouden moeten hebben om op iedere locatie, met ruimtelijke kwaliteit, een project te ontwikkelen. Cascade vindt inzet van een provinciaal inpassingsplan niet logisch, omdat de provincies in de periode dat ze veel bevoegdheden hadden ook niet voor een duidelijke voortrekkersrol kozen. Het initiatief ligt primair bij de ontgronder en die richt zich op maatschappelijke acceptatie in het gebied waar het project wordt gerealiseerd.

5.5 Beschouwing

Het grote voordeel van de integratie in de Omgevingsvergunning is verduidelijking van het onderscheid tussen de technische vergunningverlening en het maatschappelijke proces dat leidt tot een ruimtelijk besluit. De huidige dubbeling in brede afweging, die in de praktijk leidt tot inefficiënte afstemming, verdwijnt. Bovendien wordt de inhoudelijke vergunning voor de gevolgen van graafactiviteiten door de integratie letterlijk aanvullend op het bestemmingsplan. De commissie Tommel en het IPO lijken echter te blijven hechten aan de provinciale bevoegdheid, wat door het voorstel om de Omgevingsvergunning bij de provincies onder te brengen leidt tot (opnieuw) een versnipperde bevoegdheid.

In het vorige hoofdstuk werd gesignaleerd dat de ontgrondingsvergunning nu wordt ingezet om brede ruimtelijke doelen te realiseren. Deze doelen zouden, bijvoorbeeld in de vorm van de instrumenten in hoofdstuk 3, ook prima in het ruimtelijke spoor kunnen worden geregeld. Wat overblijft is een vergunning die ziet op technisch toetsbare aspecten van het graven van een groot gat, die echter wel zeer nauw samenhangt met het ruimtelijke besluit. Het is zeker voor integrale ontgrondingen wenselijk om deze besluiten te verweven en tegelijkertijd door één bevoegd gezag te laten verlenen.

De creatieve oplossing van Tommel om de Omgevingsvergunning bij de provincies onder te brengen en het ruimtelijke besluit in principe door de gemeente te laten nemen doet geen recht aan de voordelen van procedurele integratie. De provincie dient in deze vorm slechts een inhoudelijke vergunning te verlenen, terwijl afstemmingsproblemen kunnen blijven bestaan. De variant waarin de provincie het

inpassingsplan inzet en een Omgevingsvergunning verstrekt heeft als voordeel dat inhoudelijke integratie eenvoudig is en de gemeente via de verklaring van geen bezwaar (vvgb) nog steeds betrokken wordt in het proces. De provincies willen echter geen inpassingsplan inzetten als de gemeente zelf een bestemmingsplan wil opstellen, waar in verband met draagvlak veel voor valt te zeggen.

Het resterende argument om de Omgevingsvergunning bij de provincies onder te brengen is dat van deskundigheid. De provincies zijn nu de experts op het gebied van ontgrondingen, bodem, water en landschap. Zij zouden goed in staat zijn om de regionale afweging te maken en te zorgen voor ruimtelijke kwaliteit. De Omgevingsvergunning is echter zoveel mogelijk een technisch-inhoudelijke vergunning, die niet wordt ingezet om ruimtelijk beleid uit te voeren. Voor de inhoudelijke deskundigheid van medewerkers zou het niet uit moeten maken wie hun salaris betaalt. In principe kan de technische vergunningverlening vanaf 2012 dan ook bij de Regionale Uitvoeringsdiensten worden ondergebracht.

De genoemde overwegingen kunnen eigenlijk maar leiden tot één conclusie. Zowel in de Wabo als de Wro dient de bevoegdheid voor een Omgevingsvergunning voor grote ontgrondingsprojecten ten behoeve van bouwgrondstoffenwinning in beginsel bij de gemeente te komen liggen. De technisch-inhoudelijke vergunningverlening voor de nieuwe “ontgrondingsvergunning” dient zuiver objectief te worden vormgegeven. Ten behoeve van specifieke provinciale expertise kan eventueel via een verklaring van geen bezwaar (vvgb), net als voor de Natuurbeschermingswet, een provinciale toets worden gecreëerd.

Mochten de provincies een provinciaal belang signaleren, dan kan via het ruimtelijke instrumentarium worden deelgenomen in het proces. Om er voor te zorgen dat gemeenten provincies op tijd op de hoogte stellen van initiatieven kan in een “procesverordening” eventueel worden vastgelegd dat provincies, gelet op het provinciale belang van ontgrondingen, betrokken dienen te worden. Mochten de provinciale belangen duidelijk worden geschaad, bijvoorbeeld omdat de provincie op een bepaalde locatie echt geen bouwstoffenwinning wil zien, dan kan op basis van vooraf duidelijk gedefinieerde belangen in de structuurvisie worden ingegrepen. Op dezelfde grondslag kan de provincie het instrumentarium eventueel inzetten om projecten te realiseren waar een gemeente niet op zit te wachten. Buiten de juridische constructie blijft het voor de provincies mogelijk om via de financiële uitvoering van eigen beleid, bijvoorbeeld op basis van bodem, natuur of water, een rol te spelen.

De commissie Tommel geeft in de laatste rapportages aan dat er een bestuurlijk vacuüm ontstaat, waarin bouwgrondstofwinning niet langer belangrijk zou zijn. Over dit onderwerp is zelfs een symposium georganiseerd en het vraagstuk wordt gekoppeld aan het wetsvoorstel. Dit is wel erg vreemd, omdat het bestuurlijk vacuüm een direct gevolg is van het verlaten van het systeem van taakstellingen, waardoor de provincies geen beleidsdoel hebben in de vorm van het leveren van ontgrondingslocaties. Dit nieuwe beleid is een voorstel geweest van... de commissie Tommel.

Mocht het zo zijn dat over tien jaar blijkt dat er meer winning op land nodig is, dan kan dan verder worden gekeken. Voorlopig lijkt er een forse hoeveelheid zand in productie te komen, zonder dat de provincies zich heel zwaar hoeven inspannen. In Europees perspectief is onze winning op het land niet eens zichtbaar (EC, 2010), dus het belang moet niet worden overdreven. Een totaal andere provinciale rol lijkt voorlopig niet relevant voor de juridische bevoegdheidsverdeling.

6 Conclusies

6.1 Inleiding

Alle aspecten van het vraagstuk – de theoretische inbedding, de inhoud, het beleid en de juridische sporen – zijn aan de orde geweest. Op deze plaats wordt het onderzoek samengebracht tot een bondige conclusie (6.2). Bovendien worden aanbevelingen gedaan voor de opbouw van nieuwe verhoudingen tussen de partijen, op een wijze die buiten de scope van het onderzoek valt (6.3).

6.2 Conclusies

Ruimtelijke kwaliteit is niet te toetsen, maar wordt gedefinieerd in het planproces. Bij de verlening van een ontgrondingsvergunning kan nog maar beperkt invloed worden uitgeoefend zodra begrenzing van de locatie en functiecombinatie al gegeven zijn. Indien een provincie de ruimtelijke kwaliteit van een ontgroning werkelijk wil beïnvloeden zal deelname in het proces essentieel zijn.

De provincies onderkennen dit en proberen betrokken te zijn bij het proces via de verlening van een ontgrondingsvergunning. In de praktijk zetten de provincies de ontgrondingsvergunning echter ook in om ruimtelijk beleid te voeren, terwijl dit juridisch niet wenselijk is. Het onderscheid tussen de huidige ontgrondingsvergunning en het ruimtelijke spoor is niet duidelijk. Dit is geen handige methode, omdat ook via het ruimtelijke spoor prima kan worden gestuurd.

Het wetsvoorstel voor integratie in de Omgevingsvergunning biedt als voordelen samenloop van vergunningverlening en het voorkomen van overlap, doordat de vergunningen per definitie complementair worden. De onduidelijkheid over de legitimiteit van het provinciale instrumentarium verdwijnt daardoor en afstemming wordt beter mogelijk. Provincies moeten definitief gaan sturen in het ruimtelijke spoor. Verschuiving van de bevoegdheid voor de “ontgrondingsvergunning” naar de gemeenten kan echter niet rekenen op steun van de provincies en Tommel. Een sterke provinciale inzet, bijvoorbeeld in de vorm van een inpassingsplan, lijkt er echter evenmin in te zitten.

De meest recente variant die wordt voorgesteld, met een provinciale Omgevingsvergunning en een gemeentelijk bestemmingsplan, zal echter niet zorgen voor een geborgde provinciale rol. De Omgevingsvergunning wordt namelijk een technische vergunning, zonder brede belangenafweging. Om ruimtelijke kwaliteit te beïnvloeden, hoe lastig dit ook is, zullen de provincies zich beter moeten profileren in het ruimtelijke spoor. Indien ze dat niet doen worden ze afhankelijk van de goede wil van gemeenten en ontgronders, want zonder daadwerkelijke provinciale belangen en bevoegdheden is er weinig reden tot overleg.

Het voorontwerp-wetsvoorstel van 2009 bood een duidelijke oplossing voor het probleem van dubbel bevoegd gezag en overlap dan het compromis. Bij verdeling van de bevoegdheden over gemeenten en provincies volgens het compromis blijft er echter weinig over van de integratie van het belangrijkste vergunningkader, omdat de kans bestaat dat eerst een bestemmingsplan wordt gemaakt en later nog een Omgevingsvergunning wordt aangevraagd. In dat geval dient de provincie bij wensen en eisen ten aanzien van de invulling van een project dus al bij te sturen bij wijziging van het bestemmingsplan.

Waar de bevoegdheid voor de Omgevingsvergunning ook komt te liggen, in alle gevallen dienen de provincies hun belangen in het ruimtelijke spoor goed dicht te timmeren, omdat de mogelijkheid verdwijnt om de Omgevings/ontgrondingsvergunning in te zetten voor een brede afweging. Uiteindelijk maakt het voor de mogelijkheden om ruimtelijke kwaliteit te beïnvloeden daarom niet zo veel uit of de provincie de Omgevingsvergunning nu wel of niet mag verlenen.

Om ook in de toekomst hoogwaardige projecten te kunnen ontwikkelen die kunnen rekenen op lokaal en bestuurlijk draagvlak is het van het grootste belang om het proces overzichtelijk te houden. Procedurele integratie kan bijdragen aan verheldering van het planproces van ontgrondingen en de inhoud voorop stellen. Het ligt daarom het meest voor de hand om de bevoegdheid voor de Omgevingsvergunning, in beginsel inclusief ruimtelijke afwijking, bij de gemeenten onder te brengen. De provincies zullen dan prima in staat blijken om de belangen die zij nu willen beschermen ook in de nieuwe situatie te blijven beschermen door deze via het ruimtelijke spoor te laten doorwerken, door middel van een kader dat in hoofdzaak zal bestaan uit de structuurvisie, de ruimtelijke verordening en eventuele beleidsregels. Mochten de provincies in de toekomst toch een sterkere rol willen spelen, bijvoorbeeld omdat de provincie een project ziet zitten en de gemeente zich niet wil inzetten, dan kan dat binnen de voorgestelde juridische structuur worden geregeld door een belang te benoemen en een inpassingsplan in te zetten. Zoals het er nu uit ziet, voelen ze daar echter niets voor.

6.3 Aanbevelingen

Indien verder wordt gekeken dan het vraagstuk van de juridische bevoegdheidsverdeling na integratie van de ontgrondingsvergunning in de Omgevingsvergunning, valt nog het volgende op te merken:

- De provincies zouden instrumenten als de ruimtelijke verordening in kunnen zetten om formele doorwerking van ruimtelijk beleid te bewerkstelligen. Om invloed uit te oefenen is het in de huidige context van ruimtelijke kwaliteit echter vooral van belang om een rol in het proces te bekleden, dus de provincies moeten er eigenlijk ook voor zorgen dat zij letterlijk toegevoegde waarde kunnen bieden. Om inhoudelijke betrokkenheid te versterken zou de provincie kunnen streven naar bouwgrondstofwinning als drager voor beleidsvelden waar de provincie primair houder van het gezag is, bijvoorbeeld de financiering en realisering van de ecologische hoofdstructuur en grootschalige waterberging.
- De ontgrondende bedrijven doen hun best om inhoudelijk interessante projecten te ontwikkelen en besteden veel aandacht aan het proces van draagvlakontwikkeling. Vooral in de provincies waar locaties niet van te voren worden aangewezen lijkt het in verband met concurrentieoverwegingen echter noodzakelijk te zijn om te werken vanuit een grondpositie en een gemeentelijk voorkeursrecht. Zodra de gemeente en de ontgronder het eens zijn over de hoofdlijnen van een project wordt gecontracteerd, wat de mogelijkheden voor de provincie om bij te sturen danig beperkt. Aanbevolen wordt daarom om de provincie waar mogelijk altijd in het privaatrechtelijke traject te betrekken, waarbij het aan de provincie is om te bepalen in welke mate deze invloed wil uitoefenen. Deze constructie borgt bestuurlijk draagvlak en kan meteen zorg dragen voor een overeengekomen rolverdeling tijdens het proces.
- Indien op een gegeven moment vraag ontstaat naar geheel nieuwe locaties en “ouderwets grote” winningen zal een sterkere overheidsrol noodzakelijk zijn. Projecten waarbij de hoge ambities ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit optimaal kunnen worden gecombineerd met grootschalige winning, natuur en wonen worden misschien wel van het kaliber Blauwe Stad. Om deze projecten te kunnen ontwikkelen kan het bedrijfsleven het niet alleen, mede gelet op mededinging en voorkeursrecht. De provincie lijkt de partij te zijn die deze projecten kan overzien, ook financieel. Een aanbeveling zou daarom kunnen zijn om – in concurrentie met de aanwezige ontgronders – ergens een groot nieuw project te ontwikkelen en dit project in kavels op de markt te brengen, binnen het concessiemodel. Op die manier krijgen alle partijen een eerlijke kans en kan bouwgrondstoffenwinning daadwerkelijk worden ingezet om te verevenen met andere functies. Dit lijkt in de huidige praktijk namelijk niet echt te gebeuren.

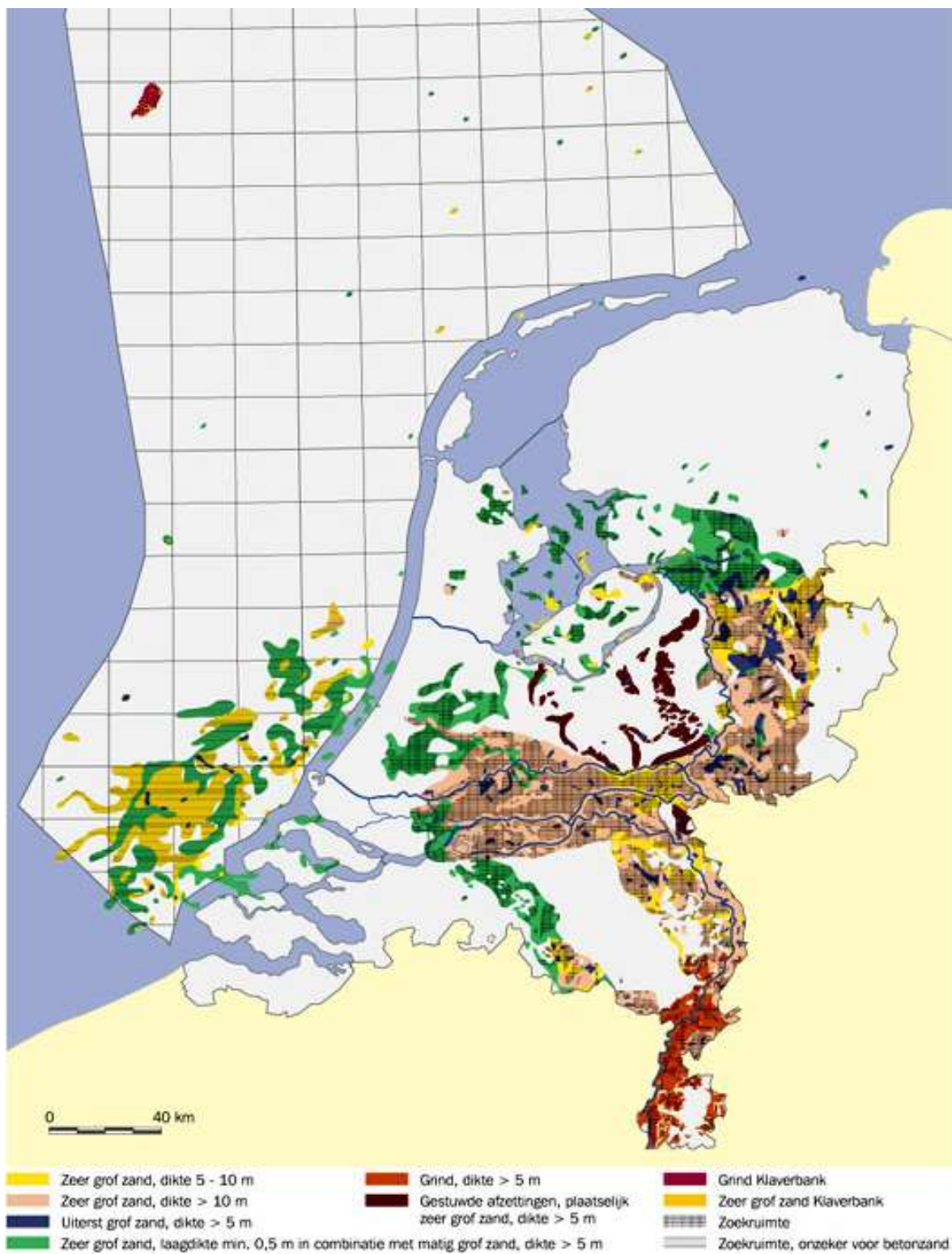
7 Referenties

- BERG, M. A. M. C. V. D., BREGMAN, A. G. & CHAO-DUIVIS, M. A. B. (2007) *Bouwrecht in kort bestek*. Deventer, Kluwer.
- BEUN, N. (2003) *Zandwinning, lust of last?*, Den Haag, InnovatieNetwerk Groeneruimte Agrocluster.
- BREGMAN, A. (2007) Het einde van de ontgrondingenwet. *Tijdschrift voor Bouwrecht*, 10.
- BREGMAN, A. G. (2006) Verkenning van de mogelijkheden van intrekking van de Ontgrondingenwet. Den Haag, IBR.
- BUREAU STROMING (2003) *Over winnen: zandwinning als hefboom*, Beuningen, IZGP.
- CASCADE (2009) *Leidraad Cascade voor Duurzame zand- en grindwinning*, Zetten, Cascade Zand Grind.
- CASCADE (2009) *Reactie op Ontwerp Leidraad vooroverleg vergunningverlening (Multi)functionele ontgrondingen Overijssel*, Elst, Cascade vereniging zand- en grindproducenten.
- CAWSW (2006) *Briefadvies Ontgrondingenwet*, Den Haag, CAWSW.
- CUBIC SQUARE (2000) *Grondkosten zandwinning: inventarisatie van aspecten en kostprijselementen van grondverwerving bij zandwinning*, Doesburg, Cubic Square.
- CUR (2008) *Zandwinputten en oeverinscharing: blik op de toekomst*, Gouda, Civieltechnisch Centrum Uitvoering Research en Regelgeving.
- DAMMERS, E., VERWEST, F., STAFFHORST, B. & VERSCHOOR, W. (2004) *Ontwikkelingsplanologie: Lessen uit en voor de praktijk*, Rotterdam, NAI Uitgevers.
- DAUVALLIER, P. (2008) *Ruimte met karakter: sturen op de kwaliteit van het cultuurlandschap*, Den Haag, Atelier Rijksbouwmeester.
- DE JONG, J. & SPAANS, M. (2009) Trade-offs at a regional level in spatial planning: Two case studies as a source of inspiration. *Land Use Policy*, 26, 368-379.
- DIJK V., T. (2010) De overheid als ontwikkelaar; grondspectatie in regionale ontwikkeling. *Landwerk*.
- DRENTHE (2010) *Bijlagen omgevingsvisie*, Assen, Provincie Drenthe.
- DRENTHE (2010) *Omgevingsvisie*, Assen, Provincie Drenthe.
- DRENTHE (2010) *Ontwerp-ruimtelijke verordening*, Assen, Provincie Drenthe.
- EUROPEAN COMMISSION (2010) *EC Guidance on undertaking new non-energy extractive activities in accordance with Natura 2000 requirements*, Brussel, EC.
- GELDERLAND (2005) *Streekplan Gelderland*, Arnhem, Provincie Gelderland.
- GELDERLAND (2006) *Beleidsplan zand- en kleiwinning*, Arnhem, Provincie Gelderland.
- GELDERLAND (2007) *Protocol Gelderse aanpak gebiedsontwikkeling*, Arnhem, Provincie Gelderland.
- GELDERLAND (2010) *Ontwerp-ruimtelijke verordening*, Arnhem, Provincie Gelderland.
- HOOIMEIJER, P., KROON, H. & LUTTIK, J. (2001) *Kwaliteit in meervoud. Conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik*, Gouda, Habiforum.
- IKE, P. (2000) *De planning van ontgrondingen*, Groningen, Geo Pers.
- IKE, P. (2007) Minerals Planning in The Netherlands compared to the UK. *Berg- und Huettenmannische Monatshefte*, 152, 402-409.
- IPO (2010) Matrix "ontwerp-Europese regelgeving milieu, water, natuur & Nederlandse milieuregelgeving in voorbereiding". IPO.
- JANSSEN-JANSEN, L., KLIJN, E. H. & OPDAM, P. (2009) *Ruimtelijke kwaliteit in gebiedsontwikkeling*, Gouda, Habiforum.
- JANSSEN-JANSEN, L. & WOLTJER, J. (2010) British discretion in Dutch planning: Establishing a comparative perspective for regional planning and local development in the Netherlands and the United Kingdom. *Land Use Policy*, 27.
- JONGE, M. D. (2007) *Ruimtelijke kwaliteit van ontgrondingen*, Wageningen, Wing/Habiforum.
- KERSTEN, R. (2009) *Reiswijzer gebiedsontwikkeling 2009: een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden*, Den Haag, Ministerie van VROM.
- MOOLEN, B. V. D. & BENTVELD, C. V. (1998) *Synergie, koppeling tussen ontgrondingen en andere gewenste maatschappelijke doelen*, Delft, Dienst Weg- en Waterbouwkunde.

- MOOLEN, B. V. D., RICHARDSON, A. F. & VOOGD, H. (1998) *Mineral Planning in a European Context*, Groningen, Geo Pers.
- NMA (2001) *NMA: structurele samenwerking zandwinners in strijd met kartelverbod*, Den Haag, Nederlandse mededingingsautoriteit.
- NOORD-BRABANT (2008) *Monitoring primaire bouwstoffen*, Den Bosch, Provincie Noord Brabant.
- NOORD-BRABANT (2010) <http://bodemwijzer.brabant.nl/Verkennen.aspx?ifdId=233>. Den Bosch, Provincie Noord-Brabant.
- NOORD-BRABANT (2010) *Ontwerp-verordening Ruimte*, Den Bosch, Provincie Noord-Brabant.
- NOORD-BRABANT (2011) *Structuurvisie ruimtelijke ordening*, Den Bosch, Provincie Noord-Brabant.
- OVERIJSEL (2009) *Omgevingsverordening Overijssel 2009*, Zwolle, Provincie Overijssel.
- OVERIJSEL (2009) *Omgevingsvisie Overijssel*, Zwolle, Provincie Overijssel.
- OVERIJSEL (2009) *Omgevingsvisie Overijssel: visie op de ondergrond*, Zwolle, Provincie Overijssel.
- OVERIJSEL (2009) *Uitvoeringsprogramma voor de ondergrond*, Zwolle, Provincie Overijssel.
- PLEIJTE, M., KERSTEN, P. & DIRKSEN, J. (2010) *Evaluatie Kwaliteitsteam en Kwaliteitsadviezen Ontgrondingen provincie Gelderland + bijlagen*, Wageningen, Alterra.
- SAB (2010) *Notitie reikwijdte en detailniveau planMER Ontwikkeling Lingemeren gemeente Buren*, Buren, Gemeente Buren/Dekker van de Kamp.
- SPAANS, M. (2006) Changing Role of the Dutch regional Level: from a strategic to an implementation role in spatial planning. *ISoCaRP Congress 2006*.
- STRUJKSMA, J. (2008) *Het systeem van het ruimtelijke ordeningsrecht. Vierde druk*, Amsterdam.
- TISS, G. (2010) Minerals policy in Europe: Some recent developments. *Resources Policy*, 35, 190-198.
- TOMMEL (2007) *Zesde jaarlijkse advies van de Commissie Taakstellingen en flankerend beleid voor de beton- en metselzandvoorziening*. Den Haag, Min VW / IPO., Den Haag.
- TOMMEL (2009) *Slotadvies van de Commissie Taakstellingen en flankerend beleid voor de beton- en metselzandvoorziening*, Den Haag, V&W / IPO.
- TOMMEL, D. (2008) *Zevende jaarlijkse advies van de Commissie Taakstellingen en flankerend beleid voor de beton- en metselzandvoorziening*, Den Haag, Min VW / IPO.
- V&W (2009) *Memorie van Toelichting Ambtelijk voorontwerp Wet intrekking Ontgrondingenwet*, Den Haag, V&W.
- VAN DEN BROEK, J. (2010) *De Wabo in de Praktijk*, 's Gravenhage, Ministerie van VROM.
- VAN DER VEEN, M. (2010) Using compensation instruments as a vehicle to improve spatial planning: challenges and opportunities. *Land Use Policy*, 27, 1010-1017.
- VRIES, H. D. (2008) *Praktijkboek bestemmingsplannen en procedures*, Den Haag, SDU.
- VERMEEGEN, T. (2010) *Sneller en beter bij gebiedsontwikkeling: De Elverding-aanpak bij complexe ruimtelijke vraagstukken*, Den Haag, Ministerie van VROM
- VROM (2006) *Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling*, Den Haag, Ministerie van VROM.
- WOLTING, B. (2008) *PPS en gebiedsontwikkeling*, Den Haag, Sdu Uitgevers.
- ZEEUW, F. D. (2007) *De engel uit het marmer: reflecties op gebiedsontwikkeling*, Delft, TU Delft.

Bijlage 1 Grofzand en grind voorkomens in Nederland + NL continentaal vlak

<http://www.natuurinformatie.nl/ndb.mcp/natuurdatabase.nl/i000317.html>



Bijlage 2 Winning en verbruik van oppervlaktedelfstoffen, 1980-2008

<http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl0067-Winning-en-verbruik-van-oppervlaktedelfstoffen.html?i=12-18>

	1980	1990	2000	2004	2005	2006	2007	2008
Grind	<i>miljoen ton</i>							
Winning	16,0	8,8	6,5	3,8	3,6	3,3	2,4	1,7
Invoer ¹⁾	12,1	14,1	10,8	17,7	16,3	16,2	15,4	17,0
Uitvoer	4,0	0,9	2,2	0,7	0,3	0,3	0,2	0,2
Verbruik ²⁾	24,1	22,0	19,4	15,5	18,5	17,3	15,7	19,1
Steenslag	<i>miljoen ton</i>							
Invoer ⁶⁾	.	.	9,6	6,5	12,1	13,6	7,7	7,6
Verbruik ⁶⁾	.	.	6,4	5,5	10,6	11,0	6,4	7,0
Beton- metselzand	<i>en miljoen ton</i>							
Winning	21,3	21,8	21,2	13,6	14,0	14,7	14,4	14,5
Invoer ¹⁾	6,9	7,9	11,0	13,0	9,8	12,4	10,3	13,5
Uitvoer	8,9	8,4	8,7	4,4	2,5	4,6	3,3	3,5
Verbruik ²⁾	19,3	21,3	22,5	22,6	22,7	21,4	21,5	22,7
Ophoogzand	<i>miljoen m³</i>							
Winning ³⁾	53,0	48,3	61,5	42,6	45,5	47,0	49,0	48,4
Invoer	-	-	-	-	-	-	-	-
Uitvoer	2,0	2,0	2,5	3,2	4,2	4,5	4,1	4,8
Verbruik ⁴⁾	51,0	46,2	58,0	39,5	41,3	42,6	44,9	43,2
Klei ⁵⁾	<i>miljoen m³</i>							
Winning	3,6	3,1	3,2	4,8	3,0	5,2	4,0	2,0
Invoer ⁶⁾	.	0,2	0,3	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Uitvoer ⁷⁾	.	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0
Verbruik ⁸⁾	.	3,1	2,8	5,0	1,9	2,5	0,9	0,7

Bron: Rijkswaterstaat Waterdienst.

CBS/CLO/dec09/0067

1) Vanaf 2004 inclusief invoer van de respectievelijke delen beton- en metselzand en grind uit tout-venant (het in Nederland geïmporteerde, nog te scheiden mengsel van zand en grind). In 2000 bedroeg de waargenomen invoer van ongescheiden tout-venant 5,7 miljoen ton, voor eerdere jaren zijn geen gegevens bekend.

2) Verbruik 1980 en 1990 berekend op basis van de balans: verbruik = winning + invoer - uitvoer.

3) Exclusief winning in Flevoland.

4) Berekend op basis van de balans: verbruik = winning + invoer - uitvoer.

5) Exclusief winning en verbruik in Flevoland.

6) Vanaf 2004 exclusief provincie Limburg; gegevens 2005 incompleet.

7) Het verschil dat optreedt tussen het waargenomen verbruik van klei en de berekening van het verbruik op basis van een balans (verbruik = winning + invoer - uitvoer) wordt mogelijk verklaard door het af- of opbouwen van voorraden en door niet-vergunningplichtige ontgroningen. Bovendien zijn de verbruikscijfers voor 2005 en 2006 waarschijnlijk incompleet.

8) Het verschil dat optreedt tussen de netto import en het verbruik wordt veroorzaakt door verschillende meetmethoden. Aangezien er in Nederland geen steenslag gewonnen wordt zouden import en verbruik aan elkaar gelijk dienen te zijn.

Referenties

Koopmans, T.P.F. et al. (2009). Productie en verbruik van beton- en metselzand en (gebroken) grind in 2008, Stand van het Zand XIV / Lint aan het Grind XII. RWS-200X-XXX. Rijkswaterstaat, Waterdienst, Delft / Lelystad (in druk).

LCCO. Overzichten inventarisatie gewonnen hoeveelheden oppervlaktedelfstoffen 2008. Landelijke Commissie voor de Coördinatie van het Ontgrondingenbeleid, Werkgroep Inventarisatie Gegevens.

Naam van het gegeven

Winning en verbruik van oppervlaktedelfstoffen

Omschrijving

Ontwikkeling van de winning, invoer, uitvoer en het verbruik van de oppervlaktedelfstoffen grind, steenslag, ophoogzand, beton- en metselzand en klei.

Verantwoordelijk instituut

Centraal Bureau voor de Statistiek op basis van gegevens Rijkswaterstaat Waterdienst.

Berekeningswijze

De gegevens over oppervlaktedelfstoffen worden verzameld via enquêtes onder producenten (zand- en grindwinners), handelaren en gebruikers (bouwmaterialenindustrie en aannemers). Ook wordt er gebruik gemaakt van bestaand extern statistisch materiaal, zoals de landelijke productiecijfers voor oppervlaktedelfstoffen (via de vergunningverlenende instanties zoals provincies en Rijkswaterstaat), exportcijfers van naar Nederland exporterende landen en cijfers van de diverse brancheorganisaties (de betonsector en de cementindustrie). Een uitgebreide onderzoeksbeschrijving geeft het rapport Productie en verbruik van beton- en metselzand en (gebroken) grind in 2008, Stand van het Zand XIV / Lint aan het Grind XII (Koopmans, T.P.F. et al., 2009). Dit is het rapport over de jaarlijkse enquête Stand van het Zand / Lint aan het Grind, die in 2009 (enquêtejaar 2008) voor het laatst onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van VenW is uitgevoerd. Het Ministerie van VROM beraadt zich over het vervolg van de monitoring.

Geografisch verdeling

Nederland.

Verschijningsfrequentie

Jaarlijks.

Achtergrondliteratuur

Productie en verbruik van beton- en metselzand en (gebroken) grind in 2008, Stand van het Zand XIV / Lint aan het Grind XII (Koopmans, T.P.F. et al., 2009).

Opmerking

Opmerkingen ten aanzien van de gegevens die in de tabel worden gepresenteerd:
1) Vanaf 2004 omvat het cijfer over de invoer van grind en beton- en metselzand tevens een deel beton- en metselzand uit tout-venant (het in Nederland geïmporteerde, nog te scheiden mengsel van zand en grind). In 2000 bedroeg de waargenomen invoer van ongescheiden tout-venant 5,7 miljoen ton, voor eerdere jaren zijn geen gegevens bekend.

2) Het verbruik van grind (voor de jaren 1980 en 1990) en ophoogzand (gehele periode) is berekend op basis van de balans: $\text{verbruik} = \text{winning} + \text{invoer} - \text{uitvoer}$.

3) Vanaf 2004 is het cijfer over de invoer en uitvoer van klei exclusief de provincie Limburg; de gegevens over 2005 zijn incompleet.

4) Het verschil dat optreedt tussen het waargenomen verbruik van klei en de berekening van het verbruik op basis van een balans ($\text{verbruik} = \text{winning} + \text{invoer} - \text{uitvoer}$) wordt mogelijk verklaard door het af- of opbouwen van voorraden en door niet-vergunningplichtige ontgrondingen. Bovendien zijn de verbruikscijfers voor 2005, 2006, 2007 en 2008 waarschijnlijk incompleet.

5) In de gepresenteerde cijfers ontbreekt de kleiwinning en de ophoogzandwinning in de provincie Flevoland.

Betrouwbaarheids codering

De betrouwbaarheid van de gegevens verschilt per oppervlaktedelfstof: Grind: C (schatting, gebaseerd op een groot aantal (accurate) metingen; de representativiteit is grotendeels gewaarborgd) tot D (schatting, gebaseerd op een aantal metingen, expert judgement, een aantal relevante feiten of gepubliceerde bronnen terzake); Steenslag: D (schatting, gebaseerd op een aantal metingen, expert judgement, een aantal relevante feiten of gepubliceerde bronnen terzake); Ophoogzand: B (schatting gebaseerd op een groot aantal (zeer accurate) metingen, waarbij representativiteit van de gegevens vrijwel volledig is) tot C (schatting, gebaseerd op een groot aantal (accurate) metingen; de representativiteit is grotendeels gewaarborgd); Beton- en metselzand: C (schatting, gebaseerd op een groot aantal (accurate) metingen; de representativiteit is grotendeels gewaarborgd) tot D (schatting, gebaseerd op een aantal metingen, expert judgement, een aantal relevante feiten of gepubliceerde bronnen terzake); Klei: D (schatting, gebaseerd op een aantal metingen, expert judgement, een aantal relevante feiten of gepubliceerde bronnen terzake); Productiegegevens alle grondstoffen: A (integrale enquête) tot B (schatting gebaseerd op een groot aantal (zeer accurate) metingen, waarbij representativiteit van de gegevens vrijwel volledig is).

Bijlage 3 Ontgrondingenwet artikelsgewijs

Artikelen 1 en 2 bevatten de terminologie.

Artikel 3 schrijft ten eerste voor dat het voor een eigenaar, erfpachter of gebruiker van een onroerende zaak verboden is om te ontgronden zonder vergunning of dit toe te laten.

Daarnaast is het mogelijk om voorschriften aan de vergunning te verbinden ter bevordering en bescherming van belangen, betrokken bij de ontgroning, de herinrichting van de ontgronde onroerende zaken en de aanpassing van de omgeving van de ontgronde onroerende zaken. Strijdigheid met deze belangen kan leiden tot weigering, intrekking of wijziging van de vergunning.

Voorschriften die worden genoemd zijn:

- opstellen en laten goedkeuren van een werkplan,
- voorgeschreven eindtoestand na exploitatie of in de plaats daarvan een geldbedrag,
- financieren van (een gedeelte van) het beheer na exploitatie,
- bijdrage in de kosten van inrichting en beheer van de als gevolg van de ontgroning veranderde omgeving,
- waarborgsom of bankgarantie voor bovenstaande financiële verplichtingen, maar niet door publiekrechtelijke lichamen (overheden),
- technische maatregelen ter bescherming van Monumenten en opgravingen te doen, dit alles volgens de Monumentenwet 1988 art.1 b, onder begeleiding van een goedgekeurde deskundige.

De opsomming is niet limitatief, zodat ook andere voorschriften kunnen worden opgenomen. Dit op voorwaarde dat ze worden opgenomen ten behoeve bij de ontgroning betrokken belangen.

Artikel 4 geeft aan in welke gevallen de wet niet van toepassing is. Ten eerste zijn dit watersnoodrampen en (dreigende) overstromingen, waarbij gronden zijn gevorderd. Daarnaast is de wet niet van toepassing op landinrichting volgens de WILG (bv. ruilverkavelingen) en sanering van vervuilde grond door de provincie en volgens de Waterwet, waarbij echter in alle gevallen de winning van bodemmateriaal voor de uitvoering van werken wel onder de Ow valt.

Artikel 4a en b geven aan dat de wet ook van toepassing is op ontgrondingen op het Nederlands continentaal plat, waarbij de staat eigenaar is van de vaste stoffen tot een diepte van 100 meter.

Artikel 5 schrijft voor dat door de minister en GS bij AmvB respectievelijk provinciale verordening regels worden gesteld voor de wijze waarop de vergunning kan worden aangevraagd en welke gegevens moeten worden bijgevoegd.

Artikel 6 regelt dat voor behandeling van een vergunningaanvraag kostendekkende leges in rekening mogen worden gebracht.

Artikel 7 geeft de mogelijkheid om, ook bij AmvB of verordening, categorieën van ontgrondingen vrij te stellen van de vergunningplicht. Voor die categorieën kunnen in de AmvB of verordening regels worden gesteld. Daarnaast kan voor vrijgestelde ontgrondingen een meldplicht worden opgenomen.

Artikel 8 regelt de bevoegdheidsverdeling. De minister is vergunningverlener voor ontgrondingen in rijkswateren, GS van de betreffende provincie voor alle andere ontgrondingen. De rijkswateren zijn de grote wateren en het zomerbed van de grote rivieren, inclusief havens en nevengeulen die door Rijkswaterstaat worden beheerd. Voor die delen van de rivier die buiten het zomerbed liggen geldt dat GS bevoegd is, maar moet afstemmen met de minister.

Artikel 10 regelt de verhouding tussen Ontgrondingenwet en bestemmingsplan. De colleges van gemeenten en GS moeten binnen een voorgeschreven termijn aan het bevoegd gezag mee delen of de ontgrondingsvergunning past binnen het bestemmingsplan of inpassingsplan, en zo nee of er bereidheid is tot planologische medewerking. Van deze constructie kan bij AmvB of verordening worden afgeweken. In alle gevallen moet worden getoetst aan de belangen uit artikel 3. Een vergunning kan nooit worden verleend bij strijdigheid met het bestemmingsplan, tenzij verwacht wordt dat deze strijdigheid zal worden opgeheven.

Artikel 10a t/m e regelen de coördinatie van besluitvorming. Het bevoegd gezag voor de ontgrondingsvergunning zorgt voor coördinatie indien de aanvrager daarom verzoekt. In die gevallen dat het bestemmingsplan of inpassingsplan delfstofwinning al toelaat is dat het principebesluit voor de gecoördineerde besluitvorming, in alle andere gevallen is dat de ontgrondingsvergunning. Betrokken bestuursorganen dienen medewerking te verlenen aan de besluitvorming. Dit kan worden afgedwongen door het coördinerend bestuursorgaan, doordat deze in de plaats kan treden van het oorspronkelijke bevoegd gezag. Alle gecoördineerde besluiten worden tegelijkertijd gepubliceerd.

Artikel 11 geeft aan dat het college van B&W of GS uiterlijk binnen een jaar na het onherroepelijk worden van de ontgrondingsvergunning planologische medewerking moet verlenen, indien indertijd is aangegeven dat die medewerking zal worden verleend.

Artikel 12 geeft het bevoegd gezag de mogelijkheid om, in afwachting van een onherroepelijke vergunning, een machtiging te verlenen om alvast te beginnen. Voorwaarden zijn dat niet langer kan worden gewacht en dat er een financiële garantie wordt afgegeven voor het geval de vergunning wordt geweigerd en de werkzaamheden ongedaan moeten worden gemaakt.

Artikel 16, 17, 20 en 21d regelen de verhouding tussen de inwerkingtreding en bezwaar en beroep. Beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de RvS. Het verlenen van planologische medewerking is niet vatbaar voor beroep.

Artikel 21f geeft aan dat de provincie bevoegd is om een heffing in te stellen ter vergoeding van schade volgens artikel 26 en kosten met betrekking tot onderzoek naar deze schade. De heffing is afhankelijk van de hoeveelheid te winnen delfstoffen, met een minimum van 10000 kubieke meter. De uitwerking vindt plaats in de provinciale verordening.

Artikel 21g geeft aan dat de minister en GS een gedoogplicht kunnen opleggen aan de rechthebbenden van gronden ten behoeve van onderzoek, waarbij die recht hebben op schadevergoeding (obv 29a).

Artikel 21h geeft aan dat deze bevoegdheid ook geldt indien de aanvrager of houder van een vergunning onderzoek moet verrichten, eveneens met recht van schadevergoeding (obv 29a).

Artikel 22 verklaart de artikelen 18.4, 18.12, 18.14, 18.16 en 18.18 van de Wm van toepassing.

Artikel 26 een aanvrager of houder van de vergunning of een belanghebbende die een zienswijze naar voren heeft gebracht, heeft recht op schadevergoeding indien de schade redelijkerwijze niet ten laste van hem hoort te zijn en ook niet op een andere manier wordt gecompenseerd. Deze schadevergoeding komt ten laste van de vergunningverlener.

Artikel 27 geeft aan dat de vergunningverlener deze schadevergoeding kan verhalen op een ander openbaar lichaam, indien de vergunning ten behoeve daarvan wordt verleend.

Artikel 28 geeft aan dat als bij de vergunning geen vergoeding is toegekend, deze kan worden aangevraagd.

Artikel 29 geeft aan dat beroep mogelijk is tegen een besluit om schadevergoeding.

Artikel 33 geeft aan dat gemeenten een verordening mogen opstellen voor ontgrondingen, voorzover deze niet in strijd is met de Ow.

Artikel 34 geeft aan dat bevoegdheden tot het vaststellen van wettelijke regelingen in het belang van de waterkering blijven bestaan, ook wanneer daarbij het ontgronden wordt verboden of beperkt.

Bijlage 4 Stadsrandontwikkeling

Programma Zandgenoten, Innovatienetwerk Agro en Groen
www.innovatienetwerk.org



Bijlage 5 Interview Gelderland

Op 13 september 2010 is een bezoek gebracht aan de vergunningverleners Valentijn Muit en Geert Pieters van de provincie Gelderland. Het gesprek is gevoerd aan de hand van vooraf aangegeven aspecten van de planning van ontgrondingen, met sterk de nadruk op de rolverdeling gemeente-provincie. Onderdeel van het gesprek was enige uitleg over de rol van de provincie in de praktijk en het Kwaliteitsteam Ontgrondingen. Het gesprek is voor een groot deel gevoerd aan de hand van concrete projecten, te weten Lingemeren (Buren), Landschapszone Waalsprong (Lent), Huissensche Waarden (Huissen), de Plas van Wijck (Heteren) en Health & Wellness Montferland (Didam).

Inleiding

De Ontgrondingsvergunning is het belangrijkste instrument voor de provincie en wordt breed ingezet. De provincie houdt zich in principe met het hele project bezig, maar voert volgens het beleid geen locatiebeleid in het ontgrondingsspoor. Voor de ontgrondingsvergunning wordt getoetst aan het ontgrondingenbeleid in het Beleidsplan zand- en kleiwinning en het Streekplan (met de status van structuurvisie). Door de toetsing aan het streekplan kunnen projecten worden afgewezen. De provincie kan niet alle onderdelen van projecten die als ongewenst worden beschouwd op basis van de ontgrondingsvergunning afkeuren. Er is bijvoorbeeld af en toe een afwijzende houding tegenover nieuwe rode functies in gebiedsontwikkelingen in het landelijk gebied, indien die op basis van het streekplan niet toelaatbaar zijn. Deze worden via het streekplan gereguleerd en niet via de ontgrondingsvergunning, maar deze worden wel in het Kwaliteitsteam Ontgrondingen betrokken. Het Kwaliteitsteam fungeert daarbij als het platform om de verschillende sectorale belangen binnen de provincie te integreren, het heeft een adviserende rol voor initiatiefnemers en vergunningverlener/gedeputeerde.

De provincie ziet het niet als haar taak om de productie van beton- en metselzand te stimuleren, er is op dit moment (informeel) zelfs enigszins sprake van het afremmen van de productie. De provincie geeft aan dat het voor de tijdige uitvoering van projecten van belang is dat er niet te veel aanbod op de markt is, omdat de winning anders niet binnen de vergunningtermijn kan worden opgeleverd. Dit lijkt een enigszins marktordenende rol, waarvan het de vraag is of die gewenst is. De provincie vindt dit acceptabel, omdat de tijdige afronding van projecten voor omwonenden erg belangrijk is.

Vrijwel alle projecten in Gelderland bouwen voort op bestaande winningen, die in het verleden vaak niet optimaal achtergelaten zijn. Er treedt daardoor, in combinatie met de nieuwe winning, snel een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit op. Als concreet voorbeeld werd de Plas van Wijck bij Heteren getoond, waar een gebiedsgerichte ontwikkeling van een bestaand zandgat in de uiterwaarden in combinatie met verbeterde inpassing en ontsluiting van de bestaande steenfabriek en aanleg van recreatie en natuur zorgt voor een sterke verbetering voor het dorp Heteren, die breed gedragen is.

Een duidelijk kader voor ruimtelijke kwaliteit is niet te geven. Het lijkt er op dat indien het voorstel binnen het streekplan past medewerking wordt verleend en verder wordt overlegd over de details. Daarnaast is er nog een traject met harde vergunningvoorschriften waar aan moet worden voldaan, maar die van te voren bij de initiatiefnemer bekend zijn.

Werkwijze en proces

In enkele gevallen wordt direct bij de provincie gepeild of een locatie geschikt zou zijn voor ontgroning, bijvoorbeeld als ergens een grondpositie wordt aangeboden. Dit leidt zelden tot daadwerkelijke projecten. De gebruikelijke route is dat de ontgronder die een locatie op het oog heeft uitgebreid voorwerk doet en met de gemeente tot overeenstemming komt over een pakket maatregelen, waarbij de ontgronders vooraf behoorlijk goed kunnen inschatten wat er binnen het streekplan mogelijk is. Bij gemeentelijke medewerking komt het project in een vroeg stadium bij het Kwaliteitsteam Ontgrondingen terecht, waar een advies wordt gegeven op basis van een (betrekkelijk eenvoudig) schetsplan. In de fase daarna komen de gemeente en de initiatiefnemer meestal tot een samenwerkingsovereenkomst, waarvan er één voor Heteren als voorbeeld werd getoond. Deze overeenkomst legt in detail vast hoe het project zal worden uitgevoerd, passend binnen de provinciale

en gemeentelijke wensen. Het is een privaatrechtelijk contract en dus niet vatbaar voor inspraak of naleving door derden.

In veel gevallen moet de provincie uiteindelijk ook water bij de wijn doen, omdat een project niet helemaal uitvoerbaar is zoals het Kwaliteitsteam dat graag zou zien. Belangrijkste discussiepunt is de verhouding tussen winning en afwerking. Ontgronders willen nog steeds het liefst een rechte, diepe bak graven, met zo weinig mogelijk inpassing. Er is enigszins sprake van geven en nemen tussen provincie en marktpartij over de invulling van het project. In de projecten Huissensche Waarden en Heteren is uiteindelijk besloten dat het tijd werd om bezig te gaan, omdat er lokaal draagvlak is. De provincie is daarom akkoord gegaan met een winning die groter en breder is dan idealiter gewenst. De gedeputeerde speelt ook een rol in de afweging om uiteindelijk akkoord te gaan met een bereikt compromis. Uiteindelijk wordt een vergunningaanvraag ingediend voor de ontgrondingsvergunning, die wordt getoetst en al dan niet verleend.

Er zijn regelmatige contacten tussen het ambtelijk apparaat en de ontgronders, bijvoorbeeld via de handhavers die moeten controleren of de vergunning wordt nageleefd. Via die contacten worden nieuwe plannen in een betrekkelijk vroeg stadium bij de provincie onder de aandacht gebracht, zonder dat om een vergunning wordt gevraagd. Het is voorstelbaar dat hier ook enige interactie uit voort kan komen, maar in principe komt het "advies" van de provincie pas aan de orde op het moment dat een project in het Kwaliteitsteam wordt besproken.

Grondzaken

De provincie zal voor zandwinning niet onteigenen, geen voorkeursrecht inzetten of zelf grond aankopen. Dit ligt misschien anders indien de zandwinning een provinciaal project mogelijk maakt, maar zelfs in het geval van de Huissensche Waarden (een Ruimte-voor-de-Rivier project) gaat de provincie niet onteigenen. Indien dat wel nodig zou zijn, gaat de gemeente dat doen. Het gemeentelijke voorkeursrecht bij het project Lingemeren was niet bekend, maar wordt als erg zwaar beoordeeld.

Grondeigendom is geen groot issue voor de provincie. Het is aan de initiatiefnemer om de grond te verzamelen. In de praktijk zorgt een ontgronder in de meeste gevallen voor een grondpositie, bijvoorbeeld in de vorm van een bestaande winning die herontwikkeld kan worden. Agrarische grond wordt vaak voorwaardelijk gekocht, met nabetaling of een optie. Een grondpositie is geen extra argument om een vergunning te verlenen. Wel is het zo, dat wanneer duidelijk is dat een eigenaar in een plangebied niet vrijwillig gaat verkopen, er niet zonder verdere informatie een vergunning zal worden verleend. Er wordt aangegeven dat er regelmatig sprake is van eigenaren die zo lang mogelijk op hun grond blijven zitten, teneinde een goede prijs te ontvangen. In de praktijk kan er voor zandwinningsen een zodanige prijs worden betaald, dat zodra de vergunning is verleend er snel zaken worden gedaan.

Instrumentarium

De provincie ziet niet in waarom het nuttig zou zijn om een inpassingsplan in te zetten voor ontgrondingsprojecten, zolang de ontgrondingsvergunning functioneert. Wel wordt aangegeven dat bij integratie van de ontgrondingsvergunning in de Wabo zo weinig mogelijk veranderingen moeten optreden, omdat de huidige bevoegdheden goed werken. De Wabo zou dan een brede afweging mogelijk moeten blijven maken en de provincie bevoegd gezag moeten laten zijn voor de grote, complexe projecten. Inmiddels is duidelijk dat tussen het IPO en de ministeries overleg is geweest in deze richting. Er wordt bij de provincie geen rekening gehouden met een radicaal andere rolverdeling en daar is ook geen duidelijke mening over.

Afsluiting

Het gesprek bleef binnen de huidige kaders van beleid en regelgeving. De provincie heeft op dit moment duidelijk een toetsende rol en het oordeel van het Kwaliteitsteam Ontgrondingen is slechts een advies, er moet meestal nog water bij de wijn worden gedaan. Een actievere provinciale rol, waarbij meer

invloed wordt uitgeoefend op het totale project, wordt niet echt kansrijk beoordeeld en ook niet voorgesteld. Over participerende gebiedsontwikkeling is binnen deze context niet gesproken, maar dat ligt niet voor de hand. De provincie geeft aan dat er tussen gemeenten en ontgronders nog steeds financiële transacties plaatsvinden, maar de provincie is daar geen partij in. Wel wordt onderkend dat de gemeenten daardoor wellicht minder objectief zijn dan gewenst, terwijl gemeentelijke medewerking aan de andere kant wordt gezien als een sterk teken van lokaal draagvlak. Hoe dit in de afweging wordt meegenomen, is onduidelijk.

Er is naast de vergunningverleners nog één persoon belast met ontgrondingenbeleid, twee dagen per week. Deze persoon voert overleg met het IPO, etc. Van beleidsvorming is niet echt sprake meer.

Besproken projecten

Lingemeren (Buren), Landschapszone Waalsprong (Lent), Huissensche Waarden (Huissen), de Plas van Wijck (Heteren) en Health & Wellness Montferland (Didam).

Bijlage 6 Interview Cascade Zand en Grind

Dinsdag 21 september 2010

Dhr. Ir. J. 't Hoen

Cascade is de brancheorganisatie voor beton- en metselzandproducenten. De grote ontgronders die de in dit onderzoek relevante projecten realiseren zijn lid. Het gesprek is telefonisch gevoerd.

Onderwerpen: wetsvoorstel, rol provincie, positie provincie in het proces

Samenvatting:

De heer 't Hoen geeft aan dat Cascade de op handen zijnde wetswijziging steunt, omdat daardoor de dubbele afweging met de integratie in de Wabo verdwijnt. De dubbele afweging (Wro en Ow) kan zorgen voor dubbel werk en tegengestelde belangen. De leden van Cascade willen idealiter zo vroeg mogelijk overeenstemming bereiken met alle relevante partijen, waaronder ook de provincie. In overleg met de partijen kan een taakverdeling worden gekozen, zonder dat sprake is van tegengestelde belangen.

De rol van de provincie zou vooral kaderstellend moeten zijn, waar nodig ondersteunend indien de gemeente een project niet kan behappen. Nu wordt nog voor een groot deel gestuurd via de ontgrondingsvergunning, maar die valt straks weg. Een ontgroning is tegenwoordig een "gewoon" ruimtelijk project. Het primaat, met de brede afweging, ligt en dient te liggen in het ruimtelijke spoor van de Wro. Indien de provincie ergens zou willen sturen, zou dat dan ook via het ruimtelijke spoor moeten zijn (verordening, structuurvisie). Daarnaast worden via de natuur- en milieuvergunningen belangen beschermd.

Nu wordt over het algemeen door de ontgronder in samenwerking met de gemeente lokaal draagvlak gecreëerd. Het is niet de bedoeling dat de provincie de afweging helemaal overnieuw doet. Past het voorstel binnen het ruimtelijk beleid, dan heeft de provincie eigenlijk geen reden om niet mee te werken.

De provincies moeten het ruimtelijk beleid niet te veel dichttimmeren, omdat de partijen wel de mogelijkheid moeten hebben om op iedere locatie, binnen een gesteld kader, een project te ontwikkelen.

Cascade vindt inzet van een provinciaal inpassingsplan niet logisch, omdat de provincies in de periode dat ze veel bevoegdheden hadden ook niet een duidelijke voortrekkersrol kozen. Het initiatief ligt primair bij de ontgronder en die richt zich op maatschappelijke acceptatie in het gebied waar het project wordt gerealiseerd.

Reflectie (dus niet met dhr. 't Hoen besproken)

De belangrijkste opmerkingen in het gesprek betreffen het achterwegen blijven van een sterke provinciale inzet in de periode dat die mogelijk was (voor de herziening) en de nadruk op het schrappen van de dubbele brede belangenafweging. Als dit wordt afgezet tegen de provinciale opvatting dat het in orde is om de Ow in de Wabo te stoppen, als de brede afweging maar blijft, dan is een duidelijk verschil in denken zichtbaar. De provincies weten zich moeilijk raad met sturing via het ruimtelijke spoor, terwijl Cascade zeer duidelijk aangeeft dat dat wat haar betreft de te kiezen weg is.

Bijlage 7 Duurzame zand- en grindwinning volgens Cascade

www.cascade-zandgrind.nl

Het Nederlandse landschap is altijd in beweging. Van oudsher is zand en grind onlosmakelijk verbonden met dit landschap. Letterlijk als grondstof en figuurlijk als fundament voor allerlei vormen van gebiedsontwikkeling. Waterberging, rivierverruiming, natuurontwikkeling, recreatie, wonen aan het water; allemaal ruimtelijke functies met een maatschappelijke meerwaarde. De bedrijven die zich hebben aangesloten bij Cascade, de vereniging van zand- en grindproducenten, staan voor een duurzame vorm van zand- en grindwinning. Duurzaam, omdat zij zand- en grindwinning altijd combineren met het leveren van een positieve bijdrage aan de kwaliteit en toekomstige gebruiksmogelijkheden van het gebied waarin gewonnen wordt. Cascade heeft een 10-tal uitgangspunten geformuleerd, die van belang zijn voor duurzame zand- en grindwinning.

1. Zoek bij het ontwikkelen van nieuwe winlocaties naar functionele koppelingen om een maatschappelijke meerwaarde te realiseren. Voorbeelden hiervan zijn: waterberging, rivierverruiming, natuurontwikkeling, recreatie en wonen aan het water.
2. Probeer aan te sluiten bij de ruimtelijke wensen, plannen en ontwikkelingsvisies van nationale, provinciale en gemeentelijke overheden.
3. Zoek de samenwerking op. Niet alleen met betrokken overheden, maar ook met partners die soortgelijke maatschappelijke doelen nastreven zoals natuur- en landschapsorganisaties, waterschappen, rijkswaterstaat, recreatieondernemers, bouwondernemingen e.d.
4. Probeer actuele natuurwaarden zo veel mogelijk te ontzien en deze waar mogelijk te versterken.
5. Probeer het plan optimaal in te passen in de bestaande ruimtelijke en landschappelijke structuur. Dit met het doel om de ruimtelijke kwaliteit van de regio te verbeteren.
6. Besteed aandacht aan zorgvuldige communicatie met omwonenden. Dit vanuit het besef dat zand- en grindwinning doorgaans een ingrijpende verandering van de woon- en leefomgeving betekent.
7. Probeer via de planontwikkeling en tijdens de uitvoering om de hinder en overlast voor omwonenden te beperken.
8. Tref een regeling voor het oplossen van eventuele problemen die ontstaan tijdens de uitvoering. Deze regeling maakt duidelijk wie het aanspreekpunt is en hoe eventuele schade op een adequate manier wordt afgehandeld.
9. Tref een goede beheersregeling voor het gehele gebied zodat de ruimtelijke kwaliteit van het gebied ook in de toekomst is gewaarborgd.
10. Probeer waar mogelijk een gefaseerde aanpak te volgen zowel bij uitvoering, inrichting en beheer. Op die manier blijft overlast beperkt en kunnen de positieve effecten van een project snel worden gerealiseerd.

Aandachtspunten per procesfase

1. **In de voorbereidingsfase:**
 - a. Positieve locatiekeuze met als invalshoek: waar is maatschappelijke meerwaarde te realiseren (zie uitgangspunt 1)?
 - b. Integrale inpassing in gebiedsstructuur (dus geen postzegelplan zonder relatie met de omgeving) (zie uitgangspunt 2, 4, 5).
 - c. Koppeling met maatschappelijke vraagstukken (bijvoorbeeld waterberging, rivierverruiming, natuurontwikkeling, recreatie, stedelijke en plattelandsontwikkeling) (zie uitgangspunt 1).
 - d. Samenwerking in coalities, waaraan iedere partij een bijdrage levert (zie uitgangspunt 3).
2. **In de ontwerpfase:**
 - a. Benutten van de 'genius of the place', dat wil zeggen aansluiten bij de unieke eigenschappen van een landschap en de maatschappelijke wensen die juist daar spelen (zie uitgangspunt 4, 5).
 - b. Ervoor zorgen dat het initiatief leidt tot meer landschappelijke kwaliteit van het gebied (optimale land/waterverhouding, inspelen op ecologische en morfologische potenties, benutten van onvermarktbaar specie bij herinrichting, herinrichtingsbudgetten duurzaam besteden binnen projectgebied) (zie uitgangspunt 5).
 - c. Aandacht in planontwerp voor minimalisering van hinder en overlast voor omwonenden (zie uitgangspunt 7).
3. **In de uitvoeringsfase:**
 - a. Streven naar kleinschalige uitvoering met tussentijdse oplevering. Hierdoor ontstaat al tijdens de uitvoering ruimtelijke kwaliteit (zie uitgangspunt 10).
 - b. Streven naar verdere beperking van hinder en overlast door optimalisering van het werkplan met veel aandacht voor winning-, verwerking- en afvoerlogistiek (zie uitgangspunt 7).
 - c. Voortvarend oplossen van onvoorziene problemen voor omwonenden (zie uitgangspunt 8).
4. **Tijdens het (eind)beheer:**
 - a. Integraal beheer van het hele gebied; reeds starten tijdens uitvoering (zie uitgangspunt 9, 10).
 - b. Natuurlijke, landschapsvormende processen vormen de basis voor het beheer (zie uitgangspunt 9).