

# Nederlands bouwgrondstoffenbeleid duurzaam?

Onderzoek naar de rol van de rijksoverheid in een duurzame  
ontwikkeling van de ontgrondingssector.



B. Uitermark  
S1630172  
Begeleider: Prof.dr.ir. P.Ike

Masterthesis  
Environmental and Infrastructure Planning  
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen  
Rijksuniversiteit Groningen  
Mei 2011



**rijksuniversiteit  
groningen**

**Voorwoord:**

Voor u ligt de scriptie die de afsluiting vormt van mijn studie Technische Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen en is onderdeel van de Master Environmental and Infrastructure Planning. Tevens komt met het afronden van deze scriptie een einde aan de moeilijkste periode van mijn studietijd. Waar de overige studieonderdelen in zowel de Bachelor als de Master mij geen noemenswaardige problemen opleverde, blijkt het doen van een dergelijk onderzoek voor mij geen gemakkelijke opgave.

Het eerste probleem wat zich voordeed was het vinden van een geschikt onderwerp. Ik dacht de oplossing hiervoor te vinden door mijn afstudeeronderzoek te combineren met een stage. De stage die ik heb gelopen bleek voor mij echter onmogelijk te combineren met het uitvoeren van een wetenschappelijk verantwoord onderzoek. Het gevolg: Nadat mijn stageperiode na enkele maanden was afgelopen had ik nog steeds geen geschikt onderzoeksonderwerp.

Uiteindelijk heb ik ervoor gekozen om de duurzaamheid van het Nederlands bouwgrondstoffenbeleid te onderzoeken. Het was geen gemakkelijk onderwerp en ook zeker niet altijd even uitdagend. Gelukkig heb ik dit onderzoek, met de hulp van mijn begeleider Paul Ike, toch tot een goed einde weten te brengen. Hiervoor vele malen dank.

Ik wil dit voorwoord ook gebruiken om mijn ouders te bedanken. Zij hebben mij de mogelijkheid gegeven om naar Groningen te verhuizen en hier een studie te volgen. Zonder deze mogelijkheid zou ik nooit de persoon zijn die ik nu ben en zou ik nooit beschikken over de kennis en vaardigheden die mij in Groningen zijn bijgebracht. Daarnaast wil ik ook mijn vriendin bedanken omdat ik zonder haar steun deze studie nooit zou hebben afgerond.

## **Samenvatting:**

In Nederland worden elk jaar aanzienlijke hoeveelheden bouwgrondstoffen gebruikt voor de bouw van woningen, kantoren en andere gebouwen. Tevens zijn voor het onderhoud en de aanleg van wegen en bijvoorbeeld waterwerken ook grote hoeveelheden bouwgrondstoffen nodig. Gezamenlijk komt het Nederlandse gebruik uit op zo'n 150 miljoen ton per jaar. Een voldoende voorziening van deze bouwgrondstoffen is hierdoor een belangrijke voorwaarde voor het functioneren van de Nederlandse samenleving.

Omdat het hergebruik van secundaire bouwstoffen (voornamelijk bouwafval) maar in 15 tot 20 procent van de Nederlandse behoefte aan bouwgrondstoffen kan voorzien is er een grote afhankelijkheid van de winning van primaire bouwgrondstoffen zoals ophoogzand, grind, beton- en metselzand, klei enzovoorts. De winning van bouwgrondstoffen heeft veelal ingrijpende gevolgen voor de omgeving. Deze gevolgen kenmerken zich voornamelijk door de benodigde verandering van het grondgebruik in een gebied nadat de ontgronding heeft plaatsgevonden. De grote behoefte aan bouwgrondstoffen en de aanzienlijke gevolgen van de winning van deze stoffen voor de omgeving maakt dat een duurzame ontwikkeling in deze sector gewenst is.

Om de voldoende voorziening van bouwgrondstoffen voor de Nederlandse bouwsector te waarborgen heeft de rijksoverheid in vanaf de jaren zeventig tot aan het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw een sturende rol aangenomen. Deze rol is steeds verder ontwikkeld tot aan de wijziging van de Ontgrondingenwet in 1996. Na de wijziging van de Ontgrondingenwet in dit jaar werd het ontgrondingsbeleid zelfs aangestuurd door het structuurschema oppervlaktedelfstoffen. Op basis van dit structuurschema ging het rijk taakstellingen opleggen aan de provincies. Deze taakstellingen legden de hoeveelheid van een bepaalde bouwgrondstof vast die er in een taakstellingperiode binnen een provincie gewonnen moest worden. In het najaar van 2002 kondigde het Ministerie van Verkeer en Waterstaat aan dat het in het kader van bezuinigingen geen beleid meer zou gaan voeren op primaire grondstoffen. In vervolg op deze mededeling heeft het kabinet in mei 2003 besloten tot de afbouw van de regierol van de rijksoverheid in de bouwgrondstoffenvoorziening. Met dit besluit werd de tijdige en voldoende voorziening van bouwgrondstoffen voor de Nederlandse bouwsector overgelaten aan de markt.

In deze studie is onderzocht hoe de duurzaamheid van de bouwgrondstoffenwinning wordt gewaarborgd door het huidige beleid van de Nederlandse overheid op dit gebied. Met duurzaamheid wordt bedoeld op de beschikbaarheid van voldoende bouwgrondstoffen nu en in de toekomst en daarnaast de gevolgen die de winningen hebben op de omgeving. Het onderzoek is beperkt tot de voorziening en winning van beton- en metselzand en grind. Dit omdat het voorzieningsvraagstuk in Nederland door de relatieve schaarste voornamelijk is toegespitst op deze bouwgrondstoffen. Dit heeft ook tot gevolg gehad dat de eerder genoemde taakstellingen uiteindelijk alleen zijn opgesteld voor beton- en metselzand en dat de overheidsdocumenten en wetenschappelijke artikelen over het onderwerp bouwgrondstoffen zich veelal beperken tot grind en beton- en metselzand.

In de onderhavige is allereerst begonnen met een verkenning naar het begrip van duurzaamheid om vast te stellen wat duurzame bouwgrondstoffenwinning is. Vervolgens is vastgesteld welke rol er voor een overheid is weggelegd om hiervoor zorg te dragen. Om een beeld te krijgen van de veranderingen in het overheidsbeleid ten aanzien van de bouwgrondstoffenvoorziening is het beleid zoals dat was vormgegeven onder de wijziging van de Ontgrondingenwet in 1996 en de historie daarvan nader geanalyseerd. Vervolgens is onderzocht welke plaats het begrip duurzaamheid in heeft ingenomen bij de vorming van het huidige beleid. Het beginpunt is hierbij het jaar 2002 na de aankondiging van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat dat de regierol in de bouwgrondstoffenvoorziening zou worden afgebouwd. Om de gevolgen van het huidige beleid in kaart te brengen is de doorwerking van het rijksbeleid naar lagere overheden en ontgrondend bedrijfsleven geanalyseerd. Hierbij is aandacht besteed aan zowel beleidsmatige als kwantitatieve gevolgen. Omdat duurzaamheid niet alleen betrekking heeft op het heden maar in belangrijke

mate ook op de toekomst zijn ook de toekomstvisies voor de Nederlandse bouwgrondstoffenvoorziening vanuit verschillende invalshoeken behandeld.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat het ontgrondend bedrijfsleven (de markt) goed inspeelt op haar nieuwe rol in de bouwgrondstoffenvoorziening. In het bijzonder de duurzame ontwikkeling van de omgeving waar de winningen plaatsvinden heeft hoge prioriteit. Deze prioriteit wordt afgedwongen doordat de provincies, als vergunningverlenende instanties op basis van de Ontgrondingenwet, hoge eisen stellen aan ruimtelijke kwaliteit van plannen met betrekking tot ontgroning. Het gevolg is dat voor grote winlocaties met alle nadelige gevolgen voor de omgeving geen plaats meer is. De andere kant is dat Nederland hierdoor voor de voorziening in beton- en metselzand en grind in grote mate afhankelijk is geworden van de import uit het buitenland van deze stoffen of primaire vervangers (bijvoorbeeld gebroken rots ter vervanging van grind). Het huidige beleid zorgt vooralsnog niet voor een afname van de afhankelijkheid van deze import, het aandeel blijft import blijft stijgen tegenover een afnemende binnenlandse productie. Dit maakt dat het aspect van duurzaamheid dat betrekking heeft op de beschikbaarheid van bouwgrondstoffen voor de Nederlandse bouwsector niet positief wordt beïnvloed door de het huidige overheidsbeleid. Daarnaast heeft de Nederlandse overheid geen invloed op de gevolgen voor de omgeving van winningen die plaatsvinden in het buitenland. Tevens brengt het vervoer van bouwgrondstoffen over grotere afstanden negatieve gevolgen voor het milieu met zich mee.

## **Inhoudsopgave:**

<b>Voorwoord</b>	2
<b>Samenvatting</b>	3
<b>1. Introductie</b>	7
1.1 Inleiding	7
1.2 Aanleiding	8
1.3 Doel en Onderzoeksvragen	8
1.4 Opzet van de scriptie (leeswijzer)	10
1.5 Schematische opzet van de scriptie	11
Bronvermelding	12
<b>2 Duurzaamheid</b>	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Wat wordt er met duurzaamheid bedoeld in dit onderzoek?	14
2.3 Moet de overheid een rol spelen als het gaat om duurzame grondstofwinning?	15
2.4 Resumé	18
Bronvermelding	19
<b>3 Nederlands Bouwgrondstoffenbeleid</b>	20
3.1 Inleiding	20
3.2 Overzicht Nederlands Bouwgrondstoffenbeleid 1965-heden	20
3.3 Doelen van de rijksoverheid	25
3.4 Stimuleringsmaatregelen van de rijksoverheid	27
3.5 Resumé	30
Bronvermelding	31
<b>4 Gevolgen van het rijksbeleid</b>	33
4.1 Inleiding	33
4.2 Doorwerking van het rijksbeleid	33
4.3 Kwantitatieve gevolgen van het overheidsbeleid	38
4.4 Toekomstvisies	40
Bronvermelding	46
<b>5 Conclusies en Aanbevelingen</b>	48
5.1 Inleiding	48
5.2 Conclusies	48
5.3 Slotconclusie	50
5.4 Aanbevelingen	52
<b>Bijlagen</b>	
Bijlage 1 Overzicht van de beleidsveranderingen sinds 2003	53
Bijlage 2 De uitgangspunten brancheorganisatie cascade	58
Bijlage 3 Voorbeeld van processchema voor complexe locatieontwikkeling	60

Bijlage 4	Verschillende fases uit het processchema voor complexe locatieontwikkeling	61
Bijlage 5	Reserveringsgebied beton- en metselzand Noordzee	62

## Hoofdstuk 1: Introductie

### 1.1 Inleiding

Duurzame ontwikkeling is al enige tijd een zeer belangrijk thema in vrijwel alle facetten van de Nederlandse samenleving. Dit is komt voornamelijk omdat we ons steeds meer bewust worden van de gevolgen van de fouten die zijn begaan in het verleden. De oorsprong van de aandacht voor duurzame ontwikkeling ligt in de uitkomsten van het rapport “ Our Common Future” van de World Commission on Environment and Development (1987). Duurzame ontwikkeling is dus zeker geen nieuw thema, maar de actualiteit is voornamelijk vergroot door nieuwe inzichten. Tegenwoordig zou dan ook duidelijk moeten zijn dat wij bij ontwikkelingen in de samenleving van economische aard tot aan culturele aard rekening moeten houden met de gevolgen daarvan voor de toekomstige generaties. Dit maakt al duidelijk dat duurzaamheid een thema is dat vanuit vele visies bekeken kan worden en waar veel onzekerheden aan kleven. De grootste onzekerheid ligt in het feit dat we moeilijk in de toekomst kunnen kijken en dus niet met zekerheid kunnen zeggen wat de behoeften van toekomstige generaties zijn.

Duurzaam bouwen is een onderwerp waarbij de term duurzaamheid in al zijn dubbelzinnigheid tot uiting kan komen. Zo kunnen we met duurzaam bouwen doelen op de esthetische waarde van bouwwerken. Een voorbeeld hiervan zijn de molens uit de zeventiende eeuw die hun functie waarvoor ze zijn gemaakt al lang hebben verloren maar nog van grote esthetische waarde zijn voor het Nederlandse landschap. Daarentegen zijn de windturbines die tegenwoordig worden gebouwd waarschijnlijk niet meer duurzaam vanuit dit oogpunt wanneer zij hun functie hebben verloren. Een ander onderwerp met betrekking tot duurzaam bouwen is het energiezuinig wonen en werken. In de media, literatuur en politiek wordt op het moment veel aandacht besteed aan het steeds energie efficiënter of zelfs energieneutraal maken van woningen en werkruimten.

Het ontstaan van bouwwerken begint echter met het verkrijgen van de grondstoffen waarvan zij worden gebouwd. De duurzaamheid van deze grondstoffen, de manier waarop ze gewonnen worden, de plekken waar ze gewonnen worden en hoe ze vervoerd worden lijkt doorgaans een onderbelicht thema in de huidige discussie over duurzaam bouwen. Neem als voorbeeld een energieneutrale woning voor een betaalbare prijs. De bouwstijl van deze woning zou bijvoorbeeld overeen kunnen komen met de herkenbare bebouwing in de omgeving. Bovendien zou deze woning gebouwd kunnen zijn op een ideale locatie gezien vanuit voorzieningenniveau en mogelijke wateroverlast. Deze woning lijkt ideaal vanuit een duurzaam perspectief. Maar is deze woning nog duurzaam te noemen als blijkt dat de dakpannen de halve wereld over zijn gereisd, de isolatie is gemaakt van een stof die nooit meer afgebroken kan worden, het zand benodigd voor het beton een aangetast landschap heeft achtergelaten wat nooit opnieuw is ingericht, de stenen gebruikt voor de muren zijn uitgehouwen uit een berg midden in een natuurreservaat en het huis is gebouwd boven op een koperader?

Het is dit deel van het bouwproces, het winnen van de grondstoffen waar nog veel op duurzaamheid gewonnen kan worden. Sterker nog het is een voorwaarde voor een verder duurzaam verloop van het bouwproces, doordat het winnen van de grondstoffen de eerste stap in dit proces is. De winning van grondstoffen kan aanzienlijke gevolgen hebben voor de omgeving waar deze gewonnen worden. Zo is het landschap in grote delen van voornamelijk het westen en noorden van Nederland gevormd door de turfwinning die honderden jaren geleden heeft plaatsgevonden. Een landschap dat gekenmerkt wordt door veenplassen en polders is hiervan het gevolg. Tegenwoordig is het vooral de winning van oppervlaktedelfstoffen zoals beton- en metselzand, grind en ophoogzand die ingrijpende veranderingen teweeg brengt in het Nederlandse landschap.

In de volgende paragraaf zal de aanleiding tot de keuze van het onderwerp van dit onderzoek worden beschreven. Vervolgens zullen het doel van het onderzoek en de onderzoeksvragen uiteen worden gezet. Dit hoofdstuk zal worden afgesloten met de opzet van het onderzoek.

## 1.2 Aanleiding:

De omvang van de voorziening van oppervlaktedelfstoffen voor de bouwsector in Nederland is groot. Zo zullen weinig mensen weten dat voor de bouw van een modale woning ongeveer dertig ton beton- en metselzand nodig is (Huizinga- Heringa, 2007). Dit komt omdat de prijs van dit zand in de uiteindelijke prijs van de woning een zeer kleine plaats inneemt. De “zandkosten” zullen namelijk in totaal zo’n €240 bedragen (bij een prijs van €8 per ton). De kosten van deze dertig ton zand zijn echter aanzienlijk groter als de gevolgen van de winning van dit zand in ogenschouw worden genomen. Gevolgen die vaak onzichtbaar zijn voor de koper, maar grote gevolgen hebben op de uiteindelijke “duurzaamheid” van zijn of haar huis.

Het bovenstaande voorbeeld is gekozen om te verduidelijken wat er momenteel in Nederland op grote schaal gebeurt. Er wordt in Nederland een aanzienlijke hoeveelheid van de behoefte in beton- en metselzand en grind voor de bouwsector geïmporteerd uit het buitenland, buiten het zicht van de Nederlandse overheid. Dit laatste is van belang omdat het voor het jaar 2003 het Rijk was die bepaalde waar en hoeveel grondstoffen -voornamelijk beton- en metselzand- er voor de bouwsector in Nederland gewonnen werd. Na 2003 heeft de Nederlandse overheid haar sturingsrol in de grondstofvoorziening voor de bouw abrupt afgebouwd en overgelaten aan de markt (van der Meulen, 2005). Deze omslag is merkwaardig te noemen omdat het rijksontgrondingenbeleid een lange ontwikkeling kent vanaf de jaren zeventig tot aan eind jaren negentig. Een ontwikkeling waarbij de het Rijk door de jaren heen een groeiende invloed op de ontgrondingssector heeft gekregen die na 2003 voor een groot deel is afgebouwd.

De grondstoffenvoorziening is nu weer in de handen van commerciële bedrijven. Deze bedrijven zullen uit kostenoverwegingen naar manieren zoeken om zo goedkoop mogelijk de benodigde grondstoffen te kunnen leveren aan afnemers. De vraag is of deze manier de beste is om dit op een duurzame manier te doen.

Dit onderzoek zal zich dan ook richten op de rol van die voor de overheid is weggelegd in het realiseren van een duurzame grondstoffenwinning voor de Nederlandse bouwsector onder deze nieuwe condities.

Met de grondstofwinning voor de bouwsector wordt in dit onderzoek bedoeld op de winning en voorziening van beton- en metselzand en grind. Er is voor deze bouwstoffen gekozen omdat de voorzieningsproblematiek zich in Nederland voornamelijk toespitst op deze stoffen. De oorzaak hiervan ligt in de relatieve schaarste van deze stoffen in de voorkomens binnen de Nederlandse grenzen. Dit is ook de oorzaak geweest dat het sturende rijksbeleid ten aanzien van de grondstoffenvoorziening voor de Nederlandse bouwsector voor 2003 voornamelijk op beton- en metselzand gericht was. Omdat de voorkomens van beschikbare voorraden grind in Nederland vrijwel beperkt zijn tot de provincie Limburg is daar in het verleden veel grind gewonnen om in de behoefte te voorzien van de rest van Nederland. Door de gevolgen die deze winningen hadden voor de ruimtelijke kwaliteit is het publieke draagvlak voor nieuwe winlocaties door de jaren heen afgenomen. Het gevolg is dat al in 1990 in een bestuursovereenkomst tussen het rijk en de provincie is besloten dat de grindwinning in Limburg langzaam zal worden afgebouwd en uiteindelijk zal worden stopgezet (wat betreft de landelijke voorziening, niet de voorziening voor de provincie Limburg zelf).

## 1.3 Doel en onderzoeksvragen:

Het *doel van dit onderzoek* is om inzicht te krijgen hoe het overheidsbeleid een duurzame winning van grondstoffen voor de Nederlandse bouwsector waarborgt. De uitkomsten van het onderzoek moeten duidelijk maken of de veranderingen in het beleid ten aanzien van de grondstoffenvoorziening in 2003 de juiste zijn geweest. De vraag is of het nieuwe beleid heeft geresulteerd in een verduurzaming van de grondstoffenvoorziening. Om deze reden zal dit onderzoek een verkenning doen naar het begrip duurzaamheid en de rol van de overheid daarin.

De hoofdvraag van dit onderzoek is als volgt geformuleerd

**Op welke manier waarborgt het huidige beleid van de Nederlandse overheid de duurzaamheid ten aanzien van de grondstofwinning voor de bouwsector?**



Op basis van het bovenstaande kunnen de volgende onderzoeksvragen worden geformuleerd:

Het *eerste deel*, hoofdstuk 2 van het onderzoek, is gericht op het paradigma duurzaamheid. Dit deel over duurzaamheid behandelt de volgende onderzoeksvragen:

- Wat is duurzaamheid?
- Wat wordt er bedoeld met een duurzame grondstoffenwinning?
- Moet de overheid een rol spelen als het gaat om duurzame grondstofwinning?

Deze vragen worden beantwoord aan de hand van een literatuuronderzoek. De uitkomsten van dit hoofdstuk worden gebruikt als criteria voor de beoordeling van de bevindingen die de volgende hoofdstukken worden gedaan.

In het *tweede deel*, hoofdstuk 3 van het onderzoek, wordt het beleid van de Nederlandse overheid ten aanzien van de grondstoffenwinning voor de bouwsector worden onderzocht. Dit deel van het onderzoek behandelt de volgende onderzoeksvragen:

- Welke veranderingen heeft het Rijksbeleid ten aanzien van de grondstoffenvoorziening voor de bouwsector doorgemaakt, sinds de Ontgrondingenwet van 1965 tot aan vandaag de dag?
- Welke doelen heeft de Nederlandse Rijksoverheid zichzelf thans gesteld ten aanzien van de grondstofwinning voor de bouwsector?
- Welke stimuleringsmaatregelen heeft de Rijksoverheid gevoerd met het oog op een duurzame grondstoffenwinning?

Deze vragen worden beantwoord aan de hand van een analyse van overheidsdocumenten van de Nederlandse overheid. Het eerste deel van het hoofdstuk geeft de structuur van het overheidsbeleid ten aanzien van de grondstoffenvoorziening van de laatste decennia weer. Vervolgens worden de veranderingen in het grondstoffenbeleid heeft sinds 2003 beschreven en toegelicht. Daarna wordt de huidige rolverdeling onder het overheidsbeleid weergegeven. In de voorlaatste paragraaf staat de rol die duurzaamheid speelt, binnen de overheidsdoelen met betrekking tot de grondstoffenvoorziening, centraal. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een overzicht van de stimuleringsmaatregelen die door de Rijksoverheid zijn ontwikkeld ter bevordering van een duurzame grondstoffenwinning.

In het derde deel, hoofdstuk 4 van het onderzoek, wordt onderzocht of de invloed de Nederlandse overheid de gewenste effecten heeft op de duurzaamheid van de grondstoffenwinning voor de bouwsector. Dit deel van het onderzoek behandelt de volgende onderzoeksvragen:

- Komen de doelen van de Rijksoverheid overeen met het beleid van lagere overheden en bedrijfsleven ten aanzien van de grondstofwinning voor de bouwsector?
- Komen toekomstperspectieven over de beschikbaarheid, behoefte enzovoorts van grondstoffen voor de bouwsector van de overheid overeen met de werkelijkheid?

Deze onderzoeksvragen worden beantwoord aan de hand van de bevindingen uit deel een en twee van het onderzoek. Deze zullen vergeleken worden met beleidsdocumenten van lagere overheden, bedrijfsleven en wetenschappelijke literatuur. In het eerste deel staat de doorwerking van het rijksbeleid naar het beleid van lagere overheden en het ontgrondend bedrijfsleven centraal. Vervolgens wordt de kwantitatieve uitwerking van het beleid beschreven aan de hand van de veranderingen in omvang van de binnenlandse productie en het verbruik van grondstoffen voor de Nederlandse bouwsector. Tot slot worden de toekomstperspectieven voor de Nederlandse grondstoffenvoorziening, vanuit verschillende bronnen behandeld.

In het laatste deel, hoofdstuk 5 van het onderzoek, worden de conclusies opgesomd en zal aan de hand van de bevindingen uit het onderzoek antwoord worden gegeven op de hoofdvraag: Op welke manier waarborgt het huidige beleid van de Nederlandse overheid de duurzaamheid ten aanzien van de grondstofwinning voor de bouwsector? Dit hoofdstuk zal worden afgesloten met aanbevelingen voor eventueel vervolgonderzoek.

#### **1.4 Opzet van de scriptie (leeswijzer)**

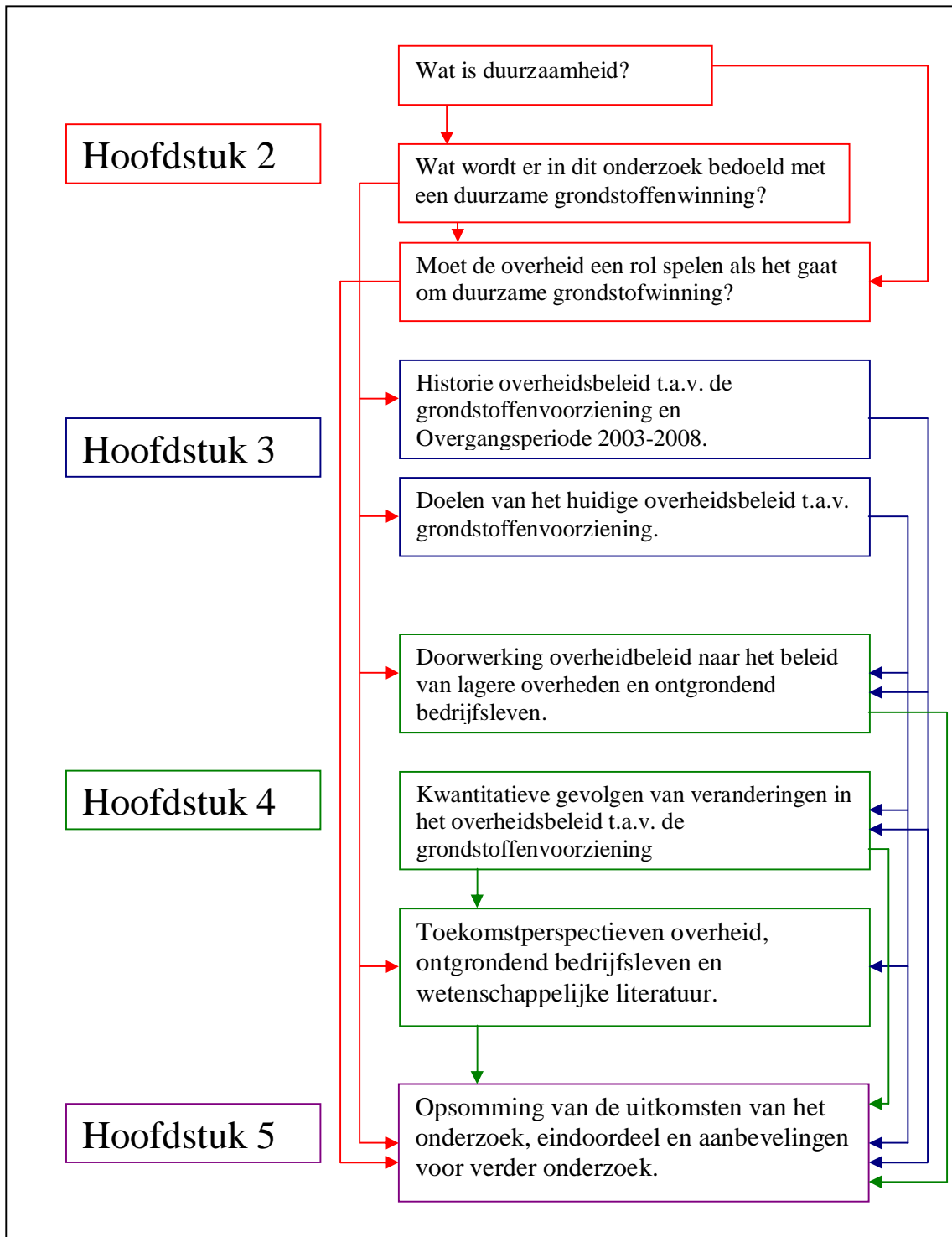
Het eerste deel van de scriptie, hoofdstuk twee, zal in het teken staan van duurzaamheid. Dit hoofdstuk zal een beeld schetsen van de term duurzaamheid. Omdat de term duurzaamheid op veel verschillende manieren geïnterpreteerd kan worden de verschillende zienswijze uit het wetenschappelijk debat over dit thema kort behandeld. Vervolgens zal worden afgebakend wat er in het verdere verloop van de scriptie wordt bedoeld met duurzaamheid. Tot slot is het belangrijkste doel van dit hoofdstuk om te verduidelijken waarom de rol van de Nederlandse overheid zo belangrijk is. Als het gaat om het veilig stellen van een duurzame ontwikkeling van de grondstoffenvoorziening van de bouwsector.

Hoofdstuk drie geeft een beknopt overzicht van de historie van het overheid beleid van Nederland op het gebied van grondstofwinning. Het grootste deel van dit hoofdstuk bestaat uit een grondige beschrijving van het huidige overheidsbeleid van Nederland op dit punt. In het bijzonder wordt onderzocht welke rol duurzaamheid inneemt in dit huidige beleid.

In hoofdstuk vier worden de uitkomsten van de onderzoeksvragen die zijn behandeld in de voorgaande hoofdstukken geanalyseerd. Er zal worden onderzocht hoe de uitwerking van het beleid zoals beschreven in hoofdstuk twee in verhouding staat met duurzaamheid zoals behandeld in hoofdstuk één. Ook geeft dit hoofdstuk een toekomstperspectief van de grondstofwinning voor de Nederlandse bouwsector. Dit zal vanuit twee oogpunten gebeuren namelijk vanuit de Nederlandse overheid, het ontgrondend bedrijfsleven en vanuit beschikbare wetenschappelijke bronnen.

Tot slot is hoofdstuk vijf de synthese van het onderzoek. In dit hoofdstuk staat beschreven op welke punten veranderingen van het overheid beleid gewenst zijn om de duurzaamheid van de grondstofwinning voor de bouwsector te waarborgen. Ook wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de vraag of de veranderingen in het beleid die zijn doorgevoerd in 2003 een positieve danwel negatieve invloed hebben gehad op de duurzaamheid van de sector. Dit hoofdstuk zal worden afgesloten met aanbevelingen voor mogelijk vervolgonderzoek.

## 1.5 Schematische opzet van de scriptie



**Bronvermelding:**

Huizinga-Heringa, J.(2007)“Wijziging van de ointgroningenwet, memorie van antwoord” *Brief van de staatssecretaris van V&W aan de voorzitter van de Eerste kamer der Staten-Generaal op 16-05-2007*

Meulen, M. van der(2005) “De bouwgrondstoffentoets doorgrond” *TNO-rapport NITG 05035-A*

WCED (1987) *Our Common Future*. <http://www.worldinbalance.net/pdf/1987-brundtland.pdf>. Bezocht op: 29-09-2010

## Hoofdstuk 2: Duurzaamheid

### 2.1 Inleiding

Het idee van duurzame ontwikkeling is drieëntwintig jaar geleden geïntroduceerd door de World Commission on Environment and Development (WCED, 1987). Tegenwoordig, ruim twee decennia later, is er echter nog steeds veel discussie over wat er precies onder duurzame ontwikkeling wordt verstaan. Door de WCED werd duurzame ontwikkeling oftewel “sustainable development” gedefinieerd als “paths of progress which meet the needs and aspiration of the present generation without compromising the ability for future generations to meet their needs”. Deze definitie is echter zo allesomvattend dat er veel verschillende interpretaties mogelijk zijn. Zo is niet met zekerheid te zeggen wat de behoeften van toekomstige generaties zijn en hier is dan ook veel onduidelijkheid over.

Bovendien kan duurzame ontwikkeling vanuit vele visies bekeken worden. Dit maakt dat mensen geneigd zijn om de term alleen te definiëren op een manier die eigen doelen, motieven en toepassingen past (Voinov, 2006). Zo zal de visie van een ecooloog ten aanzien van duurzame ontwikkeling van een regenwoud verschillen van die van een econoom. Dit komt doordat ze beide naar verschillende indicatoren kijken om te bepalen of ontwikkelingen duurzaam zijn. Een ander probleem dat het moeilijk maakt om een eenduidige definitie van duurzame ontwikkeling te verkrijgen is de schaalgrootte. Duurzame ontwikkelingen in regio's kunnen namelijk leiden tot negatieve effecten voor duurzame ontwikkelingen in andere regio's of wereldwijd gezien. Het kan hier gaan over de verplaatsing van vervuilende industrietakken vanuit westerse landen naar ontwikkelingslanden, delfstofwinning aan banden leggen in de eigen regio maar vervolgens wel importeren uit andere regio's of de gevolgen van het gebruik van biobrandstoffen die regionaal zeer verschillend kunnen uitwerken.

Omdat het gemakkelijker is een duidelijke geaccepteerde visie op duurzaamheid te verkrijgen als het over regionale ontwikkelingen gaat of wanneer er wordt gekeken vanuit een beperkt oogpunt lijken deze visies de term duurzame ontwikkeling te domineren. Op deze manier zijn ideeën over deze ontwikkelingen dan ook gemakkelijker te “verkopen” aan kiezers, bedrijven en overheden omdat ze begrijpbaar zijn en de effecten voelbaar (Voinov, 2006).

Er gaan dan ook stemmen op om duurzame ontwikkeling duidelijker af te bakenen om het hanteerbaar te maken. Dan zullen vragen beantwoord moeten worden als duurzaamheid van wat, voor wie, bij welke mate van consumptie, bij welke kwaliteit en voor hoe lang? (Jackson and Leahy, 2002). Als deze vragen beantwoord worden wanneer het over een visie op duurzame ontwikkeling gaat zal ook duidelijk worden waar verschillende visies botsen.

Uit het bovenstaande wordt duidelijk dat een eenduidige definitie van duurzaamheid zeer moeilijk danwel onmogelijk te verkrijgen is. Er zullen altijd problemen blijven met objectiviteit. Mensen zullen altijd duurzaamheid zien vanuit hun eigen oogpunt zonder daarbij rekening te kunnen houden met alle andere oogpunten tegenwoordig laat staan die in de toekomst. Daarnaast zijn duurzame ontwikkelingen zeer moeilijk of niet te omvatten op wereldwijde schaal.

Daarom is het nodig om duidelijk te specificeren naar welke criteria er wordt gekeken in dit onderzoek als er wordt geschreven over duurzaamheid. Hetgeen wat wordt bedoeld met duurzaamheid in dit onderzoek

zal worden beschreven in de volgende paragraaf van dit hoofdstuk. Vervolgens zal in de derde en laatste paragraaf van dit hoofdstuk worden beschreven waarom de rol van de overheid belangrijk is voor een duurzame winning van grondstoffen voor de Nederlandse bouwsector.

## **2.2 Wat wordt er met duurzaamheid bedoeld in dit onderzoek?**

Dit onderzoek zal zich beperken tot de winning van grondstoffen voor de Nederlandse bouwsector. Zoals in het eerste hoofdstuk beschreven zal het onderzoek zich binnen deze grondstoffen focussen op beton- en metselzand en grind. Daarom zal duurzame ontwikkeling in dit onderzoek worden bekeken vanuit het oogpunt van de oppervlaktedelfstoffenwinning. Hiernaast zal rekening gehouden worden met andere zienswijzen op duurzaamheid en zullen de effecten van de winning van grondstoffen voor de Nederlandse bouwsector buiten Nederland in beschouwing worden genomen.

Als eerste kan worden gesteld dat grondstoffenwinning in de meeste gevallen per definitie niet duurzaam is in strikte zin. Dit heeft verschillende oorzaken. Ten eerste gaat het vooral om materialen die niet vernieuwbaar zijn. Dit wil zeggen niet vernieuwbaar wanneer wordt gekeken op een antropologische tijdschaal, op een geologische tijdschaal zijn deze materialen wel degelijk vernieuwbaar. Ook zal het landschap na het onttrekken van de grondstoffen blijvend veranderd zijn en zal dus voor toekomstige generaties andere gebruiksmogelijkheden bieden. Grondstoffenwinning is daardoor te kenmerken als een tijdelijke industriële activiteit die een permanente verandering teweeg brengt in de inrichting, waterhuishouding en vrijwel altijd ook de gebruiksfunctie van een gebied.

Aan de andere kant kan worden gesteld dat de wereldwijde reserves van bouwmaterialen zoals zand en grind vrijwel onuitputtelijk zijn omdat ze zo groot zijn. Enkel op lokaal niveau kan er daadwerkelijk over uitputting worden gesproken. Dit maakt dat de discussie over duurzaamheid van deze sector zich vooral focust op de gevolgen van de winning van de materialen niet op de materialen zelf (vd. Meulen, 2005). De gevolgen van de winning van grondstoffen voor de Nederlandse bouwsector zullen dan ook het belangrijkste element van de duurzame ontwikkeling zijn zoals er in dit onderzoek naar gekeken wordt. De gevolgen die de meeste aandacht verdienen, omdat deze het meest ingrijpend en niet terug te draaien zijn, zijn de gevolgen voor de omgeving. Zoals eerder gesteld is het landschap na een ontgroning blijvend veranderd. Dit heeft als direct gevolg dat het streven naar een “traditionele” duurzame ontwikkeling vrijwel onmogelijk is. Daarentegen biedt de uitvoering van een grondstoffenwinning wel de mogelijkheid tot het realiseren van het verhogen van de potentie van het betreffende gebied. Zo zijn er voorbeelden van gebieden waar zich een verhoogde biodiversiteit heeft ontwikkeld na de uitvoering van een ontgroning. In deze gevallen hebben de veranderingen in de omgeving meer nieuwe soorten aangetrokken dan dat er oude zijn verdwenen. Dit maakt dat het gebied een positieve ontwikkeling heeft doorgemaakt vanuit het ecologisch perspectief (Günnewig, 2002). Zo kan een gebied na een ontgroning ook meer potentie krijgen om zich te ontwikkelen tot woongebied, recreatiegebied, natuurgebied of een gebied met een belangrijke functie voor de waterhuishouding. Dit maakt dat een duurzame ontwikkeling van een gebied, na de voltooiing van de ontgroning, zich niet altijd zou moeten focussen op het terug brengen van het gebied in de originele staat. Juist de mogelijkheden die de ontgroning biedt in het realiseren van een positieve verandering zouden centraal moeten staan.

Duurzaamheid heeft ook betrekking op de beschikbaarheid van grondstoffen voor toekomstige generaties. Zoals eerder beschreven is de aanwezigheid van een deel van deze stoffen geen groot discussiepunt, de

beschikbaarheid is echter een ander verhaal. Zo wordt de beschikbaarheid van een stof niet alleen bepaald door de aanwezigheid maar ook door de kosten om de stof te winnen (Ernst, 2002). Deze kosten kunnen oplopen wanneer er bijvoorbeeld een woonwijk gebouwd is op de plaats waar de grondstoffen zich bevinden, omdat er steeds dieper voor gegraven moet worden of omdat het een natuurgebied betreft. Voor een duurzame ontwikkeling van bouwgrondstoffenvoorziening zal dus bij de bestemming van gronden rekening gehouden moeten worden met wat er op die plek aan grondstoffen gewonnen kan worden. Duurzame ontwikkeling zoals de term in dit onderzoek behandeld zal worden zal betrekking hebben op de gevolgen, van de winning van grondstoffen voor de Nederlandse bouwsector, voor de omgeving van winlocaties. Het belangrijkste vraagstuk hierbij is: Hoe zijn de negatieve effecten te verkleinen of zelfs te veranderen tot positieve gevolgen. Het andere aspect van duurzaamheid waar dit onderzoek zich op toe zal spitsen is de waarborging van de beschikbaarheid van voldoende bouwgrondstoffen voor de Nederlandse bouwsector nu en in de toekomst.

Uit het onderzoek zal duidelijk worden of deze twee kenmerken van een duurzame grondstoffenwinning worden gewaarborgd door het beleid dat gevoerd wordt door de Nederlandse overheid. In de volgende paragraaf zal worden onderzocht of hierin überhaupt een rol is weggelegd voor een overheid.

### **2.3 Moet de overheid een rol spelen als het gaat om duurzame grondstofwinning?**

Op het beleid van de Nederlandse Rijksoverheid ten aanzien van de winning van grondstoffen voor de Nederlandse bouwsector zal in het derde hoofdstuk worden ingegaan. In deze paragraaf zal enkel worden behandeld waarom de overheid een rol moet spelen als het gaat om duurzame grondstofwinning voor de bouwsector.

Binnen de Nederlandse grenzen zijn de grondstoffen voor de bouwsector die in dit onderzoek behandeld worden voorhanden. Fijn zand en klei zijn vrijwel overal overvloedig, grof zand is te vinden in het zuidoosten en winbare grindvoorraden zijn beperkt tot het uiterste zuiden. Het gevolg hiervan is dat Nederland afhankelijk is van de import van grindvervangers in de vorm van gebroken rots van het buitenland (vd. Meulen, 2005). Uit het bovenstaande wordt al duidelijk dat verdeling van de grondstoffen niet gelijkmatig over Nederland verspreid is. Dit maakt afstemming tussen vraag en aanbod tussen de verschillende regio's gewenst. Dit is dan ook één van de redenen die een mogelijke rol van de Rijksoverheid wenselijk maakt.

Een andere oorzaak die goede planning van de winning van grondstoffen noodzakelijk maakt is het intensieve ruimtegebruik in Nederland. Veel grondgebruikfuncties gaan namelijk niet samen met oppervlaktedelfstoffenwinning. Het gaat hier dan voornamelijk om meerjarige grootschalige winlocaties die veel invloed hebben op en eisen stellen aan de omgeving. Dit leidt vrijwel altijd in eerste instantie tot afbreuk van de functionaliteit van het gebied voor de bestaande gebruiksvormen. Een direct gevolg van deze effecten van grondstofwinning op de omgeving is de negatieve houding van lokale grondgebruikers en omwonenden tegenover nieuwe winlocaties (vd. Moolen, 1995). Ondanks dat de bevolking bouwgrondstoffen nodig heeft om het dagelijks leven mogelijk te maken, koopt men ze vrijwel nooit. Op deze manier ondervindt de bevolking de voordelen van producten gemaakt van deze stoffen (bijv. wegen, huizen en kunstwerken) maar slaagt zij er niet in om de link te leggen haar manier van leven en de behoefte aan deze stoffen. Dit maakt dat men enkel de nadelen van een ontgrondingslocatie erkent en niet de

noodzaak (Nielsen, 2002). Dit alles zorgt ervoor veel gebieden in Nederland niet geschikt zijn als winlocatie.

Bij al de eerder genoemde dilemma's kan de vraag worden gesteld: waarom is het aan de overheid deze problemen op te lossen kan dat niet zonder overheidsbelemmering door de markt worden gedaan? Om deze vraag te beantwoorden zullen drie structurele elementen van de markt worden behandeld die betrekking hebben op duurzaamheid (Achterberg, 1994).

*-Motivatie:*

Het eerste punt is dat een individuele actor, producent of consument geacht wordt zich te gedragen als de veelbeschreven "homo economicus" in de vrije markt economie. Dit betekent dat men altijd rationeel zal moeten kiezen voor het alternatief dat het hoogst scoort op een afweging tussen kosten en baten die enkel betrekking heeft op hem of haar zelf. Keuzes zullen dus enkel gemaakt moeten worden uit eigen belang. De consequenties van deze keuze op anderen vallen buiten de afweging. Natuurlijk is dit alleen mogelijk in een theoretisch model en zal dit in deze vorm in de realiteit niet voorkomen. Om een vrije markteconomie perfect te laten werken is dit echter wel een vereiste.

Een ander fundamenteel aspect van de "homo economicus" is zijn *onverzadigbaarheid*. Hij zal altijd nastreven om zijn balans van goederen en diensten uit te breiden en te verbeteren. Deze leidt tot schaarste. Wanneer men altijd maar meer wil van een bepaald goed leidt dit tot een daling van het aanbod wanneer de productie achterblijft of de bron is uitgeput. De daling van het aanbod oftewel schaarste leidt tot verhoging van de waarde dus naar een grotere vraag. Zo creëert de onverzadigbaarheid schaarste, maar de schaarste heeft op zijn beurt een positief effect op de balans van goederen en diensten van de "homo economicus". Dat de motivatie van de "homo economicus" tot het maken van keuzes niet vanzelfsprekend verenigbaar is met duurzame ontwikkeling heeft de volgende oorzaak. Enkel denken vanuit eigen belang maakt het betrekken van belangen van anderen in keuzes geheel afhankelijk van moraliteit. En dan wordt hier nog maar buiten beschouwing gelaten wat er van morele waarden overblijft als iedereen enkel keuzes maakt uit eigen belang. Bij keuzes die tot duurzame ontwikkeling moeten leiden is het zaak om te zorgen dat de eigen belangen niet in strijd zijn met die van anderen in het nu en in de toekomst. Bij het maken van keuzes in deze visie staat dus niet het eigen belang, maar de gevolgen van de keuze voor de belangen van anderen centraal.

*-Aard van marktkrachten:*

Wanneer er hier wordt gesproken over *de markt* wordt er niet bedoeld op de markt van een bepaald product of de markt zoals die in vrijwel elk stadscentra te vinden is. De markt staat hier voor de organiserende factor in de samenleving. Die zorgt dat allocatie en verdeling van diensten, goederen en hulpbronnen in de samenleving tot stand komt. Dit is het ongerichte en ongereguleerde resultaat van talloze individuele beslissingen op talrijke markten (Achterberg, 1994 p. 81). Dit fenomeen staat ook welbekend als de "invisible hand" van Adam Smith doelend op vooral de positieve effecten en de "invisible elbow" van Jacobs doelend op de negatieve effecten ervan op de samenleving.

De markt heeft in deze vorm twee negatieve effecten op een duurzame ontwikkeling van onze samenleving. Aan de ene kant de keuzes die gemaakt worden terwijl de negatieve consequenties duidelijk zijn maar niet opwegen tegen de directe baten omdat niemand de kosten op zal eisen. Aan de andere kant is er de



accumulatie van negatieve effecten van individuele keuzes die op zich zelf geen negatieve gevolgen hebben maar samen aanzienlijk nadelige gevolgen hebben voor een duurzame ontwikkeling van de samenleving.

*-Markt en inherente groei-drang:*

De motivatie van de "homo economicus" en de aard van de marktkrachten maken van de samenleving een groei-economie. De motivatie van de "homo economicus" maakt dat zijn/haar keuzes worden gebaseerd op maximalisatie van de beschikbare goederen en diensten. Als gevolg van de onverzadigbaarheid van de "homo economicus" zal dit leiden tot een steeds verdere groei in kwaliteit en kwantiteit van de balans van goederen en diensten. Wanneer iedereen in een samenleving op deze manier handelt, is deze groei-drang niet alleen het gevolg van onverzadigbaarheid maar ook pure noodzaak. Want als één iemand een keuze maakt die leidt tot een positief effect op zijn/haar balans van goederen en diensten is deze mogelijk verloren gegaan voor iemand anders. Er is dus een noodzaak om de keuze als eerst te maken. Het gevolg is dat alle hulpbronnen die nodig zijn voor de goederen en diensten in steeds grotere aantallen worden gebruikt of in een eindige wereld verbruikt.

Het mag duidelijk zijn dat een markt zonder enige restricties niet leidt tot een duurzame ontwikkeling zoals eerder beschreven. Er zijn enkele grote problemen die zonder een overkoepelend orgaan niet opgelost zullen worden door de markt.

Het eerste probleem is het probleem van *negatieve externe effecten*. Zoals behandeld spelen in de afweging van de "homo economicus" alleen de eigen belangen een rol. Maar keuzes kunnen wel degelijk negatieve gevolgen hebben voor de belangen van anderen die niet in deze afweging worden meegenomen. Bij anderen kan gedacht worden aan personen in bijvoorbeeld de vorm van een buurman, maar ook de samenleving of zelfs de wereld in zijn geheel. Dit fenomeen met betrekking tot milieuverontreiniging werd in de jaren zestig al beschreven door economen. Heel vereenvoudigd zagen zij het probleem van milieudegradatie als gevolg van individuele personen die met hun keuzes externe effecten in het milieu teweeg brachten in de vorm van vervuiling. Deze vervuiling kan dan worden vertaald naar een geldbedrag. Wanneer deze "kosten" voor de individuele persoon geen rol zouden spelen bij het maken van een keuze zou dit leiden tot excessieve belasting van het herstellende vermogen van het milieu. De externe effecten op het milieu moeten dus een prijs krijgen die wordt opgelegd aan iedere individuele persoon zodat er bij het maken van keuzes rekening wordt gehouden met het milieu (Baumol and Oates, 1988). Deze redenering hoeft niet alleen betrekking te hebben op het milieu, maar kan vertaald worden naar vele elementen van de samenleving. Het vraagstuk zal ongetwijfeld hetzelfde blijven. Wie of wat berekent deze kosten en legt ze op aan de individuele persoon.

Een volgend probleem is *de groei-drang* van de markteconomie. Volgens veel economen is deze groei-drang niet oneindig en zal er uiteindelijk een balans ontstaan als er een bepaald niveau van welvaart is bereikt. Wanneer van deze eindigheid wordt uitgegaan zijn er nog steeds problemen met duurzaamheid. Als er naar de situatie tegenwoordig wordt gekeken dan blijkt dat het overgrote deel van de wereldbevolking nog steeds ver onder dat bepaalde niveau van welvaart is. Dit deel van de bevolking zal dus nog meer aanspraak gaan doen op de beschikbare hulpbronnen omdat niveau te bereiken. Het probleem is dat de beschikbare hoeveelheid hulpbronnen beperkt is. De aanspraak die de wereldbevolking nu maakt overschrijdt de capaciteit van de aarde om deze hulpbronnen te blijven leveren. Om in de vraag aan hulpbronnen te blijven voldoen zoals deze is berekend voor het jaar 2007 zijn ruim anderhalve aarde nodig. De vraag naar

hulpbronnen zal echter zeer waarschijnlijk groeien omdat de totale wereldbevolking en het aantal mensen met een hogere levensstandaard groeit (wwf, 2010). Er zal dus zeer zorgvuldig met de hulpbronnen van de aarde moeten worden omgegaan om duurzame ontwikkeling te waarborgen. Volgens de redenering zoals eerder beschreven kan dit niet aan de individuele "homo economicus" worden overgelaten.

De meest voor de hand liggende manier om grenzen te stellen aan de markt om zijn groei in "duurzame" banen te leiden is een actieve overheid. Een overheid heeft de autoriteit om de kosten van negatieve effecten door te berekenen aan de veroorzaker. Een overheid zal ook in staat moeten zijn om gemeenschappelijke belangen van de bevolking boven de individuele belangen te stellen. Op deze manier kan worden gepland hoe er met beschikbare hulpbronnen wordt omgegaan in plaats van ze over te laten aan ongestructureerde ontwikkelingen als gevolg van de markt. Een overheid kan zekerheden maken door te bepalen hoeveel er van een hulpbron gebruikt mag worden. Hierdoor is bekend hoeveel er verbruikt wordt en dus ook hoeveel er later nog over is, ook voor de toekomstige generaties.

## **2.4 Resumé**

Als wordt teruggekeken naar de aspecten van een duurzame bouwgrondstoffenvoorziening zoals beschreven in de tweede paragraaf van dit hoofdstuk lijkt de markt tegen de volgende problemen aan te lopen: Hoe zal de markt zorg dragen voor een eerlijke verdeling van de lasten die zijn verbonden met bouwgrondstoffenwinning? Een ontgronder zal naar een balans zoeken waarbij hij de hoogste baten zal behalen. Dit betekent dat hij een locatie zal zoeken die zo min mogelijk kosten kent. Kosten kunnen bijvoorbeeld ontstaan door geologische factoren, beperkingen in de functiebestemmingen voor gebieden (bijv. voor een gebied vingerende vogel- en habitatrictlijnen), een NIMBY (Not In My Backyard) houding die wordt aangenomen door burgers en lokale politiek en huidige gebruiksfuncties van een gebied die niet gemakkelijk samen gaan met het uitvoeren van een ontgroning. Dit heeft als gevolg dat de uiteindelijke locatiekeuze van ontgronders er waarschijnlijk toe zal leiden dat een groot deel van lasten samengaand met de bouwgrondstoffenwinning terecht zullen komen in een beperkt gebied. Een ander probleem is dat een voldoende voorziening van bouwgrondstoffen van vitaal belang is voor de samenleving. Dit maakt dat het beperkte aantal locaties dat geschikt is voor bouwgrondstoffenwinning wel daadwerkelijk benut zal moeten worden, nu of door toekomstige generaties (Brodkom, 2000). Het is de vraag of de markt ervoor kan zorgen dat deze locaties uiteindelijk gebruikt zullen worden voor de winning van bouwgrondstoffen. Het ontgrondend bedrijfsleven moet namelijk, ook op deze locaties, concurreren met andere grondgebruikfuncties. Hierdoor ontstaat de kans dat een andere grondgebruikfunctie, bijvoorbeeld door hogere winstpercentages, betere mogelijkheden heeft om tot uitvoering te komen. Op deze manier wordt het aanbod van geschikte winlocaties nog verder beperkt.

**Bronvermelding:**

Achterberg, W.(1994)*Samenleving, Natuur en Duurzaamheid: een inleiding in de milieufilosofie*. Assen: Van Gorcum.

Baumol, W. and W., Oates(1988)*The theory of environmental policy*. Cambridge University Press

Brodtkom, F.(2000)"*Good Environmental Practice in the European Extractive Industry: A Reference Guide*." Centre Terre & Pierre. Tournai, Belgium.

Ernst, W.(2002) "Global Equity and Sustainable Earth Resource Consumption Requires Super-Efficient Extraction-Conservation-Recycling and Ubiquitous, Inexpensive Energy." *International Geology Review*, 44 (12) p.1072 — 1091

Günnewig, D. and H., Runge(2002)"Renaturalization and the Impact Mitigation Regulation: Research results for improved practical implementation. " *Third European Conference on Mineral Planning*. 08-10-2002 Krefeld, Germany.

Jackson, D. and P., Leahy(2002) "Introduction to the Special Issue on the Sustainability of Earth Resources—The Role of the Geosciences in the Evolution Toward a Globally Sustainable Society." *International Geology Review*, 44 (12), p.1069 — 1071

Meulen, M. van der(2005)"Sustainable mineral development: possibilities and pitfalls illustrated by the rise and fall of Dutch mineral planning guidance." *Geological Society, London, Special Publications*, (250) p.225-232

Moolen, B. van der(1995)*Ontgrondingen als maatschappelijk vraagstuk*. Proefschrift: Rijks Universiteit Groningen

Nielsen, K.(2002)"Sustainable Mining and Industrial Ecology: Harmony or conflict? *Third European Conference on Mineral Planning*. 08-10-2002 Krefeld, Germany.

Voinov, A.(2006)"Understanding and communicating sustainability: Global versus regional perspectives." *Environ Dev Sustain*(10), p.487-501.

WCED (1987) *Our Common Future*. <http://www.worldinbalance.net/pdf/1987-brundtland.pdf>. Bezocht op: 29-09-2010

Wereld Natuur Fonds(2010) *Living Planet Report*

## **Hoofdstuk 3: Nederlands Bouwgrondstoffenbeleid**

### **3.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk zal een beeld worden geschetst van het ontgrondingenbeleid in Nederland sinds de inwerkingtreding van de Ontgrondingenwet in 1971 tot het heden. In het bijzonder zal worden ingegaan op de ontwikkelingen na 2002. In het najaar van 2002 kondigde het Ministerie van Verkeer en Waterstaat namelijk aan dat het in het kader van bezuinigingen geen beleid meer zou gaan voeren op primaire grondstoffen (v. Meurs Juristen, 2003). In vervolg op deze mededeling heeft het kabinet dan ook in mei 2003 besloten tot de afbouw van de regierol van de rijksoverheid in de bouwgrondstoffenvoorziening. Dit betekende dat het Rijk het beleid ten aanzien van tijdige en voldoende voorziening voor bouwgrondstoffen inclusief de bijbehorende taakstellingen zou loslaten en de tijdige voorziening met bouwgrondstoffen zou overlaten aan de markt (Huizinga-Heringa, 2008).

Om een beter beeld te krijgen van de bovenstaande situatie zal eerst een beknopte samenvatting worden gegeven van het Rijksbeleid ten aanzien van bouwgrondstoffenvoorziening voor de bovengenoemde wijzigingen. Vervolgens zal er worden beschreven waarom het toenmalige beleid niet gewenst was. In het tweede deel van de volgende paragraaf zullen de beleidsveranderingen worden beschreven van de periode 2003-2008, hierbij zal vooral aandacht worden besteed aan veranderingen die de duurzaamheid van de sector raken. Deze paragraaf zal worden afgesloten met een uiteenzetting van de verschillende rollen van de overheid in het huidige beleid. Vervolgens zal de derde paragraaf de doelen van de Rijksoverheid in het huidige beleid ten aanzien van een duurzaam ontgrondingen beleid behandelen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een overzicht van de stimuleringsmaatregelen die door de Rijksoverheid zijn ontwikkeld ter bevordering van een duurzame grondstoffenwinning.

### **3.2 Overzicht van het overheidsbeleid ten aanzien van ontgrondingen vanaf de Ontgrondingenwet uit 1965 tot heden**

Het toenmalige beleid vindt zijn oorsprong in de Ontgrondingenwet van 1965. In 1971 is deze Ontgrondingenwet in werking gesteld omdat er behoefte was aan een landelijke regeling voor alle soorten ontgrondingen. Voor de Ontgrondingenwet hadden enkele provincies namelijk afzonderlijke verordeningen. De kern van de Ontgrondingenwet uit 1965 was dat er niet ontgrond mocht worden zonder ontgrondingvergunning. De wet bood verder geen mogelijkheid voor de het Rijk om sturend op te treden in de sector. Wel had de Minister van V&W volgens de wet een eigen verantwoordelijkheid voor de winning van oppervlaktedelfstoffen in rijkswateren (Ike, 2000).

Sinds de wijziging van de ontgrondingenwet in 1996 werd het ontgrondingenbeleid aangestuurd door middel van het structuurschema oppervlaktedelfstoffen(SOD). Het SOD bevatte zoneringskaarten en richtlijnen om richting te geven aan het beleid van bevoegde vergunningsinstanties (Ike, 2000). Het SOD bood de Rijksoverheid een de mogelijkheid om sturend op te treden in de sector. Het SOD gaf namelijk de mogelijkheid tot het aanwijzen van winlocaties en het stellen van taakstellingen . 'Onder een taakstelling wordt verstaan een bestuurlijke afspraak omtrent het winbaar maken van een bepaalde hoeveelheid oppervlaktedelfstof in een bepaalde periode'(eerste SOD, 1996, deel 4, p.26). In praktijk kwam dit erop neer dat de Rijksoverheid op basis van een prognose van de behoefte van een bepaalde oppervlaktedelfstof Provincies de opdracht kon geven tot het winnen van een voorgeschreven hoeveelheid van deze oppervlaktedelfstof in een tijdsperiode. Uiteindelijk zijn deze taakstellingen echter alleen opgesteld voor

beton- en metselzand. De rol van de overheid zag er na de wijzigingen van de Ontgrondingenwet in 1996 als volgt uit. Het ministerie van V&W was eerst verantwoordelijke voor het landelijk beleid ten aanzien van oppervlaktedelfstoffen. Daarnaast was het ministerie van V&W verantwoordelijk voor de vergunningverlening voor ontgrondingen in Rijkswateren. De provincies vertaalden het landelijk beleid naar ruimtelijke ordeningsplannen op het provinciale niveau en waren belangrijke uitvoerder van het oppervlaktegrondstoffenbeleid. Daarnaast waren de provincies het bevoegd gezag voor vergunningverlening voor ontgrondingen op landlocaties. De gemeenten hadden enerzijds direct baat bij ontgrondingen binnen gemeentegrenzen in de vorm van economische ontwikkeling en mogelijke totstandkoming van recreatie en infrastructuur. Anderzijds waren er de lasten in de vorm van landschapsverandering, lawaaioverlast en verkeershinder met als gevolg veel klachten van burgers (1<sup>e</sup> jaarlijks advies commissie Tommel).

Zoals eerder beschreven heeft het Ministerie van V&W haar rol in het beleid van primaire grondstoffen aan banden gelegd uit bezuinigingsoverwegingen. Er was daarnaast ook veel kritiek op het beleid onder de aansturing van het SOD. Er is een commissie opgesteld om advies uit te brengen over de taakverdeling van de provincies alsmede het Rijk (V&W) voor de winning van beton- en metselzand (commissie Tommel). De commissie Tommel adviseerde, in haar eerste jaarlijks advies taakstellingen en frankerend beleid beton- en metselzand, dat de overheid zijn verantwoordelijkheid voor een gegarandeerde voorziening zou moeten intrekken en de markt hier een grotere rol in zou moeten spelen in de toekomst. De commissie Tommel kwam tot dit advies omdat het toenmalige beleid de volgende negatieve effecten tot gevolg had:

De gecreëerde krapte (de taakstelling was 20% kleiner dan de geraamde behoefte) in de taakstelling leidde niet tot een grotere inzet van alternatieven maar zou leiden tot grotere import uit het buitenland. De ontgrondingsbedrijven verkregen in de praktijk niet de zekerheid tot het ontginnen van de hoeveelheden zoals opgelegd aan provincies in de taakstellingen. Dit omdat bij vergunningverlening op grond van de Ontgrondingenwet planologische medewerking benodigd was van de gemeente. De gemeentes stonden vaak negatief tegenover ontgrondingen door maatschappelijke weerstand. De minister van VROM of provincie konden op basis van de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) alsnog aanwijzingen geven aan de gemeente tot wijziging van het bestemmingsplan, alleen stuitte dit vaak op politieke weerstand. Het ministerie van V&W beschikte niet over het machtsmiddel "aanwijzing". Het was de minister van VROM die op basis van de WRO een aanwijzing kon geven. Het was daarom logischer om de primaire verantwoordelijkheid van het bouwgrondstoffenbeleid bij VROM te leggen. (1<sup>e</sup> jaarlijks advies commissie Tommel)

De provincies onderschreven deze bevindingen van de commissie Tommel grotendeels en voegden hier nog enkele punten aan toe. Zo lag de focus van het SOD op kwantitatief beleid. Dit had in de praktijk tot gevolg dat de inzet van zowel overheden als bedrijfsleven lag bij onderlinge discussies of de behoefte raming klopte, de taakstellingen dus niet te hoog of te laag waren en of de taakstellingen haalbaar waren. Dit ging ten koste van kwalitatieve doelstellingen als gebiedsontwikkeling en de ontwikkeling van alternatieven op gangbare bouwgrondstoffen (v. Meurs Juristen, 2003). De kritiek van het bedrijfsleven was vooral gericht op de lange proceduretijden die golden voor het verkrijgen van een vergunning. Daarnaast constateerden zij net als de commissie Tommel dat de Rijksoverheid in veel gevallen niet bereid was om haar gewenste beleid ten aanzien van bouwgrondstoffenwinning af te dwingen op lagere overheden. Met als gevolg dat ontgrondende bedrijven een zekere "schijnzekerheid" hadden op het verkrijgen van vergunningen (v. Meurs Juristen, 2003).

Hieronder zal een beknopte samenvatting volgen van de beleidveranderingen die hebben plaatsgevonden na de aankondiging van het ministerie van V&W dat het geen beleid meer zou gaan voeren op primaire grondstoffen. Hierbij zal vooral worden ingegaan op de veranderingen die effecten kunnen hebben op de duurzaamheid van de grondstoffenvoorziening voor de Nederlandse bouwsector. Voor een volledig overzicht van de beleidsveranderingen sinds 2003 zie bijlage 1.

In 2003 meldt de staatsecretaris van V&W aan de Tweede kamer dat het beleid ten aanzien van tijdige en voldoende voorziening voor bouwgrondstoffen zo spoedig mogelijk beëindigd moet worden. Hiermee doelde de staatsecretaris voornamelijk op de eerder genoemde taakstellingen. Tevens geeft de staatsecretaris een idee van hoe de nieuwe rolverdeling, ten aanzien van de primaire grondstoffen, binnen de overheid eruit zal gaan zien. De rol van het rijk is in de nieuwe situatie vooral gericht op het stellen van een nationaal ruimtelijk kader en het stimuleren van een duurzaam grondstoffenbeleid. Dit ruimtelijk kader valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van VROM en zal worden vastgelegd in de Nota Ruimte. De vergunningverlening voor ontgrondingen zal blijven plaatsvinden op grond van de Ontgrondingenwet en blijft onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van V&W. Ook meldt de staatsecretaris hoe het aspect duurzaamheid in het nieuwe beleid vorm zal krijgen. Zo zal het wegvallen van de rijksregie voor beton- en metselzand ervoor zorgen dat het ontgrondend bedrijfsleven nieuwe wegen moet zoeken om ontgrondingsprojecten te realiseren. Dit zal naar verwachting een grotere druk op de ontwikkeling van alternatieven zoals het (her)gebruik van rest- en afvalstoffen en hernieuwbare grondstoffen geven. Daarnaast zal het bedrijfsleven zich moeten richten op kwalitatief goede en maatschappelijk verantwoorde projecten die in nauw overleg met de betrokken gemeenten worden ontwikkeld. Om de ontwikkeling van alternatieven voor voornamelijk beton- en metselzand te bevorderen wordt, door het ministerie van Verkeer en Waterstaat samen met de provincies, in de periode 2003-2007 een onderzoeksprogramma uitgevoerd van bijna 1 miljoen euro per jaar. Ook wordt aangekondigd dat het bedrijfsleven een stimuleringsfonds ten behoeve van duurzame grondstoffenvoorziening heeft voorgesteld (Schultz van Haegen-Maas Geesteranus, 2003).

In 2004 wordt het ruimtelijk kader voor de grondstoffenvoorziening opgenomen in de Nota ruimte. Ook in het ontwerp van de PKB "ruimte voor de rivier" wordt rekening gehouden met het vrijkomen van bouwgrondstoffen zodat nieuwe winlocaties mogelijk worden. De voorziening van bouwgrondstoffen onder marktwerking heeft nog niet het gewenste effect. Door het wegvallen van de taakstellingen voor de provincies en de regelgeving van de Ontgrondingenwet en andere wetten is het moeilijk nieuwe ontgrondingsprojecten te verwezenlijken. Het aanbod blijft dan ook achter bij de vraag, echter de import kan voorlopig in dit tekort blijven voorzien. De oplossingsrichtingen voor het probleem in de grondstoffenvoorziening zijn divers. Zo is het wenselijk om de Ontgrondingenwet te wijzigen, dat wil zeggen afschaffen en onder brengen bij andere wetgeving of het versterken van de wet. Aan de andere kant moeten de grote overgangslocaties Geertjesgolf en Over de Maas door gaan in de geplande omvang. Deze overgangslocaties zijn aangewezen om na het wegvallen van de rijksregie te zorgen dat er genoeg bouwgrondstoffen gewonnen kunnen worden totdat de markt naar behoeven functioneert. De minister van V&W heeft aangegeven dat ondanks het wegvallen van de regierol van het Rijk de taakstelling zoals vastgesteld voor 1998-2008 uitgevoerd dienen te worden. Dit is nodig om het bedrijfsleven een overgangsperiode te geven om eerder gemaakte investeringen onder het oude beleid terug te verdienen en om nieuwe winlocaties te ontwikkelen. Waar in 2003 geen informatie werd gegeven over hoe de tijdige en voldoende voorziening van grondstoffen er onder het nieuwe beleid uit zal zien is in 2004 vrijwel niks

vermeld over hoe de overige duurzaamheidsaspecten van de sector zullen worden gewaarborgd onder het nieuwe beleid (Peijs, 2004).

In 2006 is de Nota Ruimte door de Eerste kamer aangenomen en als deel 4 van kracht geworden. De minister van V&W meldt ook dat een onderzoek naar de intrekking van de Ontgrondingenwet is afgerond. De conclusies van dit onderzoek zijn dat het intrekken van de Ontgrondingenwet niet zonder meer zal kunnen gebeuren. Het voorstel is om de bepalingen uit de Ontgrondingenwet onder te brengen in de toekomstige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht(Wabo) en in de toekomstige Waterwet. Het onderzoek naar alternatieven voor voornamelijk beton- en metselzand dat is opgestart in 2004 is met ingang van het jaar 2006 stopgezet. De eerste reden hiervoor is volgens de minister van V&W dat het onderzoek niet meer aansluit bij de ontwikkelingen van het grondstoffenbeleid die nu zijn gericht op gebiedsontwikkeling. Een ander reden is dat de inzet van alternatieven niet meer afhankelijk is van beschikbare technische kennis, maar bij het gebruik ervan door marktpartijen (Peijs, 2006). De nieuwe manier om het gebruik van alternatieven te stimuleren zijn de milieuspecificaties in het kader van het programma Duurzaam Inkopen van SenterNovem. Deze milieuspecificaties zijn vastgelegd in handleidingen die bedrijven kunnen gebruiken om de duurzaamheid van hun bedrijfsvoering te vergroten. De criteria die hierbij worden gebruikt zijn opgesteld door het ministerie van VROM en de gezamenlijke overheden. De overheid gebruikt deze criteria voor de verschillende productgroepen die zij inkoop (www.senternovem.nl).

In februari 2008 is een *wijziging van de Ontgrondingenwet* in werking getreden. Met deze wetwijziging is een einde gekomen aan de plansystematiek en de formele regierol van de overheid. Dit betekent dat er in de toekomst dan ook geen nieuw SOD meer zal worden uitgebracht. De kern van de Ontgrondingenwet blijft echter onveranderd namelijk het toestemmingsvereiste voor ontgrondingen. De wetwijziging heeft betrekking op versoepeling van de coördinatieregeling voor vergunningsprocedures en er is de mogelijkheid opgenomen om algemene regels te stellen voor ontgrondingen van kleine aard, als substituut voor vergunningen. De belangenafweging in het kader van de Ontgrondingenwet dient beperkt te worden tot die belangen die niet in andere wettelijke kaders worden afgewogen. Het bestemmingsplan is onder de Wet ruimtelijke ordening leidend geworden wat betreft de locatiekeuze en de toekomstige bestemming. De Ontgrondingenwet is dus niet meer leidend maar in feite een technische detaillering van zaken die zijn onderbelicht in andere vigerende regelgeving. Een vergelijking met een bouw- of aanlegvergunning in aanvulling op het bestemmingsplan is hier op zijn plaats.

Volgens de staatsecretaris van V&W is de binnenlandse zandproductie gestabiliseerd op 2/3 van de behoefte, maar de verwachting is dat deze productie in de toekomst zal stijgen. De taakstellingen voor de periode 1998-2008 die moesten zorgen voor een soepele overgang voor het ontgrondend bedrijfsleven naar het nieuwe beleid blijven gehandhaafd. Verder meldt de staatsecretaris in 2008 dat de overgangslocaties Geertjesgolf en Over de Maas niet naar verwachting verlopen. Project Over de Maas heeft voldoende voortgang al loopt het minder snel dan gehoopt. Voor het project Geertjesgolf is de besluitvorming in 2008 nog niet is afgerond (Huizinga-Heringa, 2008). De overgangslocaties moeten ervoor zorgen dat de binnenlandse productie van beton- en metselzand op peil blijft gedurende de tijd die het ontgrondend bedrijfsleven nodig heeft om zich aan te passen aan de nieuwe situatie. Onder de oude situatie waren zij namelijk vrijwel verzekerd van voldoende winlocaties omdat de provincies aan hun taakstellingen moesten voldoen.

Zoals duidelijk wordt uit het bovenstaande neemt de duurzaamheid van de voorziening van grondstoffen voor de Nederlandse bouwsector een steeds kleinere plaats in, in het ontgrondingenbeleid. Dit is af te leiden aan het feit dat er elk jaar minder aandacht aan dit onderwerp wordt besteed in de rapportage van V&W aan de Tweede kamer. Daarnaast is een van de aspecten van een duurzame grondstoffenvoorziening, namelijk het garanderen van een tijdige en voldoende voorziening van grondstoffen geheel uit het overheidsbeleid geschrapt.

Met de inwerkingtreding van de wijzigingen van de Ontgrondingenwet in februari 2008 is officieel een einde gekomen aan de regierol van de overheid ten aanzien van de bouwgrondstoffenvoorziening zoals deze was vastgelegd in het structuurschema oppervlaktedelfstoffen. Naast deze wijziging zijn er nog enkele besluiten in werking getreden die invloed hebben op de duurzaamheid van bouwgrondstoffenbeleid in Nederland. Wat deze invloed is zal hieronder worden beschreven.

Het eerste besluit dat zal worden toegelicht is de wijziging van het *Besluit milieu effect rapportage* (m.e.r.) op 26 september 2006. Deze wijziging houdt in dat voor ontgrondingen op de Noordzee met een oppervlakte vanaf 500 ha of waar meer dan 10 miljoen kubieke meter wordt gewonnen de m.e.r.-plicht geldt. Deze m.e.r.-plicht geldt ook wanneer meerdere winplaatsen gezamenlijk de bovengenoemde limieten bereiken (Emond, 2010). Voor winningen op land geldt een m.e.r.-plicht voor ontgrondingen die een oppervlakte boven de 25 ha bereiken (Staatsblad 2011-102).

Een ander besluit dat invloed heeft op het Nederlandse bouwgrondstoffenbeleid is het *Besluit bodemkwaliteit* (Bbk). In 2008 heeft het Bbk het Bouwgrondstoffenbesluit vervangen. Het Bbk stelt milieuhygiënische voorwaarden aan de toepassing van bouwstoffen, grond en baggerspecie ter bescherming van de bodem en het oppervlaktewater. Een belangrijk punt waarin het Bbk de ontgrondingenwet moet aanvullen is het hergebruik van bouwafval. Het Bbk stelt randvoorwaarden aan de toepassingsmogelijkheden van steenachtige materialen zoals beton, asfalt en bakstenen. Op deze manier kan beoordeeld worden of bouwafval in de vorm van deze steenachtige materialen geschikt is als alternatieve bouwgrondstof. Daarnaast zorgt het Bbk ervoor dat wanneer bouwstoffen niet worden gebruikt in “nuttige” werken zoals gebouwen, wegen en bruggen, ze worden gerekend tot afvalstoffen. Dit maakt het hergebruik van bouwstoffen in de vorm van bouwafval financieel aantrekkelijker. Bovendien biedt het Bbk mogelijkheden voor het hergebruik van grond en baggerspecie wanneer er bodembeleid wordt ontwikkeld voor een groter gebied ([www.senternovem.nl](http://www.senternovem.nl)).

*De huidige rolverdeling* binnen de overheid ten aanzien van de bouwgrondstoffenvoorziening ziet samengevat als volgt uit. Het vaststellen van een nationaal ruimtelijk kader voor de winning van oppervlaktedelfstoffen en duurzaam grondstoffenbeleid valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van VROM (als onderdeel van de Nota Ruimte). De Minister van EZ is verantwoordelijk voor een goede marktwerking in de sector. De Minister van V&W blijft verantwoordelijk voor de Ontgrondingenwet. De provincies zijn vergunningverlener voor winlocaties op land. De meeste provincies doen dit door in een Beleidsnota vast te leggen hoe zij hun bevoegdheden op basis van de Ontgrondingenwet en Wet ruimtelijke ordening zullen gebruiken ten aanzien van ontgrondingen. Voor het verlenen voor vergunningen voor ontgrondingen in rijkswateren op basis van Besluit ontgrondingen in Rijkswateren is Rijkswaterstaat het bevoegde gezag (Nota Ruimte). Er kan dus worden gesteld dat het kwantitatieve beleid onder de taakstellingen uit het Structuurschema oppervlaktedelfstoffen is gewijzigd naar een kwalitatief beleid op basis van vergunningverlening.



Tot slot moet nog worden opgemerkt dat het voornemen om de Ontgrondingenwet aan te passen na de parlementaire behandeling van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht(Wabo) en de Waterwet nog niet is uitgevoerd. Er zijn vooralsnog ook geen bepalingen van de Ontgrondingenwet overgeheveld naar de inmiddels inwerking getreden Wabo en Waterwet.

### **3.3 Doelen van de rijksoverheid ten aanzien van de grondstofwinning voor de bouwsector.**

In deze paragraaf zullen de doelen van de overheid ten aanzien van de grondstofwinning voor de bouwsector worden behandeld. Er zal worden beschreven hoe deze doelen in verhouding staan met een duurzame grondstofvoorziening voor de Nederlandse bouwsector zoals deze is behandeld in het eerste hoofdstuk.

De doelen die de Nederlandse overheid zichzelf stelt ten aanzien van bouwgrondstoffenvoorziening staan beschreven in de Nota Ruimte. De Nota Ruimte is geschreven in 2004 en in twee jaar later in werking getreden. De doelen ten aanzien van de bouwgrondstoffenvoorziening beschreven in de Nota Ruimte zijn als volgt:

- Zuinig en hoogwaardig gebruik van bouwgrondstoffen.
- Maximale inzet van alternatieve materialen zoals secundaire grondstoffen en vernieuwbare grondstoffen zoals hout.
- Winning binnen Nederland heeft de voorkeur. Op deze manier wordt afwenteling van ruimtelijke problemen op het buitenland voorkomen. Tevens worden milieuproblemen zoals transporthinder en extra energiegebruik veroorzaakt door lange transportafstanden beperkt.
- De Rijksoverheid en lagere overheden vervullen voor de bovengenoemde punten een voorbeeldfunctie.
- De winning van bouwgrondstoffen wordt aan de markt overgelaten.
- Onnodige marktbelemmeringen in beleid en regelgeving worden weggenomen voor zover dat mogelijk is.

De algemene doelstelling van het beleid ten aanzien van de bouwgrondstoffenvoorziening wordt beschreven als “ het stimuleren van de winning van deze stoffen in Nederland op een maatschappelijk aanvaardbare wijze” (Nota Ruimte).

Als eerste zal de bovengenoemde algemene doelstelling behandeld worden. Wat is grondstofwinning op maatschappelijk aanvaardbare wijze? Dit is een vraag die niet met de informatie uit de Nota Ruimte beantwoord kan worden. Er wordt namelijk geen enkel criteria gegeven voor wat onder een maatschappelijk verantwoorde winning wordt verstaan. Het zal dus aan de vergunningverlenende overheden zijn om dit in te vullen. Wat wel duidelijk wordt is dat het beleid onder de Nota Ruimte is gericht op het beperken van de gevolgen van de grondstofvoorziening voor de maatschappij. De doelstelling zoals die onder het oude beleid was om te voorzien in tijdig en voldoende beschikbaar komen van grondstoffen voor de Nederlandse bouwsector valt niet meer onder het huidige beleid. Dit betekent dat er onder het huidige beleid geen aandacht wordt besteed aan dit aspect van een duurzame grondstofwinning. Twee van de doelstellingen uit de Nota Ruimte zijn echter wel enigszins te verengingen met dit aspect. Zuinig en hoogwaardig gebruik van grondstoffen en een maximale inzet van alternatieve

bouwstoffen kunnen namelijk lijden tot een verlenging van de beschikbaarheid van de primaire bouwgrondstoffen die in Nederland gewonnen kunnen worden. Deze doelstelling hebben daarentegen geen effect op de waarborging van voldoende bouwgrondstoffen voor toekomstige generaties.

De doelstelling om *zoveel mogelijk bouwgrondstoffen te winnen binnen de Nederlandse grenzen* lijkt goed beargumenteerd. De moeilijkheid ligt echter in het combineren van deze doelstelling met de doelstelling om te ontgronden op maatschappelijk verantwoorde wijze. Het intensieve ruimtegebruik in Nederland en de regionale schaarste van bepaalde bouwgrondstoffen maken het vinden van geschikte locaties moeilijk. Tevens is er de publieke weerstand tegen ontgroningen doordat het publiek alleen de nadelen ervaart. De voordelen worden niet ondervonden omdat burgers over het algemeen geen directe baten hebben bij ontgroningen. Dit heeft meerdere oorzaken waaronder het kleine deel van de huizenprijs die wordt bepaald door de bouwgrondstoffen, de lange tijdsperiode voordat het ontgronde gebied weer gebruikt kan worden voor andere doeleinden en de omdat de gemiddelde burger de baten die hij/zij ondervindt van bijvoorbeeld water- en infrastructuurwerken niet in relatie zal brengen met de benodigde hoeveelheden bouwgrondstoffen. De oplossing die de overheid aandraagt om dit probleem op te lossen zijn multifunctionele projecten waarbij de ontgroning bijvoorbeeld deel uit maakt van de ontwikkeling van natuur- en recreatiegebieden. Het moeten projecten zijn waarbij de ruimtelijke kwaliteit wordt vergroot.

De doelstelling om *de winning van bouwgrondstoffen aan de markt over te laten* lijkt in eerste instantie niet logischerwijs te verenigen met een duurzaam grondstoffenbeleid. Dit komt omdat ontgrondend bedrijf of afnemer van bouwgrondstoffen uit marktoverwegingen altijd zal kiezen voor een alternatief dat het hoogst scoort op een afweging tussen kosten en baten. Voor de afnemer betekent dit dat hij zal kiezen voor de leverancier die de bouwgrondstoffen levert voor de laagste prijs. Voor het ontgrondend bedrijf betekent dit dat de grondstoffen voor de laagst mogelijke prijs geleverd moeten worden om afnemers te vinden. Het probleem is dat het winnen van bouwgrondstoffen op een zogenaamde duurzame wijze veelal duurder is dan het winnen op conventionele wijze. De eerder genoemde commissie Tommel constateert dan ook dat vanwege marktomstandigheden de financiering voor de gewilde multifunctionele projecten een probleem vormt. De financiering voor de gebiedsontwikkeling die samen moet gaan met de ontgroning wordt gelegd bij de grondstoffenwinning. Dit maakt dat de kosten van de te winnen grondstof hoger worden en de aantrekkelijkheid tot ontgronden kleiner. Als financieringsbron voor multifunctionele projecten is naast privaat geld dan ook publiek geld gewenst (7<sup>e</sup> jaarlijks advies Tommel).

De doelstelling om *Onnodige marktbelemmeringen in beleid en regelgeving weg te nemen* lijkt niet direct gevolgen te hebben voor een duurzame bouwgrondstoffenvoorziening. Wanneer de winning van grondstoffen wordt overgelaten aan de markt is echter wel gewenst om onnodige belemmeringen weg te nemen voor het goed functioneren van deze markt. De markt wordt namelijk geacht om te voorzien in voldoende bouwgrondstoffen voor de Nederlandse bouwsector. Marktbelemmeringen waarbij de overheid een rol kan spelen in de oplossing zijn: onduidelijkheden voor initiatiefnemer van ontgroningen hoe de samenwerking tussen hen en de verschillende betrokken overheden moet worden vormgegeven en onduidelijkheden over de toetsing van vergunningsaanvragen bij provincies doordat zij de kwaliteitseisen verschillend invullen. Om deze onduidelijkheden op te lossen is een juridisch kader gewenst waarin de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende overheden helder worden gemaakt. Zo kan een uniforme procedure worden ontwikkeld die de samenwerking tussen de initiatiefnemer en de betrokken overheden vorm geeft. Er dient hiervoor zowel op rijksniveau als op regionaal niveau een verantwoorde actor te zijn (7<sup>e</sup> advies Tommel).

Een ander punt dat door het bedrijfsleven als marktbelemmering kan worden ervaren zijn de restricties die voor ontgrondingen gelden in natuurgebieden zoals de Natura-2000-gebieden. Er wordt vaak gewezen op de mogelijkheden om door middel van ontgrondingen juist gewenste natuur te creëren. Alleen de huidige regelgeving biedt hier vrijwel geen ruimte voor. Op dit punt zal verder worden ingegaan in het vierde hoofdstuk van dit onderzoek.

### **3.4 Stimuleringsmaatregelen van de rijksoverheid met het oog op een duurzame grondstoffenwinning:**

Dat de rol van de Rijksoverheid in de ontgrondingensector sterk is afgenomen is duidelijk geworden uit de voorgaande deel van dit hoofdstuk. Om dit te verduidelijken: Het ontwerp 2<sup>e</sup> Structuurschema oppervlaktedelfstoffen kende zo'n 280 pagina's terwijl de paragraaf bouwgrondstoffenvoorziening in de Nota Ruimte slechts uit 4 pagina's bestaat. De doelen die het rijk zich stelt ten aanzien van de bouwgrondstoffenvoorziening in deze twee beleidsdocumenten vertonen echter grote overlap (met uitzondering van het scheppen van voldoende winmogelijkheden als taak van de rijksoverheid onder het SOD). Het grote verschil is te vinden in de uitwerking en specificering van de doelstellingen die in het SOD veel uitgebreider was. Daarnaast werd in het SOD ook de stap gemaakt naar de uitvoering, hoe gaan de doelstellingen daadwerkelijk verwezenlijkt worden. Natuurlijk sluit dit laatste verschil aan bij het voornemen uit de Nota Ruimte om de winning van bouwgrondstoffen over te laten aan de markt.

Er zijn echter wel mogelijkheden om, ook onder marktcondities en zonder een structuurschema, een duurzame ontwikkeling van de bouwgrondstoffensector te stimuleren vanuit de rijksoverheid. Hierin kunnen de volgende stimuleringsmaatregelen worden onderscheiden:

- Planvorming
- Financiële prikkels
- Regelgeving (juridisch)
- Voorbeeldprojecten
- Onderzoek (kennisoverdracht)

(Voogd, 1995)

Onder het huidige overheidsbeleid wordt vrijwel alleen gebruik gemaakt van *regelgeving* in deze context. Hierbij kan nog de kanttekening gemaakt worden dat de regelgeving meer is toegespitst op het bemoeilijken van nieuwe ontgrondinglocaties die slecht scoren op duurzaamheidscriteria dan het daadwerkelijk stimuleren van duurzame winningen. Voorbeelden van regelgeving die positief effect hebben op de duurzame ontwikkeling van de bouwgrondstoffensector zijn er voornamelijk aan de voorzieningskant. Zo draagt het Besluit bodemkwaliteit zorg voor het hergebruik van bouw en slooafval, wat op zijn beurt de behoefte aan primaire grondstoffen beperkt. Een ander voorbeeld is een besluit van de staatssecretaris voor Verkeer en Waterstaat om de winning van beton- en metselzand te faciliteren via een vergunningvoorwaarde in de vergunning voor ophoogzandwinning ten behoeve van de Tweede Maasvlakte (Commissie Tommel, 2008).

Er worden echter veel stimuleringsmaatregelen nog niet of niet meer benut onder het huidige beleid. Zo liggen er kansen voor de *planvorming* naar aanleiding van de bevindingen uit het rapport "Samen werken

met water” van de Deltacommissie. Deze kansen hebben betrekking op het combineren van rivierversmalling en het creëren waterberging met het winnen van grind en beton- en metselzand. Tevens zijn er mogelijkheden om de winning van suppletiezand (ophoogzand wat wordt gebruikt ter versteviging van de kust) op zee te combineren met de winning van beton- en metselzand. Op deze manier kunnen maatschappelijk aanvaardbare mogelijkheden voor ontgroningen worden geschapen door verschillende functies te combineren.

*Financiële prikkels* lijken logischerwijs niet te passen binnen het huidige overheidsbeleid omdat het is ontstaan vanuit bezuinigingsoverwegingen en bovendien de marktwerking zou kunnen verstoren.

*Voorbeeldprojecten* zouden kunnen bijdragen aan een duurzame ontwikkeling binnen de grondstoffenvoorziening onder marktcondities. Het uitvoeren van ontgroningprojecten (die als voorbeeldprojecten kunnen worden aangemerkt) door de Rijksoverheid lijkt niet te passen binnen het huidige beleid. De uitvoering van de bouwgrondstoffenvoorziening wordt namelijk overgelaten aan de markt. Er liggen echter wel degelijk kansen bij het realiseren van bouwprojecten waar gebruik gemaakt zou kunnen worden van alternatieve bouwgrondstoffen. De commissie Tommel wijst er in 2007 dan ook op dat de rol van de rijksoverheid, als grootste bouwer, cruciaal is om *een trendbreuk* te bewerkstelligen in het gebruik van alternatieve bouwgrondstoffen. Door het gebruik van alternatieve bouwstoffen wordt de vraag naar gangbare bouwstoffen zoals grind en beton- en metselzand beperkt. Op deze manier worden zowel de negatieve effecten van ontgroningen op de omgeving beperkt als voldoende voorziening van bouwgrondstoffen bevorderd.

In het bijzonder de stimuleringsmaatregel *onderzoek* wordt onder het huidige beleid veel minder benut vergeleken met het beleid onder het SOD. In het SOD was voorlichting en kennisoverdracht een belangrijk instrument ter bevordering van een duurzame ontwikkeling van de sector. In dit kader zijn in het verleden veel onderzoeken verricht, in opdracht van het Ministerie van Verkeer Waterstaat. Daarnaast waren er ook programma's ter bevordering van het gebruik van alternatieve bouwgrondstoffen zoals het PIA (implementatie Alternatieven beton- en metselzand) en het VIBO (V&W en Interprovinciaal overleg Bouwgrondstoffenonderzoek). Deze programma's zijn beide stopgezet in het kader van het afbreken van de regierol van de Rijksoverheid in de bouwgrondstoffenvoorziening.

Om een beeld te geven van de mogelijkheden die dergelijk onderzoek biedt om de duurzame ontwikkeling binnen de bouwgrondstoffensector te bevorderen zullen enkele onderzoeken binnen de *Publicatiereeks Grondstoffen* worden belicht. In de Publicatiereeks Grondstoffen werden talrijke onderzoeken op het gebied van de bouwgrondstoffenvoorziening gepubliceerd (Deze onderzoeken werden uitgevoerd in opdracht van Dienst Weg- en Waterbouwkunde van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat). Zo zijn er in de periode 1995 t/m 2005 ongeveer 69 publicaties uitgebracht met betrekking op een duurzame ontwikkeling van de Nederlandse bouwgrondstoffenvoorziening. De onderwerpen van deze publicaties varieerden van de toepassing van vervuild baggerspecie als ophoogmiddel tot aan de energie-extensivering in de bouwgrondstoffenwinning. Er zijn na 2005 helaas geen publicaties meer verschenen in deze reeks. Hiermee is een belangrijke motor ten aanzien van de verduurzaming van de sector stilgevallen.

Een voorbeeld van een studie die is gepubliceerd in deze reeks is er één naar de mogelijkheden om bij bestaande zandwinnings onder de vergunde diepte beton- en metselzand te winnen. De aanleiding van het onderzoek was het teruglopende binnenlandse aanbod van zand en grind voor industriële toepassingen. Dit

werd veroorzaakt doordat naar aanleiding van nieuwe milieuwetgeving en publieke weerstand steeds minder geschikte winlocaties zijn te vinden. Uit het onderzoek komt naar voren op dat meer dan de helft van de onderzochte locaties (bestaande winputten) beneden de vergunde winddiepte nog aanzienlijke voorraden beton- en metselzand aanwezig waren. Ook technisch gezien bleek dat deze vorm van diepwinning goed haalbaar was. Dat deze *diepwinningen* in de praktijk nog niet hadden plaatsgevonden had te maken met de verwachte problemen die hiermee gepaard gaan. Problemen zoals het mogelijk doorsnijden van watervoerende pakketten voor de drinkvoorziening, mogelijke aanwezigheid van vervuild bodemslib in de bestaande winplas, mogelijkheid tot taludinstabiliteit en onvoldoende operationele ervaring. De eerste drie bleken uit het onderzoek zeer waarschijnlijk zonder veel moeilijkheden te voorkomen kunnen worden maar langdurige monitoring van een locatie waar een dieptewinning daadwerkelijk tot uitvoering komt blijkt gewenst. Concluderend kan worden gesteld dat dieptewinning een belangrijke bijdrage kan leveren aan het binnenlandse aanbod van beton en metselzand. Bovendien kan dit zonder de realisering van nieuwe winlocaties met alle gevolgen van dien (v. Heijst, 2001).

Een andere studie is gedaan naar *maaiveldverlaging bij nieuwe projecten* (bijv. woningbouw en natuuraanleg) om zo de winning van oppervlaktedelfstoffen mogelijk te maken. Door het verlagen van het maaiveld tot aan het niveau van de gewenste grondwaterstand voor de geplande gebruiksfunctie van het gebied kunnen oppervlaktedelfstoffen vrijkomen. Op deze manier zou grondstofwinning kunnen bijdragen aan het bouwrijpmaken, bekostigen van gebiedsinrichting en zijn er bovendien minder primaire winning uit ander locaties nodig. Uit het onderzoek komt naar voren dat de bijdrage die maaiveldverlaging kan leveren in het aanbod van beton- en metselzand echter niet significant is. Maaiveldverlaging kan vooral als een alternatief voor primaire ontgroningen op landlocaties voor de winning van ophoogzand worden gezien. Zo zouden in zuid en oost Nederland toekomstige primaire ontgroningen in vorm van winplassen kunnen worden vervangen door maaiveldverlagingen. Wel wordt er aangegeven dat de daadwerkelijke realisatie van een groot deel van de mogelijke opbrengsten naar waarschijnlijkheid niet zal plaatsvinden (Dubelaar, 2001).

Ook is er bijvoorbeeld een studie verricht naar de mogelijkheden voor de realisatie van de ecologische hoofdstructuur (EHS) door middel van ontgroningen en delfstofwinning. Op deze manier zouden er meer locaties beschikbaar komen voor de winning van oppervlaktedelfstoffen en zouden de opbrengsten hiervan de ontwikkeling van natuur (deels) kunnen bekostigen. Uit het onderzoek komt naar voren dat er veel mogelijkheden zijn waar bouwgrondstoffenwinning bij kan dragen aan natuurontwikkeling en vice versa. Het voordeel voor natuurontwikkeling is te vinden in de financiële voordelen en dat sommige natuurdoeleinden enkel kunnen worden behaald door afgraving. De voordelen voor de ontgrondingsindustrie is voornamelijk toe te schrijven aan het vergroten van draagvlak voor hun projecten. Bovendien is er veel overlap tussen de toentertijd te verwezenlijken EHS en bouwgrondstoffenwinning namelijk zo'n 160.000 ha. Er zijn ook moeilijkheden. Zo zijn veel van de gebieden ook onderhevig aan regelgeving die vergunningverlening voor ontgroningen bemoeilijkt, voorbeelden zijn de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden, Nationale parken en Hotspots archeologie, aardkunde en cultuurhistorie. Daarnaast blijkt onbekendheid tussen betrokken partijen van elkaar en elkaars instanties vaak een probleem bij het komen tot overeenstemming (Fontein, 2003).

Er is voor het toelichten van deze onderzoeken gekozen om te laten zien hoe onderzoek zou kunnen bijdragen aan het verwezenlijken van de doelen, met betrekking tot de bouwgrondstoffenvoorziening, voortkomend uit de Nota Ruimte. Er werd in deze publicaties onderzocht wat de mogelijkheden zijn om

meer bouwgrondstoffen te winnen binnen de Nederlandse grenzen op een maatschappelijk verantwoorde manier. Dergelijk onderzoek wordt onder het huidige beleid niet meer aangestuurd en daarmee blijven kansen liggen voor een duurzame ontwikkeling binnen de sector. Veel onderzoek is stopgezet zonder dat het noodzakelijke implementatietraject is uitgevoerd (Commissie Tommel, 2007). Het is de vraag of het bedrijfsleven dergelijk onderzoek zal willen financieren omdat het vooraf niet zeker is of het daadwerkelijk voordelen zal bieden. Ook is een met het stopzetten van de onderzoeksprogramma's een belangrijke informatiebron verloren gegaan. Een informatiebron die niet alleen door het ontgrondend bedrijfsleven kon worden aangesproken maar ook door de verschillende overheden bij het ontwikkelen van beleid en ruimtelijke plannen.

### **3.5 Resumé**

Uit dit hoofdstuk is gebleken dat de rol van het Rijk in de bouwgrondstoffenvoorziening aanzienlijk is afgenomen na wijzigingen in het beleid vanaf 2003. Hoewel een duurzame bouwgrondstoffenvoorziening nog steeds als de drijfveer van het huidige beleid kan worden beschouwd is op dit punt wel degelijk over achteruitgang te spreken. Achteruitgang in vergelijking met het beleid onder het SOD welteverstaan. De waarborging van een duurzame ontwikkeling wordt onder het huidige beleid overgelaten aan lagere overheden en de markt. Zo is het aan provincies en gemeente om plaats te bieden aan de bouwgrondstoffenvoorziening in hun ruimtelijk beleid. En is het ontwikkelen van nieuwe winlocaties de verantwoordelijkheid van het ontgrondend bedrijfsleven. De leidraad vanuit de rijksoverheid die zij hierbij kunnen gebruiken zijn enkele pagina's uit de Nota Ruimte. Omdat de Rijksoverheid het onder het SOD als haar taak zag om zorg te dragen voor een voldoende voorziening van bouwgrondstoffen voor de Nederlandse bouwsector, werd aan duurzaamheid veel meer aandacht geschonken. Duurzaamheid was belangrijk om de voorziening van bouwgrondstoffen waar te borgen. Zo stond het hergebruik van afvalstoffen en het zoeken naar duurzame alternatieven voor gangbare bouwgrondstoffen centraal om de vraag naar primaire bouwgrondstoffen te verminderen. Daarnaast is veel aandacht besteed aan het vinden van manieren om ontgrondingen zo goed mogelijk in te laten passen in de omgeving, om op deze manier te kunnen voorzien in de vraag naar primaire grondstoffen. Onderzoek naar dergelijke punten werd van belang geacht omdat de verantwoordelijkheid voor bouwgrondstoffenvoorziening bij het Rijk zelf lag. Tegenwoordig is onderzoek aangestuurd vanuit de Rijksoverheid stopgezet en is veel opgedane kennis uit het verleden niet tot uitvoering gebracht. In het volgende hoofdstuk zal worden onderzocht hoe het ontgrondend bedrijfsleven en de lagere overheden deze verantwoordelijkheden die eerder bij het Rijk lagen op zich hebben genomen.

### **Bronvermelding:**

Commissie Taakstellingen en flankerend beleid Beton- en metselzandvoorziening(2002) Eerste jaarlijks advies

Commissie Taakstellingen en flankerend beleid Beton- en metselzandvoorziening(2007) Zesde jaarlijks advies

Commissie Taakstellingen en flankerend beleid Beton- en metselzandvoorziening(2008) Zevende jaarlijks advies

Deltacommissie

<http://www.deltacommissie.com/doc/2008-09-03%20Advies%20Deltacommissie.pdf> (bezocht op 23-03-2011)

Dubelaar, C. et al(2001)" *Maaiveldverlaging en winning van oppervlakedelfstoffen.*" Publicatiereeks Grondstoffen 2001 nr. 9

Emond, H.(2010)"*Vergunning voor het winnen van zand op de Noordzee voor het aanleggen van de Zandmotor Delflandse kust*" Beschikking namens de minister van Verkeer en Waterstaat op 21-09-2010

Fontein, W. et al(2003)"*Groen ontgronden, realisatie EHS en robuuste verbindingen door middel van ontgroningen voor delfstofwinning.*" Publicatiereeks Grondstoffen 2003 nr. 17

Heijst, M. van. en S., Modder(2001)"*Haalbaarheidsstudie Diepwinning Beton- en Metselzand.*" Publicatiereeks Grondstoffen 2001 nr. 13

Huizinga-Heringa, J.(2008)"*Derde voortgangsrapportage afbouw regio rol bouwgrondstoffen.*" *Brief van de staatsecretaris van V&W aan de voorzitter van de Tweede kamer der Staten-Generaal op 03-07-2008*

Ike, P.(2000)*De planning van ontgroningen.* Proefschrift: Rijksuniversiteit Groningen

Marktwerking bouwgrondstoffen Symposium 19-06-2003, Woerden: van Meurs Juristen

Ministerie van Verkeer en Waterstaat(1996) *Eerste Structuurschema Oppervlakedelfstoffen, PKB Deel 4*

Ministerie van Verkeer en Waterstaat(2001) *Tweede Structuurschema Oppervlakedelfstoffen, PKB Deel 1*

Nota Ruimte Deel 4(2006) <http://notaruimteonline.vrom.nl/0204080100.html> (bezocht op 10-11-2010)

Peijs, C.(2004)"*Vaststelling van de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2005.*" *Brief van de minster van V&W aan de voorzitter van de Tweede kamer der Staten-Generaal op 08-11-2004* Kamerstukken 29 800 XII, nr. 9

Peijs, C.(2006) "Tweede voortgangsrapportage afbouw regierol bouwgrondstoffen." *Brief van de minster van V&W aan de voorzitter van de Tweede kamer der Staten-Generaal op 26-09-2006* kamerstukken, 30 800 XII, nr. 4

Schultz van Haegen-Maas Geesteranus, M.(2003) "Vastelling van de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2003." *Brief van de minster van V&W aan de voorzitter van de Tweede kamer der Staten-Generaal op 23-05-2003* Kamerstukken 28 600 XII, nr. 114

Senternovem

[http://www.senternovem.nl/Bodemplus/bodembeheer/Besluit\\_bodemkwaliteit/grond\\_en\\_bagger/index.html](http://www.senternovem.nl/Bodemplus/bodembeheer/Besluit_bodemkwaliteit/grond_en_bagger/index.html)

(Bezocht op 09-11-2010)

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2011) *Besluit van 21 februari 2011 tot wijziging van het Besluit milieueffectrapportage en het Besluit omgevingsrecht (reparatie en modernisering milieueffectrapportage)*

Voogd, H.(1995)*Methodologie van ruimtelijke planning*. Continho: Bussum.



## Hoofdstuk 4: Gevolgen van het Rijksbeleid

### 4.1 Inleiding

Uit het voorgaande hoofdstuk is duidelijk geworden dat de overheid onder het nieuwe beleid minder mogelijkheden heeft dan wel benut om de duurzaamheid van de sector veilig te stellen. Tevens is duidelijk geworden dat de overheid wel degelijk als doel heeft om tot een verduurzaming van de sector te komen. Deze twee bevindingen lijken tegenstrijdig en daarom zal in dit hoofdstuk onderzocht worden of de invloed van de Nederlandse overheid de gewenste effecten heeft op de duurzaamheid van de grondstoffenwinning voor de bouwsector. Dit zal gebeuren aan de hand van de doelen die het ministerie van VROM heeft opgesteld in de Nota Ruimte. Bij deze doelen heeft duurzaamheid, en dan met name een duurzame gebiedsontwikkeling die gepaard dient te gaan met de winning van bouwgrondstoffen, een belangrijke rol. Tevens zal er gekeken worden naar de, in het tweede hoofdstuk van dit onderzoek beschreven, criteria voor een duurzame grondstoffenwinning voor de Nederlandse bouwsector. Namelijk ten eerste of de gevolgen van de grondstofwinning voor de omgeving worden beperkt of tot positieve gevolgen worden gemaakt. Ten tweede of de beschikbaarheid van bouwgrondstoffen gewaarborgd wordt, nu en in de toekomst.

In het eerste deel van dit hoofdstuk staat de doorwerking het rijksbeleid centraal. Er wordt begonnen met de bouwgrondstoffentoets, het enige instrument dat in het huidige beleid de beschikbare voorkomens van bouwgrondstoffen kan veiligstellen. Vervolgens wordt de doorwerking van het overheidsbeleid naar lagere overheden behandeld. Daarnaast zal dit ook worden gedaan voor de doorwerking van het overheidsbeleid naar het handelende van het ontgrondend bedrijfsleven. In het tweede deel van dit hoofdstuk zal een beeld geschetst worden van de kwantitatieve gevolgen van de beleidsomslag gevolgd door de toekomstperspectieven over de beschikbaarheid, behoefte en gevolgen van winning van grondstoffen voor de bouwsector. Hierbij zullen visies van vanuit de literatuur, overheid en het bedrijfsleven uiteen worden gezet.

### 4.2 Doorwerking van het rijksbeleid ten aanzien van de grondstofwinning voor de bouwsector

Het mag bekend zijn dat overheidsbeleid niet altijd de gewenste uitwerking heeft. In deze paragraaf zal worden onderzocht of de ontwikkelingen ten aanzien van de duurzaamheid van het beleid van lagere overheden en het ontgrondend bedrijfsleven in lijn zijn met de doelen van de overheid zoals vastgesteld in de Nota Ruimte. Ook zullen de cijfers over winning en gebruik van grondstoffen worden behandeld. De belangrijkste vraag hierbij is of er veranderingen zijn opgetreden zijn toe te wijzen aan de beleidwijzigingen in de sector.

Als eerste zal de *bouwgrondstoffentoets* worden behandeld. De bouwgrondstoffentoets is een instrument, dat is vastgelegd in de Nota Ruimte, om bij de ontwikkeling van nieuwe ruimtelijke plannen buiten het bebouwde gebied rekening te houden met het voorkomen van schaarse bouwgrondstoffen. De uitgangspunten van de bouwgrondstoffentoets zijn dat een gemeente bij het maken of wijzigen van een bestemmingsplan rekening moet houden met:

- De effecten op de bouwgrondstoffenvoorziening.
- De geologische voorkomens van schaarse bouwgrondstoffen zoals beton- en metselzand, grind, kalksteen, klei voor de grofkeramische industrieën en zilverzand om zo de winmogelijkheden voor toekomstige generaties niet te beperken.
- De afweging of de combinatie met andere functies met de winning van oppervlaktedelfstoffen mogelijk is (multifunctionele winning). Hierbij wordt het dieper maken van de ontgronding dan strikt noodzakelijk is voor de gewenste functie of eindbestemming niet uitgesloten. (Nota Ruimte)

De toets kan tot drie uitkomsten leiden namelijk:

- het belang van de bouwgrondstoffen is ondergeschikt aan een ander belang, het gebied wordt ontwikkeld en de grondstoffen worden niet gewonnen
- de ruimtelijke ontwikkeling wordt gecombineerd met winning van oppervlaktedelfstoffen (bijvoorbeeld wonen aan het water)
- het ruimtelijke belang is ondergeschikt aan de toekomstige winning van bouwgrondstoffen, het plan kan niet doorgaan omdat de grondstoffen gezien moeten worden als strategische voorraad. (Huizinga-Heringa, 2008)

In 2005 heeft het TNO in opdracht van het ministerie van V&W en het Interprovinciaal Overleg onderzoek gedaan naar de uitwerking van de bouwgrondstoffentoets. Naar aanleiding van dit rapport zijn verschillende aanbevelingen aan de overheid gedaan. Het idee van VROM, om haar inspectie van te maken/wijzigen bestemmingsplannen te laten wijzen op het belang van grondstoffen, kan positief uitpakken. Het zal namelijk mogelijk zijn het “grondstoffenbewustzijn” van gemeentes vergroten. Wel wordt opgemerkt dat deze inspectie niet te “zware” vormen moet aannemen omdat het anders de regierol van de sector terug brengt bij de Rijksoverheid. Daarnaast wordt erop gewezen dat er voor een goede uitwerking een toegankelijk en overzichtelijk informatiesysteem moet worden ontwikkeld waar ondergrondinformatie uit kan worden opgevraagd. De kosten van een dergelijk systeem zijn echter groot omdat er dan veel oude informatie gedigitaliseerd moet worden en nieuwe informatie gewonnen zal moeten worden door middel van boringen (vd. Meulen, 2005). In 2006 heeft de minister van V&W besloten dat de bouwgrondstoffentoets alleen optioneel wordt toegepast als betrokken partijen daarom vragen. Bij de inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening is de bouwgrondstoffentoets dan ook niet ondergebracht in een AmvB. Dit maakt dat de bouwgrondstoffentoets een vrijwillig karakter heeft. Wel wordt verwacht dat de provincies bij het opstellen van hun beleid rekening houden met de toets. In de praktijk betekent dit dat de meeste provincies de uitgangspunten voor de bouwgrondstoffentoets niet verder uitwerken. Zo stelt de Provincie Limburg dat binnen het rijksbeleid dat is gericht op marktwerking het aan het ontgrondend bedrijfsleven is om de belangen van de winning van grondstoffen veilig te stellen bij de ontwikkeling van nieuwe ruimtelijke plannen. Hier wordt nog uitdrukkelijk aan toegevoegd dat vragen om bescherming van belangrijke geologische voorkomens binnen ruimtelijke plannen ook tot de taak van het ontgrondend bedrijfsleven behoort (Limburg, 2009). Hieruit wordt duidelijk het tegenwoordig mogelijk is dat, de verantwoordelijkheid om te voorzien in voldoende beschikbare bronnen voor de winning van bouwgrondstoffen, voor nu en in de toekomst, geheel kan komen te liggen bij het ontgrondend bedrijfsleven. Het ontgrondend bedrijfsleven laat op haar beurt weten dat zij de bouwgrondstoffentoets een achterhaald instrument vindt. Zo zullen private bedrijven die winmogelijkheden zien conform de marktwerking zelf een plan opstellen en niet eerst de overheid verzoeken om een bouwgrondstoffentoets (cascade, 2008). Er kan dus worden geconcludeerd dat het doel van de bouwgrondstoffentoets, het veilig stellen van het belang van de grondstofwinning bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen buiten het bebouwde gebied, niet wordt bewerkstelligd onder werking van de toets.

### **Doorwerking beleid rijksoverheid naar lagere overheden**

De doelstelling uit de Nota Ruimte om te stimuleren tot de winning van bouwgrondstoffen in Nederland op een maatschappelijk aanvaardbare wijze wordt voornamelijk neergelegd bij de provincies. De provincies worden geacht om naast vergunningverlener (toetsende instantie) ook facilitator te zijn bij het ontwikkelen van *multifunctionele winningen*. Multifunctionele winningen zijn projecten waarbij met de winning van

oppervlaktedelfstoffen andere gebiedsfuncties worden gerealiseerd. Hierbij valt te denken aan natuur, recreatie of wonen. Bij multifunctionele winningen staat dus niet de winning van de bouwgrondstoffen centraal maar de gebiedsontwikkeling. Op deze manier geven de provincies invulling aan het ontgronden op maatschappelijk verantwoorde wijze zoals dat is verwoord in de Nota Ruimte. Multifunctionele ontgroningen kunnen naast zandwinnende bedrijven worden geïnitieerd door bijvoorbeeld natuur organisaties, gemeenten of de provincie zelf. Dit gebeurt dan echter vanuit een ander belang dan grondstofwinning (bijvoorbeeld vanuit natuurprojecten of Ruimte voor de rivier).

Zo als eerder gesteld is het aan de provincies afzonderlijk om hun ontgroningenbeleid vorm te geven binnen de daarvoor bestemde kaders. Dit geldt ook voor de invulling van de rol als facilitator voor multifunctionele ontgroningen. Zo heeft de provincie Brabant een *onafhankelijk kwaliteitsteam multifunctionele ontgroningen* benoemd om advies uit te brengen aan initiatiefnemers bij de ontwikkeling van een plan en aan de gedeputeerde staten voor het verlenen, weigeren, wijzigen of intrekken van een ontgroningenvergunning (Brabant, 2006). De provincie Overijssel heeft in 2009 een leidraad uitvoering multifunctionele ontgroningen uitgebracht ([www.overijssel.nl](http://www.overijssel.nl)). De provincie Limburg heeft geen specifieke stimulering voor multifunctionele ontgroningen in welke vorm dan ook. Wel wordt er in de Beleidsnota Ontgroningen geschreven dat onder het nieuwe ontgroningenbeleid enkel multifunctionele ontgroningen wenselijk worden geacht (dit is ook het geval in de Beleidsnota's van Brabant en Overijssel).

Het ontgrondend bedrijfsleven onderschrijft het belang van multifunctionele ontgroningen om in de behoefte aan bouwgrondstoffen te voorzien. Zij ondervindt echter veel moeilijkheden tot vergunningaanvraag. Dit heeft verschillende redenen. Ten eerste is de handreiking die provincies doen tot vergemakkelijking van de vergunningaanvraag vrijwel altijd beperkt tot het kader van de ontgroningenwet. Bij multifunctionele ontgroningen zijn tevens vele andere wettelijke kaders van toepassing (Wet ruimtelijke ordening, Milieuwetgeving, Natuurwetgeving, Waterwet, Grondwaterwet, Monumentenwet etc.) afhankelijk van welke gebiedsfuncties er gecombineerd worden. Omdat er vele verschillende wettelijke kaders van toepassing zijn op de besluitvorming over multifunctionele ontgroningen is de vergunningaanvraag onoverzichtelijk en neemt veel tijd en kosten in beslag. Een andere moeilijkheid wordt ondervonden doordat de taak en rolverdeling tussen gemeenten en provincies onder het huidige ontgroningenbeleid niet genoeg wordt verduidelijkt in de Beleidsnota's van de provincies. Deze onduidelijkheid heeft vooral betrekking op de wijziging van de Ontgroningenwet in 2008. Het bestemmingsplan is onder de Wet ruimtelijke ordening leidend geworden wat betreft de locatiekeuze en de toekomstige bestemming. Dit houdt in dat bij de besluitvorming op basis van het bestemmingsplan de gemeente centraal staat. Daarnaast heeft de provincie via de structuurvisie en provinciale vergunningverlening (de Ontgroningenwet en andere bovengenoemde wetten) ook een belangrijke rol ([www.cascade.nl](http://www.cascade.nl)). In de praktijk brengt dit problemen teweeg doordat gemeenten hun beleid niet goed afstemmen op het provinciale beleid. Het kan bijvoorbeeld gebeuren dat een betreffende gemeente niet overgaat tot wijziging van het bestemmingsplan terwijl de provincie bereid is alle benodigde vergunningen te verlenen. Nu rest de provincie de mogelijkheid tot het opstellen van een inpassingsplan wat het gemeentelijk bestemmingsplan overstijgt. Maar net zoals dit het geval was onder het oude beleid onder de taakstellingen stuit dit vaak op veel politieke weerstand. Het inpassingsplan kan de vorm hebben van een proactieve aanwijzing (voordat de betreffende gemeente een besluit heeft genomen) of een reactieve aanwijzing (nadat de betreffende gemeente een besluit heeft genomen).

### **Doorwerking overheidsbeleid in het beleid van het ontgrondend bedrijfsleven.**

De overheid wil met inachtneming van duurzaamheid dat winning van bouwgrondstoffen plaatsvindt door middel van multifunctionele ontgrondingen. Op deze manier kunnen negatieve gevolgen op de omgeving worden omgezet in positieve gevolgen. De ontgroning wordt als hulpmiddel gezien om de in de ontwikkeling van een gebied te voorzien. De benodigde vergunningen voor de multifunctionele ontgroning moeten worden afgegeven door de betreffende overheden. Zo kunnen overheden, zonder dat zij daarvoor hun eigen financiële middelen moeten aanspreken, hun ruimtelijke visie over een gebied verwezenlijken en zorg dragen voor duurzaamheid. Voor het ontgrondend bedrijfsleven betekent dit zij grote investeringen moeten doen om de benodigde vergunningen te verkrijgen. Zij moeten naast investeringen voor de toekomstige gebruiksfunctie van het te ontgronden gebied aanzienlijk investeren in het proces in de aanloop tot vergunningverlening.

Zo moeten vele onderzoeken worden verricht namelijk;

- hydrologie en waterhuishouding
- geotechnisch en bodemkundig
- verkeerskundig
- landschap, natuur en ecologie
- milieukundig
- evt. archeologisch

De uitkomsten van deze onderzoeken worden gebruikt voor de vergunningaanvraag en voor het opstellen van een inrichtingsplan. In dit inrichtingsplan zal aan de hand van tekst en kaarten duidelijk worden gemaakt hoe het gebied er na en tijdens de uitvoeringsfase uit zal zien. Het mag duidelijk zijn dat dit gehele proces zeer kostbaar en tijdrovend is.

Om deze nieuwe manier van werken duidelijk te maken, dat wil zeggen praktischer dan de onduidelijk afgebakende doelen uit de Nota Ruimte en de verschillende provinciale beleidsnota's, is een belangrijke rol weggelegd voor Cascade, de brancheorganisatie voor zand- en grindproducenten in Nederland. Volgens Cascade is een zand- en grindwinning duurzaam wanneer de ontgroning leidt tot een positieve bijdrage aan de kwaliteit en de toekomstige gebruiksmogelijkheden van het gebied waar gewonnen wordt. Om dergelijke ontgrondingen te verwezenlijken heeft Cascade een tiental uitgangspunten opgesteld die haar leden hanteren bij het realiseren van een duurzame ontgroning. Voor deze uitgangspunten zie bijlage 2.

Het belangrijkste product van de inzet van cascade om duurzame ontgrondingen verwezenlijken is het *Leidraad voor duurzame zand- en grindwinning* (Ldztg). Deze leidraad is een handreiking aan overheden en andere betrokkenen om duidelijke afspraken te maken over het proces dat moet leiden tot duurzame zand- en grindprojecten. De basis voor het Ldztg is de "vormgeving van gebiedsprocessen" zoals dat is ontworpen door de Habiforum Werkgemeenschap ruimtelijke Kwaliteit (WerK) en de daarbij behorende Habiforum-matrix.

Het Habiforum is een kennisnetwerk van en voor professionals in de ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling. Dit kennisnetwerk is een samenwerkingsverband tussen overheid, bedrijfsleven en

wetenschap. Habiforum is initiator, begeleider en/of financierder van vele projecten op het gebied van vernieuwend ruimtegebruik. Naast de projecten wordt er ook kennis ontwikkeld rondom nieuwe ruimtelijke begrippen zoals “ruimtelijke kwaliteit” (www.habiforum.nl).

Het Ldzc is een vertaling van het proces zoals vormgegeven door Habiforum naar een gestructureerd planvorming- en besluitvormingsproces van toepassing op zand- en grindwinningen. Wanneer het om dergelijke projecten gaat dan hebben zowel de initiatiefnemer(s) en de betrokken overheden er belang bij om een project met een hoge ruimtelijke kwaliteit te realiseren. Onder de marktwerking zijn de particuliere initiatiefnemers verantwoordelijk voor de inhoudelijke planontwikkeling en de overheden zijn kaderstellend en faciliterend. Het is dus belangrijk dat het duidelijk is voor alle betrokkenen wat zijn taken, rollen en verantwoordelijkheden zijn. Het Ldzc probeert dit te bewerkstelligen door per fase te beschrijven welke stappen de initiatiefnemer en de betrokken overheden moeten doorlopen. Daarnaast wordt beschreven wat het doel, eindproduct en de vorm van de organisatie is in elke fase. De fasen die worden behandeld zijn achtereenvolgens de initiatieffase, ontwerpfasen, besluitvorming, uitvoering en tot slot beheer. Voor een voorbeeld van een processchema voor complexe locatieontwikkeling zie bijlage 3 en voor een overzicht van de verschillende fasen en de invulling daarvan zie bijlage 4. Belangrijke onderdelen van het Ldzc zijn het gestructureerd doorlopen van fasen die vanaf het begin duidelijk zijn, koppelen tussen de verschillende fasen, gebruik maken van klankbordgroepen, afstemming tussen alle betrokkenen en het beoordelen van de ruimtelijke kwaliteit in de laatste fase de beheersfase. Het uitgangspunt van het Ldzc is om het planproces niet ingewikkelder te maken dan noodzakelijk. Dit betekent dat het planproces aangepast moet worden op de schaal van het project; klein, groot of uitbreiding van bestaande zand- en of grindwinning. (cascade, 2009)

Een ander document dat vanuit de particuliere sector is ontwikkeld om initiatiefnemers van ontgrondingsprojecten handvaten te bieden om tot multifunctionele ontgrondingen te komen is de *gedragscode “Zorgvuldig winnen”*. Deze gedragscode is opgesteld door FODI, Federatie van Oppervlaktedelfstoffenwinnende Industrieën. Met de gedragscode “Zorgvuldig winnen” geeft de sector aan hoe zij bij landwinningen van oppervlaktedelfstoffen in Nederland invulling wil geven aan de verplichtingen vanuit de Flora- en faunawet, hoe zij schade aan natuurwaarden zoveel mogelijk wil voorkomen en hoe zij zoveel mogelijk ontwikkelingskansen wil bieden aan nieuwe natuur in ontgrondingslocaties.

De gedragscode is onder andere ontwikkeld omdat er bij het opzetten van ontgrondingsprojecten vaak moeilijkheden optreden die veroorzaakt worden door milieuwetgeving zoals de Flora- en faunawet en de EU-Habitatrichtlijn. Er zijn veel voorbeelden te noemen waar ontgrondingen hebben geleid tot natuurgebieden van speciale waarde, maar om dit te bereiken zijn natuurwaarden ook verstoord. Het aantasten van natuurwaarden, zoals het verstoren van een broedgebied van een beschermde vogelsoort of het omploegen van een beschermde plantensoort, kunnen een project ernstig vertragen of zelfs onmogelijk maken. Dit terwijl het vaak de doelstelling is dat het gebied een hogere natuurwaarde krijgt na de ontgraving (let wel de doorlooptijden van ontgrondingsprojecten kunnen in de tientallen jaren lopen).

Met de gedragscode “Zorgvuldig winnen” heeft de FODI een protocol opgesteld dat kan zorgen dat er vrijstellingen worden verleend ten aanzien van een aantal verboden uit de Flora- en faunawet. Onder deze verboden vallen bepaalde planten- en diersoorten die weliswaar beschermt zijn maar relatief algemeen voorkomen in Nederland (FODI). De vrijstellingen worden door het ministerie van LNV verleend, mits de

werkzaamheden plaatsvinden conform de gedragscode. Hiertoe is een AmvB opgesteld (Besluit vrijstelling beschermde plant- en diersoorten Flora- en faunawet) die vrijstelling verleent op bepaalde soorten die vallen onder de Flora- en faunawet onder de voorwaarde dat er geen afbreuk wordt gedaan aan een gunstige instandhouding van de soort. Noemenswaardig is dat vogels niet onder deze vrijstelling vallen omdat zij vallen onder de Vogelrichtlijn (Verburg, 2010).

De gedragscode “Zorgvuldig winnen” geeft een protocol voor de voorbereidingsfase en de uitvoeringsfase van ontgrondingsprojecten. De kern van het eerstgenoemde protocol is een inventariserend natuurwaardenonderzoek om een beeld te krijgen van de beschermde soorten die in het betreffende gebied voorkomen en schade kunnen ondervinden. Op basis hiervan kan het plan worden aangepast, dit moet worden vastgelegd in een ecologisch werkplan. Als er soorten zijn die niet vallen onder de eerder genoemde AmvB dan moet hiervoor in deze fase ontheffing worden aangevraagd. De kern van het protocol voor de uitvoeringsfase is de uitvoering, monitoring en mogelijke aanpassing van het ecologisch werkplan gedurende de gehele uitvoering van de ontgroning (FODI). De goedkeuring van de gedragscode door de minister van LNV is vijf jaar geldig. Hierna zal de minister een besluit nemen over verlenging van de goedkeuring. Hierbij staat de vraag centraal of de uitgevoerde maatregelen het gewenste effect hebben gehad op de beschermde soorten (Verburg, 2010).

Concluderend kan worden gesteld dat het ontgrondend bedrijfsleven wel degelijk inspanning levert om zorg te dragen voor de duurzaamheid van de sector. De grote lijnen die de overheid heeft opgesteld in de Nota Ruimte zijn door de private sector uitgewerkt tot concrete stappenplannen om deze doelen te bereiken. De marktwerking lijkt dus gewenste effecten te hebben ten aanzien van de rolwijziging van de ontgronders. Let wel dat er alleen aandacht wordt besteed aan de gevolgen van ontgrondingen, van zorg dragen van een voldoende voorziening van bouwgrondstoffen nu en in de toekomst is vooralsnog geen sprake. Dit komt omdat de rolwijziging van de ontgronders is gericht op de kwalitatieve aspecten van de sector niet de kwantitatieve. In het volgende deel van dit hoofdstuk zal dan ook worden gekeken naar de kwantitatieve gevolgen van het overheidsbeleid.

#### **4.3 kwantitatieve gevolgen van het overheidsbeleid**

Uit het derde hoofdstuk van dit onderzoek is duidelijk geworden dat de beschikbaarheid van voldoende bouwgrondstoffen voor de Nederlandse bouwsector geen prominente plaats meer inneemt in het overheidsbeleid. Zoals eerder in dit onderzoek is gesteld zijn de voorraden van bouwgrondstoffen groot. De beschikbaarheid van deze voorraden wordt echter beperkt door ruimtelijke, financiële en technische aspecten. De taakstellingen van het oude beleid zijn afgeschaft. Dit betekent dat de overheid niet meer bepaald hoeveel beton- en metselzand er minimaal binnen de Nederlandse grenzen gewonnen moeten worden binnen een bepaalde tijdsperiode. Omdat de provincies verplicht waren om te voldoen aan deze taakstellingen hadden de voorkomens van oppervlaktedelfstoffen een vrij grote doorwerking in het ruimtelijk beleid dat de provincies voerden. Dit betekende dat de ruimtelijke aspecten die een negatieve invloed op de beschikbaarheid van bouwgrondstoffen hadden, voor zover mogelijk, werden beperkt. Waarneembare gevolgen voor het hergebruik van bouw en sloop afval (bsa) heeft het nieuwe beleid van de overheid niet. Het hergebruik van bsa in Nederland is namelijk al sinds 1995 ongeveer vijftien procent. Bsa wordt voornamelijk gebruikt als funderingsmateriaal voor wegen (ongeveer tachtig procent), daarnaast wordt het gebruikt als toeslagmateriaal in asfalt en beton (cascade, 2008).

Omdat er vrijwel geen veranderingen zijn opgetreden in het hergebruik van bouwstoffen zal deze paragraaf zich beperken tot de gevolgen van het nieuwe overheidsbeleid voor binnenlandse productie van de bouwgrondstoffen en dan met name beton- en metselzand en grind.

In de productieaantallen van beton- en metselzand is een duidelijke daling te zien die is begonnen na 2000. Voor de productie van grind geldt dat deze daling ook is waar te nemen alleen is deze al eerder ingezet. De afgenomen productie van beton- en metselzand en grind is gepaard gegaan met een groeiende import van deze stoffen en steenslag (steenslag is gebroken rots en kan in de betonproductie dienen als grindvervanger). De productie van beton- en metselzand is min of meer gestabiliseerd op 14 miljoen ton per jaar sinds 2004, dat is ongeveer zestig procent van het verbruik in Nederland. De productie van grind daalt nog steeds en voorzag in 2008 met 1,7 miljoen ton in minder dan zeven procent van het verbruik van grind (MWH B.V., 2009). Volgens het bedrijfsleven is de oorzaak van deze daling niet te wijten aan de marktwerking in de sector, maar aan niet realiseren van het overgangsbeleid van de overheid na de beleidswijzigingen in 2003. Hierbij doelen zij op de overgangsprojecten geertjesgolf en over de maas die tot op heden nog steeds niet volgens schema verlopen (cascade, 2008). Deze oorzaak verklaart echter niet waarom de daling in de productie van beton- en metselzand al in 2000 is begonnen onder het oude overheidsbeleid. Een meer accurate verklaring ligt waarschijnlijk in omvang van de taakstellingen voor de periode 1998-2008. De overheid had opzettelijk een krapte van zo'n twintig procent in deze taakstellingen ingebouwd om zo het gebruik van alternatieve grondstoffen te stimuleren (1<sup>e</sup> jaarlijks advies commissie Tommel).

De daling in de productie van grind heeft een andere oorzaak. De voorkomens van grind in Nederland zijn namelijk beperkt tot de provincie Limburg. Limburg heeft in het verleden veel overlast ondervonden van de productie van grind voor de rest van Nederland. Daarom is in een bestuursovereenkomst tussen het Rijk en de provincie in 1990 besloten dat de grindproductie in Limburg geleidelijk zal afnemen en uiteindelijk zal worden beëindigd ([www.limburg.nl](http://www.limburg.nl)). Dit verklaart de daling van de grindproductie die al is ingezet voor 2003 en nog steeds doorgaat.

In de productie van ophoogzand is Nederland zelfvoorzienend. De productieaantallen variëren door de jaren heen. Dit is vooral afhankelijk van grote projecten waarbij veel ophoogzand nodig is, hierbij valt te denken aan de aanleg van de tweede maasvlakte, Betuwelijn en IJburg. Ongeveer zeventig procent van het ophoogzand wordt gewonnen in de Rijkswateren ([www.compendiumvoordeleefomgeving.nl](http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl)).

Ook de binnenlandse productie van klei voorziet onder normale omstandigheden in de behoefte aan deze grondstof in Nederland (klei wordt voornamelijk gebruikt door de keramische industrie, het afdekken van stortplaatsen en dijkverzwaringen). Uitzonderingen hierin zijn mogelijk door de uitvoering van grote projecten. Zo is als gevolg van de uitvoering van het Deltaplan Grote Rivieren in de jaren negentig het verbruik van klei verhoogd, wat resulteerde in import ([www.compendiumvoordeleefomgeving.nl](http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl)).

De binnenlandse productie van klei en ophoogzand is ook kort beschreven om aan te geven dat Nederland voornamelijk in de behoefte aan beton- en metselzand en grind afhankelijk is geworden van import uit het buitenland. Deze afhankelijkheid is zeker niet enkel toe te schrijven aan het wegvallen van de overheidregulatie op dit gebied. Ook factoren als geologische voorkomens, het intensieve ruimtegebruik en de mondigheid van de Nederlandse bevolking spelen hierbij een niet te onderschatten rol. Wat wel duidelijk is, is dat het overheidsbeleid wel degelijk invloed heeft op de productieaantallen van bouwgrondstoffen in Nederland. Dit betekent dat een kans om de voorziening van bouwgrondstoffen voor

de Nederlandse markt veilig te stellen, onder het huidige beleid, niet wordt benut. Hierbij moet wel de kanttekening gemaakt worden dat tot op heden er zich nog geen tekorten hebben voorgedaan omdat deze gemakkelijk gedekt konden worden uit import (wel zijn er al signalen uit het buitenland waar te nemen van toenemende politieke weerstand door de gevolgen van de Nederlandse behoefte aan bouwgrondstoffen, een voorbeeld hiervan is de Duitse deelstaat Nordrhein-Westfalen). Maar met de afhankelijkheid van import worden de gevolgen van de winning van deze stoffen afgeschoven op het buitenland. Dit maakt dat de Nederlandse overheid op deze manier ook geen zorg kan dragen dat deze stoffen op een duurzame manier worden gewonnen. Laat staan welke gevolgen het transport van bouwgrondstoffen over lange afstanden voor gevolgen heeft voor duurzaamheidoverwegingen. Hoe zullen deze ontwikkelingen zich voortzetten in de toekomst? Zal de binnenlandse productie weer aantrekken onder de marktwerking zoals dat in de Nota Ruimte wordt beoogd, of zal de stijgende trend die waar te nemen is in de import aantallen verder doorzetten? In de volgende paragraaf zal een antwoord op deze vragen worden gezocht door de toekomstvisies van overheid en het bedrijfsleven op dit gebied uiteen te zetten.

#### **4.4 Toekomstvisies**

In de Nota Ruimte stelt de overheid dat er zoveel mogelijk bouwgrondstoffen moeten worden gewonnen binnen de Nederlandse grenzen. Op deze manier wordt de afwenteling van ruimtelijke problemen op het buitenland voorkomen en blijft extra aantasting van het milieu door transport beperkt (Nota Ruimte). Hiertoe heeft het Rijk de teksten uit de Nota Ruimte met betrekking hierop gemarkeerd als beslissingen van wezenlijk belang zoals in artikel 3 Bro (Besluit ruimtelijke ordening). Dit betekent dat het Rijk en lagere overheden dit tekstonderdeel als uitgangspunt moeten nemen bij haar beleid. Het probleem is dat er nog meer teksten uit de Nota ruimte deze status hebben en dit kan voor ruimtelijke conflicten zorgen. De overheid voorziet echter geen problemen ten aanzien van een voldoende voorziening van bouwgrondstoffen voor de Nederlandse bouwsector. Zo zullen de tekorten in het aanbod vanuit oppervlaktedelstofwinningen op land binnen de Nederlandse grenzen kunnen worden aangevuld uit import en winning uit de Noordzee en Rijkswateren.

Ook het ontgrondend bedrijfsleven kijkt positief naar de toekomst. Zij stelt dat de overheid de goede weg is ingeslagen door de voorziening van bouwgrondstoffen over te laten aan de markt. Zo zal een goed functionerende markt leiden tot een volledig hergebruik van secundaire grondstoffen (in dit geval bouw en sloop afval) en het zal het winnen van primaire grondstoffen in Nederland stimuleren. Er wordt wel de kanttekening gemaakt dat de overheid de juiste voorwaarden moet scheppen voor de markt. Op dit gebied heeft de overheid volgens de branchevereniging cascade nog wel wat punten te verbeteren. Ondanks de verbeterpunten denkt cascade dat de duurzaamheidsdoelstellingen ten aanzien van de herinrichting van winlocaties en het hergebruik van bouwgrondstoffen volledig gerealiseerd zullen worden. De voorzieningszekerheid ligt echter wel onder druk. Het ontgrondend bedrijfsleven geeft als oorzaak dat het overgangsbeleid van de overheid (de projecten geertjesgolf en over de maas) niet soepel verloopt en dat het goed functioneren van de markt tijd vergt (cascade, 2008). Daarnaast constateerde de commissie Tommel in 2007 dat er onvoldoende initiatieven vanuit de markt, met betrekking tot de binnenlandse winning van beton- en metselzand, bekend zijn om in de binnenlandse vraag te voldoen het komende decennium.

Om de mogelijkheden tot *import uit het buitenland* te onderzoeken heeft de Dienst Weg- en Waterbouwkunde in 2005 een onderzoek verricht naar de beschikbare voorraden in nabijgelegen landen. De aanleiding voor dit onderzoek was de geringe beschikbaarheid van voornamelijk winlocaties voor



beton- en metselzand in de laatste taakstellingperiode. De import werd gezien als een mogelijk tijdelijk vangnet voor de tekorten in de Nederlandse zandproductie. De uitkomsten van het onderzoek zijn dat er voorlopig genoeg import kan plaatsvinden vanuit Duitsland en Groot Brittannië om in de Nederlandse behoefte te voldoen. Al moet er de kanttekening worden gemaakt dat de import vanuit Groot Brittannië een maximum kent omdat er in de toekomst een restrictief vergunningsbeleid wordt verwacht. De import uit Duitsland komt vooral uit de deelstaat Nordrhein- Westfalen. In deze regio zijn veel Nederlandse Bedrijven actief die vrijwel hun gehele productie exporteren naar Nederland, wat tot resultaat heeft dat er in sommige gebieden in de deelstaat meer bouwgrondstoffen worden gewonnen voor de Nederlandse markt dan voor de Duitse. Wanneer de grondstofprijzen door uitputting of door een meer terughoudende houding van de regering van de deelstaat oplopen is import uit Oost-Duitsland rendabel. Daarnaast is een beperkte import van gebroken rots uit Noorwegen als grindvervanger rendabel. Import uit andere landen is niet rendabel omdat de eigen exploiteerbare voorraden teruglopen(Frankrijk) de afstand te ver is wat de prijs onrendabel maakt (Baltische staten, Ierland, Polen en Spanje). Ook de milieuwetgeving kan een rol spelen zo zijn grote baggerschepen in de Deense wateren niet toegestaan wat de winning van bouwgrondstoffen aldaar niet rendabel maakt(Senden, 2005).

Opmerkelijk is dat het onderzoek van de Dienst Weg- en Waterbouwkunde geheel is gericht op het voorhanden zijn van importeerbare bouwgrondstoffen aan de hand van rendabele marktprijzen. Natuurlijk past dit bij een Nederlandse bouwstoffenvoorziening die gestuurd wordt door de marktwerking, alleen zou een dergelijk onderzoek beter passen in opdracht van het ontgrondend bedrijfsleven. Over de gevolgen voor de omgeving in de gebieden waar de bouwgrondstoffen uit geïmporteerd moeten worden wordt niet gesproken. Net zoals de gevolgen die het transport over lange afstanden heeft op de uitstoot van schadelijke stoffen en het energieverbruik. Alles wordt enkel beredeneerd vanuit de kostprijs van de bouwgrondstoffen zoals de marktwerking beaamt.

*De winning van zand uit de Noordzee* zal in de toekomst in een groter deel van de Nederlandse behoefte voorzien. Dit is de boodschap die in meerder documenten van de overheid is te lezen (Nota Ruimte, Integraal Beheerplan Noordzee en Besluit, Regionaal Ontgrondingenplan Noordzee). Deze visie sluit goed aan op de stijgende trend die is waar te nemen in de hoeveelheid ophoogzand die jaarlijks in de Noordzee wordt gewonnen. Zo is deze van zo'n 2,7 miljoen kub eind jaren zeventig naar 13 miljoen kub begin jaren negentig tot 35 miljoen kub in het begin van de eenentwintigste eeuw (RON 2, 2004). De winning van bouwgrondstoffen op zee voorziet in een belangrijke aanvulling of zelfs gedeeltelijke vervanging van de winning op landlocaties (Nielsen, 2002). Het ophoogzand wat in de Noordzee wordt gewonnen dient voor een groot deel als suppletiezand (kustversteving) en voor grote infrastructurele werken zoals de Betuwelijn en tweede maasvlakte. De potentiële winlocaties voor beton- en metselzand in de Noordzee liggen ten westen van Zeeland en de Zuid-Hollandse eilanden. Er vindt echter nog geen grootschalige winning van beton- metselzand plaats omdat de kostprijs ongeveer twee tot drie keer zo hoog is als die van beton- en metselzand afkomstig van winningen op land. De belangrijkste oorzaak hiervoor is dat de voorkomens van grof zand (dit is het zand dat toepasbaar is als beton- en metselzand) liggen onder een laag van enkele meters dik die bestaat uit fijn zand wat eerst verwijderd zal moeten worden (Beleidsnota Noordzee, 2009-2015). Om de mogelijkheid tot de winning van beton- en metselzand in de Noordzee open te houden is een speciaal reserveringsgebied aangewezen. Voor een kaart van deze reserveringsgebieden voor beton- en metselzand zie bijlage 5. In dit gebied is gebruik dat de toekomstige winning van beton- en metselzand onmogelijk maakt niet toegestaan. Voor de winning van ophoog en suppletiezand zijn meerdere reserveringsgebieden vastgesteld. Dit omdat met oog op de stijging van de zeespiegel zandwinning een tot

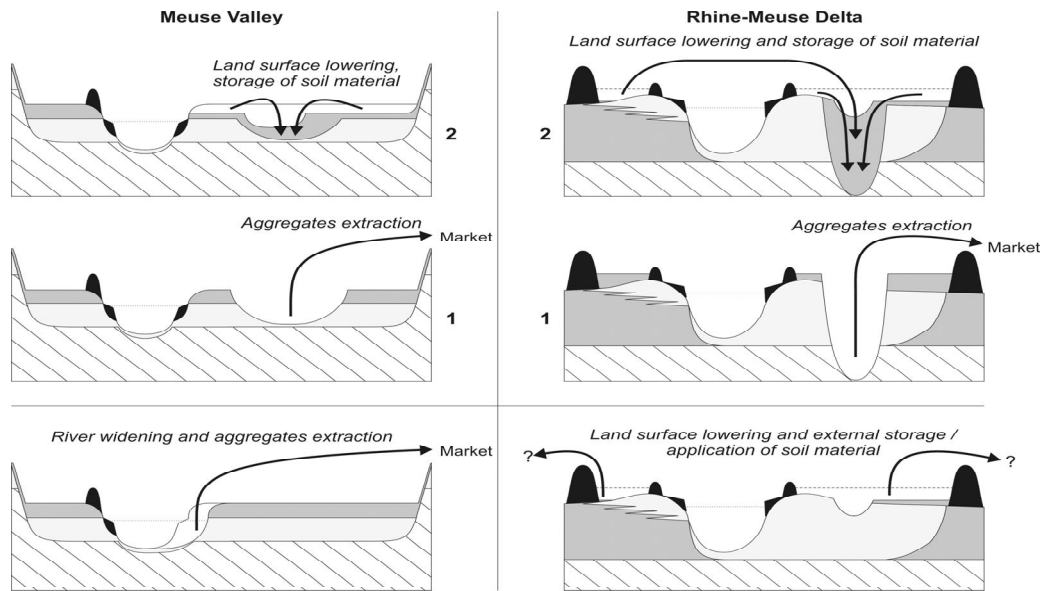
gebruiksfunctie van nationaal belang is benoemd. Bij stapeling van gebruiksactiviteiten van Nationaal belang buiten de 12-mijlszone, gaan andere functies van nationaal belang echter boven zandwinning ([www.noorzeeloket.nl](http://www.noorzeeloket.nl)).

Dat er in toekomst meer zand gewonnen gaat en moet worden in de Noordzee is vrijwel zeker. Zeker na de vaststelling van het Nationaal Waterplan zullen grote hoeveelheden zand moeten kunnen worden gewonnen uit de Noordzee ter verbreding en versterking van de kust. Maar net als op land wordt de ruimtevraag op de Noordzee steeds groter. Zo staan er windturbineparken in de planning en wordt het aantal buisleidingen en kabels en gebieden die te boek staan als van grote ecologische betekenis steeds groter. Het gevolg hiervan is dat er bijvoorbeeld geen zandwinning mag plaatsvinden binnen vijfhonderd meter aan weerszijden van leidingen en kabels (Beleidsnota Noordzee 2009-2015). De winning van beton- en metselzand uit de Noordzee is niet in de nabije toekomst te verwachten door de hoge prijs (anderhalf tot drie maal de kostprijs van zand afkomstig van winningen op land) en de beleidsmatige belemmeringen. Deze belemmeringen komen vooral doordat een initiatiefnemer bij een beoogde grootschalige winning eerst een MER moet laten uitvoeren om te onderzoeken of de winning mogelijk is zonder blijvende ecologische schade. Dit terwijl de initiatiefnemer niet de zekerheid heeft of de investeringen is dit vooronderzoek kunnen worden terugverdiend omdat hij een gebied niet exclusief in concessie kan nemen. Dit heeft tot gevolg dat andere gegadigden (niet alleen zandwinners maar bijvoorbeeld ook initiatiefnemers van windturbineparken), wanneer zij eerder een positieve beoordeling krijgen, de benodigde vergunningen voor het gebied verkrijgen (Heijst, 2003).

De vraag of de winning van zand op zee duurzaam is kent meerdere antwoorden. Voor de duurzaamheid van Nederland, dat wil zeggen of Nederland in de nabije toekomst droge voeten houdt is de winning van suppletie zand noodzakelijk. De gevolgen van deze grootschalige winning van zand op zee voor het zeeleven zijn echter groot en gehuld in onzekerheid. Om deze gevolgen te beperken en meer kosteneffectief te werk te gaan wil Rijkswaterstaat in plaats van de gebruikelijke ondiepe winningen (tot vijf meter diepte) meer van diepe winningen gebruik gaan maken. De winning van beton- en metselzand op zee is alleen al vanuit het marktperspectief niet duurzaam door de hoge kostprijs. Ook het energieverbruik is vele malen groter dan bij winning op land. Bij winning op zee moeten grote hoeveelheden fijn zand worden verplaatst om bij het grove zand bereikbaar te maken, waar het grove zand in het oosten van Nederland zo voor het opgraven ligt ([www.henkleenaers.nl](http://www.henkleenaers.nl)). Tevens zijn de winbare reserves voor de Hollandse en Zeeuwse kust van beperkte omvang, ze kunnen slechts in enkele jaren van de Nederlandse behoefte voorzien (Heijst, 2003). Dit maakt dat winnen van beton- en metselzand uit de Noordzee geen duurzame oplossing is.

Net zoals het droog houden van Nederland veel zand kost kan het ook mogelijkheden scheppen voor de winning van bouwgrondstoffen. Dit is goed te verenigen met de nieuwe weg die het *riviermanagement in Nederland* heeft ingeslagen, van water keren naar water accommoderen (Immink, 2007). Er zijn bijvoorbeeld mogelijkheden om het verbreden en verdiepen van rivieren, net zoals het verlagen van de uiterwaarden te combineren met de winning van bouwgrondstoffen.

Figuur 4.1



(bron: v.d Meulen, 2006)

In figuur 4.1 is te zien hoe het verlagen van de uiterwaarden in het Nederlandse stroomgebied van de Rijn en de Maas gecombineerd kan worden met de winning van bouwgrondstoffen (in het bijzonder beton en metselzand, en in het begin van het Nederlandse stroomgebied van de Maas ook grind). De kleilaag die de afgelopen decennia is afgezet op de uiterwaarden is vaak vervuild en kan hooguit als laagwaardig vulmateriaal worden toegepast door de bouwsector (dit is enkel mogelijk als de waarden van bepaalde vervuilende stoffen binnen de marges blijven die zijn vastgesteld in het Besluit bodemkwaliteit). Als de klei niet op deze manier toegepast vormen de verwerkingskosten van de vervuilde klei een aanzienlijk deel van de totale kosten van de rivierverbreding. De oplossing die wordt aangedragen in de bovenstaande figuren is om de vervuilde klei als opvulmateriaal te gebruiken voor de putten die zijn gevormd door de winning van bouwgrondstoffen in de uiterwaarden van de rivier. Op deze manier krijgt het ontgrondend bedrijfsleven de mogelijkheid tot de ontgroning van waardevolle winlocaties en kan de overheid de kosten van de rivierverbreding gedeeltelijk of zelfs geheel dekken uit de opbrengst van de bouwgrondstoffen en het wegvallen van de verwerkingskosten van de vervuilde klei. Tevens komt er op deze manier geld vrij voor natuurontwikkeling in de uiterwaarden van de rivieren (vd. Meulen, 2006).

De mogelijkheden tot de winning van bouwgrondstoffen als onderdeel van het Nederlandse rivierenmanagement zijn groot. De oorzaken zijn hiervoor zijn divers. Ten eerste zijn de voorkomens van grof zand en grind in Nederland gekoppeld aan de loop van de rivieren in het recente en verre verleden. Dit maakt dat de uiterwaarden van de rivieren, voornamelijk in het oosten en zuidoosten van Nederland, uitermate geschikt zijn voor de winning van deze bouwgrondstoffen. Ten tweede kunnen de aanzienlijke kosten van het riviermanagement en de ontwikkeling van natuur gedekt worden uit de opbrengsten van de

zand- en grindwinningen. Tot slot zorgt het riviermanagement er op deze manier voor dat vele waardevolle winlocaties bruikbaar worden wat er op zijn beurt voor kan zorgen dat Nederland in de toekomst weer in een groter deel van de eigen behoefte aan bouwgrondstoffen kan voldoen. Deze voordelen gaan ook goed samen met de overheidsdoelen zoals vastgesteld in de Nota Ruimte, denk hierbij aan de voorkeur voor winningen binnen de Nederlandse grenzen en de gewilde multifunctionele ontgroningen.

Er is alleen één groot probleem, de publieke opinie. De gebieden waar de mogelijkheden voor de combinatie van rivierverbreding en grondstofwinning liggen hebben een grote overlap met de gebieden die in het verleden aanzienlijke overlast hebben ondervonden van grootschalige winlocaties. Zo heeft de provincie Limburg onder de taakstellingen uit het oude beleid in het verleden in een groot deel van de Nationale behoefte aan grind voorzien. De gevolgen van de grindwinning waren voor de Limburgers terwijl het grind zijn toepassing vond in het westen van Nederland ( de gevolgen van deze winningen zijn nog steeds waar te nemen in het Limburgse landschap). Dit maakt dat de grindwinning in Limburg weinig draagvlak vindt bij haar burgers. Het gevolg is dat de omwonenden van mogelijke winlocaties negatief kwamen te staan tegenover rivierverbreding die bekostigd wordt door grindopbrengsten. Zij vinden dat dergelijke maatregelen bekostigd moeten worden door het Rijk net zoals het Rijk de kosten betaald voor de veiligheidsmaatregelen ten aanzien van de kust in het westen van Nederland (vd Meulen, 2006).

Het ontgrondend bedrijfsleven heeft al ingespeeld op de potentie van het nieuwe Nederlandse riviermanagement (ook de veranderingen in bouwgrondstoffenbeleid speelden hierin een rol, omdat de ontgronders nu zelf naar geschikte winlocaties moeten zoeken) door veel honderden hectaren grond op te kopen van boeren langs de maas. De boeren hebben zich gemakkelijk laten uitkopen omdat zij na de aangekondigde rivierverbreding hun werk aldaar niet zouden kunnen voortzetten. Voor het ontgrondend bedrijfsleven zijn deze gebieden interessant omdat de Nederlandse wet stelt dat de overheid niet over mag gaan tot de onteigening van land in particulier bezit als de eigenaar de benodigde werkzaamheden kan uitvoeren (het principe van zelfrealisatie). Op deze manier heeft het ontgrondend bedrijfsleven ervoor gezorgd dat zij een belangrijke rol hebben in de totstandkoming van de plannen met betrekking tot rivierverbreding (vd Meulen, 2006). Het bedrijfsleven voorziet echter ook moeilijkheden voor de totstandkoming van ontgroningen als onderdeel van rivierverbreding. Zo vertonen veel mogelijke locaties overlap met gebieden die onder de Natura 2000 gebiedsaanwijzing vallen. Het ontgrondend bedrijfsleven verzoekt de rijksoverheid om nadrukkelijke keuzes te maken. Bijvoorbeeld om bij de totstandkoming van het Nationaal Waterplan de mogelijkheid tot de combinatie van rivierverbreding en grondstoffenwinning veilig te stellen door middel van gebiedsaanwijzing ([www.fodi.nl](http://www.fodi.nl)).

Op duurzaamheidscriteria scoort de winning van bouwgrondstoffen in combinatie met rivierverbreding het beste van beschreven winmogelijkheden in de toekomst. Zo bieden deze ontgroningen de mogelijkheid om rivierverbreding te bekostigen. Op deze manier komt er geld vrij om natuur te ontwikkelen in de voorheen overwegend agrarische gebieden die hun gebruiksfunctie verliezen na de rivierverbreding. Daarnaast worden de conflicten die een ontgroning heeft met andere grondgebruikfuncties op deze manier beperkt. Tevens biedt de aanwezigheid van de rivier de mogelijkheid om de gewonnen stoffen op de meest energie-efficiënte manier af te voeren, per schip. Aan de andere kant kan Nederland zo in een groter deel van haar behoefte aan bouwgrondstoffen worden voorzien uit binnenlandse ontgroningen. Dit maakt dat voorzieningszekerheid in de toekomst minder afhankelijk is van het buitenland. Ondanks dit alles zal deze manier om in de Nederlandse vraag aan bouwgrondstoffen te voorzien geen oplossing zijn voor de verre

toekomst. De beschikbare hoeveelheden zijn aanzienlijk, maar daar staat tegenover dat de dit ook geldt voor de behoefte aan deze stoffen en de weerstand onder de bevolking.

**Bronvermelding:**

Cascade(2008) *Reactie op derde voortgangsrapportage afbouw regierol Rijk met betrekking tot de bouwgrondstoffenvoorziening 6-10-2008.*

Cascade(2009) *Leidraad cascade voor duurzame zand- en grindwinning.*

Commissie Taakstellingen en flankerend beleid Beton- en metselzandvoorziening(2002) Eerste jaarlijks advies.

Commissie Taakstellingen en flankerend beleid Beton- en metselzandvoorziening(2007) Zesde jaarlijks advies

Compendium voor de leefomgeving

<http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl0067-Winning-en-verbruik-van-oppevlaktedelfstoffen.html?i=20-78> (bezoekt op 17-12-2010)

FODI (Federatie van Oppervlakedelfstoffenwinnende Industrieën (2009) *Zorgvuldig winnen, gedragscode Flora- en faunawet voor natuurbewust ontgronden.*

FODI

[https://8329974305951555934-a-fodi-nl-s-sites.googlegroups.com/a/fodi.nl/fodi/x/090616-131-B-GS-ksInspraakpuntOntwerpNationaalWaterplan.pdf?attachauth=ANoY7coIzFbnhI6iXjsVB6Bn36VpcQ\\_c9Tfl dpJ4OoM60KZiJX15mQS6FEaamdnL4QHvWYMtTzMMnRczQUYWp1S3xA-w1d\\_e8RXI0jQXVZVFujXEBpg3Az7yWooCF7tgHzyeaxY7puK0N-IdzsvHTIcxrCN-I06nAgVk4-GPj5gwRdi3-s8IYUzZVDD7Q2m00-B1uXE5AEMsW0fgV0sCNL1IjDTNxxaUztkF45RthP9Dh3KDS7VRIXSeyQbpP6pBiQcnXJxxXEPs&attr edirects=0](https://8329974305951555934-a-fodi-nl-s-sites.googlegroups.com/a/fodi.nl/fodi/x/090616-131-B-GS-ksInspraakpuntOntwerpNationaalWaterplan.pdf?attachauth=ANoY7coIzFbnhI6iXjsVB6Bn36VpcQ_c9Tfl dpJ4OoM60KZiJX15mQS6FEaamdnL4QHvWYMtTzMMnRczQUYWp1S3xA-w1d_e8RXI0jQXVZVFujXEBpg3Az7yWooCF7tgHzyeaxY7puK0N-IdzsvHTIcxrCN-I06nAgVk4-GPj5gwRdi3-s8IYUzZVDD7Q2m00-B1uXE5AEMsW0fgV0sCNL1IjDTNxxaUztkF45RthP9Dh3KDS7VRIXSeyQbpP6pBiQcnXJxxXEPs&attr edirects=0) (bezoekt op 10-01-2011)

Gedeputeerde Staten van Limburg(2009) *Beleidsnota ontgroningen.*

Gedeputeerde Staten van Brabant(2006) *“Hoofdlijnen actualisatie van het Brabantse grondstoffenbeleid.”*

Gedeputeerde Staten van Limburg

<http://portal.prvlimburg.nl/poldigitaal/?segment=6847&maintopic=542&template=segment.div.jspx> (bezoekt op 11-12-2010)

Gedeputeerde Staten van Overijssel

[http://www.overijssel.nl/thema's/bodem/gebruiken/ontgroningen/beleid\\_voor/](http://www.overijssel.nl/thema's/bodem/gebruiken/ontgroningen/beleid_voor/) (bezoekt op 7-12-2010)

Habiforum

<http://www.habiforum.nl> (bezoekt op 15-12-2010)

Meulen, M. van der(2005) *“De bouwgrondstoffentoets doorgrond” TNO-rapport NITG 05035-A*

Meulen, M. van der(2006)"Handeling Sediments in Dutch River Management: The Planning Stage of the Maaswerken River Widening Project." *J Soils Sediments*, 6 (3), p. 163-172

MWH B.V.(2009)"*Stand van het Zand XIV, Lint aan het Grind XII.*" Productie en verbruik van beton- en metselzand en (gebroken) grind in 2008. Onderzoek in opdracht van Rijkswaterstaat.

Noordzeeloket

[http://www.noordzeeloket.nl/Images/IBN2015%20NL%20versie\\_tcm14-2231.pdf](http://www.noordzeeloket.nl/Images/IBN2015%20NL%20versie_tcm14-2231.pdf)

(bezoekt op 05-01-2011)

Nota Ruimte Deel 4(2006) <http://notaruimteonline.vrom.nl/0204080100.html> (bezoekt op 10-11-2010)

Heijst, M. van. en A., Rijnsburger(2003)"Beton- en metselzand uit de Noordzee?" *Publicatiereeks grondstoffen 2004/1.*

Huizinga-Heringa, J.(2008)"Derde voortgangsrapportage afbouw regierol bouwgrondstoffen." *Brief van de minister van V&W aan de voorzitter van de Tweede kamer der Staten-Generaal op 03-07-2008*

Nielsen, P. and J., Jensen Bo(2002)"Sustainable Management of Marine Mineral Resources." *Third European Conference on Mineral Planning*. 08-10-2002 Krefeld, Germany

Immink, I.(2007) *Voorbij de risiconorm: nieuwe relaties tussen ruimte, water en risico*. Delft: Uitgeverij Eburon

Rijkswaterstaat directie Noordzee(2004) Tweede Regionaal Ontgrondingenplan Noordzee

Rijkswaterstaat directie Noordzee(2009) Beleidsnota Noordzee 2009-2015

Senden, M. en M., Heijst van(2005)"Importmogelijkheden van beton- en metselzand uit omliggende Europese landen: Feiten en cijfers." *Publicatiereeks Grondstoffen 2004/07.*

Verburg, G.(2010)"Goedkeuringsbesluit gedragscode FODI." *Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de FODI op 19-01-2010.*

www.henkleenaers.nl

<http://www.henkleenaers.nl/int8.htm> (Op zoek naar Scherp zand) (bezoekt op 08-01-2011)

## Hoofdstuk 5: Conclusies en Aanbevelingen

### 5.1 Inleiding

Duurzaamheid is een subjectief begrip is, Voor dit onderzoek is ervoor gekozen om duurzaamheid te beschouwen vanuit het oogpunt van de *grondstoffenwinning* van steenachtige materialen voor de Nederlandse bouwsector. De in dit onderzoek behandelde steenachtige materialen zijn in beginsel niet duurzaam te winnen, omdat men –binnen het tijdsbestek van vele generaties- kan spreken over uitputbare bronnen. Uitputbaar is relatief omdat deze bronnen of nieuwe bronnen ooit weer opnieuw zullen ontstaan, alleen valt dit buiten de tijdspanne van de antropologische tijdschaal. Om deze reden wordt de duurzaamheid van de grondstoffenvoorziening voor de Nederlandse bouwsector behandeld aan de hand van de volgende aspecten: Ten eerste de gevolgen van de winning voor de omgeving nu en in de toekomst, Ten tweede de waarborging van een voldoende voorziening van beschikbare bouwgrondstoffen voor toekomstige generaties.

Aan de hand van de bovengenoemde aspecten zijn de onderzoeksvragen, zoals deze zijn beschreven in het eerste hoofdstuk, behandeld. In dit hoofdstuk zullen de conclusies die daaruit zijn getrokken worden opgesomd. Vervolgens zal in de slotconclusie, aan de hand van antwoorden op de verschillende onderzoeksvragen, een antwoord worden gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek: *Op welke manier waarborgt het huidige beleid van de Nederlandse overheid de duurzaamheid ten aanzien van de grondstofwinning voor de bouwsector?* Tot slot zal dit hoofdstuk worden afgesloten met enkele aanbevelingen.

### 5.2 Conclusies

Nederland is een land dat door de relatieve hoge bevolkingsdichtheid gebukt gaat onder een zeer intensief ruimtegebruik. Elk stukje land in Nederland heeft een functie en een bijbehorende bestemming. Omdat er veel verschillende gebruiksfuncties aanspraak maken op de beschikbare gebieden is regulering wenselijk, c.q. noodzakelijk. De winning van bouwgrondstoffen is één van die gebruiksfuncties en is van grote -vaak onderschatte- waarde voor de Nederlandse samenleving. Nederland verbruikt jaarlijks namelijk ongeveer 150 miljoen ton aan bouwgrondstoffen. Om de voorziening van bouwgrondstoffen in goede banen te leiden is er beleid ontwikkeld dat speciaal is gericht op deze sector. Dit beleid vindt zijn oorsprong in de Ontgrondingenwet van 1965. De wijziging van de Ontgrondingenwet in 1996 gaf de rijksoverheid de mogelijkheid om sturend op te treden door het aanwijzen van zogenaamde “winplaatsen”. Ook werd er gewerkt met “taakstellingen” die bepaalden hoeveel van elke bouwgrondstof er in een bepaalde periode per provincie gewonnen moest worden (deze taakstellingen zijn in latere jaren alleen opgesteld voor beton- en metselzand). Het ontgrondingenbeleid werd toentertijd aangestuurd door het Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen, dat zoneringskaarten en richtlijnen voor vergunningverlenende instanties bevatte.

In 2003 werd aangekondigd dat de Nederlandse overheid stopt met haar reguleringsbeleid ten aanzien van de bouwgrondstoffenvoorziening en dit overlaat aan de markt. De overheid blijft wel verantwoordelijk voor de verlening van de vergunningen die nodig zijn om in Nederland een ontgroning uit te voeren. De markt moet dus functioneren binnen de door de overheid opgestelde kaders. Deze kaders zijn wenselijk om de belangen van andere dan die van de bouwgrondstoffenwinning veilig te stellen. Dit komt erop neer dat een



“onafhankelijke” overheid zorg moet dragen dat de negatieve effecten van bouwgrondstoffenwinning op de rest van de samenleving beperkt moeten worden omdat de markt an sich daar geen zorg voor draagt.

De Nederlandse overheid heeft deze rol als volgt verwoord in de Nota Ruimte. De overheid moet ervoor zorgdragen dat onnodige belemmeringen voor de markt worden weggenomen, hoogwaardig gebruik en hergebruik van bouwstoffen plaatsvindt en dat winningen zoveel mogelijk plaatsvinden binnen de Nederlandse grenzen om afwenteling op het buitenland te voorkomen. Dit alles moet ervoor zorgen dat winning van deze stoffen op maatschappelijk verantwoorde wijze wordt gestimuleerd. Verder wordt de winning van oppervlakte delfstoffen op land en in de Rijkswateren bestempeld als zaak van nationaal belang, zodat deze een sterkere positie krijgt in het ruimtelijk speelveld. Tot slot wordt gesteld dat ontgrondingen multifunctioneel moeten zijn waar mogelijk. Dat wil zeggen dat de ontgroning naast de winning van bouwgrondstoffen zorg moet dragen voor de realisering van andere maatschappelijk gewenste functies.

Uit onderhavig onderzoek is naar voren gekomen dat de rijksoverheid weinig doet om deze doelen ten aanzien van de bouwgrondstoffenvoorziening te verwezenlijken. Met name is duidelijk geworden dat onder het oude rijksbeleid, dat is gevoerd ten aanzien van de bouwgrondstoffenvoorziening, veel meer gebruik is gemaakt van verschillende stimuleringsmaatregelen.

Het gevolg is dat de doelen die de overheid heeft beschreven in de Nota Ruimte zeker niet allemaal al tot uitvoering zijn gekomen. Zo ondervindt het ontgrondend bedrijfsleven hinder van de natuur en milieuwetgeving die het moeilijk en tijdrovend maken om een ontgroningvergunning te verkrijgen, ook als er met de ontgroning de realisering van een nieuw natuurgebied wordt beoogd. Tevens verloopt de doorwerking van het beleid van hogere naar lagere overheden niet soepel. Ook heeft de oppervlaktedelfstoffwinning, ondanks de status van nationaal belang, geen sterke uitwerking gekregen in het ruimtelijk beleid van de provincies waar deze stoffen aanwezig zijn. Daarnaast willen gemeenten door de negatieve publieke opinie met betrekking tot ontgrondingen niet overgaan tot de wijziging van bestemmingsplannen om ontgrondingen mogelijk te maken. Dit kan gebeuren terwijl de betreffende provincie de ontgroningvergunning reeds heeft toegekend. Ook de doelstelling om zoveel mogelijk bouwgrondstoffen te winnen binnen de Nederlandse grenzen om afwenteling op het buitenland te voorkomen wordt niet behaald. Binnen de Nederlandse grenzen worden namelijk steeds minder bouwgrondstoffen gewonnen en de aanzienlijke tekorten worden opgevuld uit de import uit het buitenland.

Het ontgrondend bedrijfsleven heeft zich echter goed aangepast aan haar nieuwe rol. De ontgrondingsbedrijven zijn internationaal gaan opereren en de bedrijven hebben veel inspanningen geleverd om “duurzame” multifunctionele ontgrondingen mogelijk te maken. Zo is er een handleiding opgesteld om sturing te geven aan het proces dat ontgronder en overheid moeten doorlopen om deze soort ontgrondingen te verwezenlijken. Het ontgrondend bedrijfsleven (de markt) verwacht dan ook in de toekomst te kunnen voorzien in de Nederlandse behoefte aan bouwgrondstoffen, mits de overheden zich welwillender opstellen. Dat de Rijksoverheid de winning van oppervlaktedelfstoffen op een maatschappelijk verantwoorde manier stimuleert kan helaas niet worden gesteld. Ondanks dat dit de algemene doelstelling van het overheidsbeleid is zoals die is opgesteld in de Nota Ruimte.

Over de toekomst van de bouwgrondstoffenwinning zijn veel onzekerheden. Zo zouden toekomstige innovaties in de techniek er mogelijk toe kunnen leiden dat de conventionele bouwgrondstoffen niet meer

in die aantallen nodig zijn zoals dat nu het geval is. Waar wel zekerheden over zijn -in grote lijnen weliswaar- is de samenstelling van de Nederlandse bodem en de daarin beschikbare voorraden van de betreffende bouwgrondstoffen. Het duidelijk dat er nog aanzienlijke voorraden zijn in het oosten en zuidoosten van Nederland. De beschikbaarheid van deze voorraden wordt vooral beperkt door huidige grondgebruikfuncties aldaar die veelal zullen moeten veranderen wil men de bouwgrondstoffen kunnen winnen. De overheid stelt dat mogelijke tekorten gedekt kunnen worden uit import en winning uit de Noordzee. De Noordzee kan echter enkel voorzien in een groot deel van de behoefte aan ophoogzand. Andere bouwgrondstoffen zijn relatief schaars en de hoge kosten verhinderen vooralsnog dat deze gewonnen zullen worden onder de marktwerking. Ook de import uit het buitenland kent zijn beperkingen, door hoge transportkosten en onzekerheid over de beschikbaarheid in de toekomst. Het ontgrondend bedrijfsleven voorziet geen grote beschikbaarheidsproblemen in de toekomst, als de overheid haar maar de mogelijkheden geeft om voldoende ontgroningen uit te voeren. De literatuur prijst de mogelijkheden om bouwgrondstoffenwinning te combineren met riviermanagement, alleen staat de publieke opinie hier negatief tegenover. Bovendien zullen deze winningen in de toekomst niet meer in de vooralsnog aanzienlijke behoefte kunnen voorzien.

### **5.3 Slotconclusie:**

In dit onderzoek stond de vraag centraal *op welke manier het huidige beleid van de Nederlandse overheid de duurzaamheid ten aanzien van de grondstofwinning voor de waarborgt*. Belangrijk bij deze vraag is of het huidige beleid een verbetering is ten aanzien van het beleid dat werd gevoerd voor 2003.

De gevolgen van ontgroningen zullen in een land als Nederland in veel gevallen ingrijpend zijn. Zo zal vrijwel altijd de gebruiksfunctie van het gebied moeten veranderen. Dit is voor een groot deel toe te schrijven aan de lage ligging van Nederland wat tot gevolg heeft dat een ontgroning op land vaak resulteert in een wateroppervlak. Een ontgroning kan vanuit dit oogpunt duurzaam worden genoemd als de nieuwe gebruiksfunctie een meerwaarde heeft ten opzichte van de gebruiksfunctie van het gebied voor de ontgroning.

De beschikbaarheid van bouwgrondstoffen neemt af met elke korrel zand die er gewonnen wordt. Hoe kan een overheid dan zorg dragen dat winning van bouwgrondstoffen op een duurzame wijze geschiedt? Strikt genomen kan dit ook niet, maar wat wel kan is om zoveel mogelijk van de aanwezige bronnen (deze zijn aanzienlijk en zullen niet binnen een afzienbare tijdschaal niet uitgeput kunnen raken) beschikbaar te houden of te maken voor de toekomst.

Het huidige beleid laat de regulering en dus de waarborging van de duurzaamheid van de bouwgrondstoffenwinning in Nederland over aan de markt. Uit onderhavig onderzoek is duidelijk geworden dat het eerste aspect van duurzaamheid –gevolgen van de winning op de omgeving- zoals eerder beschreven echter niet uit handen is gegeven. De provincies zijn namelijk, op basis van de Ontgrondingenwet, nog steeds verantwoordelijk voor de vergunningverlening. Uit de beleidsnota's die de provincies afzonderlijk hebben opgesteld -het betreft hier de provincies Noord-Brabant, Limburg en Overijssel- blijkt dat zij de invloed die de ontgroning heeft op de omgeving de belangrijkste gunningfactor vinden. Zo staat in alle beleidsnota's beschreven dat enkel multifunctionele ontgroningen, waarbij met de ontgroning ook ander doeleinden verwezenlijkt worden, wenselijk worden geacht. Daarnaast speelt er nog veel overige wet- en regelgeving een rol in het beperken of voorkomen van negatieve gevolgen van

ontgrondingen (denk hierbij om milieuwetgeving, natura-2000, EHS, mer-plicht, etc.). Dit alles maakt dat er van een echte vrije markt voor het ontgrondend bedrijfsleven geen sprake is. Dit heeft verschillende gevolgen, waaronder het uitwijken van ontgronders naar het buitenland waar de overheid aldaar veelal minder restricties opwerpt voor de markt.

Een ander gevolg is dat de winplaatsen, binnen de Nederlandse, grenzen waar de minste beperkingen gelden als eerste benut worden. Doordat de ontgronders onder de marktwerking kiezen voor de hoogste baten tegenover de laagste lasten zullen zij dus eerst de locaties kiezen waar deze balans het hoogst in het voordeel van de baten is. Dit heeft als direct gevolg dat de beste winlocaties als eerste benut worden en de slechtere overblijven om te worden ontgonnen in de toekomst. Het tweede aspect van duurzaamheid -de waarborging van de bouwgrondstoffenvoorziening- is dan ook niet meer terug te zien in de uitwerking van het overheidbeleid.

Uit het onderzoek is duidelijk geworden dat het huidige overheidbeleid ervoor heeft gezorgd dat er voor de grote winlocaties voor bouwgrondstoffen met veel negatieve gevolgen voor natuur en omgeving geen plaats meer is. Doordat de provincies niet meer hoeven te voldoen aan de quota's vastgesteld in de taakstellingen worden meer kwaliteitseisen gesteld aan de beoogde ontgrondingen. Dit komt het eerste aspect van duurzaamheid zeker ten goede. Tevens heeft het tot gevolg dat de Nederlandse bouwsector nog steeds in grote mate afhankelijk is van de import van bouwgrondstoffen uit het buitenland. Daar lijkt in de nabije toekomst geen verandering in te komen. Ondanks dit is de het ontgrondend bedrijfsleven positief over de toekomst en denkt in de toekomst in een groter deel van deze behoefte te kunnen voorzien. Al is deze hoop slecht onderbouwd. Het bedrijfsleven legt de oorzaak van de lage productie in Nederland namelijk bij het moeizame verloop van de overgangslocaties Over de Maas en Geertjesgolf (gezamenlijk zijn de winbare reserves hier geschat op 47 miljoen ton beton- en metselzand, dat is minder dan de Nederlandse behoefte in 2,5 jaar terwijl de doorlooptijd van deze projecten vele malen langer is). Concluderend kan worden gesteld dat het tweede aspect van duurzaam bouwgrondstoffenbeleid negatieve gevolgen ondervindt van het huidige overheidbeleid. De Commissie Tommel constateert zelfs dat er van beleid met betrekking tot een duurzame grondstoffenvoorziening geen sprake is.

Een ander punt, waar het nieuwe beleid belangrijke mogelijkheden om een duurzame ontwikkeling van de ontgrondingssector te stimuleren laat liggen, is onderzoek. In het verleden is in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat veel onderzoek verricht naar alternatieven voor primaire grondstoffen zoals grind en beton- en metselzand en naar nieuwe manieren om in de behoefte aan primaire grondstoffen te voldoen. Met het stopzetten van dergelijke onderzoeksprogramma's is een belangrijke bron van informatie die zou kunnen bijdragen aan de duurzame ontwikkeling binnen de sector weggevallen.

Van de problemen die marktwerking geacht wordt met zich mee te brengen, zoals beschreven in het tweede hoofdstuk van dit onderzoek, is nauwelijks sprake. Zo worden de externe effecten beperkt door de regelgeving van de overheid maar ook in belangrijke mate door de inspanningen van het ontgrondend bedrijfsleven die duurzaamheid in een hoog vaandel heeft staan. Ook de groei drang van de markeconomie is niet waarneembaar in de sector van de bouwgrondstoffenwinning, en hoeft vooralsnog dus ook niet in goede banen te worden geleid door de overheid. Daarentegen lijkt de terugloop van de binnenlandse productie onder een stabiele jaarlijkse vraag naar bouwgrondstoffen eerder een probleem van belang.

## 5.4 Aanbevelingen

Dit onderzoek heeft aangetoond dat het nieuwe beleid van de Nederlandse overheid ten aanzien van de bouwgrondstoffenwinning de negatieve effecten van de sector binnen Nederland heeft beperkt. Er zijn zelfs positieve effecten te verwachten na de uitvoering van zogenoemde multifunctionele ontgroningen. Dat het beleid heeft geleid tot een meer duurzame ontgrondingssector is echter niet te stellen, daarvoor zijn teveel van de negatieve gevolgen afgeschoven op het buitenland en zijn de toekomstperspectieven van de sector te onzeker. Een *goede monitoring* van de sector nu en in de toekomst is dan ook van groot belang. Zo zal het duidelijk moeten worden en blijven waar en hoe de bouwgrondstoffen verkregen worden die de tekorten in Nederland opvullen. Op dit gebied zou grensoverschrijdend beleid, bijvoorbeeld vanuit de Europese Unie, op zijn plaats zijn om tot een eerlijke verdeling van de lasten te komen. Tevens lijkt onderzoek naar hoe de bouwgrondstoffenproblematiek een *sterkere positie op het speelveld van de ruimtelijke ordening* in Nederland kan krijgen wenselijk. Dit om de sector een beter en vooral zekerder toekomstperspectief te verschaffen. Daarnaast liggen er kansen om het *onderzoek* naar duurzame alternatieven voor primaire bouwgrondstoffen weer op te pakken. Dergelijk onderzoek zou de behoefte aan primaire grondstoffen aanzienlijk kunnen verminderen. Voor de overheid is een voorbeeldrol weggelegd om, bij de door haar aangestuurde bouwprojecten, gebruik te maken van duurzame alternatieven voor gangbare bouwgrondstoffen. Een andere manier hoe de rijksoverheid een duurzame grondstoffenvoorziening kan stimuleren, ligt in de *planvorming*. Zo zou de bouwgrondstoffenvoorziening een sterke positie moeten verkrijgen bij het tot stand komen van de uitvoeringsplannen in relatie tot het Nationaal Waterplan en de Ecologische Hoofd Structuur. Tot slot kan er beter op worden toegezien dat provincies en gemeentes, bij het opstellen van hun ruimtelijke beleidsnota's en bestemmingsplannen, er rekening mee houden dat een voldoende voorziening van bouwgrondstoffen van essentieel belang is voor het functioneren van de Nederlandse samenleving. De *bouwgrondstoffentoets* -die is vastgelegd in de Nota Ruimte en nu alleen optioneel wordt toegepast als betrokken partijen hierom vragen- heeft de potentie om een dergelijke rol te vervullen.

## Bijlage 1:

Hoofdpunten van de brieven die de staatssecretaris en de minister van Verkeer en Waterstaat door de jaren heen aan de Tweede kamer hebben gestuurd met betrekking tot de overgang van het overheidsbeleid ten aanzien van de grondstoffenvoorziening.

*Hoofdpunten brief van staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus van 23 mei 2003*

- Het beleid ten aanzien van tijdige en voldoende voorziening voor bouwgrondstoffen moet zo spoedig mogelijk beëindigd worden.
- De rol van het rijk is in de nieuwe situatie vooral gericht op het stellen van een nationaal ruimtelijk kader en het stimuleren van een duurzaam grondstoffenbeleid.
- Provincies zullen er voor zorgen dat de bouwgrondstoffenvoorziening volwaardig wordt meegewogen in de regionale ruimtelijke plannen en de vergunningprocedures.
- Het bedrijfsleven zal zich moeten richten op kwalitatief goede en maatschappelijk verantwoorde projecten die voor winningen op het land in nauw overleg met de betrokken gemeenten worden ontwikkeld.
- Voor beton- en metselzand zal het wegvallen van de rijksregie betekenen dat de markt andere en nieuwe wegen zal moeten bewandelen. Dit betekent een grotere druk op de ontwikkeling van alternatieven zoals het (her)gebruik van rest- en afvalstoffen en hernieuwbare grondstoffen. Ook wordt gedacht aan productinnovaties in de betonsector. Omdat de alternatieven niet voldoende beschikbaar zijn, zal naar verwachting een verhoogde import vanuit het buitenland plaatsvinden en leiden tot een verhoging van de prijs van beton- en metselzand. Een prijsverhoging reflecteert de schaarste van het product.
- Beleid gericht op aspecten betreffende de ruimtelijke ordening en de duurzame grondstoffenvoorziening zal blijven bestaan en wordt waar nodig aangescherpt. Het beleid ten aanzien van het duurzaam gebruik van materialen en producten, waarvoor grondstoffen worden gewonnen blijft onder de verantwoordelijkheid van de minister van VROM.
- Het aangeven van een nationaal ruimtelijk kader voor de winning van oppervlaktedelfstoffen valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van VROM. Dat kader wordt opgenomen in de PKB Nationaal Ruimtelijk Beleid (Nota Ruimte). In de PKB Ruimte voor de Rivier zal waar mogelijk de secundaire winning van beton- en metselzand worden meegenomen.
- Voor de Noordzee zal in het uit te brengen tweede Regionaal Ontgrondingenplan Noordzee (RON2) diepe winning (meer dan 2 meter) van beton- en metselzand worden toegestaan. Tevens zal worden nagegaan welke extra stimulansen ontwikkeld kunnen worden voor de winning van beton- en metselzand in de Noordzee, IJsselmeer en Markermeer.
- Voor het bevorderen van alternatieven zal het ministerie van Verkeer en Waterstaat samen met de provincies in de periode 2003-2007 een onderzoeksprogramma uitvoeren van bijna 1 miljoen euro per jaar.
- Een adequate monitoring van bouwgrondstoffen is van belang. Het bedrijfsleven verstrekt hiervoor een groot deel van de gegevens.
- Het bedrijfsleven heeft een stimuleringsfonds voorgesteld ten behoeve van duurzame grondstoffenvoorziening. De staatssecretaris wacht een uitwerking daarvan af.

(Kamerstukken 28 600xii, nr. 114).

*Hoofdpunten uit de brief van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus van 8 november 2004*

- In deel 3 van de Nota Ruimte is het ruimtelijke kader voor de winning van bouwgrondstoffen opgenomen. Om de nieuwe visie in het ruimtelijk beleid voor bouwgrondstoffen goed naar alle betrokkenen over te brengen wordt een communicatieproject gestart.
- Bij het ontwerp van de PKB Ruimte voor de Rivier wordt rekening gehouden met het vrijkomen van bouwgrondstoffen. Naar verwachting zal echter de hoeveelheid beton- en metselzand die zal vrijkomen beperkt zijn.
- De regelgeving van de Ontgrondingenwet en andere wetten zorgen voor een moeizame marktwerking. Voor de korte termijn dient een snelle aanpassing plaats te vinden van de Ontgrondingenwet. Voor de langere termijn wordt een tweetal opties beschreven: intrekking van de Ontgrondingenwet (in de Wet ruimtelijke ordening vindt dan de primaire afweging van de belangen rond ontgrondingen plaats) of een verdere versterking van de Ontgrondingenwet.
- De verwachting is dat het grootste deel van de taakstellingen gerealiseerd wordt. De minister is van mening dat er geen reden is om nadere acties in gang te zetten. Hoewel de winning van beton- en metselzand in Nederland lager is dan de jaarlijkse behoefte, worden geen tekorten verwacht. Import lijkt hierin te kunnen voorzien.
- Vooralsnog verwacht de minister niet dat het Nederlandse deel van de Noordzee een wezenlijke bijdrage aan de behoefte aan het beton- en metselzand in Nederland zal leveren. Voor het IJsselmeer verwacht de minister wel dat in de nabije toekomst aanvragen voor winning van beton- en metselzand worden ingediend.

(Kamerstukken 29 800 XII, nr. 9)

*Als bijlage bij deze brief van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat is het Plan voor Marktwerking opgenomen. De hoofdpunten daaruit zijn:*

- De markt voor eenmaal gewonnen bouwgrondstoffen werkt op Europese schaal en vindt relatief ongehinderd plaats. De vraag naar bouwgrondstoffen is vrij ongevoelig voor de prijs. De markt voor winlocaties verloopt stroef. Op dit moment blijft het aanbod aan nieuwe winlocaties voor de grootschalige winning van beton- en metselzand achter bij de vraag, waardoor de import stijgt. Winning in Nederland beperkt de afwenteling van de ruimtelijke problemen op buurlanden en de afwenteling op andere milieuthema's, zoals de transporthinder en extra energiegebruik die optreden bij aanvoer over grote afstanden.
- De belangrijkste knelpunten zijn:
  1. De continuïteit van de beton- en metselzandwinning gedurende de overgangperiode naar marktwerking;
  2. Het slechte imago van ontgrondingen;
  3. Beleid gericht op sturing van bouwgrondstoffenstromen;
  4. Regelgeving en procedures;
  5. Correct omgaan met de Europese Richtlijn Werken.

Als oplossingen ziet de minister:

- Geertjesgolf en Over de Maas dienen door te gaan in de geplande omvang;
- Grootschalige projecten veroorzaken langdurig hinder tijdens de uitvoering. Grondstoffenwinning wordt soms gezien als gemakkelijk geld verdienen in plaats van het produceren van onmisbare grondstoffen. Imagoverbetering is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van het betrokken bedrijfsleven en in het bijzonder van de brancheverenigingen.

- De koerswijziging in het beleid moet worden doorvertaald, onder andere naar provinciaal beleid. Er wordt soms vastgehouden aan eisen die gericht zijn op het sturen van de markt voor bouwgrondstoffen. Een voorbeeld is dat sommige provincies eisen stellen aan de maximale opleverdiepte of productievolumes reguleren.
- In de Nota Ruimte is het nationaal belang van de bouwgrondstoffenwinning in Nederland verankerd. De nota neemt waar mogelijk belemmeringen in het rijksbeleid weg. Het kabinet benadrukt dat maatschappelijk aanvaardbare mogelijkheden voor winning van oppervlaktedelfstoffen in Nederland benut moeten kunnen worden. De nota vraagt initiatiefnemers van ruimtelijke plannen om af te wegen of functiecombinaties mogelijk zijn (als onderdeel van de zogenaamde bouwgrondstoffentoets). De Nota Ruimte vormt een kader voor beleidsontwikkeling bij provincies en gemeenten. Deze overheden dienen beleidsmatig ruimte te scheppen voor multifunctionele projecten en geen belemmeringen op te werpen.
- Het ontgrondend bedrijfsleven zal zich moeten richten op het ontwikkelen van maatschappelijk gedragen projecten die behalve aan de functie grondstoffenwinning ook bijdragen aan andere functies zoals waterbeheer, wonen, natuur of recreatie.
- Gemeenten zijn een sleutelfiguur voor lokale ruimtelijke ontwikkelingen. Soms zijn ze zelf initiatiefnemer voor ontgrondingen, met name voor ophoogzand. Medewerking van de gemeente is een belangrijke randvoorwaarde voor tijdige realisering van een project. Naast het aanbieden van een kwalitatief goed project speelt nu vaak ook een privaatrechtelijke compensatieregeling plaats. Het heeft de voorkeur dat projecten een dusdanige kwaliteit hebben dat compensatie niet nodig is.
- Provincies spelen als vergunningverlener een sleutelrol. De Nota Ruimte vormt een kader voor provinciaal beleid. Het Rijk is van mening dat de provincies zich vooral moeten richten op hun rol als vergunningverlener en niet op regulering van grondstoffenstromen. Dergelijk volumebeleid vormt een knelpunt voor marktwerking.

(Kamerstukken 29 800 XII, nr. 9)

*Hoofdpunten uit de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat, drs. K.M.H. Peijs van 26 september 2006.*

- In de Nota Ruimte is het ruimtelijk kader voor de winning van bouwgrondstoffen opgenomen. Deze PKB is inmiddels door de Eerste kamer aangenomen en als deel 4 van kracht geworden.
- Om de nieuwe visie van het ruimtelijk beleid te verduidelijken aan alle betrokken is een communicatietraject gestart. Nog dit jaar zal een boek worden uitgebracht waarin de visie van de Nota Ruimte wordt geïllustreerd aan een aantal goede voorbeelden.
- De kwantitatieve taakstellingen voor de periode 1998-2008 zullen gehaald worden. In onherroepelijke vergunningen is genoeg zand aanwezig om de afgesproken 143 miljoen ton beton- en metselzand te produceren. Uit de Rijkswateren zal naar verwachting de overeengekomen hoeveelheid, 27 miljoen ton, geproduceerd worden.
- Het project "Over de Maas" loopt naar verwachting als is er een vertraging opgetreden als gevolg van de noodzaak om het besluit beter te onderbouwen. Het project "Geertjesgolf" verloopt moeizamer. De uitvoeringsovereenkomst is nog niet tot stand gekomen door fouten in het milieueffectrapport. De uitvoeringsovereenkomst zal in oktober 2006 gereed moeten zijn. Wanneer dit niet het geval is zal de minister van VROM beslissen welk meest passende juridische procedure kan worden ingezet om het project "Geertjesgolf" zo snel mogelijk in uitvoering te brengen.

- Op 13 juni 2005 is het wetsvoorstel tot wijziging van de Ontgrondingenwet aangenomen. De Ontgrondingenwet eist dat nadere praktische voorwaarden zoals vrijstellingen en indieningvereisten voor vergunningaanvragen nu worden geregeld in een AMvB.
- Inmiddels is een nadere verkenning naar de mogelijkheden om de Ontgrondingenwet in te trekken afgerond. De conclusies van deze verkenning, uitgevoerd door het Instituut voor Bouwrecht (IBR) in samenwerking met Rijksuniversiteit Groningen, zijn dat de Ontgrondingenwet niet zonder meer zal kunnen worden ingetrokken. Dit omdat locatie-inrichting, de uitvoering en het beheer gewaarborgd moeten worden door wet- en regelgeving. Het IBR adviseert deze aspecten onder te brengen in de toekomstige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en in de toekomstige Waterwet.
- Het is het meest doelmatig om pas over te gaan tot intrekking van de Ontgrondingenwet als bekend is in welke vorm en wanneer de Wabo en de Waterwet in werking treden.
- Knelpunt voor de winning van beton- en metselzand in de Noordzee is financiële onhaalbaarheid door het vrijkomen van grote hoeveelheden ophoogzand waar momenteel nog geen markt voor is. Daarom is een link gelegd met de grote hoeveelheden ophoogzand benodigd voor de Tweede Maasvlakte. In PKB Mainpoort ontwikkeling Rotterdam wordt gesteld dat bij zandwinning rekening gehouden moet worden met het belang van beton- en metselzandwinning op zee.
- Het onderzoeksprogramma naar het bevorderen van alternatieven voor de bouwgrondstoffenvoorziening in opdracht van Verkeer en Waterstaat samen met de provincies is met ingang van het jaar 2006 stopgezet.
- De Bouwgrondstoffentoets wordt optioneel uitgevoerd als de betrokken partijen daar belang bij achten.

(Kamerstukken, 30 800 XII, nr. 4)

*Hoofdpunten uit de brief van de staatsecretaris van Verkeer en Waterstaat, J.C. Huizinga-Heringa van 3 juli 2008.*

- De provincies richten zich op hun rol als vergunningverlener en niet langer op volumebeleid.
- De zandproductie is gestabiliseerd op ongeveer 2/3 van de binnenlandse behoefte en de ontgrondende bedrijven verwachten dat dit aandeel in de toekomst weer kan stijgen. Er zijn dan ook al enkele projecten geïnitieerd die bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit en de branche als geheel stimuleert nieuwe werkwijzen.
- Project "Over de Maas" heeft voldoende voortgang al loopt het minder snel dan gehoopt. Project "Geertjesgolf" loopt moeizamer. Door de voorkeur om samen met de betreffende gemeente Beuningen tot een oplossing te komen is de minister van VROM niet overgegaan tot gebruik van de Wet Ruimtelijke Ordening om de uitvoering alsnog te bewerkstelligen. Op 4 april 2008 hebben daartoe de provincie Gelderland, gemeente Beuningen en het ministerie V&W een gezamenlijk stappenplan voor de politieke besluitvorming over het project vastgesteld.
- Als onderdeel van het overgangsbeleid zijn de taakstellingen voor beton- en metselzand voor de lopende taakstellingperiode 1999-2008 gehandhaafd. De commissie Tommel constateert dat de taakstelling van de provincies (143 miljoen ton) behaald is. De taakstelling van het Rijk (27 miljoen ton) zal naar alle inzichten op enkele procenten na behaald worden.
- Op 1 februari 2008 is een wijziging van de Ontgrondingenwet in werking getreden. Daarmee samenhangend is de AMvB Rijksreglement ontgrondingen ingetrokken en vervangen door Besluit ontgrondingen in rijkswateren. Met deze wetswijziging is een einde gekomen aan de plansystematiek en de formele regierol van de overheid. De kern van de wet blijft onveranderd, het toestemmingsvereiste voor ontgrondingen. De wetwijziging heeft betrekking op versoepeling



van de coördinatie-regeling voor vergunningsprocedures en er is de mogelijkheid opgenomen om algemene regels te stellen voor ontgrondingen van kleine aard, als substituut voor vergunningen.

- Het intrekken van de Ontgrondingenwet omvat meer dan het verplaatsen van een aantal bepalingen naar de Wabo en de Waterwet. De oorzaak hiervan ligt in onzekerheid over de opname van financiële voorschriften voor vervening, opname van het onafgebakende afwegingskader van de huidige Ontgrondingenwet en de onduidelijkheid over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen provincie en gemeente in de beoogde nieuwe situatie onder twee wetgevingstrajecten. Als gevolg hiervan is besloten dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat samen met het Ministerie van VROM en in overleg met betrokken partijen vervolgstappen zetten met betrekking tot het ontwikkelen van de toekomstige regeling van ontgrondingen nadat de parlementaire behandeling van de Wabo en Waterwet is afgerond.
- De bouwgrondstoffentoets zal vanwege het vrijwillige karakter onder de nieuwe Wet ruimtelijke ordening(Wro) niet worden vastgelegd in een AMvB. Er wordt op vertrouwd dat de bevoegd gezagen ook zonder wettelijke verplichting deze toets zullen uitvoeren indien de betrokkenen hierom vragen.
- Om toekomstige winning van beton- en metselzand in de zee te faciliteren is de aanleg van de Tweede Maasvlakte nog steeds het uitgangspunt. Daarvoor heeft de staatssecretaris besloten dat als voorwaarde voor vergunningverlening ten behoeve van ophoogzand voor de maasvlakte het in het wingebied voorkomende grofzand zodanig moet worden blootgelegd, dat op een reële wijze beton- en metselzand gewonnen kan worden.
- Om te bekijken of met betrekking tot zowel grind- als zandvervanging, ingrijpen van de overheid, in welke vorm dan ook, wenselijk is en wat hier de voor- en nadelen van zijn, voeren onafhankelijke deskundigen in opdracht van de Minister van VROM op dit moment een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) uit.

(Huizinga-Heringa, 2008)

## **Bijlage 2:**

De uitgangspunten die brancheorganisatie cascade heeft opgesteld en haar leden hanteren bij het realiseren van een duurzame ontgronding.

### **Uitgangspunten 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:

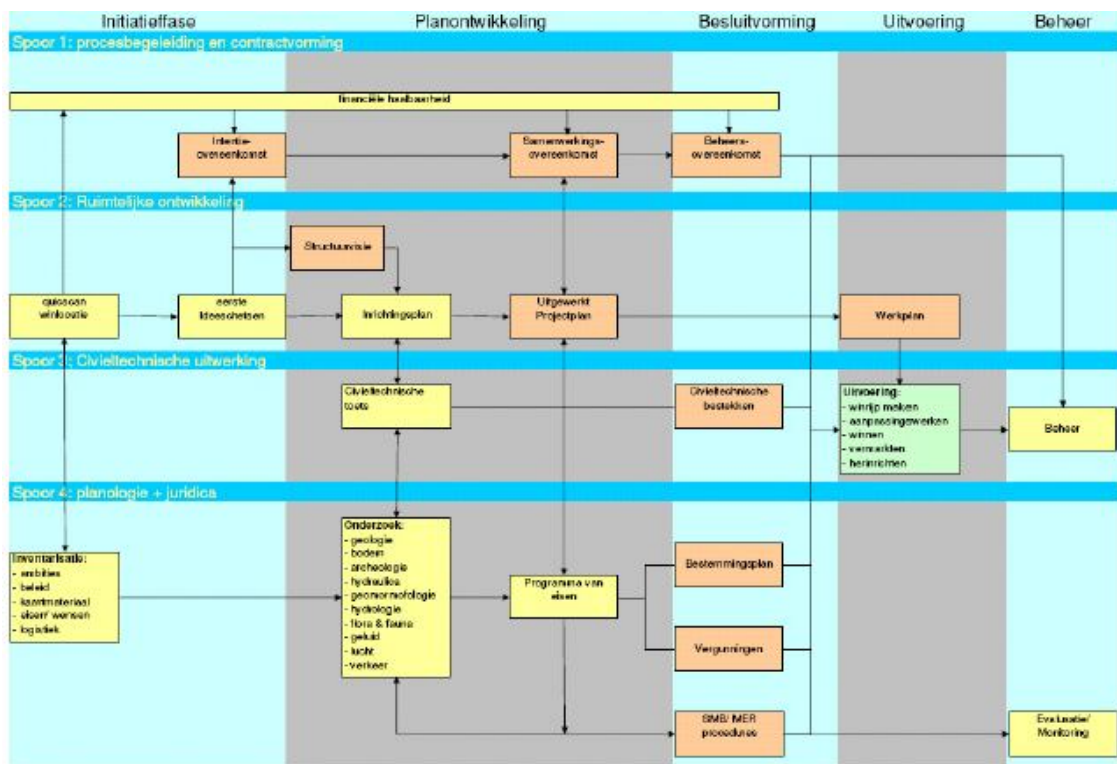
- a. Streven naar kleinschalige uitvoering met tussentijdse oplevering. Hierdoor ontstaat al tijdens de uitvoering ruimtelijke kwaliteit (zie uitgangspunt 10).
- b. Streven naar verdere beperking van hinder en overlast door optimalisering van het werkplan met veel aandacht voor winning-, verwerking- 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).
- 9). Bron: [www.cascade-zandgrind.nl](http://www.cascade-zandgrind.nl)

### Bijlage 3:

Voorbeeld van processchema voor complexe locatieontwikkeling



Bron: [www.cascade-zand-grind.nl](http://www.cascade-zand-grind.nl)

**Bijlage 4:**

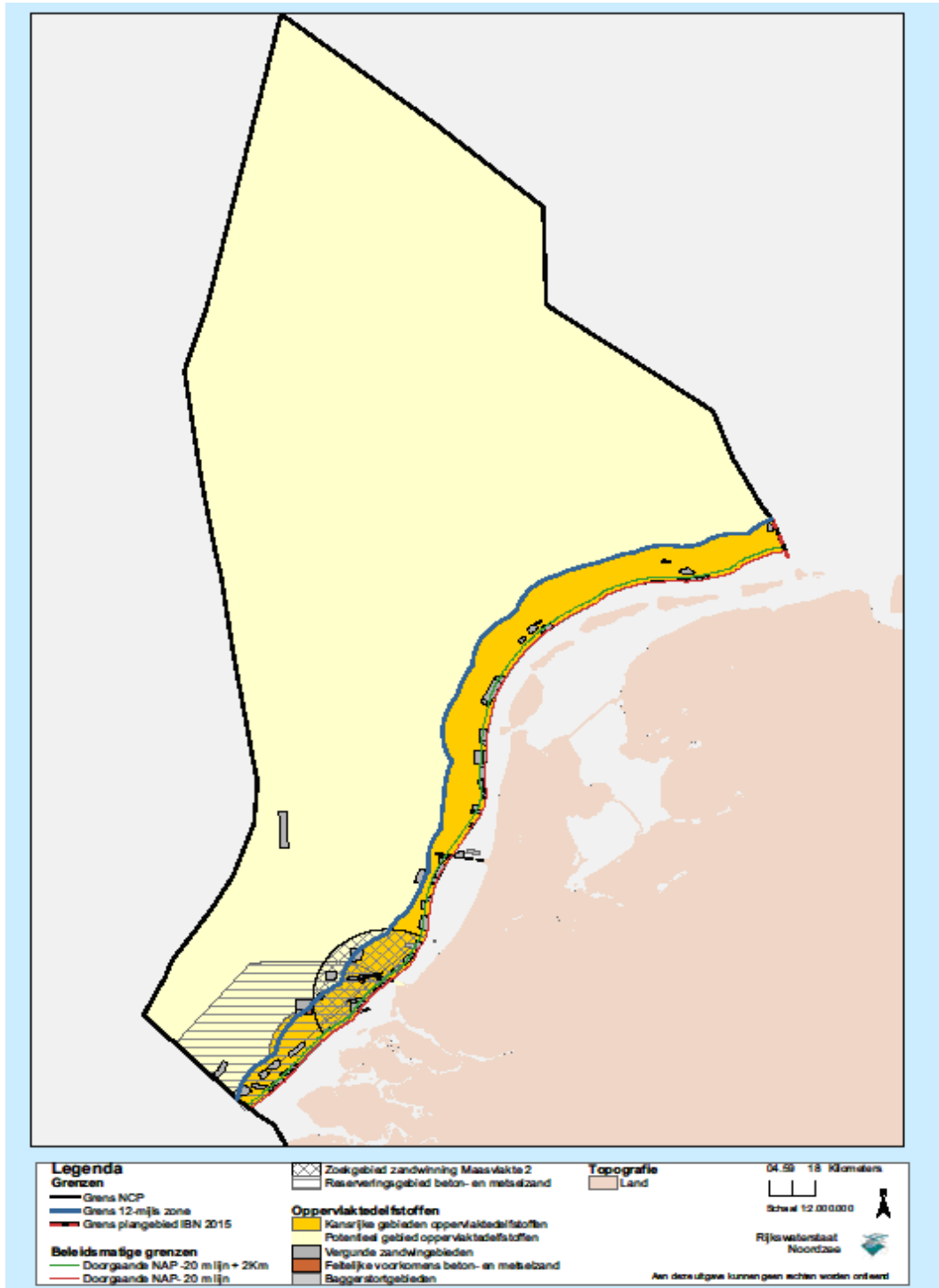
Invulling van de verschillende fases uit het processchema voor complexe locatieontwikkeling.

Fase	Doel	Eindproduct/ IJKpunt	Organisatie	Aandachtspunten en hulpmiddelen
<b>Initiatiefase</b>	Werven maatschappelijk draagvlak voor nieuw project	Ideeschets  Plan van aanpak/ Intentieverklaring	Intern  Afstemming met BG (gemeente, provincie, overig)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- uitvoering gebiedsanalyse (m.b.v. Habiforum-matrix)</li> <li>- inschakelen v gekwalificeerd landschapsadviesbureau</li> <li>- uitwerking ideeschets</li> <li>- eventueel uitvoeren quick-scan</li> </ul>
<b>Ontwerpfase</b>	Uitwerking van maatschappelijk breed gedragen plan	Projectplan + eindadvies kwaliteitsteam + deelonderzoeken en eventuele plannen/of Besluit MER + uitwerking samenwerkingsovereenkomst m.b.t. beheer en m.b.t. klachten- en schaderegeling	Instelling: stuurgroep klankbordgroep	Nadere uitwerking ideeschets (m.b.v. Habiforum-matrix) via: <ul style="list-style-type: none"> <li>- informatieavonden</li> <li>- workshops</li> <li>- advisering door kwaliteitsteam</li> </ul> Communicatie via <ul style="list-style-type: none"> <li>- nieuwsbrief / website</li> </ul>
<b>Besluitvorming</b>	Nemen van de benodigde besluiten om project te kunnen uitvoeren	Aangepast bestemmingsplan + benodigde vergunningen + ondertekende samenwerkingsovereenkomst	Instelling: vergunningsteam  Klankbord via: stuurgroep klankbordgroep	Organiseren van: <ul style="list-style-type: none"> <li>- informatie + inspraak</li> </ul> Communicatie via: <ul style="list-style-type: none"> <li>- nieuwsbrief/ website</li> </ul>
<b>Uitvoering</b>	Creëren meerwaarde en beperken hinder en overlast	Werkplannen	Aanstelling van: projectuitvoerder  Klankbord via: stuurgroep klankbordgroep	Organiseren van: <ul style="list-style-type: none"> <li>- aanspreekpunt</li> <li>- monitoring</li> </ul> Communicatie via: <ul style="list-style-type: none"> <li>- nieuwsbrief/ website</li> <li>- informatiepanelen/ excursies</li> </ul>
<b>Beheer</b>	Zorgen voor een adequaat beheer	Beheersplan + bijbehorende financiering	Conform beheersplan	Organiseren van: <ul style="list-style-type: none"> <li>- informatiepanelen</li> <li>- excursies</li> <li>- monitoring</li> </ul>

Bron: [www.cascade-zandgrind.nl](http://www.cascade-zandgrind.nl)

**Bijlage 5:**

Kaart Nederlands deel van de Noordzee met reserveringsgebied beton- en metselzand



Bron: [www.noorzeeloket.nl](http://www.noorzeeloket.nl)

