

PS2012MME06 bijlage

EVALUATIE BOUWGRONDSTOFFENPLAN

Provincie Utrecht, april 2012



Inhoudsopgave:

Hoofdstuk 1	Inleiding	
1.1.	Reden evaluatie	p. 4
1.2.	Doelstelling evaluatie	
Hoofdstuk 2	Bouwgrondstoffenplan	
2.1.	Bouwgrondstoffenbeleid provincie Utrecht	p. 5
2.2.	Ontwikkelingen Ontgrondingenwet	
2.2.1	<i>Rijksniveau</i>	p. 6
2.2.2.	<i>Provinciaal niveau</i>	
Hoofdstuk 3	Kwantitatieve sturing	
3.1.	Bouwgrondstoffenmarkt provincie Utrecht	p. 9
3.2.	Primaire bouwgrondstoffen	
3.3.	Secundaire bouwgrondstoffen	p. 10
Hoofdstuk 4	Kwalitatieve sturing	
4.1.	Bouwgrondstoffenmarkt ruimtelijk	p. 12
4.2.	Primaire bouwgrondstoffen	
4.3.	Secundaire bouwgrondstoffen	p. 13
Hoofdstuk 5	Evaluatie bouwgrondstoffenbeleid	
5.1.	Kwantitatieve sturing	p. 14
5.1.1.	<i>Primaire grondstoffen</i>	
5.1.2.	<i>Secundaire grondstoffen</i>	p. 15

5.2. Kwalitatieve sturing p. 16

5.2.1 *Primaire grondstoffen*
5.2.2 *Secundaire grondstoffen* p. 18

Hoofdstuk 6 **Conclusies en aanbevelingen** p. 19

6.1. Kwantitatieve sturing
6.2. Kwalitatieve sturing p. 20

Literatuur

Hoofdstuk 1 - Inleiding

1.1. Reden evaluatie

Het Bouwgrondstoffenplan bevat het beleid ten aanzien van de bouwgrondstoffenvoorziening in de provincie Utrecht. In dit plan is opgenomen dat het plan uiterlijk vijf jaar na vaststelling moet worden geëvalueerd.¹ Tot nu toe heeft deze evaluatie echter niet plaatsgevonden. Hiertoe was eerder geen noodzaak en prioriteit door het wegvallen van het landelijk beleid op dit gebied. Nu er echter een aantal ontwikkelingen gaande zijn op het gebied van ontgrondingen is dit het moment om de vraag te stellen in hoeverre het huidige bouwgrondstoffenbeleid nog actueel en bruikbaar is.

1.2. Doelstelling evaluatie

Het doel van de evaluatie is om na te gaan of de hoofddoelen uit het bouwgrondstoffenbeleid bereikt zijn en in hoeverre de doelstellingen nog actueel zijn. Dat wordt onderzocht door middel van het nationale en regionale beleidsdocumenten, die worden getoetst aan de “dagelijkse” ontgrondingenpraktijk. De evaluatie moet leiden tot een standpunt over het wel of niet opstellen van nieuw bouwgrondstoffenbeleid voor de provincie Utrecht. De evaluatie bestaat uit het kort beschrijven van de belangrijkste landelijke ontwikkelingen op het gebied van de ontgrondingen en de Ontgrondingenwet en van de elementen van het Bouwgrondstoffenplan van de provincie Utrecht, zoals dat in 2001 is vastgesteld (hoofdstuk 2). In de hoofdstukken 3 en 4 volgt een beschrijving van hetgeen de provincie Utrecht heeft uitgevoerd op basis van het beleid. Dit op basis van een scheiding tussen kwantitatieve sturing (de sturing op hoeveelheid) in hoofdstuk 3 en kwalitatieve sturing (de sturing op ruimtelijke inpassing van een ontgraving) in hoofdstuk 4.² In hoofdstuk 5 vindt een toetsing van de uitvoering aan het bouwgrondstoffenbeleid plaats, dus welke doelen zijn behaald en welke doelen niet. In

¹ Bouwgrondstoffenplan provincie Utrecht, vastgesteld door Provinciale Staten, 17 september 2001.

² Het onderscheid naar kwaliteit en kwantiteit is geen scheiding die in het Bouwgrondstoffenplan zelf wordt gemaakt. Er zijn echter in het beleid twee soorten sturing te onderscheiden, namelijk de sturing op hoeveelheden te winnen stoffen en de sturing op ruimtelijke inpassing. Dat is de reden waarom in deze evaluatie dit onderscheid wordt gemaakt.

het laatste hoofdstuk zullen dan een aantal conclusies getrokken worden over het bouwgrondstoffenbeleid en het wel of niet in stand houden of aanpassen daarvan.³

Hoofdstuk 2 - Het Bouwgrondstoffenplan

2.1. Bouwgrondstoffenbeleid provincie Utrecht.

In het Bouwgrondstoffenplan staat hoe de provincie Utrecht in de periode 2001-2008 wil voldoen aan een tijdige, voldoende en duurzame voorziening in bouwgrondstoffen. In het plan worden daartoe, zoals in het plan wordt omschreven, het ontgrondingenbeleid, het secundaire grondstoffenbeleid, het ruimtelijk beleid en het milieubeleid onderling afgestemd.

Het bouwgrondstoffenbeleid van de provincie Utrecht kent de volgende beleidscontext:

- Duurzame ontwikkeling en leefbaarheid;
- Integraal ketenbeheer en voorkeursvolgorde afvalverwerking;
- Economische randvoorwaarden;
- Overige relevante beleidsterreinen (p. 11 Bouwgrondstoffenplan).

Het bouwgrondstoffenbeleid moet er voor zorgen dat er zuinig en hoogwaardig wordt omgesprongen met ophoogzand, beton- en metselzand, klei, grind en vervangende secundaire grondstoffen (integraal ketenbeheer).⁴ Daarvoor is een schaarste aan primaire grondstoffen gewenst (economische randvoorwaarden).⁵ De schaarste mag echter niet zo groot zijn dat stagnatie in de aanvoer van die stoffen optreedt.⁶ Het beleid van de provincie is er op gericht om bij ophoogzand en klei het aanbod te beïnvloeden door de hoeveelheid en het tempo van de Utrechtse winningen te reguleren. Het beleid ziet hiermee zowel toe op kwantitatieve (hoeveelheden) als kwalitatieve (soorten) sturing van de bouwgrondstoffen door de provincie Utrecht. De concrete invulling van dit beleid betekent dat primaire winningen alleen worden toegestaan als is aangetoond

³ De evaluatie vindt daarmee plaats volgens de Deming-cyclus (Plannen, Doen, Controleren, Bijstellen)

⁴ **Secundaire grondstoffen** zijn grondstoffen die niet als zodanig in de natuur worden gewonnen, maar die ontstaan als bijproduct bij productie processen, zuiveringsprocessen of bij het be- of verwerken van afvalstoffen en aan zodanige eisen voldoen dat ze kunnen worden hergebruikt als grondstof.

⁵ **Primaire grondstoffen** zijn natuurlijke "maagdelijke" grondstoffen die verwerkt worden voor hun eerste toepassing. Dit zijn binnen de provincie Utrecht vaak niet-vernieuwbare grondstoffen, zoals zand en grind.

⁶ Brief d.d. 14 december 2001, 2001REG003074i, Dienst Ruimte en Groen, namens Gedeputeerde Staten

dat het aanbod van de te winnen stoffen aan de markt noodzakelijk is en dit aanbod niet op andere wijze kan worden gerealiseerd.

Bij primaire en secundaire winningen wordt, op grond van het beleid, altijd gestreefd naar het combineren van ruimtegebruik voor delfstoffenwinning met andere maatschappelijke functies (secundaire winningen) (duurzaam ruimtegebruik en leefbaarheid).⁷

2.2. Ontwikkelingen Ontgrondingenwet

2.2.1. Rijksniveau:

Het landelijke bouwgrondstoffenbeleid was tot 2002 neergelegd in het Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen (hierna: SOD). Het hoofddoel van het SOD was om op een maatschappelijk verantwoorde wijze te voorzien in de behoefte aan bouwgrondstoffen. Dit vanwege de groeiende grondstoffenvraag, in de context van een afnemende maatschappelijke bereidheid om de gevolgen van winningen te accepteren. Belangrijkste beleidsuitgangspunten waren het stimuleren van zuinig gebruik en de inzet van alternatieve materialen en vernieuwbare bouwgrondstoffen. De resterende vraag moest zoveel mogelijk worden voorzien met delfstoffen uit de Nederlandse bodem.⁸

Gezien de terughoudendheid bij sommige provincies om ontgrondingsvergunning af te geven voor grote winlocaties, werd een taakstellingensysteem ontwikkeld, waarbij de productie aan beton- en metselzand werd verdeeld over de provincies en Rijkswaterstaat naar rato van de geologische voorraden en afvoermogelijkheden.⁹ Taakstellingen leggen de hoeveelheid te winnen bouwgrondstoffen over een bepaalde periode vast. In 2003 is echter door het Rijk het voornemen geuit deze regierol af te bouwen, omdat het beleid ten aanzien van een tijdige en voldoende voorziening van bouwgrondstoffen inclusief bijbehorende taakstellingen niet effectief was gebleken.¹⁰

⁷ Dit is een samenvatting van het beleid van de provincie, zoals opgenomen in het Bouwgrondstoffenplan en dan met name op de pagina's 5, 11 tot en met 13 van het plan.

⁸ Dr. M.J. van der Meulen, "De Bouwgrondstoffentoets doorgrond", Nederlands Instituut voor Toegepaste Geowetenschappen (TNO), mei 2005, par. 2.1

⁹ Idem

¹⁰ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Slotrapportage afbouw rijksregierol bij ontgrondingen, brief van 5 maart 2012 aan de Tweede Kamer. Daar is ook meer te lezen over de Nederlandse Ontgrondingenpraktijk.

Het kabinet wilde daarom de voorziening in de behoefte overlaten aan de markt, in samenwerking met de lagere overheden. De markt zou de ruimte moeten krijgen om - in overleg met gemeenten - kwalitatief goede, multifunctionele projecten te ontwikkelen waarbij naast het winnen van bouwgrondstoffen ook nieuwe alternatieven voor het gebruik van ruimtes mogelijk gemaakt zou worden met als doel het maatschappelijk draagvlak voor ontgrondingen te vergroten. De Ontgrondingenwet is hier in 2007 op aangepast.¹¹ Op nationaal niveau werden de locaties van de oppervlakedelfstoffenwinning sindsdien tot voor kort geregeld via de Nota Ruimte, waarin een zogenaamde “bouwgrondstoffentoets” was opgenomen. De provincies waren daarbij aangewezen als de regisseurs van de ruimte, aangezien zij de locaties kunnen uitwerken in de Structuurvisies (voorheen streekplannen) en via andere ruimtelijke ordeningsinstrumenten.

Het omgevingsbeleid op Rijksniveau is ook aan flinke veranderingen onderhevig. Veel wettelijke kaders die toezagen op de fysieke leefomgeving zijn inmiddels geïntegreerd in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De Ontgrondingenwet is niet in de Wabo opgenomen, maar daartoe bestonden wel plannen. Dit wetsvoorstel is echter aangehouden in afwachting van de ontwikkelingen omtrent de Omgevingswet. Het is de (door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu uitgesproken) verwachting dat de Ontgrondingenwet uiteindelijk zal opgaan in de Omgevingswet. Dit sluit bij de gewenste verdergaande integratie van afwegingskaders.

2.2.2. Provinciaal niveau:

De provincie Utrecht heeft een provinciale Ontgrondingenverordening welke dateert uit 2001. Deze verordening is aangepast in 2004, 2005 en 2007.¹²

¹¹ Wet van 21 juni 2007 tot wijziging van de Ontgrondingenwet, Staatsblad 2007, 256.

¹² De huidige Ontgrondingenverordening is die van 17 september 2001, prov. blad 19, zoals gewijzigd bij besluiten van 6 september 2004, prov. blad 21, 12 september 2005, prov. blad 35 en 23 april 2007, prov. blad 29.

Deze wijzigingen betroffen een dereguleringsslag door het opnemen van meer vrijstellingen, aanpassingen aan de eerder genoemde wijziging van de Ontgrondingenwet en een aantal technische wijzigingen. De huidige verordening is nog niet aangepast aan de ontwikkelingen genoemd in de vorige paragraaf, een nieuwe verordening is in de maak en wordt binnenkort aan Provinciale Staten voorgelegd.

Het Bouwgrondstoffenplan provincie Utrecht 2001 is opgesteld op grond van bevoegdheden op basis van de Provinciewet, de Ontgrondingenwet en het Structuurschema Oppervlakedelfstoffen 1996. Er is echter geen wettelijke verplichting om een dergelijk plan op te stellen. Provinciale Staten van Utrecht hebben ervoor gekozen een dergelijk plan op te stellen om dat de ruimte om in Nederland te graven beperkt is, en er zuinig omgegaan dient te worden met bouwgrondstoffen terwijl er toch voldoende bouwgrondstoffen voor de markt beschikbaar moeten zijn.¹³ Het plan is voorbereid met een interne projectgroep bestaande uit medewerkers van de beleidsterreinen ontgrondingen, milieu, wegen, ruimtelijke ordening, waterhuishouding, archeologie en natuur en landschap. Het plan is daarna – voor vaststelling - in de inspraak geweest.

¹³ Tekst van de bekendmaking in de Staatscourant, van donderdag 11 april 2002.

Hoofdstuk 3 - Kwantitatieve sturing

3.1. Bouwgrondstoffenmarkt provincie Utrecht

De belangrijkste bouwgrondstoffen in de provincie Utrecht zijn ophoogzand, beton- en metselzand, klei, grind en hun vervangers uit bouw- en sloopafval, bagger en grond. Het ophoogzand wordt voornamelijk voor projecten in de regio gebruikt, dit in verband met de gunstige aanschafprijs door de lage transportkosten. Ophoogzand wordt voornamelijk gebruikt voor de ophoging van woningbouwlocaties en het aanleggen van infrastructurele werken. Met name in het westen en het uiterste zuidoosten van Utrecht, wordt – volgens het Bouwgrondstoffenplan - vanwege de veenachtige ondergrond, ophoogzand gebruikt. De vraag naar ophoogzand varieert nogal. De markt voor beton- en metselzand is een landelijke markt.

3.2. Primaire bouwgrondstoffen

De taakstelling voor de provincie Utrecht hield in dat zij 5 miljoen ton metselzand zou moeten winnen over de periode 1999-2008. De provincie Utrecht heeft aan deze taakstelling voldaan. Het beleidsdoel daarbij was dat er niet meer aan primaire winningen werd toegestaan dan noodzakelijk was voor de realisering van de functie van de uiteindelijke locatie die na de winning overblijft. Daarnaast werd de voorkeur gegeven aan landwinningen (dus niet in de uiterwaarden).¹⁴ Ophoog- en beton- en metselzand winlocaties binnen de provincie Utrecht zijn (nu nog) de recreatie- en natuurplas Cattenbroek bij Woerden, Tull en 't Waal nabij Houten en de Haarrijnse Plas, in Utrecht.¹⁵

In de provincie Utrecht vindt ook kleiwinning plaats, maar alleen via projecten die reeds gepland zijn (secundaire winningen). Het gaat dan vaak om natuurontwikkelingsprojecten in de uiterwaarden waarbij klei vrij komt. Aan de primaire winning van klei wordt in principe niet meegewerkt.

¹⁴ Bouwgrondstoffenplan, 2001, pp. 33 en 34

¹⁵ De verwachting was in 2001 dat er bij Woerden 3,5 miljoen m³ beton- en metselzand gewonnen zou kunnen worden (over een periode van 2000-2009) en dat er bij Houten 1 miljoen ton beton- en metselzand gewonnen zou kunnen worden (over een periode van 2000-2010).

In het Bouwgrondstoffenplan is reeds aangegeven dat het moeilijk is om aan gedetailleerde kwantitatieve gegevens over vraag en aanbod van bouwgrondstoffen te komen.¹⁶ Niet in alle ontgrondingsvergunningen die worden afgegeven, wordt namelijk gevraagd om een jaaroverzicht op te sturen van de hoeveelheid gewonnen bouwgrondstoffen.

3.3. Secundaire bouwgrondstoffen

De provincie Utrecht heeft zichzelf tot taak gesteld om zoveel mogelijk in te zetten op het gebruik van secundaire bouwgrondstoffen als alternatief voor het winnen en het gebruik van primaire bouwgrondstoffen. Daarmee wordt de keten van “grondstof-product-afval” gesloten en voldoet dit dus aan het “integrale ketenbeheer” waar Provinciale Staten volgens het Bouwgrondstoffenplan op in wil zetten. Er wordt voorkomen dat extra primaire grondstoffen gewonnen moeten worden – met de daaraan gekoppelde ingrepen in het landschap – en bouwgrondstoffen die feitelijk nog bruikbaar zijn als afval worden gestort. Afvalstoffen die als secundaire bouwgrondstoffen kunnen worden ingezet zijn bouw- en sloopafval, (lichtverontreinigde) grond en baggerspecie.¹⁷

In het vijfde hoofdstuk van het Bouwgrondstoffenplan zijn een aantal uitvoeringsinstrumenten genoemd om te sturen op vraag en aanbod op de markt. Een belangrijk instrument was het uitbreiden van de vergunningplicht, waardoor meer vergunningen afgegeven zouden moeten worden waarbij dan meer aspecten zouden kunnen worden meegewogen. Het gaat daarbij om aspecten als hergebruik en grondbalansen (kan de vrijgekomen grond worden gebruikt binnen hetzelfde project?).¹⁸

¹⁶ Bouwgrondstoffenplan, november 2001, p. 15.

¹⁷ Bouwgrondstoffenplan, november 2001, p. 17 en p. 28.

¹⁸ Idem, p. 37 en p. 39

Maar ook op bovenlokaal niveau zijn instrumenten voor de sturing op hergebruik bedacht. Dit, omdat de bouwgrondstoffenmarkt geen puur lokale aangelegenheid is. Hiertoe is met vier provincies een project gestart om de mogelijkheden voor de toepassing van veelbelovende alternatieve grondstoffen te ontwikkelen: GRIP.¹⁹ Dit programma is echter nooit helemaal van de grond gekomen. De redenen daarvoor zijn niet duidelijk. Een tweetal voornemens die zijn uitgesproken in het Bouwgrondstoffenplan zijn om in de Inter Provinciale Vakberaden Ontgrondingen de invoering van een verwijderingsbijdrage en de invoering van een delfstoffenbelasting zal bepleiten en zich hard zal maken voor de verruiming van de mogelijkheden tot delfstoffenwinning in grote wateren.²⁰

¹⁹ GRIP op grondstoffen, grondstoffen regulerend implementatieprogramma voor de Randstad, april 2005. N.B. Dit is een ander GRIP dan het project Grote Ruimtelijke en Infrastructurele Projecten, dat wel heel succesvol is.

²⁰ Bouwgrondstoffenplan, provincie Utrecht 2001, p. 37.

Hoofdstuk 4 - Kwalitatieve sturing

4.1. Bouwgrondstoffen en ruimtelijke kwaliteit

Een speerpunt van het kwalitatieve provinciale bouwgrondstoffenbeleid, is om te sturen op de locatie van de ontgroning en om bij het realiseren van een ruimtelijk gewenste inrichting de bruikbare bouwgrondstoffen die er vrij komen optimaal te benutten. Dit heeft alles te maken met het inpassen van de ontgroning in de fysieke leefomgeving. Bij het verlenen van vergunningen door de provincie Utrecht is dan ook de lijn om strenge eisen te stellen aan de afzet van bouwgrondstoffen.

4.2. Primaire bouwgrondstoffen

Bij het vooroverleg ten aanzien van het vergunnen van projecten wordt gekeken of op de locatiekeuze gestuurd kan worden, om zo een optimale combinatie van winning en ruimtegebruik te creëren. De ruimtelijke positionering van ontgroningen is van groot belang, om te voorkomen dat er grote niet-functionele wingaten in het landschap ontstaan. Primaire winningen zijn qua oppervlak namelijk vrij grote winningen met veel ruimtelijk effect op het landschap en de leefomgeving. Dit werd op Rijksniveau erkend. In de Nota Ruimte was daarom het volgende opgenomen:

“Winningen moeten - daar waar mogelijk - multi-functioneel zijn”, wat betekent dat daar waar mogelijk de winning gecombineerd moet worden met andere functies als natuurontwikkeling, recreatie, wonen aan het water en waterbeheer (Nota Ruimte, paragraaf 11.2).²¹

Een goed voorbeeld van een “multi-functionele” ontgroning binnen de provincie Utrecht is de recreatie- en natuurplas Cattenbroek, Woerden. Dergelijke grote winningen kunnen ruimtelijk geregeld worden via de Structuurvisie (voorheen Streekplan). In de Structuurvisie is geregeld dat er in ieder geval geen grootschalige ontgroningen mogen plaatsvinden op de Utrechtse Heuvelrug.²²

²¹ Nota Ruimte, via <http://notaruimteonline.vrom.nl/>

²² Structuurvisie 2005-2015, provincie Utrecht, p. 104, via www.provincie-utrecht.nl

4.3. Secundaire bouwgrondstoffen

In het Bouwgrondstoffenplan van de provincie Utrecht is de keuze gemaakt om in te zetten op duurzaamheid van het bouwgrondstoffenbeleid. Er wordt bij het uitvoeren van een ontgroning, via de vergunning, gestuurd op de afzetmogelijkheden van de vrijkomende bouwgrondstoffen. Er wordt in iedere vergunning afgewogen wat de meest hoogwaardige toepassing van de vrijkomende bouwgrondstoffen is en, indien mogelijk, wordt zoveel mogelijk aangestuurd op het hergebruik van bouwgrondstoffen binnen respectievelijk, één en hetzelfde project, gebied, gemeente, regio. Er is wel eens een beschikking gedeeltelijk geweigerd, omdat er geen sprake was van een hoogwaardige toepassing van de grondstoffen.

Hoofdstuk 5 – Evaluatie bouwgrondstoffenbeleid

5.1. Kwantitatieve sturing

Kwantitatieve sturing is de sturing op hoeveelheden te winnen primaire en secundaire bouwgrondstoffen. Gedeputeerde Staten hebben in het Bouwgrondstoffenplan niet veel opgenomen over de sturing op primaire bouwgrondstoffen. Gedeputeerde Staten hebben in het Bouwgrondstoffenplan wel veel opgenomen over de sturing op het gebruik van secundaire bouwgrondstoffen.

5.1.1. Primaire grondstoffen

In het Bouwgrondstoffenplan staat weinig over hoeveelheden te winnen primaire bouwgrondstoffen. Dit waarschijnlijk omdat de hoeveelheden te winnen bouwgrondstoffen in de landelijke taakstellingen geregeld was. In hoofdstuk 4 van het Bouwgrondstoffenplan is slechts inzichtelijk gemaakt hoe vraag en aanbod zich tot elkaar verhouden en daaruit is de conclusie getrokken dat er voldoende beton- en metselzand op de markt komt. Er zijn geen sturingsinstrumenten opgenomen die gebruikt zouden kunnen worden, wanneer aan de gestelde verwachtingen niet voldaan zou worden. In de procedure van vergunningverlening kan er op dat punt dan ook niet getoetst worden aan het Bouwgrondstoffenplan. Dit is echter geen gemis. Zeker niet, nu de sturing op de markt is losgelaten en de taakstellingen zijn vervallen.

Inmiddels zijn de taakstellingen op Rijksniveau al een jaar of vier echt losgelaten. Er zijn nog geen signalen bij Gedeputeerde Staten binnengekomen dat vraag en aanbod binnen de Utrechtse markt niet afgestemd zouden zijn of dat er een tekort aan bouwgrondstoffen ontstaat. Het instandhouden van een bouwgrondstoffenbeleid om te sturen op het gebruik van primaire bouwgrondstoffen is dus niet noodzakelijk, nu de markt zichzelf inderdaad lijkt te reguleren.

5.1.2. Secundaire bouwgrondstoffen

In het Bouwgrondstoffenplan wordt wel sterk ingezet op het gebruik van secundaire bouwgrondstoffen uit een gedachte van duurzaamheid. Het daadwerkelijk sturen op secundaire bouwgrondstoffen is echter minder uitgebreid gebeurd dan Provinciale Staten zich op grond van het Bouwgrondstoffenplan hadden voorgenomen. De instrumenten die in het bouwgrondstoffenbeleid genoemd zijn, zijn het uitbreiden van de vergunningplicht, het GRIP en het opzetten van een hergebruikstructuur via delfstofbelastingen (zie paragraaf 3.3.). Van deze instrumenten is er echter geen één echt uit de verf gekomen. In de vergunningen die nu worden afgegeven wordt niet expliciet afgewogen welke andere bouwgrondstoffen gebruikt kunnen worden.

Via het Vakberaad Ontgrondingen (VO) zijn wel initiatieven ontplooid om het gebruik van secundaire bouwgrondstoffen te promoten, zoals het maken van een voorlichtingsvideofilm die door alle provincies gebruikt kan worden om hergebruik te promoten.

De laatste jaren hebben Gedeputeerde Staten niet meer actief gestuurd op de hergebruikmogelijkheden van secundaire bouwgrondstoffen. De voorgenomen instrumenten zijn niet verder ontwikkeld en / of ingezet. De eerder genoemde video is wel een aantal maal vertoond, maar er waren verder geen “dwingende instrumenten” die de vergunninghouders zouden kunnen aanzetten tot hergebruik. Daarnaast is het niet inzichtelijk welke kosten er aan het hergebruik verbonden zijn en kan andere wet- en regelgeving beperkend zijn bij het toepassen van bijvoorbeeld baggerspecie.

Het is niet noodzakelijk om het Bouwgrondstoffenplan in de huidige vorm stand te houden ten behoeve van de sturing op het hergebruik van secundaire bouwgrondstoffen. De in het Bouwgrondstoffenplan opgenomen beleidsverwachtingen zijn niet uit de verf gekomen, en in de praktijk blijkt aan het gebruik van secundaire bouwgrondstoffen aan een aantal kostentechnische en regeltechnische “haken en ogen” te kleven waardoor dit thema landelijk ook niet langer actueel is.

5.2. Kwalitatieve sturing

Kwalitatieve sturing is de sturing op de ruimtelijke inpassing van een ontgroning. In het Bouwgrondstoffenplan is door Provinciale Staten uitgesproken dat de ruimtelijke inpassing een belangrijk aandachtspunt is bij ontgroningen.

5.2.1 Primaire grondstoffen

Het reguleren van de inpassing van ontgroningen is primair opgepakt via het ruimtelijk ordeningsplan, zoals ook was voorspeld in het Bouwgrondstoffenplan.²³ Daarin stond namelijk dat de in het plan genoemde ruimtelijke aspecten definitief zouden worden afgewogen bij de herziening van het streekplan. In het Streekplan 2005-2015 is een paragraaf gewijd aan bouwgrondstoffenwinning (paragraaf 8.4.). Die paragraaf is voornamelijk een samenvatting van de beleidsdoelen uit het Bouwgrondstoffenplan, maar bevat tevens een zoekgebied voor grootschalige winningen indien de inschattingen dat het aanwijzen van extra winlocaties om de taakstellingen te behalen niet juist blijkt te zijn. Dit is overgenomen in de huidige Structuurvisie.²⁴ In deze Structuurvisie (voorheen streekplan) is aangegeven dat er geen grootschalige ontgroningen mogen plaatsvinden op de Utrechtse Heuvelrug. Deze bepaling is overgenomen in de Provinciale Ruimtelijke Verordening (hierna: PRV).

Zoals eerder aangegeven wordt er op aangestuurd dat de grote ontgroningen die binnen de provincie grenzen plaatsvinden “multi-functioneel” zijn. Hierbij is een grote rol weggelegd voor het gemeentelijke bestemmingsplan. Bij iedere ontgrondingsvergunning is een belangrijke wettelijke toets overigens of de ontgroning binnen de bestemming past; wettelijk gezien kan afwijken van het bestemmingsplan voor een ontgroning alleen met expliciete schriftelijke toestemming van het college van burgemeester en wethouders.

²³ Bouwgrondstoffenplan, november 2001, p.10

²⁴ In de Structuurvisie die nu ter inzage ligt is dit niet meer opgenomen.

Daarnaast wordt nauw samengewerkt met de collega's van de Afdelingen Ruimte, Bodem en Water, Fysieke Leefomgeving (adviezen over aardkundige waarden, landschapsadviezen), Cultuur (archeologie) en met de inhoudelijk deskundigen op het gebied van de Landschapsverordening (ontheffingen voor het niet aantasten van natuur of landschap) en toetsen de vergunningverleners aan alle in het gebied geldende beleidsdocumenten. Dit is een standaardwerkwijze die niet zo expliciet is uitgewerkt in het Bouwgrondstoffenplan, maar voortvloeit uit de wens tot integrale samenwerking.

In elke vergunning staat dus een overweging over de ruimtelijke ordening en natuur en landschap. Daarbij wordt niet getoetst aan of verwezen naar het Bouwgrondstoffenplan, omdat het primaat voor de afweging in andere wettelijke instrumenten te vinden is.

Daarnaast wordt de ruimtelijke inpassing eigenlijk bijna altijd al in een vooroverleg en een aanvraag meegenomen. Een projectontwikkelaar die bouwgrondstoffen wil winnen zal ook altijd een doelmatige ontgraving willen doen, in die zin dat er wordt gekeken naar hetgeen maatschappelijk draagvlak zal hebben. Dit, omdat anders andere projectontwikkelaars (bijvoorbeeld huizenbouwers) niet mee willen werken aan het project, omdat zij daar geen economisch rendement van verwachten, en / of gemeenten geen toestemming zullen geven voor het realiseren van het project,

Het is – op grond van het bovenstaande - niet noodzakelijk om voor het bereiken van het resultaat van de goede fysieke inpassing van een ontgraving het Bouwgrondstoffenplan in stand te houden. In de praktijk blijkt het ruimtelijk ordeningspoot in de vorm van bestemmingsplannen een goed sturingsinstrument ten behoeve van de ruimtelijke inpassing. Daarnaast zijn projecten vaak vanuit de aanvrager niet haalbaar als zij niet aan een zekere multi-functionaliteit voldoen. En, er wordt momenteel hard gewerkt aan de zogenaamde Structuurvisie Ondergrond (STRONG) - ter vervanging van de Nota Ruimte – welke visie richting moet geven aan een duurzaam en verantwoord gebruik van de ondergrond. De winning van bouwgrondstoffen valt ook onder STRONG.

In de recent vastgestelde Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte is op pagina 40 de volgende tekst opgenomen:

“Voor het landgebied en de grote wateren is het belangrijk dat maatschappelijk aanvaarbare winmogelijkheden worden benut. Winning van oppervlaktedelfstoffen wordt daarom verbonden met andere ontwikkelingen zoals recreatie, water, woningbouw en natuur. Met het afbouwen van de rijksregie in 2003 is de rol van de markt toegenomen. Het Rijk monitort nog wel de ontwikkelingen en bepaalt op basis hiervan of een ruimtelijke interventie via het instrumentarium van de Wro nodig is.”²⁵

Via de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte is ruimtelijke inpassing dus voldoende gewaarborgd, daarnaast vindt sturing plaats via het bestemmingsplan.

5.2.2. Secundaire bouwgrondstoffen

In het Bouwgrondstoffenplan is voornamelijk aangegeven hoe het gebruik van secundaire bouwgrondstoffen zou moeten worden gestimuleerd. Zoals reeds aangegeven in paragraaf 5.1.2. is dit wel uitgesproken, maar is dit op provinciaal en landelijk niveau niet echt opgepakt door kostentechnische aspecten en knelpunten qua wet – en regelgeving.

In vergunningsprocedures wordt echter wel altijd afgewogen of de bouwgrondstoffen die binnen een project vrijkomen niet op een hoogwaardiger wijze kunnen worden toegepast dan op de wijze die nu is aangevraagd door de aanvrager. Dit is echter steeds een casus specifieke afweging, omdat de soort vrijkomende bouwgrondstoffen, de afstand tussen ontgroning en de eventuele verwerkingsplaats en de transportwijze en transportkosten bepalend zijn voor het antwoord op de vraag wat de meest hoogwaardige toepassing is.

Vanwege de specifieke elementen die een rol spelen bij een dergelijke afweging is het niet wenselijk om daar algemeen beleid met generieke uitgangspunten voor op te stellen. Maatwerk kan voldoende geleverd en geborgd worden via de vergunningenprocedure.

²⁵ Via www.centrumpp.nl, p. 39 van de Structuurvisie.

6 - Conclusies en aanbevelingen

6.1. Kwantitatieve sturing

Het Bouwgrondstoffenplan bevat het bouwgrondstoffenbeleid van de provincie Utrecht. Het beleid bevat een kwantitatieve en een kwalitatieve component. De kwantitatieve sturing is onderbelicht binnen het Bouwgrondstoffenplan, maar dat is het gevolg van de landelijke taakstellingen die golden ten tijde van het opstellen van het plan. De taakstellingen zijn behaald door de provincie Utrecht en daarmee is aan het onderliggende doel van sturing op de markt voldaan. Nu het Rijk de regie over het aanbod van bouwgrondstoffen echter expliciet heeft losgelaten in 2003, en er geen tekorten op de markt zijn ontstaan is het niet wenselijk om hierop te sturen. Het is niet noodzakelijk om ten behoeve van de kwantitatieve sturing op de hoeveelheid te winnen bouwgrondstoffen het huidige Bouwgrondstoffenbeleid in stand te houden en het is ook niet wenselijk daarvoor nieuw beleid op te stellen. Dat laatste zou in strijd zijn met het loslaten van de regierol op de marktsturing door het Rijk.

Het andere aspect van de kwantitatieve sturing is het sturen op het hergebruik van bouwgrondstoffen. Dat is een aspect wat qua uitvoering nogal is achtergebleven bij de voornemens in het Bouwgrondstoffenplan. Aan de beleidsvoornemens die zijn uitgesproken in het Bouwgrondstoffenplan is dus niet voldaan. Het verduurzamen van de bouwgrondstoffenmarkt is een tijdje geen landelijk thema meer geweest, maar komt nu terug in de Structuurvisie Ondergrond (welke een duurzaam gebruik van de ondergrond wil bewerkstelligen). Via het Vakberaad Ontgrondingen wordt met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I &M) meegedacht over de wijze van opnemen van ontgrondingen in de Structuurvisie. Het is, mede omdat nu regulering van de kwaliteit op landelijk niveau plaatsvindt niet wenselijk om het Bouwgrondstoffenbeleid voor een duurzaam gebruik van grondstoffen in stand te houden of daarvoor een nieuw beleid vast te stellen.

6.2. Kwalitatieve sturing

Het Bouwgrondstoffenplan is, naast sturing op hergebruik van secundaire bouwgrondstoffen, voornamelijk gericht op de sturing op ruimtelijke inpassing van bouwgrondstoffen. Er zijn geen expliciete toetsstenen opgenomen in het Bouwgrondstoffenplan, waaraan per geval getoetst zou kunnen worden of een ontgroning ruimtelijk inpasbaar is of niet. Zoals eerder aangegeven, is het aspect van de ruimtelijke inpassing echter wel opgepakt via het ruimtelijke ordeningssppoor en de integrale samenwerking met gemeenten en deskundige collega's binnen de provincie. Hiermee is dus aan het beleidsdoel uit het Bouwgrondstoffenplan voldaan dat er op ruimtelijke inpassing gestuurd zou moeten worden. Dit heeft plaatsgevonden via het Streekplan (nu Structuurvisie), waarin is aangegeven dat de locaties voor grote winningen al bepaald waren en geen nieuwe aangewezen zouden worden. Indien het noodzakelijk zou blijken wel extra winlocaties aan te wijzen, is in het Streekplan (nu Structuurvisie) een zoekgebied opgenomen.²⁶ Er is dus voldaan aan het beleidsvoornemen aan het Bouwgrondstoffenplan, en het is dus niet noodzakelijk om het huidige Bouwgrondstoffenplan hiervoor in stand te houden. Het is evenmin noodzakelijk een nieuw Bouwgrondstoffenplan op te stellen voor het reguleren van de ruimtelijke inpassing, omdat de ruimtelijke inpassing geregeld wordt via bestemmingsplannen, de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en de in ontwikkeling zijnde Structuurvisie Ondergrond.

Er zijn in het Bouwgrondstoffenplan geen specifieke toetsstenen opgenomen om te beoordelen wat hoogwaardig gebruik is. Het is daarom niet noodzakelijk het huidige Bouwgrondstoffenplan in stand te houden om redenen van toetsing aan hoogwaardig gebruik. Het opstellen van een nieuw Bouwgrondstoffenplan met generieke criteria voor een toetsing op hoogwaardig gebruik is niet wenselijk, aangezien casus specifieke aspecten bepalend zijn voor de afweging of een bepaalde toepassing hoogwaardig is. Daarbij valt te denken aan soort grondstof, transport afstanden en transportwijzen. Voor het maken van dergelijke afwegingen voldoet een vergunning prima, zeker als gestuurd kan worden in het vooroverleg.

²⁶ De nieuwe Structuurvisie ligt nu echter ter inzage, daarin is het niet langer opgenomen.

Daarnaast gaat de Structuurvisie Ondergrond mogelijk op dit soort zaken sturen, maar dat is nog niet helemaal duidelijk, en afhankelijk van de input van de diverse provincies en andere belanghebbenden.

Bovenstaande conclusies leiden tot de eindconclusie dat slechts een deel van de doelen van het Bouwgrondstoffenbeleid behaald is. Er is met name niet voldaan aan het beleidsvoornemen de bouwgrondstoffenmarkt te verduurzamen en te sturen op het gebruik van secundaire bouwgrondstoffen. Daarnaast is duidelijk geworden dat het Bouwgrondstoffenplan geschreven is in de periode dat de overheid nog stuurde op de vraag en het aanbod in de bouwgrondstoffenmarkt. Dat is nu niet meer het geval. Het Bouwgrondstoffenplan is daardoor deels ingehaald door beleidswijzigingen en de praktijk. Dit leidt tot de aanbeveling om in ieder geval het huidige Bouwgrondstoffenplan te laten vervallen. Verder worden alle andere zaken die door het huidige Bouwgrondstoffenplan gereguleerd worden (kwaliteitsaspecten met name) goed geregeld en geborgd door andere wetten, met name in het ruimtelijk ordeningsplan. Het is daarom niet nodig een nieuw Bouwgrondstoffenbeleid op te stellen, omdat daarmee slechts bereikt wordt dat zaken dubbel geregeld worden.

Literatuur

Bouwgrondstoffenplan provincie Utrecht, vastgesteld door Provinciale Staten, 17 september 2001 (Bouwgrondstoffenplan, november 2001).

Brief d.d. 14 december 2001, 2001REG003074i, Dienst Ruimte en Groen, namens Gedeputeerde Staten

Groot, Toekomstverkenning Bouwgrondstoffen, Structurele en Conjecturele Ontwikkelingen in de Bouwsector en de gevolgen voor de bouwgrondstoffenvoorziening tot 2040.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Slotrapportage afbouw rijksregierol bij ontgrondingen, brief van 5 maart 2012 aan de Tweede Kamer

Van der Meulen, De Bouwgrondstoffentoets doorgrond, Nederlands Instituut voor Toegepaste Geowetenschappen, mei 2005.