Slotadvies van de Commissie Taakstellingen en flankerend beleid voor de beton- en metselzandvoorziening

december 2009

- **Colofon**

Uitgave: 17 december 2009

Opdrachtgevers: Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Interprovinciaal Overleg (IPO)

1 Inleiding 4

2 De ontwikkeling van marktwerking: bestuurlijk-juridisch kader 5

2.1 Intrekking Ontgrondingenwet 5
2.2 Bestuurlijke organisatie 5
2.3 Beleidsontwikkeling bij de provincies 8
2.4 Ontwikkelingen bij het bedrijfsleven 9
2.5 Juridische ontwikkelingen 9

3 De voortgang van vergunningverlening voor nieuwe winlocaties in relatie tot de invulling van de taakstelling 10

3.1 Overgangslocaties 10
3.2 Ontwikkeling nieuwe zandwinlocaties 11
3.3 Ontwikkelingen rijkswateren vanaf 2009 13
3.4 De taakstellingen 14

4 De voortgang van de inzet van alternatieven 15

4.1 Alternatieven voor beton- en metselzand 15
4.2 Winning in de rijkswateren 17
4.3 Import 18

5 Ontwikkeling vraag en aanbod van beton- en metselzand 19

5.1 Vraag naar beton- en metselzand 19
5.2 Productie, import en export 21
5.3 Voorraadontwikkeling 22

6 Vraag en aanbod in langjarig perspectief 23

7 Conclusies en aanbevelingen 25

1 Inleiding

Begin 2002 is door VenW en IPO een onafhankelijke adviescommissie Taakstellingen en flankerend beleid beton- en metselzandvoorziening ingesteld. Voorzitter van de commissie is de heer dr. D.K.J. Tommel, voormalig staatssecretaris van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Namens VenW is dr.ir. G. Blom, voormalig Directeur-Generaal van de Rijkswaterstaat als lid benoemd. Ir. M.A. van Weel, voormalig Directeur van de provincie Noord-Brabant, is namens het IPO als lid van de commissie benoemd.

De taak van de commissie was om jaarlijks advies uit te brengen over:

- de ontwikkelingen in de vraag en het aanbod van beton- en metselzand;
- de voortgang van de vergunningverlening voor nieuwe winlocaties in landlocaties en de rijkswateren, in relatie met de afgesproken taakstellingen, inclusief de “vangnet”voorzieningen;
- de voortgang van de inzet van beton- en metselzand vervangende materialen;
- het proces van afbouw van de regierol van het Rijk van de beton- en metselzandvoorziening in Nederland en de ontwikkeling van marktwerking daarvoor.

Voor dit slotadvies was er aanvullend de opdracht om deze aspecten te evalueren.

De commissie heeft sinds haar start in 2002 een éénmalig advies over de invulling van de taakstellingen uitgebracht en een zevental jaarlijkse adviezen. Het eerste jaarlijkse advies (2002) van de commissie gaf mede aanleiding tot het besluit van het Rijk om het dossier bouwgrondstoffen niet langer tot een kerntaak van Verkeer en Waterstaat te rekenen en de regie ten aanzien van tijdige en voldoende voorziening van bouwgrondstoffen, in het bijzonder voor beton- en metselzand, in het vervolg over te laten aan de markt. In een brief van 23 mei 2003[1] is de Tweede Kamer geïnformeerd over de voorgestelde nieuwe situatie en hoe deze bereikt kan worden. De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft gerapporteerd over de afbouw van de regierol in voortgangsrapportages op 8 november 2004[2], op 26 september 2006[3] en op 4 juli 2008[4].

Besloten is dat de commissie haar laatste advies uitbrengt na het aflopen van de taakstellingsperiode 1998-2008. Voorliggend adviesrapport is dan ook het laatste advies van de commissie. Zoals gebruikelijk zal worden ingegaan op de ontwikkeling van marktwerking voor de winning van beton- en metselzand uit landlocaties en de marktpositie en de verwachtingen van alternatieven daarvoor (secundaire grondstoffen, gebruik fijner zand, winning in Noordzee en IJsselmeergebied en de import). Daarnaast wordt ingegaan op de invulling van de taakstellingsafspraken voor de winning van beton- en metselzand door Rijk en provincies in de nu afgesloten taakstellingsperiode. Er wordt, meer dan in eerdere adviezen, ook een vooruitblik gegeven naar de toekomst.

---

1 Kamerstukken II 2002-3003, 28 600 XII, nr. 114.
2 Kamerstukken II 2004-2005, 29 800 XII, nr. 9
3 Kamerstukken II 2006-2007, 30 800 XII, nr. 4.
4 Kamerstukken II 2007-2008, 31 200 XII, nr. 93.

Hoe is het advies tot stand gekomen?
Tijdens de voorbereiding van dit advies heeft de commissie kennis genomen van diverse documenten, twee symposia georganiseerd en gesproken met vertegenwoordigers van diverse partijen (zie bijlage 1). Op 29 september 2009 is een symposium gehouden over de taak- en rolverdeling bij ontgrondingen en op 3 december 2009 is een slotsymposium gehouden waar is teruggekeken en vooruit gekeken. Voor beide symposia zijn de partijen waarmee de afgelopen jaren gesproken is en overige betrokkenen bij het bouwgrondstoffenbeleid uitgenodigd. De commissie heeft de inzichten opgedaan tijdens beide symposia en de schriftelijke reacties[5] verwerkt in dit advies.

2 De ontwikkeling van marktwerking: bestuurlijk-juridisch kader

2.1 Intrekking Ontgrondingenwet

De commissie is verheugd dat het Rijk nu een ambtelijk voorontwerp voor een wetsvoorstel voor het intrekken van de Ontgrondingenwet heeft opgesteld[6]. Daarmee wordt een nieuw juridisch kader gesteld voor de toekomstige vergunningverlening. In het wetsontwerp zet het Rijk besluitvorming op grond van de Wet ruimtelijke ordening voorop. Daarnaast worden belangrijke elementen van de sectorale besluitvorming in de Ontgrondingenwet gehandhaafd. De integratie in de Wabo ziet de commissie als een voordeel, omdat dit kan leiden tot één vergunning met één procedure. Van de toestemmingen die kritisch zijn voor een ontgrondingsproject is alleen de vergunningverlening in het kader van de Waterwet niet geïntegreerd of aangehaakt in de Wabo.
Voor ontgrondingen in de rijkswateren, waarbij de ontgrondingsvergunning opgaat in de Waterwet, is de samenloop tussen de sectorale en ruimtelijke besluitvorming in één vergunning helaas nog niet gerealiseerd. Dit is van belang voor ontgrondingen in het IJsselmeergebied en de Waddenzee. In de overige rijkswateren is dit niet aan de orde omdat er voor de Noordzee geen rijksbestemmingsplan is en commerciële zandwinning in het zomerbed van de grote rivieren uit oogpunt van rivierbeheer niet wordt toegestaan.
De commissie heeft overigens niet de indruk dat het wetsvoorstel de ontwikkeling van complexe ontgrondingsprojecten gemakkelijker maakt. Het zal wel de formele besluitvorming stroomlijnen. De wet zou moeten waarborgen dat de ontgrondingen in Nederland zowel lokaal draagvlak als ruimtelijke kwaliteit hebben.

2.2 Bestuurlijke organisatie

Winning van oppervlaktedelfstoffen is van wezenlijk belang voor ons land. Het afschaffen van de kwantitatieve overheidsregie en de introductie van marktwerking doet niets af aan dit kwalitatieve belang. Door de ontwikkeling naar meer multifunctionele plannen is het proces ingewikkelder geworden en blijft een passende aandacht op de verschillende bestuurlijke niveaus nodig. Na het afschaffen van de regierol lijkt het belang van winning in het Nederlandse bestuurlijke discours soms vergeten te worden. De commissie heeft in haar vorige advies aangegeven dat hierdoor een bestuurlijk vacuüm is ontstaan rondom het bouwgrondstoffendossier. Vandaar dat in de recente adviezen en ook in dit slotadvies uitgebreid aandacht wordt besteed aan de bestuurlijke organisatie. De commissie heeft daarom gaarne voldaan aan het verzoek van de Ministeries van VenW en VROM om een symposium

---

5 De commissie heeft schriftelijke reacties ontvangen van de VOBN en de BRBS.
6 De commissie heeft kennis genomen van de versie van 9 september 2009.

te organiseren over rol- en taakverdeling bij ontgrondingen. Op dit symposium bleek met name de rol- en taakverdeling tussen de betrokken overheden veel vragen op te leveren.

Uit de presentatie van VROM op het symposium blijkt dat het departement er op inzet de formele verantwoordelijkheid voor ontgrondingen in beginsel bij gemeenten neer te leggen, omdat gemeenten onder de Wabo ook bevoegd gezag zijn voor de meeste andere activiteiten. Voor de borging van de voor vergunningverlening benodigde technische kennis rekent men op de nog op te richten regionale uitvoeringsdiensten.
Op het symposium waren ook andere geluiden te horen. De provincies benadrukten het proces dat overheden en initiatiefnemer doormaken om te komen tot een goed project. Een ontgronding raakt vaak ook provinciale belangen en provincies zijn vaak ook betrokken vanwege andere bevoegdheden, bijvoorbeeld op het gebied van natuur. Bij een goede belangenafweging over ontgrondingen moeten ook bovenlokale aspecten betrokken worden en provincies achten zichzelf daarvoor meer geëquipeerd dan gemeenten. Provincies benutten de ontgrondingsvergunning nu om te sturen op bovenlokale ruimtelijke doelen. Vanuit provinciale hoek werd wel opgemerkt dat ontgronden steeds meer gaat lijken op ruimtelijke ordening – en wel in het bijzonder gebiedsontwikkeling.
De branche geeft aan dat, als onderdeel van het maatwerkproces voor gebiedsontwikkeling, ook de taak- en rolverdeling tussen bevoegde gezagen maatwerk zou moeten zijn. Ze zouden per project in onderling overleg willen bezien welke overheid optreedt als coördinerend bevoegd gezag. Een ondernemer moet een goed aanspreekpunt hebben met verstand van zaken. Bij de provincies zit dat nu goed. Men heeft op dit punt zorgen dat versnipperring over de regionale uitvoeringsdiensten ontstaat. De één-loketbenadering is geen verbetering indien achter dat loket geen deskundige gesprekspartner zit. Ook werden zorgen uitgesproken over de kosten van de vele wensen die overheden hebben: provincies wensen hoogwaardige gebiedsontwikkeling rond de ontgronding, gemeenten wensen lokale ontwikkelingen zoals infrastructuur.
De gemeenten zijn een belangrijke partner bij het ontwikkelen van een goed project met lokaal draagvlak. Het belang van goede samenwerking vanuit vertrouwen werd benadrukt. Vanuit gemeentelijke hoek liet men vooral goede voorbeelden zien. Ook werd aangegeven dat gemeenten soms zelf initiatiefnemer voor een ontgronding zijn, met name bij winning van ophoogzand. Ook werd opgemerkt dat men er bij grotere projecten niet altijd zelfstandig uit kan komen.

De commissie is van mening dat nationale en regionale belangen zoals een goede bouwgrondstoffenvoorziening aandacht verdienen van het bestuur op alle niveaus. Het openbaar bestuur speelt een belangrijke rol bij bijna alle soorten ruimtelijke ontwikkelingen, soms door te stimuleren of zelf te ontwikkelen, soms door de autonome ontwikkeling bij te sturen. De commissie heeft in haar vorige advies benadrukt dat er zowel op rijksniveau als op regionaal niveau een bestuurlijk verantwoordelijke actor dient te zijn. De commissie is verheugd dat het Ministerie van VROM nu uitstraalt dat het zich beleidsmatig verantwoordelijk voelt voor ontgrondingen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de toezegging van de Minister van VROM aan de Tweede Kamer om de monitoring te continueren[7].
De bestuurlijke rol op regionaal niveau kunnen gemeenten niet vervullen voor de bouwgrondstoffenvoorziening. Redenen daarvoor zijn de schaalgrootte, de incidentele betrokkenheid en de focus op lokale belangen. In tegenstelling tot bij andere typen gebiedsontwikkeling kan er geen ‘community of practice’ ontstaan op lokaal niveau. Een gemeente die wordt geconfronteerd met een initiatief voor een

[7] Kamerstukken II 2008-2009, 31 700 XII, nr. 10.

ontgronding heeft meestal geen ervaring en heeft onvoldoende overzicht over ontwikkelingen op een hoger schaalniveau. Gemeenten hebben veelal een financieel belang bij een ontgronding; de totale omzet van een ontgrondingsproject kan gemakkelijk groter zijn dan de jaarbegroting van de gemeente. Dit vormt een ongemakkelijke combinatie met bestuurlijke verantwoordelijkheid. Bij multifunctionele projecten waar geïnvesteerd wordt in een goede inrichting ligt het minder voor de hand dat de gemeente daar boven op een vergoeding vraagt voor maatschappelijke compensatie, een gegroeide praktijk die niet meer passend is in het huidige tijdsgewricht. Verder kan het in de lokale politiek moeilijk liggen een beslissing te nemen over een project dat voor veel inwoners jarenlang overlast veroorzaakt.

Het voorbereiden van een ontgronding[8] is primair een maatschappelijk en bestuurlijk proces, waarin het aankomt op goede samenwerking tussen de initiatiefnemer en de betrokken overheden. In dit proces worden de belangen afgestemd en wordt gestreefd naar een goede ruimtelijke kwaliteit van het project. De formele procedure moet hier op aansluiten, waarbij de commissie het van belang vindt dat de formele procedure ook de kwaliteit van de projecten borgt. De formele verantwoordelijkheden bepalen de rollen van partijen in het informele proces dat er aan vooraf gaat. De door het Rijk voorgestelde oplossing, waarbij de formele verantwoordelijkheid voor ontgrondingen wordt weggehaald bij de provincies en wordt vervangen door een rol op afstand als kadersteller, regisseur en toezichthouder, leidt er toe dat de provincies niet meer systematisch betrokken zullen zijn bij ontgrondingen. Er blijft voor de provincies geen adequaat instrumentarium meer over om een rol te kunnen spelen bij het proces van totstandkoming van ontgrondingsprojecten. Er zou dan geen bestuurlijke partij meer zijn met voldoende overzicht en kennis van zaken van alle aspecten van een ontgronding. Gezien de cruciale rol die provincies nu vaak spelen zou dat het verwezenlijken van ontgrondingsprojecten aanzienlijk kunnen bemoeilijken. Wel zouden provincies betrokken zijn als vergunningverlener in het kader van de natuurwetgeving, maar die rol is toetsend en leidt zelden tot een rol in de conceptuele fase. Ten aanzien van de regionale diensten merkt de commissie op dat er nu slechts enkele bestaan, dat alleen de DCMR van onomstreden kwaliteit is, en dat het nog de vraag is of ze elders komen. De meer principiële vraag is echter of een decentrale uitvoeringsdienst het juiste forum is voor het begeleiden van een maatschappelijk en bestuurlijk proces zoals dat wat nodig is voor een complexe en multifunctionele ontgronding. De regionale diensten lossen verder het probleem niet op van de noodzaak van bestuurlijke betrokkenheid op provinciaal niveau.

Deze constatering sterkt de commissie in haar standpunt, dat het wenselijk is de verantwoordelijkheid voor de grote en/of complexe ontgrondingen primair bij de provincie te houden. De commissie adviseert om in de Wabo of het onderliggende Besluit omgevingsrecht vast te leggen dat de provincie bevoegd gezag is voor deze ontgrondingen. Dat waarborgt betrokkenheid van zowel gemeente als provincie bij het project. Besluitvorming kan in dit geval op twee wijzen vormgegeven worden:

- De *gemeente* kan het voortouw nemen door – op verzoek van de initiatiefnemer – het bestemmingsplan te wijzigen en de procedure voor de omgevingsvergunning en eventuele andere vergunningen te coördineren via de coördinatieprocedure van de Wet ruimtelijke ordening.
- De *provincie* kan het voortouw nemen door – op aanvraag van de initiatiefnemer – een omgevingsvergunning te verlenen inclusief een afwijking van het bestemmingsplan en andere benodigde vergunningen te coördineren via de coördinatieprocedure in de Wabo. De Wabo geeft in dit geval aan dat de

[8] De commissie gaat gezien haar taakopdracht verder niet in op kleinschalige ontgrondingen waarbij de vrijkomende grondstoffen van geringe betekenis zijn voor de grondstoffenvoorziening.

gemeenteraad in beginsel een ‘verklaring van geen bezwaar’ moet verlenen, wat lokale betrokkenheid garandeert en daarmee ook lokaal draagvlak.

Voor kleinere en minder complexe ontgrondingen zou de gemeente bevoegd gezag kunnen worden. Waar de grens ligt tussen een grote en/of complexe ontgronding en een kleinschalige ontgronding is overigens niet eenvoudig aan te geven. In het wetsvoorstel worden (net als in de huidige Ontgrondingenwet) vier klassen ontgrondingen gedefinieerd: vergunningvrije ontgrondingen, ontgrondingen met algemene regels, ontgrondingen van eenvoudige aard waarvoor de reguliere voorbereidingsprocedure uit de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) wordt toegepast en ontgrondingen van niet-eenvoudige aard waar de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit de AWB wordt toegepast. Te overwegen valt om niet nog meer klassen te definiëren en derhalve de gemeenten bevoegd gezag te maken voor de eerste drie klassen, en provincies voor de moeilijkste klasse. Dan moet nog wel bepaald worden waar de inhoudelijke kennis voor de vergunningverlening geconcentreerd wordt.

2.3 Beleidsontwikkeling bij de provincies

De meeste provincies hebben hun beleid aangepast aan de nieuwe ontwikkelingen als gevolg van de afschaffing van de taakstelling en de wens tot realisatie van multifunctionele ontgrondingen. Onder het nieuwe beleid wordt niet meer getoetst op kwantiteit maar op kwaliteit van de ontgrondingsprojecten. In 2009 heeft de provincie Limburg een nieuwe Beleidsnota Ontgrondingen vastgesteld die hier invulling aan geeft. Bijzonder in de beleidsnota van Limburg is het streven om de gewonnen grondstoffen zoveel mogelijk af te zetten bij in Limburg gevestigde bedrijven[9]. De provincie Limburg geeft in de beleidsnota overigens niet aan hoe zij hier invulling aan wil geven en met name niet hoe dit in overeenstemming kan worden gebracht met de mededingingswetgeving.

Toetsing op kwaliteit
Overijssel heeft op 17 november 2009 een leidraad vastgesteld voor ontgrondings-projecten waarin is bepaald dat bij nieuwe initiatieven een externe commissie moet worden ingesteld die de provincie en gemeente adviseert over de ruimtelijke kwaliteit. De provincies Noord-Brabant en Gelderland hadden reeds een kwaliteits-team ingesteld, respectievelijk van externe en interne samenstelling, terwijl de provincie Limburg reeds had aangegeven dat zij geen extern kwaliteitsteam zal instellen. De provincie Limburg heeft in haar beleidsnota aangeven dat de kwaliteitsadvisering door de betrokken provinciale en gemeentelijke ambtenaren plaatsvindt zonder dat sprake is van een kwaliteitsteam.

Kwaliteitsteams kunnen twee rollen vervullen: als ‘service’ voor de ontwikkelaar en als ‘toetser’ voor het bevoegd gezag. In het begin van het project staat de eerste rol centraal en in een latere fase de tweede. Waar een kwaliteitsteam bestaat uit ambtenaren is het kwaliteitsteam ook een adviseur voor de vergunningverlener.

Een mogelijk relevante ontwikkeling bij de kwaliteitstoetsing is de rol van provinciale ruimtelijke verordeningen. In deze nieuwe verordeningen kan een provincie eisen stellen aan de inhoud en toelichting van bestemmingsplannen. Een provincie kan daarin bijvoorbeeld eisen opnemen die bevorderen dat gemeenten in specifieke gevallen bij de totstandkoming van bestemmingsplannen bijzondere aandacht besteden aan ruimtelijke kwaliteit. Dit biedt vervolgens een aangrijpingspunt voor verder overleg en zonodig ingrijpen in het geval dat een plan onvoldoende zou

[9] Dit betreft vigerend beleid uit het Provinciaal Omgevingsplan Limburg van 2006.

aansluiten bij de adviezen van een provinciaal kwaliteitsteam. De commissie betwijfelt overigens of dit in de bestuurlijke praktijk werkt.
De meeste provincies hebben inmiddels een dergelijke ruimtelijke verordening vastgesteld of zijn bezig met de afronding daarvan. De provincie Limburg heeft aangegeven het provinciale ruimtelijke beleid middels bestuurlijke afspraken met de gemeenten te willen waarborgen en vooralsnog geen ruimtelijke verordening op te stellen. In de ruimtelijke verordeningen van de provincies is de aandacht voor delfstoffenwinning beperkt. De provincie Overijssel geeft in haar verordening expliciet aan dat er bij delfstoffenwinning aandacht moet zijn voor ruimtelijke kwaliteit. Utrecht vraagt in geval van delfstoffenwinning om een ruimtelijke onderbouwing. De provincies Noord-Brabant en Gelderland besteden in hun ontwerpverordeningen geen aandacht aan ontgrondingen. Het blijkt dat de provincies het nieuwe instrument van de ruimtelijke verordening nog slechts beperkt benutten om sturing te geven aan het realiseren van hun ontgrondingenbeleid. De provincies gaan er nog van uit dat de sturing verloopt via de Ontgrondingenwet.

Bestuurlijke rol provincies
De provincies zouden zich actiever kunnen profileren als de bestuurlijk verantwoordelijke actor. Juist gezien de ontwikkelingen in de wetgeving waarbij de rol van de provincies verandert is dit van belang. Het is logisch dat de provincies thans nog leunen op de mogelijkheden voor sturing die de huidige Ontgrondingenwet biedt. Nu voorzien is dat de wetgeving op dit punt wijzigt en besluitvorming op grond van de Wet ruimtelijke ordening voorop komt te staan, is het van belang dat de provincies een visie ontwikkelen op ontgrondingen als onderdeel van het ruimtelijke beleid. Na het intrekken van de Ontgrondingenwet kan het ruimtelijke instrumentarium worden benut om vanuit bovenlokale ruimtelijke belangen sturing te geven aan de kwaliteit van ontgrondingsprojecten.

2.4 Ontwikkelingen bij het bedrijfsleven

Cascade heeft een leidraad opgesteld voor ontwikkeling van ontgrondingen[10]. De commissie vindt dit een positieve ontwikkeling. De leidraad benadrukt dat de ontwikkeling van een ontgronding een maatwerkproces is met regie bij de private initiatiefnemer. Deze werkwijze kan bijdragen aan de vlotte ontwikkeling van kwalitatief goede projecten en aan het maatschappelijk draagvlak daarvoor. De leidraad garandeert niet dat het project – objectief gezien – een goede ruimtelijke kwaliteit heeft. Maar degenen die bij het proces betrokken zijn geweest zullen het toch als goed ervaren.
De aanpak van Cascade sluit overigens prima aan op de aanpak voor ontwikkeling van infrastructuurprojecten die is geadviseerd door de Commissie Elverding. Deze commissie pleit voor een vroegtijdige en ruime participatie van betrokkenen bij gebiedsontwikkeling waarbij het project wordt gecombineerd met verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Opbouwen van draagvlak in het begin van het project maakt het mogelijk om de formele besluitvormingsprocedures gemakkelijker en beter te doorlopen.

2.5 Juridische ontwikkelingen

Aanbesteden
De commissie heeft vanaf haar derde advies de ontwikkelingen op het gebied van aanbesteden gevolgd. Het Rijk heeft in een voortgangsrapportage op hoofdlijnen aangegeven op welke wijze in de ontgrondingspraktijk omgegaan kan worden met de Richtlijn Overheidsopdrachten. De lijn van het Rijk is dat winning op eigen grond niet

[10] Leidraad Cascade voor Duurzame zand- en grindwinning, adviesbureau CREM, april 2009.

openbaar hoeft te worden aanbesteed, maar dat het wel verstandig is bepaalde inrichtingswerkzaamheden aan te besteden conform de Richtlijn. De grondeigenaar kan de aanbesteding echter doen namens de overheid. Deze lijn sluit aan bij de lijn die de Interdepartementale Commissie voor Europees Recht aanhoudt.
Een relevante ontwikkeling op aanbestedingsgebied in 2009 is het sluiten van het dossier voor de ingebrekestelling 'Vathorst', een zaak die tot veel onduidelijkheid heeft geleid. Verder is dit jaar een nieuwe Reiswijzer gebiedsontwikkeling verschenen[11].
Deze reiswijzer gaat in op zelfrealisatie van projecten op eigen grond en op zgn. 'unsolicited proposals', waarbij de marktpartij geen dominante grondpositie bezit maar wel een goed plan. Aan een dergelijk initiatief kan een marktpartij echter geen rechten ontlenen. Dit kan de mogelijkheden beperken voor marktpartijen om in een vroegtijdig stadium in de openbaarheid te treden over hun initiatief.
De reiswijzer maakt duidelijk hoe complex het aanbestedingsrechtelijke kader is voor private gebiedsontwikkeling in situaties waar er publieke werken worden gerealiseerd, zoals recreatieve verbindingen. De reiswijzer is nog niet geheel door jurisprudentie geschraagd – de opstellers noemen het zelf een 'verdedigbare uitleg'. De mogelijkheid blijft dus aanwezig dat het Europese Hof van Justitie een andere uitleg zal geven, wat risico's veroorzaakt voor initiatiefnemers en gemeenten.
In de afgelopen vijf jaar is meer duidelijkheid ontstaan, maar ook meer complexiteit. In ieder geval blijft er ruimte voor particulier initiatief bij ontgrondingen en is zandwinning als zodanig niet aanbestedingsplichtig. Van belang daarbij is wel dat de overheden zich bij private initiatieven beperken tot het stellen van publiekrechtelijke eisen en zich niet opstellen als opdrachtgever. De huidige Ontgrondingenwet biedt voldoende mogelijkheden om de publieke belangen te behartigen en het is van belang deze mogelijkheden ook na de intrekking ervan te behouden. De commissie adviseert het Rijk ook de ontwikkelingen aandachtig te volgen om problemen in de praktijk te voorkomen.

Gedragscode Flora- en faunawet.
De FODI heeft namens de ontgrondingenbranche een gedragscode opgesteld die aangeeft hoe de branche bij de uitvoering van werken omgaat met de flora- en faunabelangen. Deze gedragscode is op 9 september 2009 in ontwerp goedgekeurd door het ministerie van LNV. Als de gedragscode definitief is goedgekeurd en er wordt aantoonbaar gewerkt volgens deze gedragscode dan hoeft de branche voor vogels en tabel-2 soorten geen afzonderlijke ontheffing aan te vragen.

3 De voortgang van vergunningverlening voor nieuwe winlocaties in relatie tot de invulling van de taakstelling

3.1 Overgangslocaties

Het Rijk heeft twee grote locaties aangewezen die in de overgangsperiode naar marktwerking in de bouwgrondstoffenvoorziening, er voor moeten zorgen dat er voldoende aanbod is. Daarnaast maken die locaties het voor de landelijke zandwinners gemakkelijker om de omslag naar het nieuwe beleid te maken. Het betreft "Geertjesgolf" in de gemeente Beuningen en "Over de Maas" in de gemeente West Maas en Waal. De commissie heeft in vorige adviezen reeds benadrukt hoe belangrijk deze projecten zijn voor de binnenlandse beton- en metselzandproductie

[11] Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2009, een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden, Min VROM/Min BKZ/Neprom/IPO/VNG.

in de jaren direct ná 2008. Deze locaties vormen, samen met de Maaswerken, een brug tussen de locaties die onder het oude beleid operationeel zijn geworden en de locaties die op dit moment op initiatief van bedrijven worden ontwikkeld. Deze projecten zijn van wezenlijk belang om de binnenlandse productie op niveau te houden en zo de afwenteling op het buitenland te beperken.

Over de Maas
De commissie heeft kennisgenomen van de ervaringen met de planvorming van Over de Maas. Ondanks dat gestart is met bestuurlijke overeenstemming in 2000 zal het uiteindelijk 10 jaar duren voor het eerste zand kan worden gewonnen. Bij de planvorming is er intensief contact geweest met alle betrokkenen om tot een gedragen plan te komen. Het planvormingsproces is afgesloten met de vaststelling van een MER met voorkeursvariant begin 2005. In 2006 is het plan vastgelegd in een partiële streekplanherziening. Vervolgens is de gemeente gestart met onderhandelingen en aanpassing van het bestemmingsplan en heeft de initiatiefnemer vergunningen aangevraagd. Op 29 januari 2009 is het bestemmingsplan vastgesteld en zijn ook de benodigde vergunningen verleend. Er is een beroep ingesteld, maar dit is inmiddels ingetrokken zodat alle vergunningen en het bestemmingsplan onherroepelijk zijn. Dit betekent dat gestart kan worden met de uitvoering. De initiatiefnemer wil begin 2010 starten met de uitvoering en verwacht in de zomer van 2010 te kunnen starten met de winning van zand.

De commissie is al jaren optimistisch over dit project en dat optimisme is gerechtvaardigd gebleken. De commissie constateert echter ook dat met dit project bevestigd wordt dat de voorbereiding van een grote zandwinning een langdurig proces is, zelfs wanneer partijen starten vanuit een positieve insteek.

Geertjesgolf
Gemeente Beuningen en ontzanders zijn in de eindfase van de onderhandelingen over een overeenkomst. Gemeente en ontzanders verwachten nog dit jaar tot overeenstemming te komen over de contouren van een contract waarna men begin 2010 een overeenkomst wil afsluiten. Dit zou betekenen dat in 2010 de bestemmingsplan- en vergunningenprocedures doorlopen kunnen worden. Op dit moment is er nog geen zicht op overeenstemming met de gemeente Druten. De gemeente Druten heeft wel te kennen gegeven mee te willen werken aan het project. Een eerder met de ontzanders gesloten overeenkomst wil gemeente Druten vooralsnog niet nakomen. Mocht dit tot een te grote vertraging leiden dan kan een inpassingsplan een oplossing bieden. De commissie is nu ook bij dit project optimistisch over een spoedige positieve besluitvorming.

3.2 Ontwikkeling nieuwe zandwinlocaties

Vanuit verschillende provincies en vanuit het bedrijfsleven komen signalen dat hard wordt gewerkt aan de ontwikkeling van nieuwe multifunctionele projecten die kunnen bijdragen aan de voorziening ná 2008. Het bedrijfsleven is optimistisch gestemd over de kansen die er liggen.

Tabel 1. Beschikbaar beton- en metselzand in provinciale vergunningen vanaf 2009. Alle cijfers zijn in miljoenen tonnen. Bron: provincies.

Provincie	Totale voorraad 31-12-2008	Positief getaxeerde aanvraag	Project in voor-bereiding	Totaal Incl. 2008
Gelderland	22,8	22,8[1)]	64	109,6
Limburg	21,4	3	60	84,4
Noord-Brabant	15,8		1	16,8
Overijssel	20,7		0	20,7
Drenthe	5,7		0	5,7
Groningen	12,3		2	14,3
Zuid-Holland	0,0		0	0,0
Utrecht	4,0		0	4,0
Noord-Holland	0,0		0	0,0
Flevoland	0,0		0	0,0
Totaal [2)]	**102,7**			

1) Van deze positief getaxeerde hoeveelheid is inmiddels 17 miljoen ton vergund. Dit betreft Over de Maas.
2) Het verschil tussen de totale voorraad per 31/12/2008 in deze tabel met de ingeschatte hoeveelheid in het vorige advies wordt grotendeels veroorzaakt door inmiddels verleende vergunningen.

Nog steeds valt de dominante positie van Gelderland op. Dit is vanwege de twee overgangslocaties Over de Maas en Geertjesgolf. Het belang van het doorgaan van deze projecten wordt door de cijfers onderstreept. Daarnaast heeft Gelderland als eerste provincie het beleid gewijzigd waardoor nu relatief veel projecten in voorbereiding komen en is het beleidsmatige verbod op diepe zandwinning in de uiterwaarden opgeheven (Streekplan 2005 en Nota Ruimte). Een belangrijk nieuw ‘project’ in Gelderland is Waalweelde. Waalweelde is een verzameling multifunctionele projecten langs de Waal die een bijdrage leveren aan realisering van ruimte voor de rivier op de lange termijn. Enkele van de projecten hebben expliciet zandwinning als doelstelling. Daarnaast zijn er veel projecten waarbij mogelijk zand vrijkomt. In 2009 is de visie Waalweelde opgesteld waarin is opgenomen dat delfstoffenwinning als motor kan fungeren om de doelstellingen voor natuur en rivierverruiming te realiseren. Daarnaast is ook Limburg van groot belang, met name vanwege de Maaswerken, waar vanaf 2009 grind en beton- en metselzand geproduceerd wordt.

In tabel 2 staan bij de commissie bekende projecten vermeld waar de komende jaren beton- en metselzandproductie op gang zou kunnen komen. De projecten verschillen sterk, zowel qua inrichting, qua volume als qua haalbaarheid. De Commissie ziet dat er een hoopvolle hoeveelheid projecten wordt ontwikkeld en is er optimistisch over dat op deze wijze uiteindelijk Nederland zoveel mogelijk kan voorzien in de eigen behoefte.

Tabel 2. Niet-limitatief overzicht van zandwinprojecten die zouden kunnen bijdragen aan de binnenlandse productie vanaf 2009. De informatie is afkomstig van Cascade en de provincies. Voor zover hoeveelheden bekend zijn, zijn deze in tabel 1 verwerkt.

Overgangslocaties[1] waar nog geen zandproductie plaatsvindt
Geertjesgolf / Winssen
Over de Maas / West Maas en Waal [2]
Lentse plassen / Nijmegen
Beuningse plas / Beuningen
Oosterweilanden / Vriezenveen
Mastenbroek / Hasselt
Zuidwest-Drenthe / Echten
Initiatieven in uitvoering
BillyBirdPark Drakenrijk / Beesel
Bemmelse Waard / Bemmel
Initiatieven in voorbereiding
Zandwinning IJsselmeer / Friesland
Uitbreiding Kruiselwerk / Nieuwe Pekela
IJsselsprong / Zutphen
Afferdense en Deestse waarden[3] en Drutensche Waarden[3] / Druten
Huissensche Waarden[3]/ Huissen
Lobberdense Waard[3] en Carvium Novem/ Rijnwaarden
Uitbreiding Zandmeren en Marensche Waarden / Maasdriel
Havikerpoort / Rheden
Bosscherwaarden / Wijk bij Duurstede
Raaijweide / Venlo
Ooijen-Wanssum
Maaspark/Well

1) Overgangslocaties zijn projecten die al in het kader van de uitvoering van de taakstellingen in voorbereiding waren bij provincies.
2) Uitvoering start in 2010.
3) Project is onderdeel van het programma Waalweelde.

3.3 Ontwikkelingen rijkswateren vanaf 2009

Na 2009 zullen naar de huidige verwachting de reguliere winningen in de rijkswateren op grofweg hetzelfde niveau doorgaan. De komende jaren zal door de uitvoering van de Maaswerken de productie iets hoger liggen dan het langjarig gemiddelde dat ca. 2,7 mln ton bedraagt, aansluitend bij de gemiddelde productie in de afgelopen jaren. In tabel 3 is het overzicht weergegeven. De ontwikkeling van eventuele nieuwe winmogelijkheden in de rijkswateren is beschreven in Hoofdstuk 4.

Tabel 3. Verwachte productie in rijkswateren vanaf 2009. Bron: Rijkswaterstaat Waterdienst[12].

Gebied	Jaarproductie Mton/jaar
Noordzee	1,9[1)]
Grote rivieren (west)	0,4[1)]
Grote rivieren (oost)	0,1
IJsselmeergebied (excl. diepe winning)	0,3
Zandmaas (t/m 2013)	*0,6*
Totaal	2,7
Incl. Zandmaas	*3,3*

1) bijmengzand

3.4 De taakstellingen

Rijk en provincies hebben in 1997 bestuurlijke afspraken gemaakt voor de winning van beton- en metselzand in de periode 1999-2008[13]. In het licht van de voortgaande ontwikkelingen acht de Commissie het op dit moment alleen nog van belang om te adviseren over de invulling van het kwantitatieve deel van de destijds gemaakte afspraken. In paragraaf 3.2 is de commissie reeds ingegaan op de productie-mogelijkheden in de periode vanaf 2009.

3.4.1 Invulling taakstelling door provincies

In tabel 4 is de voortgang van de invulling van de taakstelling van de provincies in een tabel weergegeven

Tabel 4. Productie van beton- en metselzand uit provinciale vergunningen tijdens de taakstellingsperiode: productie 1999-2008. Alle cijfers zijn in miljoenen tonnen. Bron: provincies.

Provincie	Taak-stelling	Productie per jaar										Productie 1999-2008	Voorraad per 01-01-2009[1)]
		'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08		
Gelderland	59,0*	3,8	5,3	4,3	3,2	3,0	3,4	3,2	3,9	4,4	4,3	38,8	22,8
Limburg	27,0	5,8	3,2	5,1	2,7	3,7	3,2	2,6	2,4	2,8	3,2	34,7	21,4
Noord-Brabant	21,0*	6,8	7,5	6,1	5,4	3,6	3,0	3,1	3,2	2,1	2,3	43,1	15,8
Overijssel	12,0	1,1	1,1	1,0	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	9,1	20,7
Drenthe	4,0	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7	7,6	5,7
Groningen	3,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	3,7	12,3
Zuid-Holland	8,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Utrecht	5,0	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	1,9	4,0
Noord-Holland	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Flevoland	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totaal	**143,0**	**19,0**	**18,6**	**18,0**	**13,5**	**12,3**	**11,8**	**11,1**	**11,6**	**11,2**	**11,8**	**138,9**	**102,7**

* I.v.m. zandlening van 8 miljoen ton tijdelijk verlaagd naar 51 (Gelderland) resp. verhoogd naar 29 (Noord-Brabant).
1) Voorraad: te winnen hoeveelheid uit onherroepelijke vergunningen, zie tabel 1.

12 Voortgangsrapportage invulling taakstellingen winning beton- en metselzand in rijkswateren, Rijkswaterstaat Waterdienst, november 2009.

13 Kamerstukken II 1997-1998, 23 625, nr. 19.

Zoals in voorgaande adviezen ook al is geconstateerd, hebben de provincies voldaan aan hun taakstelling in de zin dat er gedurende de taakstellingsperiode 143 mln ton winbaar was in landlocaties. De productie uit landlocaties is in de eerste jaren van de eeuw geleidelijk afgenomen en heeft zich daarna gestabiliseerd. Opgemerkt wordt wel dat de vergunde projecten niet geheel zijn benut in de taakstellingsperiode. De totale productie over de periode 1999-2008 bedroeg 139 miljoen ton.

3.4.2 Invulling taakstelling door Verkeer en Waterstaat

Uit de voortgangsrapportage van het ministerie van VenW[14] over de invulling van de taakstelling van 27 miljoen ton voor de periode 1999-2008 blijkt dat 27,0 miljoen ton is gewonnen in de rijkswateren in de taakstellingsperiode 1999-2008. Daarmee heeft het Rijk de taakstelling kwantitatief gehaald.

De taakstelling van VenW wordt ingevuld door winningen in de Noordzee, het IJsselmeergebied en de grote rivieren. Van de genoemde 27,0 mln ton is 19,7 mln ton afkomstig uit de Noordzee. Bij werkzaamheden aan het zomerbed bij de Zandmaas en Grensmaas is in deze taakstellingsperiode 2,2 mln ton vrijgekomen. Bij regulier onderhoudswerk in de grote rivieren en het IJsselmeer is 5,1 mln ton gewonnen. Van grootschalige beton- en metselzandwinning in de grote wateren (Noordzee, IJsselmeer) was gedurende de taakstellingsperiode geen sprake.

Het merendeel van het in rijkswateren gewonnen zand is bijmengzand, dat voor verwerking in beton- of metselspecie gemengd moet worden met grovere zanden. De commissie heeft het altijd acceptabel geacht dit zand ook te beschouwen als beton- en metselzand en dus als invulling van de taakstelling. Het blijkt dat het merendeel van dit zand zijn toepassing vindt in België. Door het op gang komen van de winning in de Maaswerken wordt nu overigens behalve bijmengzand ook normatief beton- en metselzand in de rijkswateren gewonnen.

4 De voortgang van de inzet van alternatieven

4.1 Alternatieven voor beton- en metselzand

Achtergrond

Hoewel de crisis de sloopvolumes tempert, is de verwachting dat het aanbod aan beton- en menggranulaat de komende twee decennia structureel zal groeien. Zonder de huidige afzet in de wegenbouw te verminderen ontstaan daardoor mogelijkheden voor afzet in nieuwe markten. De keuze is daarbij of het materiaal wordt afgezet als ophoogmateriaal, waarbij het lokaal ruim voorhanden grondstoffen zoals ophoogzand vervangt, of als toeslagmateriaal, waarbij het grondstoffen vervangt zoals grind en beton- en metselzand, die Nederland in grote mate aanvoert vanuit het buitenland. Gezien het streven van de Nota Ruimte om afwenteling op het buitenland te voorkomen pleit de commissie ervoor om deze secundaire grondstoffen zoveel mogelijk hoogwaardig te benutten. Gezien de hoeveelheden is de betekenis van dit alternatief in kwantitatieve zin op dit moment overigens beperkt.

Grindvervanging

Het gebruik van alternatieven voor grind loopt voorop op de ontwikkeling van alternatieven voor beton- en metselzand. Al in de jaren ‘90 zijn veel proefprojecten uitgevoerd en in de loop van de jaren is steeds duidelijker geworden dat dit een bewezen technologie is. De keten van partijen in de bouw van opdrachtgever, via

[14] Voortgangsrapportage invulling taakstelling winning beton- en metselzand in rijkswateren, Rijkswaterstaat Waterdienst, november 2009.

uitvoerder tot producent is echter niet in staat geweest om de ontwikkeling, die door velen gewenst wordt, in beweging te krijgen.

Hoewel de commissie eerder enige beweging meende waar te nemen in het gebruik van (beton)granulaat als grindvervanger, is de situatie nu al weer jaren stabiel. De afzet hiervan ligt in de orde van 0,4–0,5 miljoen ton, ofwel 2 à 3% van het gebruik van grof toeslagmateriaal[15]. Het betreft vooral inzet van betongranulaat. De betekenis van granulaat als alternatief voor grind is dus op dit moment in verhouding tot het totale verbruik zeer beperkt.

Zowel de productie als de afzet van granulaat in de voor beton vereiste kwaliteit is zeer gering. Dat leidt tot logistieke beperkingen en inefficiënties, die opgelost worden als de markt groeit. De markt zal echter door het grote aantal spelers en schakels niet uit zichzelf in beweging komen. Er gebeurt alleen wat als de overheid ingrijpt. In dit geval is geen regelgeving of publiekrechtelijk ingrijpen in de markt nodig. De overheid kan haar eigen marktmacht benutten om de afzet op gang te brengen. In sommige deelsectoren zijn de overheden immers bijna monopolist als afnemer. Ze kan het gebruik van granulaat voorschrijven in het kader van duurzaam inkopen. In de eerste generatie criteria voor duurzaam inkopen[16] is hierover nog geen besluit genomen en wordt aangegeven dat verder wordt gestudeerd op maatregelen ter stimulering van het gebruik. Naar aanleiding van de aangenomen motie-Vietsch met het verzoek om deze vorm van duurzaam inkopen te stimuleren[17] gaf de Minister van VROM aan te verwachten in de loop van 2009 een specifiek criterium te kunnen opnemen in de criteriadocumenten[18]. Deze termijn zal niet gehaald worden. Wel is inmiddels een studie gestart naar een mogelijk criterium. Ook is opdracht verleend tot het opstellen van een implementatieplan. De commissie is verheugd dat het Rijk het gebruik van granulaat wil stimuleren via duurzaam inkopen en hoopt op spoedige besluitvorming hierover.

Het criterium dat nu overwogen wordt is een zgn. grind/granulaatindex, waarbij kort gezegd geen eis wordt gesteld aan de fysieke aanwezigheid van granulaat in het beton dat aan de overheid wordt geleverd, maar wel aan het gemiddelde gebruik van granulaat door het bedrijf dat aan de overheid levert. Dit is gemakkelijker te controleren en voorkomt onnodige transportbewegingen die anders nodig zouden zijn om voldoende granulaat op het juiste moment op de juiste plaats te brengen. Deze optie sluit prima aan bij het eerdere advies van de commissie om te kiezen voor een groeiscenario dat stimulerend werkt, maar geen marktinefficiënties veroorzaakt. De commissie heeft wel vernomen dat er aanbestedingsrechtelijke problemen worden gezien bij deze oplossing. De commissie is van mening dat niet moet worden afgezien van verstandig beleid, maar dat een juridisch correcte oplossing gezocht moet worden. Mocht de grind/granulaatindex toch niet haalbaar blijken, dan adviseert de commissie om terug te vallen op het verplicht stellen van gebruik van een vast percentage granulaat in bepaalde betontoepassingen.

---

15 Rapportenreeks Stand van het Zand. De cijfers voor gebruik van granulaat in beton, inclusief eigen restproduct (tabel D8) waren 0,46 mln ton in 2005; 0,44 mln ton in 2006; 0,45 mln ton in 2007 en 0,43 mln ton in 2008.

16 Criteria voor duurzaam inkopen van Nieuw te bouwen kantoorgebouwen, Versie 1.3, 28 juli 2009; Criteria voor duurzaam inkopen van Kunstwerken, Versie 1.2, 28 juli 2009; Criteria voor duurzaam inkopen van Waterbouwkundige Constructies, Versie: 1.2, 28 juli 2009; Criteria voor duurzaam inkopen van Wegen, Versie 1.2, 28 juli 2009.

17 Kamerstukken II, 30 872, nr. 22.

18 Kamerstukken II, 30 872, nr. 45.

Zandvervanging
In de derde voortgangsrapportage[19] heeft de Staatssecretaris van VenW, mede namens de Minister van VROM, aangekondigd dat de Rijksgebouwendienst met deskundige partijen de technische mogelijkheden en toepassingsgebieden van fijner zand in beton nader zal beschouwen. Dit onderzoek heeft de afgelopen twee jaar geen prioriteit gekregen.

Verder onderzoek en proefprojecten met de fijne fractie uit bouw- en sloopafval lijken ook van de agenda verdwenen te zijn. De zandfractie kan mogelijk een toepassing krijgen in beton, maar technisch bleek dit op meer problemen te stuiten dan grindvervanging. De commissie heeft vernomen dat de branche op dit moment actief bezig is met het onderzoeken van toepassingen van de fijne fracties buiten de reguliere betonmarkt, bijvoorbeeld door verwerking via het proces waarmee ook kalkzandsteen wordt gemaakt. Er zijn ook andere initiatieven vanuit de markt. Zo is een bedrijf in samenwerking met een universiteit bezig met onderzoek naar droge opwerking van granulaat, die beoogt goedkoper te zijn en minder afval oplevert[20]. Dit soort initiatieven verdient ondersteuning van de overheid.
Bij de productie van fijn granulaat komt wel een zeer fijne slib- of stoffractie vrij, die moet worden gestort. Voor het storten moet een heffing op grond van de Wet belastingen op milieugrondslag betaald worden, wat het opwerken van granulaat kan bemoeilijken. De commissie adviseert om de heffing op dit punt te evalueren omdat deze hier een effect blijkt te hebben dat in strijd is met het gewijzigde doel van het afvalbeleid, dat niet meer alleen gericht is op het voorkomen van storten, maar ook op het sluiten van kringlopen.

De commissie heeft de opdracht te rapporteren over het beleid m.b.t. een duurzame bouwgrondstoffenvoorziening. De commissie blijft bij haar conclusie dat dit beleid, voor zover dit beton- en metselzand betreft, simpelweg niet bestaat. De overheid kan bij de ontwikkeling van dergelijke alternatieven echter niet gemist worden vanwege haar grote betrokkenheid bij de bouw als opdrachtgever en regelgever.

4.2 Winning in de rijkswateren

Noordzee
De commissie heeft de afgelopen jaren gepleit voor een uitnodigende houding van het Rijk ten aanzien van de winning van beton- en metselzand in de Noordzee. Zo heeft zij geadviseerd om deze winning zoveel mogelijk te faciliteren in relatie met de Tweede Maasvlakte. Nadat dit is gebeurd via vergunningvoorschriften, heeft zij gepleit voor het geven van brede bekendheid aan die voorwaarden, opdat mogelijk geïnteresseerde marktpartijen de kans kunnen aangrijpen om de beton- en metselzandwinning aan te pakken. Dat is niet gebeurd en het lijkt er nu op dat dit ook niet zal gebeuren, nu de werkzaamheden voor de Maasvlakte inmiddels in uitvoering zijn. De voorwaarde blijft natuurlijk dat er bedrijven zijn die in staat zijn de beton- en metselzandwinning op zee commercieel te exploiteren. Tot nu toe bleken bedrijfseconomische berekeningen negatief uit te pakken hetgeen dergelijke initiatieven weinig aantrekkelijk maakt.
Uit het Nationaal Waterplan[21] blijkt dat het kabinet in een nieuwe afweging een reserveringsgebied voor de winning van beton- en metselzand heeft verkleind ten opzichte van de Nota Ruimte. Gelet op het hiervoor gestelde is dit vanuit het belang van de grondstoffenvoorziening geen probleem.

---

19 Kamerstukken II 2007-2008, 31200 XII, nr. 93.
20 Groen Beton: Ideeënprijsvraag 2009, pp. 18-19: Advanced Dry Recovery.
21 Nationaal Waterplan, december 2009.

IJsselmeergebied
De commissie heeft zich dit jaar nader laten informeren over het initiatief voor een zandwinning in het IJsselmeer (Smals bouwgrondstoffen), een project dat de commissie al een aantal jaren volgt. De initiatiefnemer verwacht ongeveer 1 tot 1,5 miljoen ton industriezand per jaar te kunnen produceren gedurende een periode van 20-25 jaar. Dit project zou daarom in de toekomst een aanzienlijke bijdrage kunnen leveren aan behoeftevoorziening van beton- en metselzand in Nederland. Het verdient derhalve serieuze overweging door de betreffende overheden. Daarbij is het wel belangrijk om voldoende tijd te nemen om draagvlak op te bouwen bij de bevolking en volksvertegenwoordigers. De commissie realiseert zich dat er veel obstakels zijn voor beton- en metselzandwinning op het IJsselmeer gezien de hoge eisen die hier gelden vanuit de (Europese) natuurregelgeving. De afronding van de MER wacht op meer duidelijkheid over de bestuurlijke haalbaarheid van dit project. De commissie is verheugd over de constructieve houding van het bestuur van de gemeente Gaasterlân-Sleat bij dit project.

Ruimte voor de rivier
De projecten langs de Maas zijn inmiddels in uitvoering en de projecten langs de Rijntakken doorlopen nu de formele besluitvormingsprocedures. Winmogelijkheden liggen vooral in het winterbed en niet in de rijkswateren zelf. In §3.2 wordt onder andere ingegaan op het project Waalweelde.

4.3 Import

De afgelopen jaren is steeds duidelijker geworden dat er in de aangrenzende delen van Duitsland grote maatschappelijke weerstand bestaat tegen de ‘uitverkoop’ van grind en zand aan Nederland. De Regionalrat, een vertegenwoordigend orgaan dat vooral is samengesteld uit gemeenteraadsleden, heeft de landsregering een position paper aangeboden waarin opgeroepen wordt tot verminderd ruimtegebruik voor grindwinning (en zandwinning) door een heffing op grondstoffen, betere behoefteprognoses die rekening houden met demografische veranderingen en alternatieven, inzet op recycling en op gebruik van materiaal dat anders ingezet zou worden voor hercultivering na bruinkoolwinning[22].

De commissie ziet de weerstand in Duitsland als een positieve ontwikkeling voor het Nederlandse beleid. Waarin in Nederland consensus lijkt te bestaan dat we toe willen naar ontwikkeling van kwalitatief goede en maatschappelijk verantwoorde ontgrondingsprojecten, is in Duitsland het debat over de doelstellingen nog volop gaande. De commissie verwacht dat door maatschappelijke druk op termijn meer eisen aan projecten zullen worden gesteld, hetgeen uiteindelijk zal leiden tot minder aanvoer van goedkoop zand en grind uit Duitsland. Mede gezien de vraag-ontwikkeling ziet de commissie dit niet als een bedreiging voor de voorzienings-zekerheid. Een eventuele prijsstijging biedt juist nieuwe mogelijkheden voor multifunctionele projecten en inzet van secundaire grondstoffen[23].

Hoewel de grenzen open zijn en voorziening uit Duitsland welhaast onmisbaar is voor grind, is het van belang dat Nederland zich bewust blijft van zijn verantwoordelijkheid om het ruimtebeslag van grondstoffengebruik niet onnodig bij buurlanden neer te leggen.

---

22 Positionspapier des Regionalrates für den Regierungsbezirk Düsseldorf zur künftigen Rohstoffgewinnung, Februari 2009.

23 Dit heeft geen significante gevolgen voor de kosten van een bouwwerk, omdat de kosten van zand en grind slechts een marginaal deel vormen van de totale bouwkosten.

5 Ontwikkeling vraag en aanbod van beton- en metselzand

5.1 Vraag naar beton- en metselzand

5.1.1 Vraag op middellange en lange termijn

Aangezien de commissie dit jaar voor het laatst advies uitbrengt, is dit hoofdstuk meer dan in eerdere adviezen gericht op het lange termijn. Om een beeld te krijgen van de toekomstige vraag heeft de commissie een gesprek gevoerd met het CPB en advies gevraagd aan het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid. Het rapport is als bijlage bij dit advies gevoegd.

Voor de komende jaren is met name gekeken naar de conjuncturele ontwikkelingen. De crisis treft de bouwsector zwaar en dus ook toeleveranciers. Het EIB verwacht een vraaguitval van ongeveer 15% in de periode 2008-2011. De gematigde ontwikkeling in de GWW-sector verzacht daarbij de sterke vraaguitval uit de woningbouw en utiliteitsbouw. Daarna wordt herstel voorzien tot 2014.

Voor de periode daarna zijn met name structurele economische ontwikkelingen van belang. Het EIB heeft langetermijnscenario's doorgerekend op grond van scenario's van het CPB. Daarbij blijkt dat demografische ontwikkelingen veel meer effect hebben dan de crisis. In de toekomst groeit de bevolking meer door buitenlandse migratie dan door natuurlijke aanwas. De omvang en samenstelling van de migratiestromen is een grote onbekende. De huishoudensgrootte wordt bepaald door sociaal-culturele ontwikkelingen en door de samenstelling van de migratiestroom. De bevolkingsomvang en de huishoudensgrootte, die de belangrijkste determinanten vormen voor de uitbreidingsvraag voor woningen en bedrijfsgebouwen, zijn daarom met grote onzekerheid omgeven.

Het scenario *Global Economy* gaat uit van de vrije markt, met een bescheiden rol voor de collectieve sector, een hoog migratiesaldo en een hoog aantal geboortes. Er blijft een grote vraag naar bouwgrondstoffen vanwege de verdubbeling van het aantal eenpersoonshuishoudens tot 2040[24] en een toenemend aantal arbeidsplaatsen. In dit scenario zou de vraag naar beton- en metselzand nog enkele piekjaren beleven rond 2020-2025 en daarna stabiliseren op ongeveer het huidige niveau.
Het scenario *Strong Europe* gaat uit van een sterke Europese Unie en veel aandacht voor duurzame ontwikkeling. De gezinsverdunning ontwikkelt zich gematigd en de huishoudensgrootte stabiliseert zich op een iets lager niveau dan het huidige. Het aantal arbeidsplaatsen is stabiel. In dit scenario zou de vraag naar beton- en metselzand langzaam dalen tot ongeveer de helft van het huidige niveau in 2040.
Het scenario *Transatlantic Market* kent een meer nationale oriëntatie, met wel handelsliberalisatie tussen de VS en de EU en veel eigen verantwoordelijkheid voor de burger. Het aantal arbeidsplaatsen stijgt licht tot 2020 en daalt daarna. De bevolking groeit minder dan in Strong Europe, maar vanwege de individualisering groeit het aantal huishoudens net zo snel als in dat scenario. Hierdoor ontwikkelt ook de vraag naar beton- en metselzand zich hetzelfde als in Strong Europe.
In het scenario *Regional Communities* staat de nationale staat voorop en heeft deze ook een stevige rol. Collectieve regelingen blijven in stand en er is geen

[24] Voor de beschrijvingen is ook gebruikt gemaakt van een onderliggende rapport: MNP-RIVM/ABF Research/CBS/CPB/RPB/SCP, Scenario's voor huishoudens-ontwikkelingen in Nederland, maart 2005.

handelsliberalisatie. Het aantal huishoudens groeit niet meer vanwege een streng immigratiebeleid, een laag geboortecijfer en een stabiliserende gezinsverdunning. Het aantal arbeidsplaatsen daalt. In dit scenario daalt de vraag naar beton- en metselzand al vóór 2020 tot ongeveer de helft van het huidige niveau en vervolgens verder tot ongeveer een kwart van het huidige niveau in 2040. De productie zit dan op vervangingsniveau.

Dit betreft overigens een landelijk gemiddelde. Uit andere studies kan worden afgeleid dat de vraag in bepaalde regio's sneller zal dalen, terwijl dat in de Randstad pas op langere termijn speelt. Verder is er geen rekening gehouden met technische doorbraken, zoals toenemend gebruik van (energiezuinige) houtskeletbouw. En met doorbraken zoals wijzigingen in de huurtoeslag en de hypotheekrenteaftrek, die ertoe zouden kunnen leiden dat wonen duurder wordt, wat niet zozeer het aantal woningen, als wel de typologie van de nieuwbouw beïnvloedt. Ook het ruimtelijke beleid beïnvloedt via de grondmarkt de woningprijzen. Als dergelijke ontwikkelingen worden gesuperponeerd op de bestaande scenario's, zou de bandbreedte mogelijk nog groter worden.
De commissie begrijpt dat wetenschappelijk gezien de onzekerheid in economische ontwikkelingen heel groot is. Praktisch gezien zullen de meeste partijen ervoor kiezen om te anticiperen op een scenario in het midden van de bandbreedte. Ook in die scenario's is er op termijn een forse daling van de vraag naar beton- en metselzand. Daarmee zou Nederland, uitgaande van het huidige productieniveau, minder afhankelijk worden van importen.

5.1.2 Vraagontwikkeling gedurende de taakstellingsperiode

In tabel 5 is het waargenomen gebruik vergeleken met de bouwproductie. De commissie heeft eerder al gesteld dat het opviel dat de opleving van de bouw-investeringen vanaf 2004 niet heeft geleid tot een stijgend verbruik van beton- en metselzand. Ook het EIB merkt dit op in haar rapport (bijlage 2). Hoewel beton- en metselzand ook wordt gebruikt in betonproducten en overige toepassingen, is het gebruik van betonmortel een relevante indicator voor het gebruik van beton- en metselzand. Dit gebruik bleek wel mee te stijgen met de economische ontwikkelingen. Het voor 2008 waargenomen verbruik blijkt wel op het verwachte hoge niveau te liggen. De meest realistische verklaring is onnauwkeurigheid van de cijfers van Stand van het Zand voor verbruik, invoer en uitvoer. Deze cijfers moeten dan ook als indicatief worden beschouwd.

Tabel 5. Vergelijking van verbruik en bouwinvesteringen. Het verbruik is weergegeven in miljoen ton tenzij anders vermeld.

Jaar	Bouwinvesteringen excl. machines (1998 = 100)[1)]	Betonmortel (mln m^3) [2)]	Waargenomen verbruik (tabel 6, kolom 1, incl. secundaire grondstoffen	Berekend verbruik (tabel 6, winning + secundaire grondstoffen + I/E-saldo)
1998	100	8,31	22,4	22,5
1999	107	9,45	23,5	22,0
2000	112	9,69	23,5	26,4
2001	113	9,00	26,2	26,5
2002	105	8,35	25,2	26,3
2003	99	8,44	23,8	26,9
2004	97	8,27	23,7	23,2
2005	99	8,61	23,8	25,0
2006	105	9,09	22,5	23,6
2007	112	9,49	21,4	22,5
2008	117[3)]	10,6	24,3	25,7

1) TNO, Bouwprognoses 2008-2013, TNO-rapport 2008-D-R1180A. De cijfers voor 1998-2002 zijn berekend op basis van eerdere edities van de Bouwprognoses.
2) Opgave VOBN. Overgenomen uit rapport Stand van het Zand.
3) Dit is geen realisatiecijfer maar een prognose van eind 2008.

5.2 Productie, import en export

In tabel 6 zijn de resultaten weergegeven van de monitoring van binnenlandse winning, inzet van secundaire grondstoffen en de import/export. De in deze tabel gepresenteerde getallen zijn afkomstig uit van elkaar onafhankelijke bronnen/-metingen. Met name de gegevens afkomstig uit de enquête Stand van het Zand hebben een ruime onzekerheidsmarge.
Vanaf 2000 is de binnenlandse productie scherp afgenomen en het importsaldo toegenomen. Inmiddels lijkt de binnenlandse productie zich te stabiliseren op een lager niveau. De kleine stijging in 2006 kan worden toegeschreven aan een specifiek project in de Zandmaas (zomerbedverdieping).
De sterk gedaalde exportcijfers in 2005 worden volgens de onderzoekers vooral veroorzaakt doordat men doorvoer (van Duits en Brits zand naar België) niet langer als export registreert. De netto invoer blijft nog steeds op een hoog niveau, terwijl deze in de jaren ’90 vrijwel nul was.

Tabel 6. Overzicht gebruik, winning, secundair, import en export beton- en metselzand in de periode 1999 t/m 2008. Hoeveelheden zijn in miljoen ton weergegeven.

Jaar	Gebruik NL [1)]	Winning NL [2)]	Sec. [3)]	Import [1)]	Export [1)]	I/E Saldo
1999	23,5	20,5	1,3	7,7	7,5	0,2
2000	23,5	21,2	1,0	12,8	8,7	4,2
2001	26,2	19,8	1,0	12,0	6,3	5,7
2002	25,2	16,7	1,1	15,3	6,8	8,5
2003	23,8	15,2	1,1	17,1	6,5	10,6
2004	23,7	13,6	1,1	13,0	4,4	8,5
2005	23,8	14,0	1,1	12,4	2,5	9,9
2006	22,5	14,7	1,1	12,5	4,6	7,8
2007	21,1	14,4	1,1	10,3	3,3	7,0
2008	24,3	14,5	1,1	13,6	3,5	10,1
Totaal	237,6	164,6	11	126,7	54,1	72,5

Bronnen:
1) Rapportenreeks Stand van het Zand, jaarlijkse enquête onder verbruikers, producenten en handelaren van beton- en metselzand, vermeerderd met de hoeveelheid secundair materiaal zoals vermeld bij 3).
2) Voorheen LCCO Werkgroep Inventarisatie Gegevens
3) schatting (voormalige) Rijkswaterstaat Dienst Weg- en Waterbouwkunde; inclusief indirecte besparing door hergebruik van asfalt en asfaltdiktereductie door gebruik van granulaat als funderingsmateriaal.

5.3 Voorraadontwikkeling

Tabel 7 laat zien dat de vergunde voorraad beton- en metselzand op dit moment prima op koers ligt. Rond de eeuwwisseling is ingeteerd op de voorraad. Sindsdien blijkt jaarlijks voldoende vergund te worden om de vergunde voorraad op peil te houden bij het huidige, lagere productieniveau. De omslag in het beleid per 2002-2003 leidt dus niet tot verder interen op de voorraad; deze is zelfs iets gestegen. De vergunde voorraad is, uitgaand van een gelijkblijvend importniveau, voldoende voor zes à zeven jaar vooruit, daarmee wordt dus voldaan aan de eis van vijf jaar voorraad die in het verleden werd aangehouden als “ijzeren voorraad”. Dit is dan wel op basis van een lagere jaarproductie en een hoger import/-exportsaldo. Opgemerkt moet worden dat dit landelijke beeld niets zegt over de voorraadontwikkeling in regio’s en bij individuele bedrijven. Verder ontbreekt in het overzicht de voorraad-ontwikkeling in winningen in het buitenland die vooral voor de Nederlandse behoefte produceren.

Tabel 7. Overzicht van de voorraadontwikkeling gedurende de taakstellingsperiode 1999-2008.

	Voorraad per 1-1 ("aanbaggerbaar") mln ton	Productie per jaar mln ton (provinciale winningen)	Voorraad per 1-1 in in jaren
1999	106,9 [1)]	19,0	5,6 [2)]
2000	75,7	18,6	4,1
2001	67,8	18,0	3,8
2002	62,7	13,5	4,6
2003	59,1	12,3	4,8
2004	73,8	11,8	6,3
2005	66,6	11,1	6,0
2006	69,9	11,6	6,0
2007	84,7	11,2	7,6
2008	78,3	11,8	6,6
2009	102,1	-	-

Bron: LCCO/WIG

1) In de cijfers voor 1999 is de vergunde hoeveelheid van de F3b locatie te Maasbommel opgenomen. De onherroepelijke vergunning kon niet worden benut omdat planologische inpassing ontbrak.

2) Gecorrigeerd voor F3b zou het aantal jaarvoorraden 3,6 zijn.

6 Vraag en aanbod in langjarig perspectief

In het verleden probeerde Nederland het aanbod aan bouwgrondstoffen te sturen teneinde te voldoen aan de vraag. De taakstellingen zouden moeten leiden tot een vorm van 'netto autarkie', maar dit systeem bleek steeds minder goed te werken door gebrek aan maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak in de regio.
In het eerste jaarlijkse advies in 2002 heeft de Commissie ervoor gepleit om de garantstelling van de overheid voor de beton- en metselzandvoorziening en het systeem van de taakstellingen voor beton- en metselzand op relatief korte termijn (vanaf 2009) geheel los te laten. Rijk en provincies hebben de hoofdlijn van dit advies overgenomen. Het gaf aanvankelijk grote weerstand vanuit met name het bedrijfsleven, dat de voorzieningszekerheid in gevaar zag komen. In deze tijd verschenen ook diverse artikelen in de pers en onderzoeksrapporten over een dreigend tekort aan beton- en metselzand[25,26]. Het verwachte tekort van 60-80 mln ton bij een gematigde zandvraag is inderdaad uitgekomen, maar dit is aangevuld door een importoverschot van 72 mln ton gedurende de taakstellingsperiode (zie tabel 6). Na ongeveer een jaar heeft het bedrijfsleven het nieuwe beleid omarmd[27].
De provincies hebben het nieuwe beleid in de loop van de tijd uitgewerkt in hun eigen regionale beleidsnota's. Ondertussen zijn diverse projecten die al in voorbereiding waren in uitvoering gekomen. Met name daardoor is de vergunde voorraad weer op een stabiel niveau beland. Inmiddels zijn ook enkele multifunctionele projecten die ná 2002 zijn geïnitieerd in uitvoering gekomen, terwijl nog een flink aantal nieuwe projecten in ontwikkeling is. Daarmee acht de commissie de voorzieningszekerheid voldoende gewaarborgd.

---

25 P.J.M. Groot, Omvang van een dreigend tekort aan beton- en metselzand, EIB i.o.v. NVTB, september 2002.

26 L.H.A.M van Ruiten en N.J.F. Vonk, Effecten van het tekort aan Nederlands beton- en metselzand', opgesteld voor de VNO-NCW, Projectgroep 'Bouwgrondstoffen-voorziening', Den Haag, 2003.

27 Over Winnen: zandwinning als hefboom, Stroming BV i.o.v. Vereniging van Zand- en GrindProducenten, november 2003.

Overigens was het beleid er indertijd op gericht om het tekort aan te vullen met alternatieven. Deze mogelijkheden zijn niet tot wasdom gekomen. De twee belangrijkste alternatieven waren inzet van fijnere zanden en inzet van fijn granulaat uit bouw- en sloopafval. Daarbij zij aangetekend dat gebruik van fijnere zanden niet leidt tot lagere productiecijfers, het is immers ook zand, maar het wel mogelijk maakt om beter gebruik te maken van de geologische voorraden. Bij de productie van beton- en metselzand in Nederland is er in het algemeen een overschot aan fijnere fracties. Door een fijner zandmengsel te kiezen kan een groter deel van de voorraad worden afgezet als beton- en metselzand.
Naar beide alternatieven is uitgebreid onderzoek verricht[28]. In laboratoriumonderzoek en met proeven op kleine schaal is aangetoond dat inzet van alternatieve zanden technologisch mogelijk is. Voorafgaand aan eventuele marktintroductie zullen echter meer proefprojecten en voorbeeldprojecten nodig zijn. VenW en provincies hebben hier vanwege de gewijzigde rolopvatting in het bouwgrondstoffendossier geen inzet meer op geleverd en bij VROM waren er op milieugebied andere prioriteiten. In eerste instantie zal nu gestart worden met de implementatie van grover granulaat als grindvervanger in beton. Als daarvoor structureel afzet ontstaat, kan dit mogelijk op termijn kansen bieden voor afzet van fijner granulaat.
Inzet van zanden uit grote rijkswateren is het andere alternatief. Het Rijk heeft onderzoek laten doen naar de winmogelijkheden in de Noordzee en heeft het vervolgens beleidsmatig mogelijk gemaakt om beton- en metselzand te winnen. De kosten hiervan zijn dusdanig hoog dat de verwachting is dat deze winning niet tot stand zal komen zolang er goedkopere mogelijkheden zijn. Winning in het IJsselmeer is wel een reële optie, maar dit vraagt een gedegen voorbereiding. Wel zal de komende jaren zand worden geproduceerd door zomerbedverlagingen bij de Maaswerken, wat overigens niet als alternatief kan gelden omdat dit reeds was ingeboekt bij het vaststellen van de taakstellingen.

Voor de toekomst wordt een dalende vraag voorzien. Dit speelt reeds de komende jaren als gevolg van de crisis. Voor de langere termijn wordt in drie van de vier scenario's een aanzienlijke, structurele, daling van de vraag voorzien als gevolg van demografische ontwikkelingen. De consequentie hiervan is dat ontgrondingen mogelijk langzamer uitgeput zullen worden dan nu soms voorzien wordt. Dat geldt met name voor winningen die niet afzetten op de nationale zandmarkt, maar in de eigen regio. Door vertraging wordt de gewenste maatschappelijke functie van het project ook later gerealiseerd; projecten afsluiten voordat de ontgronding uitgeput is zal uit bedrijfsmatige overwegingen immers zelden denkbaar zijn.

[28] In het 4e, 5e en 6e jaarlijkse advies van de Commissie is dit in meer detail beschreven.

7 Conclusies en aanbevelingen

De ontwikkelingen in de vraag en het aanbod van beton- en metselzand

De vraag naar beton- en metselzand was de afgelopen jaren vrij stabiel. Het aanbod uit Nederlandse bodem is rond 2000 scherp gedaald en inmiddels gestabiliseerd op een lager niveau. Het verschil is aangevuld door verhoogde invoer uit Duitsland en verlaagde uitvoer naar België.

Naar verwachting zal de vraag naar beton- en metselzand verder afnemen. De daling als gevolg van de crisis lijkt relatief beperkt. Op langere termijn, vanaf 2020, wordt echter een verdere daling van de vraag verwacht als gevolg van demografische ontwikkelingen. Gezien de ontwikkelingen van de afgelopen jaren is de verwachting dat deze verminderde vraag via multifunctionele projecten goed kan worden ingevuld. In beginsel hebben deze projecten de potentie om een substantieel deel van de import te vervangen. Als de politieke wil er is kan er ook een bijdrage verwacht worden uit secundaire materialen. In hoeverre de import daadwerkelijk wordt vervangen door binnenlandse projecten en secundaire materialen hangt mede af van de ontwikkeling in markt, prijs en de eisen die in Duitsland gesteld worden aan zandwinningsprojecten.

De voortgang van de vergunningverlening voor nieuwe winlocaties in landlocaties en de rijkswateren

Rijk en provincies hebben voldaan aan de taakstellingen. Voor het Rijk geldt dit in kwantitatieve zin, waarbij een belangrijk deel is ingevuld met fijn zand uit de Noordzee. Er is geen grof zand gewonnen uit het IJsselmeer en de Noordzee.

Voor de continuïteit in de markt zijn overgangslocaties van groot belang. De twee overgangslocaties die in de Nota Ruimte genoemd zijn lijken nu goed te lopen. Vanwege de constructieve opstelling van de gemeente West Maas en Waal zal “Over de Maas” in 2010 in uitvoering worden genomen. Ook de gemeente Beuningen is, na een handreiking van het Rijk voor het oplossen van een bestuurlijk probleem, nu bezig het project “Geertjesgolf” snel verder te brengen binnen de randvoorwaarden die het Rijk heeft gesteld.

Sinds de beleidsomslag is een hoopvolle hoeveelheid multifunctionele projecten ontwikkeld door ontgronders, waarvan er inmiddels enkele in uitvoering zijn gekomen.

De voortgang van de inzet van alternatieven

Het gebruik van secundaire materialen is sterk achtergebleven bij de verwachtingen ten tijde van het vaststellen van de taakstellingen. De stimulering hiervan blijft belangrijk. Gezien de ervaringen van de afgelopen periode verwacht de commissie dat op dit punt alleen vooruitgang kan worden geboekt indien het Rijk een stimulerend beleid gaat voeren om de toepassing van vervangers van de grond te krijgen en zo nodig tot oplegging over gaat. De overheden zijn grootafnemer in deze sector en kunnen hun marktmacht benutten om maatschappelijk gewenste innovaties te stimuleren. Er wordt wel aan gewerkt, maar de vraag is of de politieke wil voldoende aanwezig is om dit daadwerkelijk te realiseren.

Zandwinning in het IJsselmeer lijkt kansrijk en zou een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de binnenlandse voorziening in de komende jaren. Winning van grovere zanden uit de Noordzee is economisch niet haalbaar bij de huidige prijsniveaus.

Het proces van afbouw van de regierol en de overgang naar marktwerking

Terugkijkend op de ontwikkelingen sinds haar eerste jaarlijks advies, constateert de commissie dat er terecht een verschuiving gemaakt is van kwantitatieve sturing door de overheid naar ontwikkeling van projecten met kwaliteit en maatschappelijk draagvlak, waarmee meerdere belangen gediend worden. De zandwinners hebben sinds de omslag van het beleid een geheel andere rolopvatting, hetgeen sterk heeft bijgedragen aan het succes. De commissie is van oordeel dat het nieuwe beleid werkt.
De commissie is van mening dat de overheid wel betrokken moet blijven, zowel op landelijk niveau als op projectniveau. Het nieuwe beleid mag niet leiden tot een bestuurlijk vacuüm.

Op landelijk niveau moet er één departement zijn dat aanspreekbaar is door decentrale overheden, brancheorganisaties, buurlanden en de Europese Commissie. Door alle betrokkenen wordt nadrukkelijk gevraagd om monitoring van productie, invoer en uitvoer. De commissie is dan ook verheugd dat de minister van VROM deze rol op zich neemt. Het Rijk moet ook zorgen voor een goed wettelijk systeem dat het mogelijk maakt om de beleidsdoelstellingen van de Nota Ruimte te realiseren, zoals ruimtelijke kwaliteit en multifunctionaliteit.

Op decentraal niveau dient in het voortraject van grote en complexe projecten een bestuurlijke partij betrokken te zijn met voldoende overzicht en kennis van zaken van alle aspecten van een ontgronding. De commissie is van mening dat dit alleen de provincie kan zijn. De commissie adviseert het Rijk daarom om vast te leggen dat de provincie bevoegd gezag blijft voor de vergunningverlening voor grotere ontgrondingen.
Het nu voorliggende ambtelijke wetsontwerp biedt weliswaar de mogelijkheid de ruimtelijke en sectorale besluitvorming te integreren in één omgevingsvergunning, maar maakt scherp onderscheid tussen de brede ruimtelijke afweging en de smalle sectorale weigeringsgronden. De ontgrondingsvergunning krijgt dus een wezenlijk andere betekenis. De commissie adviseert de provincies een visie te ontwikkelen op de mogelijkheden die de nieuwe Wet ruimtelijke ordening biedt om aan de voorkant van het proces te sturen op de ruimtelijke beleidsdoelstellingen.

Personen waarmee de commissie gesproken heeft in 2009

Branchevereniging Recycling Breken en Sorteren
De heren J. Schuttenbeld en P. Broere

Centraal Planbureau
De heer H. Stolwijk

Cascade
De heren A. van den Biggelaar, F. Snel en J. ’t Hoen

Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid
De heren P. Groot en R. Saitua Nistal

Gemeente Gaasterlân-Sleat
De heren M. Jelsma, J. Slotegraaf en A. Overwijk

Gemeente Beuningen
De heren H. Zijlmans, H. Mak en J. van Diemen

Nederlands Verbond Toelevering Bouw
De heren A. Pielkenrood, M. Coppens en M. Nieuwenhuys

Provincie Fryslân
De heer H. Konst, mevrouw F. Pattist en de heren S. Bonnema en J. Grijpstra

Vereniging van Ondernemingen van Betonmortelfabrikanten in Nederland
De heren A. van Oort en M. van der Poel

Ministerie van VROM
De heren A. Littel en H. van Sandick
De heer K. den Herder