

University of Groningen

De planning van zandwinning in Nederland

Ike, P.

Published in:
Rooilijn

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2000

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):
Ike, P. (2000). De planning van zandwinning in Nederland. *Rooilijn*, 33(9), 444-449.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

De planning van zandwinning in Nederland

Ontgrondingen, zoals zand-, klei-, kalksteen- en grindwinning moeten in ons land sterk concurreren met andere vormen van grondgebruik. Tot 2030 is voor ontgrondingen ongeveer 200 vierkante kilometer nodig uit landlocaties en ongeveer 50 vierkante kilometer uit rijkswateren. Dit veroorzaakt conflicterende belangen. De Provincie Gelderland heeft in het voorjaar van 2000 zelfs besloten om de tot nu toe nooit gebruikte Nimby-procedure in te zetten om een zandwinning af te dwingen in de gemeente West-Maas en Waal. In dit artikel wordt ingegaan op het functioneren van de ontgrondingsplanning op rijksniveau. Er wordt een pleidooi gehouden voor een integraal ruimtelijk taakverdelingsplan dat in de plaats zou moeten komen van het huidige interprovinciale verdeelmodel.

Aan fijn zand is in Nederland geen gebrek. Dit komt omdat ons land aan de monding ligt van een aantal grote rivieren. Het fijnere zand wordt onder meer gebruikt als ophoogzand en asfaltzand. De grovere zandsoorten, die meer stroomopwaarts gevonden worden en geschikt zijn voor het maken van (cement)beton, komen slechts in een beperkt aantal provincies voor (zie figuur 1). De 'zandarme' provincies moeten het zand aan-

voeren uit de provincies waar het grovere zand wel in voldoende mate aanwezig is (regionale schaarste). De betreffende provincies die de ontgrondingsvergunningen daarvoor moeten afgeven, doen dit niet van harte. Het zand is immers voor een groot deel niet bestemd voor de eigen regio. De betreffende stukken land veranderen bovendien (grotendeels) in water. De exploitatie van een winning duurt meestal vele jaren. Ook de herinrichting van de (water)gebieden laat vaak lang op zich wachten. Hierdoor hebben deze activiteiten een hoog Nimby-karakter, ondanks dat ontgronders al jarenlang hun uiterste best doen om de winningen in aantrekkelijke projectplannen te integreren. Hierdoor is er sprake van een verdeelprobleem tussen de zandleverende provincies.

Aanbod van betonzand

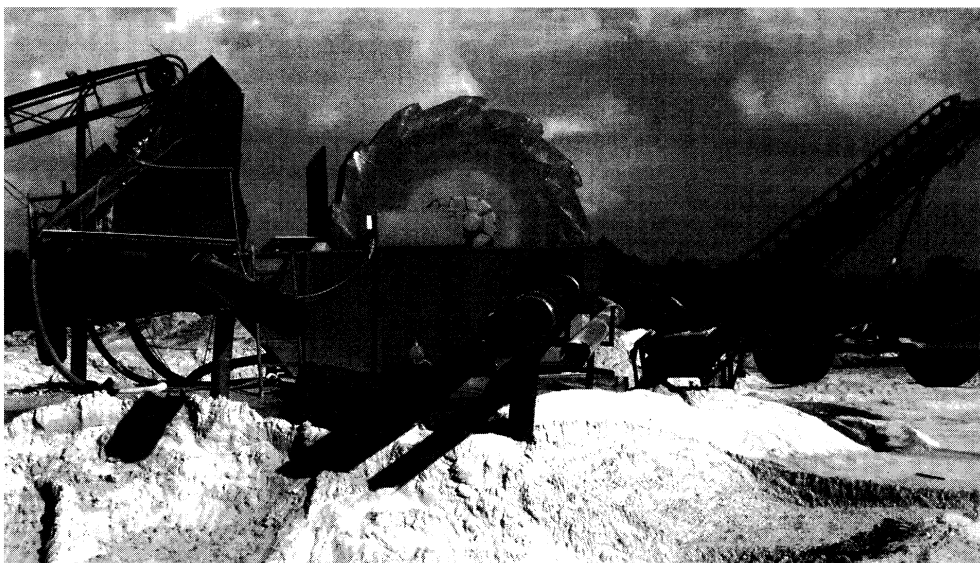
Omdat grof zand schaars is in Nederland wordt met name uit Duitsland veel grof betonzand ingevoerd (circa acht à tien miljoen ton per jaar). In Nederland wordt - afhankelijk van het economische klimaat - jaarlijks 18 tot 22 miljoen ton zogenaamd 'beton- en metselzand' verbruikt. Naast import verkrijgt Nederland grof en fijn zand uit eigen winningslocaties. Van de productie in Nederland wordt jaarlijks ongeveer acht à tien miljoen ton (met name de fijnere soorten) uitgevoerd naar België. Nederland importeert dus ongeveer evenveel (grof zand) als het (fijn zand) exporteert. Naast het zand dat via grootschalige beton- en metselzandwinningen beschikbaar komt, komt zand beschikbaar uit secundaire ontgrondingen (bouwprojecten waarbij zand vrijkomt, rivier-

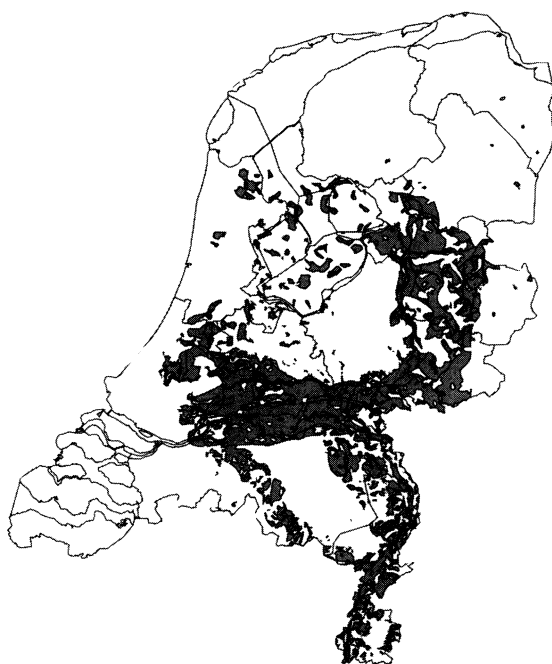
verbredingen enzovoorts). In de toekomst kunnen zandvervangers (bijvoorbeeld brekerzand van bouw- en sloofafval) een bijdrage leveren om in de vraag naar zand te voorzien. Ook kan worden overgegaan op geheel andere, alternatieve materialen zoals hout, staal, kunststoffen, bamboe enzovoorts. In hoeverre genoemde vervangers en alternatieve materialen betonzand substantieel gaan vervangen is heel moeilijk in te schatten, met name omdat de inzichten over milieuvriendelijkheid en duurzaamheid van een product steeds in de tijd veranderen. De inzet van zandvervangende secundaire materialen bedraagt in 2015 in het ongunstigste geval slechts 0,2 (!) miljoen ton en in het gunstigste geval 5,1 miljoen ton op jaarbasis, veel te weinig om in de behoefte van 18 tot 22 miljoen ton te kunnen voorzien (Ike, 2000).

Beleid en instrumenten

Sinds 1996 wordt in het Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen (SOD) iedere vijf jaar het ontgrondingsbeleid van de rijksoverheid verwoord. Het Rijk heeft zich onder andere tot doel gesteld om in behoefte van oppervlaktedelfstoffen te voorzien door “te zorgen voor het tijdig winbaar zijn van een voldoende aandeel oppervlaktedelfstoffen uit de Nederlandse bodem”. In het SOD wordt ook ingegaan op de

wintakenverdeling voor de provincies (taakstellingen). Enerzijds zijn het ‘afspraken tussen de provincies’ en anderzijds dragen ze het karakter van een ‘opgelegde winningstaak’. Sturing vanuit de overheid - Rijk en provincies - wordt nodig geacht omdat er anders vrijwel geen nieuwe grootschalige beton- en metselzandwinnings in Nederland meer geactiveerd zullen worden. De provincies zien er te weinig voordelen in. Dit is ook de reden geweest waarom de Provincie Limburg stopt met de grindwinning voor de landelijke behoefte (met als gevolg dat steenslag en/of grind geïmporteerd gaat worden). Het buitenland kampt echter in beginsel met dezelfde problemen. Ook in de ons omringende landen vindt er sturing van bovenaf plaats om zandwinning - bouwen in beton - mogelijk te maken en worden er afspraken gemaakt welke regio's grondstoffen moeten leveren aan grondstofarme regio's (Van der Moolen e.a., 1998). Als de voorziening in zand plotseling geheel aan de markt zou worden overgelaten dan zal de zandwinning in Nederland waarschijnlijk eveneens worden stilgelegd. Zelfs een zeer hoge prijs voor beton garandeert immers nog geen zandwinning omdat via de marktregulatie andere bouwstoffen zullen worden ingevoerd. De vraag die vervolgens moet worden gesteld is of de andere bouwstoffen wel





Figuur 1 Grofzandvoorkomens waar winning niet is uitgesloten (binnen de zonering van het eerste SOD)

duurzamer zijn. Die vraag kan vooralsnog niet goed worden beantwoord.

Het ontgrondend bedrijfsleven mag volgens de Ontgrondingenwet (Ow) voor iedere locatie in Nederland een ontgrondingsvergunning bij de betreffende provincie aanvragen. In principe zouden provincies, om aan hun provinciale taakstellingen te voldoen, aan verzoeken tot ontgrondingsvergunningen medewerking moeten verlenen. Om dit proces in goede banen te leiden, hebben de belangrijkste zandprovincies - buitenwettelijke - provinciale ontgrondingsplannen gemaakt waarin zandwinzones worden aangewezen. De in 1996 aangepaste Ontgrondingenwet biedt de provincies bovendien de mogelijkheid zogenaamde 'winplaatsen' in streekplannen op te nemen. Deze hebben het detailniveau van een bestemmingsplan. In feite is hiermee sprake van een verzwaard streekplan (bestemmingsplan op streekplanniveau). De winlocaties die thans al enige jaren in ontwikkeling zijn, zijn nog niet gebaseerd op 'winplaatsen' in streekplannen. Deze plannen worden dus nog uitgewerkt in 'normale' bestemmingsplannen. In het geval dat een gemeente dit weigert en een door Gedeputeerde Staten (GS) gegeven aanwijzing in het kader van de

Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) niet uitvoert zoals bij eerdergenoemde grote zandwinning in Gelderland, mag het Nimby-instrumentarium worden ingezet. Hiermee kunnen GS of de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) een gemeentebestuur dwingen het geldende bestemmingsplan buiten werking te stellen (WRO, art.40) of de noodzakelijke vergunningen af te geven (WRO, art. 41).

De totstandkoming van taakstellingen

De voorbereiding en feitelijke vaststelling van de hoogte en de verdeling van de provinciale taakstellingen voor beton- en metselzand geschiedt in een beperkte sectorale 'arena'. Nadat het toekomstige landelijk verbruik is geprognosticeerd, vindt er een ambtelijke voorbereiding plaats van hetgeen er landelijk gezien winbaar moet worden gemaakt en hoe dat vervolgens over de provincies moet worden verdeeld. Hiervoor wordt onder andere een verdeelmodel gehanteerd. Tijdens bestuurlijk overleg worden er tussen de minister van Verkeer en Waterstaat (V&W) en de provincies, vertegenwoordigd in het Interprovinciaal Overleg (IPO) 'definitieve' afspraken gemaakt voor een periode van tien jaar. Inmiddels liggen er twee van dergelijke periodes achter ons: 1979-1988 en 1989-1998. De derde periode 1999-2008 is inmiddels begonnen zonder dat er tot op heden definitieve afspraken over zijn gemaakt. De verdeling van de productietaakstellingen over de twaalf provincies en de rijkswateren is in de loop der jaren steeds aangepast. De aanpassingen in de verdeling zijn enerzijds een gevolg van verbeteringen in het verdeelmodel en worden anderzijds veroorzaakt doordat de geologische basisgegevens steeds worden geactualiseerd. Door de veranderingen kregen verschillende provincies die nog nooit eerder een taakstelling hadden er 'plotseling' een opgelegd. Eind 1997 kwamen de minister van V&W en de provincies overeen dat het beleid om beton- en metselzandwinning in landlocaties en rijkswateren te beperken aanzienlijk moest worden versterkt. Doelen zijn daarbij om meer secundaire grondstoffen in te zetten, minder

primaire en meer secundaire ontgroningen te verrichten, gemiddeld fijner zand toe te passen voor beton, zandwinning in de Noordzee te maximaliseren en draagvlak te creëren voor nieuwe zandwinningen in landlocaties. Tevens werd afgesproken dat er een breed gedragen 'implementatieplan alternatieve winning beton- en metselzand' zou worden opgesteld, gericht op bovengenoemde doelen.

Vigerende verdeelmodel

Voor de verdeling van de provinciale wintaken wordt in beginsel gebruik gemaakt van een verdeelmodel. Aan het vigerende verdeelmodel dat in 1993 reeds werd ontwikkeld liggen verschillende uitgangspunten ten grondslag (LCCO, 1997). Allereerst wordt nagegaan hoeveel beton- en metselzand uit rijkswateren kan worden gewonnen. Vervolgens blijft er een hoeveelheid te winnen beton- en metselzand over, die over de provincies moet worden verdeeld. In het verdeelmodel wordt ervan uitgegaan dat de relatieve zandwinconcentratie per provincie een bepaald - te berekenen - maximum niet mag overschrijden. Op deze wijze wordt van een provincie met beperkte winningsmogelijkheden en een relatief grote eigen behoefte niet onevenre-

dig veel 'inspanning' gevraagd. Belangrijke pijlers in het verdeelmodel zijn enerzijds de vraag naar zand en anderzijds het aanbod ervan. De eerste pijler bestaat uit de vraag naar beton- en metselzand binnen de verschillende provincies. Deze verdeling is gebaseerd op een periodieke enquête onder producenten en verbruikers (tabel 1, kolom a en b). Een tweede belangrijk element in het verdeelmodel is het aanbod van zand, in de vorm van de oppervlakte aan winbare zandvoorkomens (tabel 1, kolom c). De oppervlaktes in kolom c zijn vermenigvuldigd met een geologische wegingsfactor. Hierdoor is rekening gehouden met het feit dat in het noorden en westen de dekklagen in het algemeen dikker zijn en het zand gemiddeld genomen minder grof is. De onzekerheid in de wegingsfactoren veroorzaakt vermoedelijk een aanzienlijke 'ruis' in de uiteindelijke taakstellingen.

In tabel 1 is het voorbeeld uitgewerkt waarbij er 210 miljoen ton gewonnen moet worden over een periode van tien jaar. Er is aangenomen dat uit rijkswateren 30 miljoen ton gewonnen zou kunnen worden. Volgens de taakverdeling die uit de tabel volgt, krijgt de Provincie Gelderland bijvoorbeeld een zware taakstelling voor de resterende landelijke behoefte. Deze provincie

Landsdeel	Eigen behoefte in procenten	Eigen behoefte x 1.000 ton	Oppervlakte Totaal x 100 hectaren	Taakstelling theoretisch x 1.000 ton (10 jaar)	Taakstelling theoretisch in procenten (10 jaar)	Taakstelling onderhandeling in procenten
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)
Groningen	2,2	4.615	2	0	0,0	2,1
Friesland	4,9	10.280	2	0	0,0	0,0
Drenthe	3,2	6.713	65	2.275	1,2	2,4
Overijssel	7,4	15.524	692	18.735	8,8	8,6
Flevoland	1,2	2.517	103	2.977	1,4	0,9
Gelderland	14,8	31.049	2.132	60.723	28,8	34,7
Utrecht	5,5	11.538	207	7.245	3,3	2,9
Noord-Holland	10,4	21.818	83	2.905	1,4	0,9
Zuid-Holland	18,4	38.601	426	14.910	7,1	5,0
Zeeland	2,7	5.664	-	-	0,0	0,0
Noord-Brabant	19,0	39.860	1.241	41.796	20,0	12,4
Limburg	10,4	21.818	932	28.366	13,6	15,9
Rijkswateren	-	-	-	30.000	14,3	15,9
Totaal	100,0	210.000	5.885	210.000	100,0	100,0

(a) op basis van het verbruik over 1988 tot en met 1993.

Tabel 1 Theoretische taakstellingen beton- en metselzand op basis van het verdeelmodel (Bron: LCCO, 1997)

moet dus veel zand aan andere provincies leveren. De westelijke provincies (N.-Holland, Z.-Holland, Zeeland, Utrecht) en de noordelijke provincies (Groningen, Friesland, Drenthe) hebben geen taakstelling voor overig Nederland en winnen dus alleen zand voor eigen behoefte.

Tekortkomingen verdeelmodel

De gekozen invalshoek van het model is nogal abstract. Het suggereert dat er helemaal geen export en import is en stelt de productie in Nederland centraal. Wordt de voorziening per provincie centraal gesteld, dan is eveneens de verdeling over Nederland van de import uit het buitenland en de verdeling van de invoer uit overig Nederland van belang. Vergelijking van de werkelijke beton- en metselzandstromen met de cijfers van het verdeelmodel leert dat de zandstromen op provinciaal niveau een heel ander en veel complexer beeld laten zien door rekening te houden met in- en uitvoer van en naar overig Nederland en de import uit en export naar het buitenland (Ike, 2000). Uit verschillende studies blijkt dat het mogelijk is om deze complexere stromen in kaart te brengen (OOM/RUG, 1994, Provincie Limburg, 1998). Voortbouwend op het principe dat ten grondslag ligt achter het verdeelmodel zouden vele andere afgeleide modellen kunnen worden ontwikkeld. Mede omdat het verdeelmodel slechts ten dele de werkelijkheid weerspiegelt, is het nauwelijks mogelijk om de daadwerkelijk gebruikte criteria te expliciteren. Modeltechnisch is het model dus voor verbetering vatbaar. Naast het feit dat het verdeelmodel technisch zwak is, zijn er ook politieke problemen met het model. In de praktijk blijkt namelijk dat provincies zelfs in beroep gaan tegen 'afspraken' op basis van het verdeelmodel of zich niet aan de afspraken houden. De Provincie Zuid-Holland kreeg bijvoorbeeld na een tiental jaren zonder taakstelling voor de periode 1989-1998 wel een taakstelling. Deze bedroeg vijf miljoen ton, 2,5 procent van de totaal in Nederland te winnen hoeveelheid. In augustus 1996 ging de Provincie Zuid-Holland in beroep tegen zowel de taakstellingen voor de periode 1989-1998 als de voorlopige taakstellingen voor de periode

1999-2008, zoals die in het eerste SOD waren vermeld. De provincie was van mening dat bij de voorbereiding van het SOD niet alle relevante factoren en omstandigheden waren opgespoord en onderzocht. De taakstellingsperiode 1989-1998 was toen al vrijwel verstreken! Inmiddels is de taakstelling die Zuid-Holland was 'opgelegd' voor de periode 1989-1998 een zachte dood gestorven. In Zuid-Holland is naar schatting slechts een half miljoen ton gewonnen gedurende genoemde periode (LCCO, 1997). Het rekenmodel heeft in de praktijk slechts een referentiefunctie. Voor de meeste provincies zijn de - voorlopige - taakstellingen in 1998 uiteindelijk op praktische gronden vastgesteld, en niet op basis van het verdeelmodel. Er is gekeken naar hoeveel zand er uit bepaalde projecten zal komen, wanneer bepaalde nieuwe winningen zullen worden opgestart, wat er in oude winputten zal worden geproduceerd op basis van oude vergunningen en dergelijke. De feitelijke vaststelling van de uiteindelijke (her)verdeling van taakstellingen heeft in 1998 plaatsgevonden in een 'achterkamertje' van het IPO. Het opgestelde verdeelmodel speelde hierbij nauwelijks een rol.

Naar een bredere aanpak

Eén van de manieren om inhoudelijk tot een verbeterde aanpak te komen is om de grondvesten onder het verdeelmodel te verbreden. Dit kan geschieden door naast de geologische ook de milieu-aspecten, de ruimtelijke aspecten, de economische aspecten en de internationale aspecten erbij te betrekken. Genoemde aspecten zouden kunnen worden beschouwd vanuit de volgende drie hoofdthema's: duurzaamheid, rechtvaardigheid en doelmatigheid. Door de problematiek integraler - integraal wordt helaas vaak als modekreet afgedaan - te beschouwen, krijgen de provincies inhoudelijk gezien meer ruimte om te onderhandelen. Ook zou bijvoorbeeld compensatie kunnen worden geboden. Hierdoor zal uiteindelijk meer draagvlak gecreëerd worden voor een mogelijke aanwijzing op rijksniveau volgens de WRO. Een onderliggend document in deze bredere aanpak zou een 'integraal ruimtelijk taakverdelings-

plan' genoemd kunnen worden. Ten behoeve van het opstellen van het tweede SOD is inmiddels besloten om de Commissie voor de Milieu-effectrapportage (MER) in te schakelen, ondanks dat op grond van wettelijke regelgeving het vaststellen van een SOD een niet MER-plichtig besluit is. Bij een nieuw integraal ruimtelijk taakverdelingsplan is een externe onafhankelijke toetsing aan te bevelen door een 'Commissie van onafhankelijke deskundigen' om de inhoudelijke kwaliteit te waarborgen, maar ook om het draagvlak te vergroten. In het verleden zijn voor vergelijkbare situaties al vaker voorstellen gedaan en is er ook mee geëxperimenteerd in de vorm van een 'procesbegeleidingscommissie' (WRR, 1994).

Slotbeschouwing

Aan de kwantitatieve taakstellingen voor beton- en metselzand zou een interprovinciaal ruimtelijk model gekoppeld moeten worden. Vervolgens kunnen hiermee op structuurschemaniveau ruimtelijke reserveringen worden afgewogen. Hierbij zouden drie zaken kunnen samenfallen. Ten eerste wordt zo een inhoudelijke verbetering van het vigerende sectorale taakverdelingsmodel bereikt voor wat betreft de daadwerkelijke stromen. Tevens wordt het sectorale verdeelmodel integraler gemaakt door meerdere criteria toe te voegen, gekoppeld aan de thema's duurzaamheid, doelmatigheid en rechtvaardigheid. Ten slotte wordt het opstellen van een echte MER beton- en metselzandvoorziening op nationaal niveau mogelijk waarvan onderdelen in een integraal ruimtelijk taakverdelingsplan kunnen worden uitgewerkt. In de toekomst zal de internationale dimensie van de voorziening in oppervlaktedelfstoffen voor Nederland steeds belangrijker worden. Dit geldt met name voor kalksteen, grind en het grovere betonzand. Het is daarom van belang om het ontgrondingsbeleid van mogelijke toeleverende landen te monitoren. Het ziet er naar uit dat in Europa een proces gaande is waarbij steeds meer oppervlaktedelfstoffen uit dunbevolkte gebieden - Noorwegen en Schotland - geëxporteerd worden naar dichtbevolkte gebieden. Het is de vraag of dit vanuit het oogpunt

van duurzaamheid - transportafstand - wenselijk is. In de dichtbevolkte gebieden komen bovendien steeds meer secundaire grondstoffen vrij door sloop van de gebouwde omgeving. Tot op heden wordt er nauwelijks internationaal overleg gevoerd over de import en export van oppervlaktedelfstoffen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat een exportverbod in strijd is met de Europese mededingingsregels.

Verwacht mag worden dat in dichtbevolkte gebieden binnen Europa zich op internationaal niveau ook verdeelproblemen zullen gaan aandienen als het gaat om het toewijzen van wintaken. Uit de opgedane ervaringen met de verdeling van wintaken in Nederland kan de conclusie worden getrokken dat een aanpak, waarbij alleen gekeken wordt naar de oppervlakte van de geologische voorraden en het verbruik per beschouwd gebied, niet voldoet en tot problemen zal leiden. Een bredere aanpak zoals die hierboven voor de Nederlandse situatie is geschetst kan ook worden toegesneden op verdeelproblemen op internationaal niveau.

Paul Ike werkt bij de sectie Technische Planologie van de Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen.

Literatuur

- Ike, P. en H. Voogd (2000) *Nieuwe wegen voor het ontgrondingsbeleid, een pre-advies*, Urban and Regional Studies Institute, Sectie Technische Planologie, Rijksuniversiteit Groningen
- Ike, P. (2000) *De planning van Ontgrondingen*, Geo Pers, Groningen
- LCCO (1997) *Taakverdeling en taakstellingen beton- en metselzand 1999 t/m 2008*, Den Haag, 27/5/97
- Ministeries van V&W en VROM (1996) *Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen, Deel 4*, Planologische Kernbeslissing, Sdu, Den Haag
- Moolen, B. van der, A. Richardson en H. Voogd (eds) (1998) *Mineral Planning in a European Context*, Geo Press, Groningen
- OOM-advies/Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen (1994) *Beton- en metselzand en kalkzandsteen voor Overijssel, Economische Betekenis, verbruik, herkomst en prognoses*, Zwolle/Groningen
- Provincie Limburg (1998) *Grondstoffenplan provincie Limburg*, Provincie Limburg, Maastricht
- WRR (1994) *Besluiten over grote projecten*, Rapporten aan de regering nr. 46, Sdu, Den Haag