



ONTGRONDINGEN EN BOUWGRONDSTOFFEN PROVINCIE NOORD-BRABANT BELEIDSLIJN 2021-2030

Inhoud

Voorwoord	3
Samenvatting	5
1. Introductie	9
2. Wettelijk kader en bevoegdheden	13
2.1 Vergunningplicht ontgronden	13
2.2 Toetsingskader vergunningverlening	13
2.3 Aansluiting bij Rijksbeleid	14
3. Visie en ambitie	15
3.1 Beschermen, benutten, niet uitputten	15
3.2 Ontgronden niet doen, tenzij...	16
3.3 Bescherming en verbetering van het leefmilieu	17
3.4 Benutten mogelijkheden om waarden toe te voegen	18
3.5 Doelmatig beheer en toepassing grondstoffen: niet uitputten	19
3.6 Bijdragen aan duurzaamheid	20
4. Toetsing vergunningen	21
4.1 Onderscheid in soorten ontgroningen	21
4.2 Toetsing functionele ontgroningen	23
4.3 Toetsing van multifunctionele ontgroningen	24
5. Ondersteunend beleid en activiteiten	29
5.1 Herstel voormalige ontgrondingsplassen	29
5.2 Monitoring	29
5.3 Informereren en ondersteunen gemeenten	30
5.4 Circulaire bouwgrondstoffen	30
Bijlage: Evaluatie ontgroningenbeleid 2020	33

Voorwoord

Dit document is een beleidslijn voor het Ontgrondingen- en bouwgrondstoffenbeleid van de provincie Noord-Brabant.

Voor u ligt de nieuwe beleidslijn voor het Ontgrondingen en bouwgrondstoffenbeleid van de provincie Noord-Brabant. Actualisatie van het beleid uit 2006/2010 was nodig om te voldoen aan maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van klimaat, energie, stikstof en waterhuishouding (verdroging). Ook is aangesloten bij de provinciale Omgevingsvisie van 2018 waarin meerwaarde creëren voor de leefomgeving, bevorderen van duurzame initiatieven, kwaliteit boven kwantiteit (circulair boven lineair) belangrijke kernwaarden zijn.

In deze beleidslijn staan de uitgangspunten voor het beoordelen van vergunningaanvragen vanuit de Omgevingswet (nu nog Ontgrondingenwet). Deze uitgangspunten zullen worden uitgewerkt in beleidsregels die tezamen met de Handleiding Functioneel Ontgronden en de regels in de Omgevingsverordening het kader vormen voor de vergunningverlening. Ook in de toekomst laten wij ons bij de vergunningverlening door een team van extern deskundigen adviseren. Dit team wordt uitgebreid met een lid dat expertise heeft op het gebied van duurzame (circulaire) bouwgrondstoffenvoorziening.

Zowel bij de evaluatie van het beleid, als bij het opstellen van deze Beleidslijn zijn vertegenwoordigers van diverse (branche)organisaties voor de bouw en zandwinnend bedrijfsleven betrokken. Ook zijn het Rijk (I&W) de provincie Limburg, de Brabantse waterschappen, enkele gemeenten en een natuurorganisatie betrokken.

Belangrijke uitgangspunten van het nieuwe beleid zijn:

- Bij grootschalige ontgrondingen zullen, nog meer dan nu, omgevingskwaliteit en waardentoevoeging (natuur, waterberging, recreatie e.a.) centraal staan.
- Bij de beoordeling van ontgrondingen zal het aspect van duurzame toepassing van de gewonen oppervlaktedelfstoffen een rol gaan spelen en daarmee zal deze beleidslijn bijdragen aan de circulariteitsdoelstelling.

Ik vind het van belang dat er ruimte blijft voor goede initiatieven. In de nota staat daarom niet alleen wat niet kan, maar juist ook waar er kansen voor zandwinning zijn, namelijk bij:

- Grote maatschappelijke (overheids)projecten gericht op bijvoorbeeld rivierverruiming en natuurontwikkeling;
- Bestaande plassen met een slechte water- en omgevingskwaliteit;
- Projecten waarbij er sprake is van toevoeging van omgevingswaarde en bevordering van circulariteit.

Ik ben ervan overtuigd dat we daarmee Brabant mooier, veiliger en meer bestand tegen klimaatverandering maken, en tegelijkertijd Brabant, maar ook Nederland, van bouwgrondstoffen kunnen voorzien.

Anne-Marie Spierings
Gedeputeerde Energie, Circulaire economie en Milieu

Samenvatting

Introductie

Bij veel activiteiten die plaatsvinden in onze leefomgeving wordt de (water)bodem afgegraven. Bijvoorbeeld om te gaan bouwen, om dijken aan te leggen of om een recreatieplas te graven. Zo'n ontgroning kan effect hebben op het gebied waar deze ontgroning plaatsvindt, bijvoorbeeld op de natuurkwaliteit, de archeologische waarden, aardkundige en cultuurhistorische waarden en het (grond)watersysteem. Voor veel ontgroningen is een vergunning nodig. Daarvoor is de provincie bevoegd gezag. Om te zorgen dat tijdens het vergunningverleningsproces alle belangen rondom zo'n ontgroning goed en uniform worden afgewogen en niet in strijd zijn met de doelen van de (Omgevings)wet, stellen wij beleidsregels op. In deze beleidslijn "Ontgroningen en bouwgrondstoffen provincie Noord-Brabant" staan de uitgangspunten voor deze nog op te stellen beleidsregels en schetsen wij achtergrond en motivering van deze uitgangspunten.

De wettelijke basis voor de op te stellen beleidsregels ligt op het moment dat we deze beleidslijn schrijven in de Ontgroningenwet. Naar verwachting zal halverwege 2022 de Omgevingswet de Ontgroningenwet vervangen. De wet is erop gericht te komen tot een meer integrale aanpak en maatwerk. Met de komst van de Omgevingswet gaan we bij ontgroningen in lijn met onze Omgevingsvisie "De kwaliteit van Brabant" ook naar een meer integrale benadering van onze fysieke leefomgeving en omgevingskwaliteit. Dit betekent dat we niet alleen meer kijken naar het beschermen van alle belangen die bij een ontgroning betrokken zijn. We verruimen onze blik van waardebehoud naar waardecreatie, van ontgroningenbeleid naar grondstoffenbeleid en van leefbaarheid naar ook duurzaamheid.

Waar in deze nota Omgevingswet staat, kan – zolang de Omgevingswet nog niet is ingevoerd – Ontgroningenwet worden gelezen.

Visie en ambitie

Onder het motto "Beschermen en benutten, niet uitputten" beschermen en versterken we via de uitvoering van het ontgroningenbeleid de omgevingskwaliteit in Brabant en dragen we bij aan het realiseren van maatschappelijke doelen, zoals hoogwaterbescherming en natuurontwikkeling. De beleidslijn bestaat uit vijf pijlers. Hiermee geven we aan welke verantwoordelijkheid we op ons nemen, wat onze ambities zijn en waar zwaartepunten liggen in de beleidsuitvoering.



De grote lijn van het verhaal is dat we geen ontgroningen toestaan, behalve wanneer nut en noodzaak worden aangetoond. We willen minimaal dat betrokken belangen worden beschermd en waarde blijft behouden. Lukt dat niet, dan moeten compenserende maatregelen worden getroffen.

Maar dat vinden wij niet genoeg. We willen ook dat de mogelijkheden om waarde en ruimtelijke kwaliteit toe te voegen optimaal worden benut. Niet alleen op de ontgrondingslocatie zelf, maar integraal voor het gebied waarin de ontgroning plaatsvindt. Verder vragen wij aandacht voor doelmatig en zuinig grondstoffenbeheer in het kader van de circulaire economie en duurzaamheid (energie, klimaat, water, natuur en emissies van bijvoorbeeld stikstof en fijnstof).

Vergunningen

We toetsen vergunningen (en geven advies van instemming aan de gemeente) op basis van onze algemene visie en vijf pijlers:

1. Nuttig en noodzakelijk
2. Bescherming van belangen
3. Waardecreatie
4. Doelmatig grondstoffenbeheer
5. Duurzaamheid

Indien niet aan onze voorwaarden wordt voldaan, kunnen compenserende of aanvullende maatregelen in de vergunning worden opgenomen. Anders is de activiteit niet vergunbaar.

In de toetsing van vergunningaanvragen, die overigens voor heel Brabant wordt uitgevoerd door de Omgevingsdienst Zuidoost Brabant (ODZOB), maken we onderscheid in drie soorten ontgroningen:

- **Vrijgestelde ontgroningen waarvoor geen vergunning nodig is.**
Deze zijn opgenomen in de Omgevingswet en onze eigen Omgevingsverordening.
- **Functionele ontgroningen die plaatsvinden om een ruimtelijke functie te realiseren of versterken: kleine waterwerken, parken, visvijvers, ecologische verbindingzones.**
Voor deze ontgroningen waarvan nut en noodzaak vaak evident is, de impact op de omgeving vaak beperkt is, en waarmee geen waarden of belangen worden aangetast, hebben we een vrijstellingsregeling in de Omgevingsverordening geïntroduceerd. Verder toetsen we aan de standaard handleiding Functioneel ontgronden die we eind 2021 hebben geactualiseerd.
- **Multifunctionele ontgroning met veelal een grote omvang en diepte, een mogelijk grote impact op omgevingskwaliteit en betrokken belangen en veelal een lange tijdsduur, zoals bijvoorbeeld de ontgroningen gericht op delfstoffenwinning.**
Dit soort ontgroningen vraagt een integrale gebiedsaanpak, is zeer situatieafhankelijk en krijgt veel aandacht binnen ons (vergunningen)kader. Voor advisering over dit soort ontgroningen is naast onze kaderstellende, vergunningverlenende rol ook een onafhankelijk extern kwaliteitsteam betrokken. Bij multifunctionele ontgroningen besteden we ook extra aandacht aan doelmatig grondstoffenbeheer (circulaire economie) en duurzaamheid.

Duurzame grondstoffenwinning

Tijdens de overgang naar een volledige circulaire economie (en ook nog daarna) zal er behoefte blijven bestaan aan primaire grondstoffen (beton en metselzanden) en het winnen hiervan uit de Brabantse bodem. Daarbij speelt mee dat er in Nederland in de periode 2020 en 2035 meer dan 1,1 miljoen woningen nodig zijn. Efficiënter bouwen, materiaalbesparend ontwerpen, levensduurverlenging, de toepassing van o.a. biotische en secundaire materialen zullen de vraag naar bouwstoffen en primaire delfstoffen niet volledig kunnen ondervangen. Wij zien duurzame winningsmogelijkheden met name bij projecten voor hoogwaterbescherming, plannen voor gebiedsgerichte aanpak van verdroging en herstructurering van verpauperde voormalige ontgrondingslocaties met slechte water- en omgevingskwaliteit.

Ondersteunend beleid en activiteiten

Naast onze vergunningverlenende rol en advisering aan gemeenten, stellen we in deze beleidslijn ondersteunend beleid en ondersteunende activiteiten voor, ter versterking van de impact van ons beleid, om de Brabantse omgevingskwaliteit te vergroten en de ontwikkeling van de circulaire economie te stimuleren:

- Ontwikkelen van een herstelplan voor voormalige ontgrondingsplassen die niet meer voldoen aan huidige ruimtelijke kwaliteitseisen en maatschappelijke of ecologische waarden.
- Initiëren van landelijke monitoring op het winnen, gebruiken en importeren van (secundaire) bouwgrondstoffen als sturingsinstrument voor beleid.
- Informeren/ondersteunen van gemeenten bij ontgrondingenbeleid.
- Ontwikkelen van een uitvoeringsprogramma circulaire bouwgrondstoffen.



*Runderen langs de Noordwaard.
(foto: Peter van Trijen)*

1. Introductie

Onze visie op de Brabantse leefomgeving: ruimtelijke ordening moet Brabant beter maken. De ruimte in onze provincie is schaars. We hebben ruimte nodig om te werken, te wonen, te recreëren, om ons te verplaatsen, voor natuur, voor landbouw, voor waterberging, voor de rivieren en ga zo maar door. Hoe we met de ruimte in Brabant omgaan is van belang. Dat beschrijven we in de Omgevingsvisie "[De kwaliteit van Brabant](#)"¹. We streven ernaar de kwaliteit van onze leefomgeving continu te verbeteren door slim met de ruimte om te gaan en functies, zoals wonen, werken, recreatie en natuur, zo veel mogelijk te combineren. Ruimtelijke ordening ondersteunt daarbij maatschappelijke doelstellingen en we streven naar meerwaarde: niet alleen behouden en beschermen, maar zorgen dat het daadwerkelijk beter wordt. Zoals de provinciale Omgevingsvisie stelt: in het "hier en nu" en "elders en straks".

De leefomgeving staat onder druk; duurzame keuzes nodig voor duurzame economie

Door de intensieve manier waarop we met de beperkte ruimte omgaan, staat de kwaliteit van onze leefomgeving sterk onder druk. Welvaart en bevolkingsdichtheid gaan gepaard met een grote vraag naar grondstoffen, emissies naar bodem, (grond)water en lucht en een hoge druk op ons (leef)milieu. Dat leidt niet alleen in de toekomst tot problemen. In het dagelijks leven worden we steeds meer geconfronteerd met de gevolgen en beperkingen van onze niet-duurzame manier van leven. Zorg voor onze leefomgeving, het klimaat en beschermen van bijvoorbeeld natuurwaarden is geen luxe; het is een voorwaarde voor een duurzame economie op een leefbare aarde. Voorbeelden van hoe het ons ook economisch kan gaan belemmeren zijn: stikstofuitstoot, PFAS-houdende grond en bagger, langdurige droogte en hevige regenval.

Nieuwe regels ontgroningen voor optimale balans tussen beschermen en benutten leefomgeving

Bij veel activiteiten die plaatsvinden in onze leefomgeving wordt de bodem afgegraven. Bijvoorbeeld om te bouwen, dijken aan te leggen of een recreatieplas te graven. Zo'n ontgroning kan effect hebben op het gebied waar deze ontgroning plaatsvindt, bijvoorbeeld op de natuurkwaliteit, de archeologische waarden, aardkundige en cultuurhistorische waarden en het (grond)watersysteem. Om ervoor te zorgen dat alle belangen rondom zo'n ontgroning goed worden afgewogen en om de balans tussen beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving op te maken, zullen wij beleidsregels opstellen die we baseren op de uitgangspunten in deze beleidslijn.

De titel van deze beleidslijn is "Ontgroningen en bouwgrondstoffen provincie Noord-Brabant". Voor deze leesbaarheid hebben we dit in de tekst afgekort tot "beleidslijn".

Huidige ontgroningenwet vervalt als Omgevingswet in werking treedt

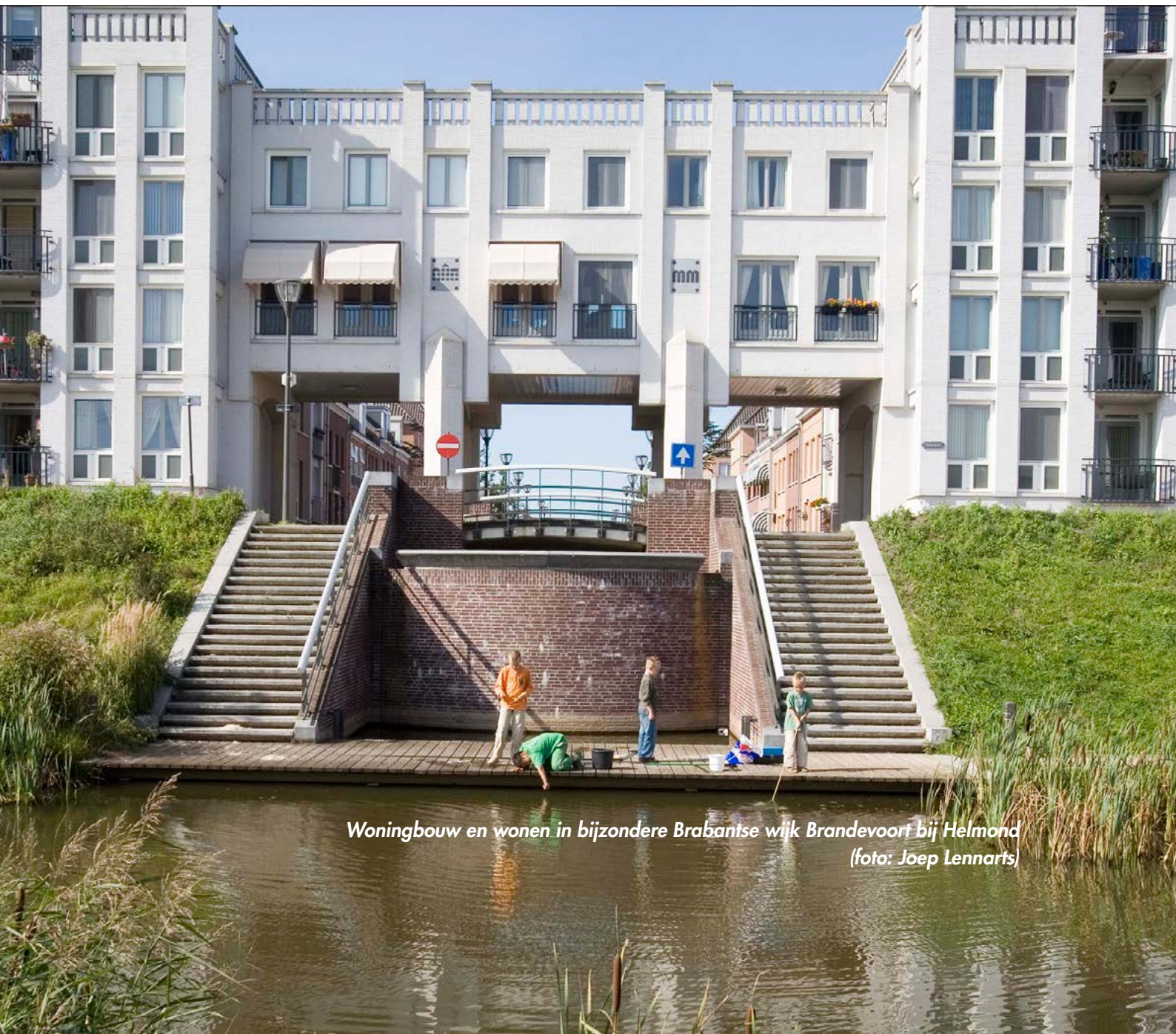
De basis voor deze nota ligt op het moment van schrijven in de Ontgroningenwet. Naar verwachting zal de Omgevingswet halverwege 2022 de Ontgroningenwet vervangen. De Omgevingswet brengt alle onderwerpen die te maken hebben met de fysieke leefomgeving bij ons in medebewind. De wet is erop gericht te komen tot een meer integrale aanpak en maatwerk. Op het moment dat deze Omgevingswet in werking treedt, zal de Ontgroningenwet komen te vervallen.

¹ De kwaliteit van Brabant, Visie op de Brabantse leefomgeving, provincie Noord-Brabant, 2018.

Blik op ontgrondingen verruimen op 3 manieren: waarde toevoegen, circulair grondstoffenbeleid en duurzame effecten of leefmilieu

Met de komst van de Omgevingswet gaan we bij ontgrondingen ook naar een meer integrale benadering van onze fysieke leefomgeving en omgevingskwaliteit. Dit met bescherming van alle belangen die bij een ontgroning betrokken zijn. Dit betekent echter ook dat we niet meer alleen lokaal naar de ontgroning zelf kijken, maar dat we onze blik gaan verruimen. We doen dat op drie manieren die we in deze beleidslijn verder toelichten:

- Van waardebehoud naar waardecreatie: niet alleen beschermen, maar ook via een ontgroning ruimtelijke functies en daarmee extra waarde toevoegen.
- Van ontgrondingenbeleid naar grondstoffenbeleid en circulariteit: niet alleen de te ontgronden locatie goed regelen, maar ook kijken naar de toepassing en het (voorraad)beheer van de grondstoffen.
- Van leefbaarheid naar ook duurzaamheid: niet alleen kijken naar omgevingskwaliteit tijdens en na een ontgroning, maar ook de effecten op het (leef)milieu en duurzaamheid betrekken. Op korte en lange termijn, ter plaatse en elders.



*Woningbouw en wonen in bijzondere Brabantse wijk Brandevoort bij Helmond
(foto: Joep Lennarts)*



Evaluatie 2020

Bij het opstellen van deze beleidslijn is het Brabantse ontgrondingenbeleid dat dateerde uit 2006/2010 geëvalueerd². Resultaten van deze evaluatie zijn betrokken bij het formuleren van deze nieuwe beleidslijn. Tijdens de evaluatie is geconstateerd dat het beleid uit 2006/2010 gericht op marktwerking, maatschappelijk draagvlak en ruimtelijke kwaliteit over het algemeen goed functioneert. De uitvoering van het beleid via de Omgevingsdienst Zuidoost Brabant (ODZOB) verloopt efficiënt en er doen zich geen (grote) knelpunten voor. Vraag en aanbod van bouwgrondstoffen zijn redelijk in balans en bouw- en sloopafval wordt voor een belangrijk deel al hergebruikt als secundaire grondstof in de wegenbouw. Voor verbetering vatbaar zijn:

- Zorgen voor een (nog) betere balans tussen winning van primaire bouwgrondstoffen en ruimtelijke kwaliteit: beschermen en benutten.
- Extra aandacht aan de maatschappelijke onrust en onduidelijkheid rondom het minder diep maken van ontgrondingsplassen ("verondiepen").
- De ruimtelijke en ecologische nazorg van voormalige ontgrondingsplassen.
- Het grondstoffenbeleid (primaire, secundaire, circulaire) in relatie tot het ontgrondingenbeleid.

Aandachtspunt is dat met de Omgevingswet het vrijstellingsregime van de vergunningplicht verandert.

Leeswijzer

In deze nota staat de Brabantse beleidslijn met betrekking tot ontgrondingen. In hoofdstuk 2 lichten we toe waar onze bevoegdheden op gebaseerd zijn. Op moment van vaststelling van deze beleidslijn is de Ontgrondingenwet van toepassing. Deze wordt medio 2022 vervangen door de Omgevingswet. Waar in deze beleidslijn de term Omgevingswet staat, moet tot inwerkingtreding van de Omgevingswet, Ontgrondingenwet worden gelezen. We gaan in de tekst dus uit van de situatie dat de Omgevingswet inwerking is getreden. In hoofdstuk 3 gaan we nader in op onze visie op ontgrondingen, onze ambities en de uitgangspunten van deze beleidslijn. In hoofdstuk 4 staat de toetsing van vergunningaanvragen beschreven. Hoofdstuk 5 schetst de beleidsondersteunde activiteiten.

² Zie voor volledige evaluatie bijlage 1.

2. Wettelijk kader en bevoegdheden

2.1 Vergunningplicht ontgronden

Een ontgroning is een tijdelijke of permanente verlaging van het maaiveld. Aangezien ontgroningen impact kunnen hebben op de kwaliteit van de leefomgeving, zijn ze op basis van de Omgevingswet³ aan regels gebonden. Het is in beginsel verboden om zonder vergunning de (water) bodem af te graven. Hierop zijn in de Omgevingswet enkele uitzonderingen gemaakt. Daarbij moeten nut en noodzaak van het ontgronden nadrukkelijk blijken. Als uitgangspunt van de wet geldt dus: "ontgronden niet doen, tenzij...". In het Besluit activiteiten leefomgeving (BAL) is bepaald dat de provincie mag afwijken van de wettelijke aanwijzing van vergunning vrije gevallen. Brabant heeft gebruik gemaakt van deze mogelijkheid en ruimere vrijstellingsmogelijkheden opgenomen in de Omgevingsverordening.

Op basis van de Ontgrondingenwet is het de verantwoordelijkheid van de provincie toe te zien op de naleving van de regels voor ontgroningen die plaatsvinden op land, in regionale wateren en in het winterbed van Rijkswateren. Wij zijn het bevoegd gezag om daarvoor beleid te maken, regels op te nemen in de Omgevingsverordening en vergunningen af te geven of te weigeren. We kunnen aan de vergunningen ook voorwaarden verbinden. Op basis van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 4.81) hebben we hiervoor een bepaalde beleidsvrijheid.

2.2 Toetsingskader vergunningverlening

Om aanvragen voor vergunningen in Noord-Brabant uniform te kunnen beoordelen, zullen we de uitgangspunten uit deze nota vertalen naar concrete, juridische regels. Deze regels worden vastgelegd in de beleidsregel Ontgrondingenwet (werktitel). Deze beleidsregel zal bij inwerkingtreding van de Omgevingswet opgaan in de beleidsregel Omgevingswet (werktitel). Wij hanteren deze beleidslijn samen met de nog op te stellen beleidsregel Ontgrondingenwet, de Handleiding Functioneel Ontgronden en de regels in de Omgevingsverordening als basis voor de beoordeling van een aanvraag voor een Ontgrondings-/Omgevingsvergunning waar een ontgrondingsactiviteit deel van is. Wij gebruiken e.e.a. ook voor het (al dan niet) afgeven van een advies met instemming voor een ontgroning aan de gemeente (na inwerkingtreding van de Omgevingswet). De gemeente is dan namelijk in bepaalde situaties het bevoegd gezag voor het afgeven van omgevingsvergunningen waar een ontgrondingsactiviteit onderdeel van uitmaakt.

Beleid en regelingen Ontgrondingen

Beleidslijn ontgrondingen en bouwgrondstoffen provincie Noord-Brabant 2012 - 2030:

Concretisering en uitwerking van het provinciaal omgevingsbeleid voor wat betreft het thema ontgrondingen en bouwgrondstoffen.

Omgevingsverordening:

Bepaalt wanneer een ontgroning vergunning,- of meldingsplichtig is en welke eisen aan een vergunningaanvraag worden gesteld.

Beleidsregel Ontgrondingenwet:

Bepaalt op welke (uniforme) wijze een vergunningaanvraag inhoudelijk wordt getoetst.

3 Zolang de Omgevingswet nog niet van kracht is geldt nog de Ontgrondingenwet.

Deze nota dient tevens als basis om specifieke provinciale regels voor ontgrondingen te stellen in de Omgevingsverordening. Voor bepaalde kleinschalige ontgrondingen hanteren we bijvoorbeeld geen vergunningensysteem maar een meldingssysteem. Om welke ontgrondingen dat gaat, is opgenomen in de Omgevingsverordening.

2.3 Aansluiting bij Rijksbeleid

We sluiten met deze beleidslijn aan bij de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) van het Rijk⁴. Uitgangspunt is dat ingrepen in de leefomgeving niet los van elkaar plaatsvinden, maar in samenhang. De verantwoordelijkheid voor de uitwerking van het omgevingsbeleid ligt voor een groot deel bij de provincie. Het NOVI biedt hiervoor het kader. Deze nota kan in samenhang met de Omgevingsvisie Brabant⁵ worden gezien als de bedoelde uitwerking van het provinciaal omgevingsbeleid voor wat betreft het thema en de insteek ontgrondingen en bouwgrondstoffen. We zien deze beleidslijn ook als instrument om bij te dragen aan het realiseren van een toekomstbestendige, circulaire economie (Nationaal Belang 13), het waarborgen van de waterveiligheid en de klimaatbestendigheid (Nationaal Belang 14), en het behouden en realiseren van een goede waterkwaliteit (Nationaal Belang 15).

De Nationale Omgevingsvisie (NOVI)

Om onze economie toekomstbestendig te houden en te verduurzamen, is het van nationaal belang dat de transitie naar een circulaire economie plaatsvindt. Een circulaire economie is gericht op het langer in de productieketen houden van grondstoffen, waaronder bouwgrondstoffen. Duurzame winning van (bouw)grondstoffen is onderdeel van dit nationaal belang. Het doel is optimaal gebruik en hergebruik van grondstoffen, met de hoogste waarde voor de economie en de minste schade voor het milieu. Naast het tegengaan van bedreigingen, biedt een circulaire economie ook mogelijkheden voor economische vernieuwing. Zo zijn er kansen voor bedrijven: nieuwe (internationale) markten, meer samenwerking in productketens en minder grondstoffengebruik en dus kostenbesparing

4 Nationale Omgevingsvisie, Rijksoverheid, november 2020

5 De kwaliteit van Brabant, Visie op de Brabantse leefomgeving, provincie Noord-Brabant, 2018.

3. Visie en ambitie

3.1 Beschermen, benutten, niet uitputten

Onder het motto "Beschermen en benutten, niet uitputten" beschermen en versterken we via de beleidsregels voor ontgrondingen de omgevingskwaliteit in Brabant en dragen we bij aan het realiseren van maatschappelijke doelen. Het uitvoerend beleid bestaat uit vijf pijlers. Hiermee geven we aan welke verantwoordelijkheid we op ons nemen, wat onze ambities zijn en waar zwaartepunten liggen in de beleidsuitvoering.



Figuur 1: De vijf pijlers van het Brabantse ontgrondingenkader

Tot 2020 is ons beleid vooral gericht geweest op het beoordelen van nut en noodzaak van ontgrondingen (ontgronden niet doen, tenzij ...) en het beschermen van bij de ontgroning betrokken belangen. In de loop van de tijd zijn we al steeds meer de mogelijkheden gaan benutten om omgevingskwaliteit bij een ontgroning toe te voegen. Dit blijven we ook doen. Maatschappelijke ontwikkelingen staan echter niet stil. Met de komst van de Omgevingswet krijgen we meer ruimte (integraal) te sturen op omgevingskwaliteit, doelmatig beheer van grondstoffen en duurzaamheid. Het ontgrondingenkader gaat deze maatschappelijke ontwikkeling niet alleen volgen. We zetten het ook in als instrument om te sturen op doelmatig grondstoffenbeheer, circulariteit en duurzaamheid in algemene zin.

Trends en ontwikkelingen

Bij het opstellen van deze beleidslijn hebben we rekening gehouden met een aantal belangrijke maatschappelijke en beleidsmatige trends en ontwikkelingen⁶:

Het belang van het behouden en verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit in Brabant wordt steeds belangrijker, zoals ook blijkt uit onze Omgevingsvisie. We houden bij ingrepen in het landschap rekening met de effecten voor nu en later.

Er komt steeds meer maatschappelijke aandacht voor duurzaamheid en leefbaarheid: grondstoffen, energie, klimaat, stikstof, verontreinigingen, natuur en biodiversiteit.

Via de Omgevingswet komt er een integrale afweging van belangen: het ontgrondingenbelang is één van die belangen.

Extra aandacht is nodig voor ontgrondingen voor waterberging en voorkomen van verdroging en mogelijkheden tot piekafvoer van regenwater.

⁶ Evaluatie Ontgrondingenbeleid provincie Noord-Brabant, 2020.

3.2 Ontgronden niet doen, tenzij...

Wanneer nut en noodzaak niet worden aangetoond, verlenen wij geen toestemming voor een ontgroning. Dit doen we ook niet wanneer de veiligheid niet is gewaarborgd, de inrichting niet aansluit bij de functie van het gebied of het beheer na afloop van de ontgroning niet goed is geregeld.

Een ontgroning is veelal onomkeerbaar en heeft vrijwel altijd gevolgen voor milieu, (grond)water, archeologisch erfgoed, natuur en/of leefomgeving. Uitgangspunt van het ontgroningenkader is: ontgronden niet doen (toets op nut en noodzaak), tenzij...

Het "tenzij" toetsen we op de effecten van de ontgroning op de omgevingskwaliteit en bescherming van de bij de ontgroning betrokken belangen. Een vergunningsaanvraag is niet vergunbaar (wordt niet in behandeling genomen of wordt geweigerd) indien⁷:

- De ontgroning niet veilig en stabiel is tijdens de uitvoering of na afloop.
- Het gebied na afloop van het ontgronden niet goed wordt ingericht en beheerd.
- De inrichting van de locatie niet aansluit bij de te realiseren functie die in overeenstemming is met de bestemming in het omgevingsplan.

Ontgronden kan, maar dan dient een initiatiefnemer aan te tonen dat belangen niet worden geschaad of niet in strijd zijn met de doelen van de (Omgevings)wet en dat de omgevingskwaliteit minimaal behouden blijft. Mocht behoud van een specifieke waarde, zoals bijvoorbeeld natuur, archeologisch erfgoed of landschappelijke waarde, niet mogelijk zijn, dan dient compensatie op bij voorkeur die(zelfde) waarde plaats te vinden ("mitigerende maatregelen"). Zo volledig mogelijk en zo nabij mogelijk in het gebied waar deze waarde verloren gaat. Gaat natuur verloren, dan moet natuurcompensatie plaatsvinden. Gaat archeologisch erfgoed verloren, dan moet dit erfgoed ex situ worden veiliggesteld (opgravingen). Verliest een gebied vermogen om water te bufferen, dan moet dat hersteld worden. Enzovoort. Mocht compensatie op dezelfde waarde niet mogelijk zijn, dan gaan wij uit van een compensatie die daaraan zo veel mogelijk is gerelateerd.

Het (netto) behouden van waarden, zoals hierboven beschreven, en het beschermen van alle bij de ontgroning betrokken belangen - of zoals de Omgevingswet aangeeft: de optimale balans realiseren tussen beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (zonder uitputten zodat ook toekomstige generaties in hun behoefte kunnen voorzien) - is voor ons een minimum scenario. Aanvragen voor vergunningen die daaraan niet tegemoetkomen zijn niet vergunbaar. Ons (omgevings)beleid is er echter op gericht dat met ontgroningen niet alleen waarde behouden blijft, maar dat hiermee toegevoegde waarde wordt gecreëerd. Vergunningaanvragen voor projecten die omgevingskwaliteit en landschappelijke waarde creëren, kwaliteit toevoegen, besparing op ruimte en grondstoffen realiseren of deze grondstoffen langer in voorraad houden dan wel de circulariteit bevorderen, hebben de voorkeur. Zo werken wij aan een mooier, veiliger en duurzamer Brabant.

⁷ Website www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl, Rijksoverheid.

Navolgende afbeelding vat onze voorkeursvolgorde binnen het ontgrondingenkader samen.



Figuur 2: voorkeursvolgorde ontgrondingenkader

3.3 Bescherming en verbetering van het leefmilieu

Vanuit onze wettelijke taak, vastgelegd in de Omgevingswet, nemen we verantwoordelijkheid voor de duurzame ontwikkeling, de woonbaarheid van de provincie en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
- b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

De kwaliteit van de Brabantse leefomgeving staat door intensief ruimtegebruik onder druk. We toetsen en wegen initiatieven waarbij een ontgroning plaatsvindt integraal af op "nut en noodzaak" en gevolgen. Ingrepen in de bodem zijn veelal ingrijpend en onomkeerbaar. Een zorgvuldige belangenafweging is daarbij noodzakelijk. We betrekken daarbij in ieder geval de volgende belangen bij uitvoering van de ontgroning, inrichting en beheer:

- Veiligheid en stabiliteit van de ontgroning.
- Aardkundige, cultuurhistorische, archeologische en paleontologische waarden.
- Effecten op de bodem.
- Effecten op het (grond)watersysteem, geohydrologie, verdroging en vernatting.
- Biodiversiteit, ecologische waarden en natuurwaarden.
- Economie, recreatie en toerisme.
- Bouwgrondstoffenvoorziening.
- Duurzame landbouw.
- Gebiedskenmerken en landschappelijke waarden.

Doelstelling 2030

De uitvoering van onze wettelijke taak voor ontgrondingen op basis van de Omgevingswet verloopt adequaat en efficiënt; de beleidslijn voldoet als toetsingskader, vergunningverlening, meldingen, handhaving en toezicht via de Omgevingsdienst Zuidoost Brabant (ODZOB) loopt goed, belangen bij ontgrondingen zijn goed beschermd, illegale ontgrondingen zijn opgespoord.

3.4 Benutten mogelijkheden om waarden toe te voegen

Bij het opmaken van de balans tussen beschermen en benutten (niet uitputten) is het behoud van omgevingskwaliteit niet genoeg. Ons uitgangspunt is dat een ontgroning waarden en kwaliteit moet toevoegen. Wanneer we ontgronden, dan zorgen we bijvoorbeeld voor extra natuur, extra recreatiemogelijkheden, extra mogelijkheden om water vast te houden, et cetera.

We streven binnen deze beleidslijn naar een optimale balans tussen beschermen en benutten. Het beschermen van de verschillende deelbelangen en landschappelijke en ruimtelijke kwaliteiten. Het benutten van de mogelijkheden die een ontgroning biedt voor het verbeteren van de omgevingskwaliteit en om waarden toe te voegen aan het landschap. Dat kan bijvoorbeeld door het realiseren van een natuurproject, economische exploitatie van een recreatieplas of het ontwikkelen van een waterbuffer.

Betekenis "benutten"

Bij ontgronden wordt het thema benutten vaak geassocieerd met het winnen van aanwezige grondstofvoorraden. Wij interpreteren "benutten" breder. Het gaat niet alleen om het benutten van de grondstoffen die bij een ontgroning vrijkomen, maar juist ook om het aangrijpen van de mogelijkheden die een ontgroning biedt voor het versterken van de omgevingskwaliteit en het toevoegen van omgevingswaarde. Zo krijgt benutten een veel bredere betekenis.

In ons afwegingskader maken we onderscheid tussen ontgrondingen die gemotiveerd zijn vanuit delfstoffenwinning (multifunctionele ontgrondingen) en ontgrondingen die maatschappelijk zijn gemotiveerd (functionele ontgroning). Bij ontgrondingen gericht op delfstoffenwinning gaan we (nog) sterker inzetten op bescherming en sterker sturen op het daadwerkelijk, aantoonbaar toevoegen van functies en waarden (extra aandacht voor bescherming). Bij grootschalige ontgrondingen die maatschappelijk gemotiveerd zijn (overheidsprojecten) bijvoorbeeld waterbeheer of infrastructureel, gaan we nadrukkelijker de hoogwaardige winning van vrijkomende bouwgrondstoffen betrekken (extra aandacht voor benutting). Bij dergelijke ontgrondingen staat bescherming namelijk al centraal of is dit zelfs de aanleiding van het plan/project. Bovendien worden met dit soort projecten twee of meerdere Nationale Belangen⁸ gediend zoals in het NOVI geformuleerd.

⁸ circulaire economie (Nationaal Belang 13), het waarborgen van de waterveiligheid en de klimaatbestendigheid (Nationaal Belang 14), en het behouden en realiseren van een goede waterkwaliteit (Nationaal Belang 15).

Als een multifunctionele ontgroning maatschappelijk gemotiveerd is en door een overheidsinstan- tie (Rijkswaterstaat, Waterschap, Provincie e.d.) zelf ontwikkeld wordt, dan zal zo'n project moeten worden aanbesteed. Het is nodig om de expertise van het ontgrondend bedrijfsleven hierbij in een vroeg stadium te betrekken en daarbij te zoeken naar daartoe geschikte aanbestedingsvormen.

Doelstelling 2030

Verbeteren van de omgevingskwaliteit en leefbaarheid van Noord-Brabant en het veiligstellen van onvervangbare waarden die ter plekke niet behouden kunnen blijven.

3.5 Doelmatig beheer en toepassing grondstoffen: niet uitputten

Grondstoffen die bij ontgroningen vrijkomen moeten hoogwaardig worden toegepast. We zorgen ervoor dat we zuinig en doelmatig omgaan met de (bouw)grondstofvoorraden in de Brabantse bodem. Dit om ook voor toekomstige generaties Brabanders grondstoffen in voorraad te houden, zodat zij ook in hun grondstoffenbehoeften kunnen voorzien. De grondstofvoorraden die we gebruiken worden namelijk niet meer door de natuur aangevuld.

Het ontgroningenbeleid hangt voor ons onlosmakelijk samen met bouwgrondstoffenbeleid. We streven in Brabant naar een circulaire economie waarin we minder primaire, eindige grondstoffen gebruiken, grondstoffen langer in kringloop houden en komen tot hoogwaardig hergebruik. Vanuit circulair perspectief zetten we in op het beperken van de hoeveelheid gewonnen en toegepaste primaire grondstoffen. Een doelmatig grondstoffenbeheer vraagt om de mogelijkheid grondstoffen langer in voorraad te houden. Naast het beperken van het aanbod aan primaire grondstoffen zetten we ook in op het aanbod en de toepassing van secundaire grondstoffen en het bevorderen van het gebruik van biobased materialen.

Ondanks dat we nog een lange weg te gaan hebben, wijzen het ontgrondend bedrijfsleven en de betrokken industrie ons erop dat we niet helemaal aan het begin hiervan staan en dat primaire grondstoffen nog een tijd nodig blijven:

- Al het minerale bouw- en sloopafval in Nederland wordt hergebruikt als secundaire grondstof. Dit is toereikend om te voorzien in 20 – 25% van de Nederlandse bouwgrondstoffenbehoefte.
- Asphaltgranulaat, steenslag en deels ook betongranulaat worden hergebruikt in asfalt en beton.
- Beton- en menggranulaat vooral worden toegepast als funderingsmateriaal onder wegen.
- Omdat de beschikbaarheid van secundaire bouwgrondstoffen bij lange na niet toereikend is om de vraag naar grondstoffen in te vullen, bestaat een blijvende behoefte aan primair gewonnen bouwgrondstoffen.

Doelstelling 2030

Het gebruik van minerale primaire (bouw)grondstoffen is in Noord-Brabant afgenomen met 50% in 2030 (basisjaar 2016)⁹. Hergebruik van gerecyclede grondstoffen neemt toe tot 25% van het totale minerale bouwgrondstoffengebruik in 2030. Secundaire grondstoffen zijn hoogwaardig ingezet.

⁹ We hanteren hier de algemene reductiedoelstelling vanuit het rijksbrede programma Circulaire economie. PBL adviseert deze algemene doelstelling concreter te formuleren en meetbaar te maken en vast te stellen om welke grondstoffen het gaat, in welke eenheden ze gemeten moeten worden en wat de reikwijdte van deze halveringsdoelstelling

3.6 Bijdragen aan duurzaamheid

We stimuleren via deze beleidslijn een duurzame ontwikkeling in Noord-Brabant. We dragen daarmee bij aan andere doelstellingen vanuit andere beleidsterreinen. Minder uitstoot, minder emissies, meer natuur en een klimaatrobuust watersysteem.

De Omgevingswet voorziet niet alleen in de bescherming van lokale en regionale omgevingskwaliteit en belangen van direct betrokkenen, maar ook in een bescherming van milieu en leefomgeving in meer brede zin, en in het bijdragen aan duurzame ontwikkeling en maatschappelijke doelen. Via deze beleidslijn stimuleren we op basis van de integrale afweging uit de Omgevingswet het realiseren van doelen op andere beleidsterreinen. We nemen bij vergunningverlening van grotere multifunctionele ontgrondingen maatregelen op in de vergunning voor:

- De overgang naar een *energieneutrale en klimaatneutrale samenleving*, waarin we energie besparen, duurzaam opwekken en uitstoot van broeikasgassen terugdringen.
- *Klimaatbestendig en waterrobuust* inrichten van onze leefomgeving: water vasthouden, water bergen, water afvoeren, zorgen voor verkoeling, voldoende schoon grond- en oppervlaktewater.
- Beperken van de *stikstofuitstoot* ter bescherming van natuurgebieden en (gezondheid)schadelijke emissies van *fijnstof*.
- Vergroten van de omvang en kwaliteit van een robuust *natuurnetwerk* en de verbetering van de kwaliteit van *bodem, water en lucht*.

Doelstelling

Bijdragen aan de doelstellingen vanuit andere beleidsterreinen: energietransitie, klimaatbeleid, stikstofbeleid en natuurontwikkeling.

precies is. Doelstelling Circulaire economie, 2030, PBL, 2019. Zie ook <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/circulaire-economie/nederland-circulair-in-2050>

4. Toetsing vergunningen

4.1 Onderscheid in soorten ontgrondingen

Vanuit de invalshoek beschermen en benutten: niet uitputten en vanuit de vijf pijlers binnen deze beleidslijn maken we qua toetsing beleidsmatig onderscheid tussen drie soorten ontgrondingen:

- Vrijgestelde ontgrondingen. (geen toetsing)
- Functionele ontgrondingen. (marginale toetsing)
- Multifunctionele ontgrondingen. (uitgebreide toetsing)

Vrijgestelde ontgrondingen

Dit betreft beperkte afgravingen van de bodem die door de Omgevingswet of Omgevingsverordening zijn uitgezonderd van de vergunningplicht en/of ook formeel niet zijn aangemerkt als ontgraving. De impact van deze afgravingen is zodanig beperkt dat verdere bescherming met een vergunning niet nodig is. Het nut en de noodzaak van de afgraving is evident. Ontgrondingen die zijn uitgezonderd van de vergunningplicht toetsen wij niet.

Ter illustratie: De volgende afgravingen zijn geen ontgrondingen in de zin van de Omgevingswet en derhalve uitgezonderd van de vergunningplicht. Het verwijderen van bouwwerken en funderingen, het delven, openen en ruimen van graven, archeologische opgravingen, het aanleggen of verwijderen van buizen, kabels, palen.¹⁰

Functionele ontgrondingen

Een functionele ontgraving is een ontgraving die vanuit het realiseren of versterken van een ruimtelijke functie wordt gemotiveerd. Voorbeelden hiervan zijn: kleine waterwerken, parken of visvijvers, ecologische verbindingzones et cetera. Functionele ontgrondingen zijn veelal niet erg diep en worden meestal kleinschalig uitgevoerd. Een positieve lijst van functionele ontgrondingen hebben we opgenomen in de handleiding Functioneel ontgronden¹¹.

Bij functionele ontgrondingen speelt het winnen van grondstoffen (zand) geen primaire, doorslaggevende rol voor de aanvrager. Het is een bijeffect. De grondstoffen die vrijkomen bij de ontgraving worden vaak weer in hetzelfde project verwerkt. In de regel volstaat een marginale toetsing van een vergunningaanvraag of kan worden volstaan met een melding.

Een ontgraving waarbij de winning van oppervlaktedelfstoffen wel een grote rol speelt (bijvoorbeeld hoogwaterbescherming zoals ruimte voor de rivier-projecten) of waarbij sprake is van een "stapeling" van verschillende functies binnen een plangebied (natuur, recreatie, wonen, et cetera) behandelen we als een multifunctionele ontgraving.

Beoordeling door vergunningverlenende instantie

In bepaalde situaties kan het onduidelijk zijn of sprake is van een functionele dan wel multifunctionele ontgraving. In deze gevallen beoordeelt en motiveert de vergunningverlenende instantie (namens ons) van welke soort ontgraving sprake is.

¹⁰ Voor deze activiteiten kan overigens wel een Omgevingswetvergunning nodig zijn maar dan niet vanwege het feit dat er een ontgraving voor wordt uitgevoerd.

¹¹ Handleiding voor functioneel ontgronden, provincie Noord-Brabant, 2020.

Multifunctionele ontgroningen

Multifunctionele ontgroningen zijn gemotiveerd en geïnitieerd vanuit delfstoffenwinning. Aan de ontgrondingslocatie worden na afloop van de winning functies toegevoegd. De functies zijn afgeleid van de situatie die ontstaan is na delfstoffenwinning. Bij multifunctionele ontgroningen staat het thema "benutten" centraal. Bij dit soort vaak omvangrijke, diepe ontgroningen is het nodig het behoud van omgevingskwaliteit en de bescherming van de leefomgeving goed te regelen (al dan niet via compenserende maatregelen) en te sturen op het toevoegen van omgevingskwaliteit en functies (al dan niet via aanvullende maatregelen).

In het bijzonder moet bij dit soort ontgroningen in toenemende mate aandacht worden besteed aan het voorkomen van uitputting van (bouw)grondstofvoorraden, zuinig en doelmatig omgaan met grondstoffen en het bevorderen van de circulaire bouwconomie. Ook extra aandacht voor duurzaamheid, klimaat, (grond)waterbeheer, duurzaam behoud van cultureel erfgoed, natuurontwikkeling en bescherming van het milieu (water, bodem, lucht) is hier op zijn plaats. We spreken bij multifunctionele ontgroningen over omgevingsinclusief. Dit houdt in dat we de voorkeur geven aan ontgroningen met functiecombinaties boven enkelvoudige functies, dat de kenmerken en identiteit van een gebied centraal staan bij functieverandering en dat de ontgroning niet ten koste van de omgevingskwaliteit wordt uitgevoerd.

De positie van Delfstoffenwinning

Uitgangspunt is dat winning van bouwgrondstoffen duurzaam en primair plaatsvindt bij ontgroningen en of afgravingen waarvan de nut en noodzaak evident is. Delfstoffenwinning is voor ons geen doel op zich, maar een afgeleide van het verbeteren van de omgevingskwaliteit, hoogwaterbescherming, (drink)waterkwaliteitsverbetering, bevorderen van circulariteit en zuinig grondstoffengebruik, et cetera.

Wij zien daarom (onder meer) duurzame mogelijkheden voor:

- Multifunctionele ontgroningen gericht op hoogwaterbescherming en/of het bevorderen van waterkwaliteit.
Concreet: hoogwaterbeschermingsprojecten.
- Aanpak voormalige ontgrondingslocaties waarvan de omgevingskwaliteit en/of waterkwaliteit ontoereikend is.
Concreet: selectie uit 184 voormalige ontgrondingslocaties.
- Aanpak verpauperde (voormalige ontgrondings)locaties (met eventueel goede waterkwaliteit, maar) waaraan naast extra leef- en omgevingswaarde economische exploitatiemogelijkheden worden toegevoegd.
Concreet: selectie uit 184 voormalige ontgrondingslocaties.
- Uitbreiding bestaande ontgrondingslocaties gericht op het winnen van primaire grondstoffen waarbij naast extra leef- en omgevingswaarde een (aanzienlijke en aantoonbare) bijdrage wordt geleverd aan het bevorderen van de circulaire economie (en ketenbeheer).

De winning van oppervlaktedelfstoffen

In het Rijksbeleid (NOVI) is aangegeven dat Nederland grotendeels zelfvoorzienend is in de winning van bouwgrondstoffen, met name op het gebied van zand, grind en klei. Voor natuursteen, maar ook hout en metaal zijn wij aangewezen op import. Van sommige primaire bouwgrondstoffen, waaronder zilverzand en mergel, is de voorraad in ons land beperkt en eindig. Voor een deel zal de markt dit oplossen via import, zoals dat nu ook al gebeurt. Andere bouwstoffen, zoals zand, zijn wel voldoende beschikbaar. De winning ervan raakt echter wel aan andere belangen zoals het waarborgen van waterveiligheid en een goede waterkwaliteit. Voor de winning van ophoog- en suppletiezand ziet het kabinet de bodem van de Noordzee als de grote voorraad voor de toekomst. In de Noordzee kunnen grote hoeveelheden zand worden gewonnen, zoals dat nu ook gebeurt voor kustsuppletie, of zoals is gedaan voor de aanleg van de Tweede Maasvlakte.

4.2 Toetsing functionele ontgroningen

Voor functionele ontgroningen hebben we medio 2002 de Handleiding voor functioneel ontgronden¹² vastgesteld. In deze handleiding worden de inrichtingsvoorwaarden en belangenbescherming voor de meest voorkomende categorieën functionele ontgroningen beschreven op basis van praktijkervaringen, materiedeskundigheid en literatuuronderzoek. Naast inrichtingsvoorwaarden zijn bij elke categorie van ontgrondingssoort de locatievoorwaarden beschreven. Dit zijn kenmerken waaraan een locatie voor een specifieke functionele ontgroning idealiter voldoet ten aanzien van de bodemgesteldheid, waterhuishouding en ligging ten opzichte van andere functies. Deze zijn bepalend voor de mate waarin de beoogde functie te realiseren is.



***Zeilplezier in Helmond
(Foto: Wim Hollemans)***

12 Handleiding voor functioneel ontgronden, provincie Noord-Brabant, juni 2002.

De Handleiding voor functioneel ontgronden wordt geactualiseerd¹³ en blijft voor de beoordeling van aanvragen voor vergunningen voor functionele ontgroningen van kracht. We blijven vergunningaanvragen op deze handleiding toetsen. Voor bepaalde functionele ontgroningen waarvan de nut en noodzaak evident is, de impact op de omgeving beperkt is en geen waarden of belangen worden aangetast, hebben wij in de Omgevingsverordening een vrijstellingsregeling geïntroduceerd¹⁴. Deze regeling houdt in dat een initiatiefnemer als hij voldoet aan de voorwaarden in de Omgevingsverordening kan volstaan met een melding in plaats van vergunningaanvraag voor een ontgroning.

Nuttig en noodzakelijk?

Niet iedere functie rechtvaardigt een ontgroning. Indien een initiatiefnemer nut en noodzaak onvoldoende kan aantonen, dan is een ontgroning niet vergunbaar. Een aantal praktijkvoorbeelden:

Ontgrondingsinitiatieven om een diepe plas te graven van bijvoorbeeld 30 meter diep om een duikschool te exploiteren zien wij niet als functionele ontgroning. Bij een dergelijke ontgroning speelt de winning van (ophoog)zand een grote rol. Een vergunning hiervoor honoreren we in beginsel niet aangezien er al genoeg andere plekken of diepe plassen in Noord-Brabant zijn om een duikschool te exploiteren (geen nut of noodzaak).

Het graven van een plas voor wonen aan het water dient in verhouding te staan qua diepte en omvang met het bouwproject en bouwlocatie. Indien dit niet het geval is, dan zien we dit niet als een functionele ontgroning. Het is niet de bedoeling dat bij dergelijke projecten zandwinning en de mate en omvang van ontgroning wordt gedimensioneerd om het project te financieren.

Een plas graven om er vervolgens zonnepanelen op te leggen en zo bij te dragen aan de energietransitie zien wij niet als een functionele ontgroning. Alleen vanuit dit belang is geen functionele ontgroning te verantwoorden. In Noord-Brabant zijn reeds 184 (voormalige) ontgrondingsplassen. Onderzoek moet uitwijzen welke van deze plassen eventueel geschikt zijn voor het realiseren van zonnepanelen.

4.3 Toetsing van multifunctionele ontgroningen

Integrale gebiedsaanpak

Gezien de veelal grote omvang en diepte van multifunctionele ontgroningen, de mogelijke impact op omgevingskwaliteit en leefomgeving en de veelal lange tijdsduur van een dergelijke ontgroning, krijgen deze ontgroningen in ons beleid extra veel aandacht. Multifunctionele ontgroningen vragen een integrale, gebiedsgerichte procesaanpak, intensief toezicht en begeleiding voorafgaand aan het project, tijdens de ontgroning, maar zeker ook na afloop (nazorg en beheer). Voor multifunctionele ontgroningen is naast een vergunning ook altijd een beoordeling op een milieueffectrapportage vereist. Provinciale plannen voor ruimte, natuur, water et cetera bieden randvoorwaarden voor multifunctionele ontgroningen.

¹³ Handleiding voor functioneel ontgronden, provincie Noord-Brabant, 2020.

¹⁴ Verwijzen naar de Omgevingsverordening.

Uitgebreide toetsing

Multifunctionele ontgrondingen vragen om een uitgebreide toetsing van de vergunningaanvraag. We beoordelen dergelijke ontgrondingen niet alleen op veiligheid en de bescherming van ruimtelijke en maatschappelijke waarden, maar vooral ook op het creëren van extra omgevingskwaliteit en toegevoegde waarde voor Noord-Brabant. Ook de mate waarin er nog sprake kan zijn van een doelmatig grondstoffen(voorraad)beheer en de wijze waarop deze ontgroning bijdraagt aan duurzaamheidsaspecten, zien we nadrukkelijk als een bij deze ontgroning betrokken belang. De initiatiefnemer moet dit duidelijk in de vergunningaanvraag aantonen en motiveren.

Onafhankelijk kwaliteitsteam

Uit de beleidsevaluatie van 2020 blijkt dat het onafhankelijke, externe kwaliteitsteam dat adviseert over multifunctionele ontgrondingen meerwaarde heeft en in een behoefte voorziet. Wij zetten daarom het beleid voort waarbij we het kwaliteitsteam advies vragen over een uit te voeren multifunctionele ontgroning. Aan dit team nemen diverse deskundigen deel. Het team functioneert onafhankelijk van het provinciale apparaat. Het kwaliteitsteam stemt zijn inzet en beoordeling af op de deskundigheid die voor een bepaalde ontgrondingsinitiatief aan de orde is. Taak van het kwaliteitsteam is vooral het waardebehoud en de waardetoevoeging van een multifunctionele ontgroning te beoordelen in relatie met circulariteit, en ons hierover te adviseren. Samen met het kwaliteitsteam gaan we ook meer operationele criteria ontwikkelen voor waardebehoud en waardecreatie bij multifunctionele ontgrondingen. Hierbij besteden we ook aandacht aan uitbreiding en herstructurering van bestaande plassen. Doel hiervan is mede de creativiteit van het bedrijfsleven aan te spreken. Wij benadrukken dat wij als provincie eindverantwoordelijk zijn en blijven voor beoordeling van een vergunningaanvraag.

Nut en noodzaak

We gaan bij multifunctionele ontgrondingen, die primair gericht zijn op het winnen van delfstoffen, uit van marktwerking binnen de kaders van deze beleidslijn. Dit betekent dat bij multifunctionele ontgrondingen het bedrijfsleven initiatiefnemer of uitvoerder is van een overheidsproject. Het bedrijfsleven neemt initiatief om te bepalen waar, welke en hoeveel grondstoffen kunnen worden gewonnen. Wij toetsen of en wanneer het nuttig en noodzakelijk is dat te doen (aard van de grondstoffen). En of dat op die locatie mogelijk is, gelet op onze ruimtelijke plannen. Op basis van ruimtelijke kwaliteit, beschermen omgevingskwaliteit, toevoegen van waarde en duurzaamheidsaspecten maken we een afweging of het verantwoord is op die locatie delfstoffen te winnen. In een aantal gevallen is de motivatie van nut en noodzaak van een ontgroning nadrukkelijk aan de orde:

- Ontgrondingen primair gericht op het winnen van ophoogzand, aangezien dit geen schaarse grondstof betreft.
- Het verdiepen van ontgrondingsplassen terwijl dit ecologisch gezien niet noodzakelijk is.
- Het verder verdiepen van een bestaande ontgrondingsplas om grondstoffen te winnen en die vervolgens weer te gaan verondiepen met andere materialen.

Grootschalige overheidswerken moeten meer dan nu het geval is voorzien in de Brabantse (en landelijke) bouwgrondstoffenbehoefte. We beschouwen deze ontgrondingen om die reden als multifunctionele ontgrondingen. Dit betekent dat bij het maken van plannen voor bijvoorbeeld het graven van tunnels, een verruiming van de rivierbedding voor bescherming tegen hoogwater of provinciale plannen voor de gebiedsgerichte aanpak van bijvoorbeeld verdroging of uitputting van de bodem, in een vroegtijdig stadium het bouwgrondstoffenbelang moet worden betrokken.

Bij het ontwerp en de uitvoering van deze werken houdt de initiatiefnemer rekening met de aanwezigheid van aard en omvang van grondstoffen in het plangebied. Over nut en noodzaak van deze overheidswerken is veelal een langdurig besluitvormingsproces en milieueffectrapportage voorafgegaan. Wij gaan dergelijke initiatieven vanuit ontgrondingenoptiek niet opnieuw ter discussie stellen: nut en noodzaak staat vast. We beoordelen bij de vergunningaanvraag wel: behoud omgevingskwaliteit, bescherming van de leefomgeving, toevoegen van waarde, doelmatig grondstoffenbeheer en duurzaamheidsaspecten.

Mate van bijdrage aan doelstellingen van de wet (beschermen van belangen)

Bij multifunctionele ontgrondingen is het gezien omvang, diepte en tijdsduur vaak erg lastig de volledige omgevingskwaliteit op alle aspecten te behouden. In het belang van functieontwikkeling (ruimte voor de rivier) of delfstoffenwinning is het niet uitgesloten dat bepaalde kwaliteiten en belangen verloren gaan of onder druk komen te staan. De initiatiefnemer geeft bij de vergunningaanvraag aan hoe de omgevingskwaliteit wordt beschermd en rekening wordt gehouden met de leefomgeving. In geval er bepaalde belangen of waarden verloren gaan, geeft de initiatiefnemer aan welke compenserende maatregelen hij neemt. Kortom: hij beschrijft op welke wijze de ontgraving bijdraagt aan dan wel ten koste gaat van de doelstellingen van de Wet. Wij beoordelen of dat in de aanvraag voldoende is en maken de balans op.

Aan de ontgrondingsvergunning kunnen voorschriften worden verbonden ter bevordering en bescherming van de leefomgeving, mate van bijdrage aan de doelstellingen van de wet¹⁵, en de herinrichting en aanpassing van de omgeving. Vergunningsvoorschriften nemen wij op over: het werkplan, hoe aan voorschriften kan worden voldaan, ter beschikking stellen van gegevens, paleontologie (bestuderen fossiele resten), helling van het talud om instorting te voorkomen, veiligheid van omwonenden et cetera.¹⁶

Voorbeeld: uitbreidingen van ontgravinglocaties

Uitbreidingen van bestaande locaties waar in het verleden zand is gewonnen of nog steeds wordt gewonnen, staan wij niet zonder meer toe. Of het nu een nieuwe plas is, of een uitbreiding van een bestaande plas waarbij functies worden toegevoegd. Dit is over het algemeen niet in het belang en soms zelfs in strijd met de landschappelijke waarde en omgevingskwaliteit. Daarbij moet ook het belang van omwonenden meewegen. Omwonenden hebben vaak al lange tijd overlast ervaren door grondstoffenwinning. Ze moeten perspectief hebben op een eindigheid daarvan.

Toevoegen van waarden en kwaliteit

Multifunctionele ontgrondingen worden uitgevoerd via een integrale, gebiedsgerichte aanpak met veel aandacht voor bescherming van belangen en omgevingskwaliteit in het voortraject, de uitvoering en nazorg. Naast bescherming biedt een dergelijke gebiedsgerichte aanpak ook bij uitstek kansen om omgevingskwaliteit te creëren en de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. We

15 In het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) onder de Omgevingswet is vastgelegd dat wat beoordeeld wordt via een eigenstandig vergunningstelsel, niet nog eens aan de orde komt bij de omgevingsvergunning voor de ontgraving.

16 Website www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl, Rijksoverheid. "Aan bod komen in ieder geval: aardkundige, cultuurhistorische, archeologische en paleontologische waarden, effecten op de bodem, effecten op het (grond)watersysteem, geohydrologie, verdroging en vernatting, effecten op de biodiversiteit, ecologische waarden en natuurwaarden, gebiedskenmerken en landschappelijke waarden

dagen initiatiefnemers uit hierin een proactieve houding aan te nemen en mee te denken in mogelijkheden. Bij het beoordelen van plannen en de vergunningaanvraag toetsen we of de mogelijkheden voor het toevoegen van waarde voldoende zijn benut. Zeker wanneer op bepaalde (andere) waarden en belangen van betrokkenen is ingeleverd. Te denken valt aan: natuurontwikkeling, microreliëf terugbrengen in het landschap, het niet alleen veilig, maar ook mooi maken van het gebied, (recreatie)voorzieningen aanbrengen, waterbuffering boven het maaiveld, et cetera.

Ook wat betreft het toevoegen van (omgevings)waarde gaan we voorschriften opnemen in de vergunning.

Voorbeeld: voormalige ontgrondingslocaties

In de jaren 60-80 zijn er in Noord-Brabant ontgrondingen uitgevoerd waarvan het resultaat niet (meer) voldoet aan de huidige ruimtelijke kwaliteitseisen en maatschappelijke of ecologische waarden. We achten de aanpak van deze locaties nuttig en noodzakelijk en zien deze locaties als zoekgebied voor het aanvullend winnen van bouwgrondstoffen. Daarbij dienen (functie)herstel, toevoegen van ruimtelijke en ecologische kwaliteit en toevoegen van functies en (economische) exploitatiemogelijkheden *uitgangspunt* te zijn (en dus niet het winnen van bouwgrondstoffen).

Doelmatig grondstoffenbeheer

Multifunctionele ontgrondingen, over het algemeen ingegeven vanuit primaire delfstoffenwinning, krijgen hoe langer hoe meer te maken met de transitie die wij als samenleving doormaken naar een circulaire economie. Streven is daarbij zuinig en doelmatig om te gaan met primaire grondstoffen, materialen langer in keten te houden en steeds meer *biobased* en secundaire materialen toe te passen. We vragen aan initiatiefnemers van multifunctionele ontgrondingen zich hier bewust van te zijn, en om hier in de vergunningaanvraag rekening mee te houden wat betreft aard, omvang en locatie van de ontgraving en om maatregelen voor te stellen die passen in het zuinig en doelmatig beheer van grondstoffen(voorraden). Zowel bij de ontgraving zelf, als bij de toepassing van primaire en secundaire grondstoffen in de bouw. We gaan verder de ontwikkeling van de circulaire bouwconomie ondersteunen via een uitvoeringsprogramma circulaire bouwgrondstoffen, waarbij we ook het grondstofwinnende bedrijfsleven betrekken (zie paragraaf 5.4).

Voorbeeld: doelmatig grondstoffenbeheer bij overheidswerken

We geven bij grootschalige overheidswerken ruimte voor uitwisseling van veel en minder voorkomende of gevraagde hoogwaardige bouwgrondstoffen ("grondstof uitwisseling"). Maar ook de afweging om secundaire materialen in werken te gebruiken - in plaats van hiervoor primair materiaal te gebruiken - betrekken we bij de beoordeling van de vergunningaanvraag. Initiatiefnemers treden in een (heel) vroeg stadium van planvorming in contact met het (secundaire) grondstofwinnende en producerende bedrijfsleven over de vraag hoe bij grootschalige multifunctionele ontgrondingen de grondstofwinning naar hoogwaardige toepassing kan worden gebracht.

Bijdragen aan duurzaamheid

De Omgevingswet verankert het principe dat wanneer ontwikkelingen plaatsvinden, ze ook duurzaam moeten zijn. Wij verwachten van initiatiefnemers van multifunctionele ontgrondingen bij de vergunningaanvraag aandacht voor de effecten van hun activiteiten elders en in de toekomst.

Aandacht dient in ieder geval te worden besteed aan de volgende, eerdergenoemde, thema's: energie, uitstoot van broeikasgassen, vermindering uitstoot stikstof en fijnstof, (grond)waterbeheer, behoud van archeologisch en cultuurhistorisch erfgoed, natuurontwikkeling en verbeteren van de kwaliteit van (grond)water, bodem en lucht in algemene zin. Maatregelen ter bevordering van duurzaamheid nemen we op in de vergunning.

Welke maatregelen het meest passend en haalbaar zijn varieert per situatie. We dagen ook hierbij initiatiefnemers uit om met eigen plannen te komen die recht doen aan de stand der techniek, *best practices* en innovaties. Mogelijkheden zien we in:

- Gebruik van emissieloze, elektrische apparatuur tijdens het ontgronden.
- Duurzame energieopwekking tijdens en na afloop van de ontgroning (zon, wind, aquathermie en waterkracht).
- Aan- en afvoer grondstoffen met duurzame mobiliteit en transportbrandstoffen (groen gas, elektrisch, groene waterstof).
- Reductie fijnstof bij op- en overslag.
- Natuurontwikkeling tijdens ontgrondingswerkzaamheden.

Paleontologische waarden

Nieuw in de Omgevingswet en in de Uitvoeringsregeling voor ontgroningen is de bescherming van paleontologische waarden wat vooral aan de orde is bij grootschalige multifunctionele ontgroningen. Voor Noord-Brabant is in redelijke mate bekend in welke gebieden de paleontologische lagen zich potentieel bevinden. Voor ontgroningen in deze gebieden is het van belang hierover voorschriften in de omgevingsvergunning vast te leggen, zodat de ontgroning niet stilgelegd hoeft te worden en/of waardevolle paleontologische gegevens verloren zouden gaan. Ook afspraken over de toegang van onderzoekers bij de ontgroning nemen wij op in de vergunning en de kosten van het doen van onderzoek daarnaar. Dit is van belang omdat paleontologische waarden ons steeds beter inzicht geven in klimaat, flora en fauna van ons verleden en daarmee ook van onze toekomst



*Golfen bij de Bakelse Plassen
(foto: Rudo Cleveringa)*

5. Ondersteunend beleid en activiteiten

5.1 Herstel voormalige ontgrondingsplassen

In 2022/2023 stellen we in samenwerking met het bedrijfsleven een plan op voor herstel van voormalige ontgrondingsplassen met het doel om omgevingskwaliteit aan deze plassen toe te voegen. Hierbij betrekken we duurzaamheidsaspecten (energietransitie, (grond)waterbeheer, natuurontwikkeling) en benutten we kansen voor doelmatig grondstoffenbeheer.

In de jaren '60 to '80 van de vorige eeuw zijn er in Noord-Brabant ontgrondingen uitgevoerd waarvan het resultaat niet (meer) voldoet aan de huidige ruimtelijke kwaliteitseisen en maatschappelijke of ecologische waarden. We zien deze locaties als zoekgebied voor het aanvullend winnen van bouwgrondstoffen waarbij (functie)herstel, toevoegen van ruimtelijke en ecologische kwaliteit en toevoegen van functies en exploitatiemogelijkheden uitgangspunten moeten zijn.

Er is een interessante relatie tussen voormalige ontgrondingen en de energietransitie waarbij wordt gezocht naar mogelijkheden om energie duurzaam op te wekken. Dit kan bijvoorbeeld via aquathermie (warmte en/of koude uitwisselen) of realisatie van zonnevelden op ontgrondingsplassen. We gaan hier echter geen nieuwe plassen voor graven. Alleen vanuit dit belang is geen (multi-)functionele ontgroning te verantwoorden. Er is in onze ogen hiervoor een goede selectie te maken uit de bestaande 184 plassen.

Voor activiteiten gericht op het verondiepen van voormalige ontgrondingsplassen zijn zonder verdere afgravingen de waterschappen (of het rijk) bevoegd gezag. Zij bepalen in eerste instantie of en zo ja met welke materialen een plas mag worden verondiept. De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft in november 2020 aangegeven dat er voor verdiepingen van plassen een vergunning en mer-plicht geïntroduceerd wordt met bezwaar- en beroepsmogelijkheden (indien mogelijk nog voor het van kracht worden van de Omgevingswet). Bovendien moeten initiatiefnemers nut en noodzaak van de verondieping en de ecologische kwaliteitsverbetering duidelijk(er) aantonen en motiveren. Wij zullen bij ieder initiatief voor een ver(on)dieping die met een ontgrondingsactiviteit wordt gecombineerd het waterschap in een vroeg stadium betrekken en om een pre-advies vragen.

5.2 Monitoring

In 2021 nemen wij het voortouw om landelijk de monitoring op het winnen, het gebruik en de import van (secundaire) bouwgrondstoffen te organiseren.

Om te kunnen sturen, is het nodig om meer dan nu te monitoren om de ontwikkelingen in vraag, aanbod en gebruik van zowel primaire als secundaire minerale bouwgrondstoffen landelijk te inventariseren¹⁷. Het is onduidelijk hoeveel geïmporteerd of geëxporteerd wordt zowel tussen provincies onderling als uit en naar het buitenland. De behoeftcijfers zijn nu bepaald, afgeleid en ingeschat door bouwquota. Alleen door monitoring is het mogelijk de ontwikkeling van de circulaire economie te volgen en richting te geven.

¹⁷ Wij hebben de beschikking over cijfers van de vergunde voorraad in Noord-Brabant en wat uit ontgrondingslocaties is afgezet.

5.3 Informeren en ondersteunen gemeenten

Vanuit de ODZOB is medio 2021 een voorlichtingstraject gestart richting Brabantse gemeenten om het ontgrondingenbelang nadrukkelijker naar voren te brengen en te betrekken bij planvorming en uitvoering omgevingsbeleid (werkinstructies en procedures).

Het aantal omgevingsvergunningen waar een ontgroning deel van uitmaakt en waarvoor de gemeente bevoegd gezag is, gaat stijgen. Wij willen voorkomen dat de gemeente daarbij het ontgrondingenbelang over het hoofd ziet. We verankeren de procedures en werkprocessen die verband houden met het ontgrondingenkader met de invoering van de Omgevingswet. We dringen vanuit het IPO bij het rijk aan op expliciete aandacht voor ontgrondingen bij het te ontwikkelen instrumentarium, zoals een online-loket.

5.4 Circulaire bouwgrondstoffen

Ontwikkelen uitvoeringsprogramma circulaire bouwgrondstoffen (2022).

De circulaire economie heeft tot doel minder primaire, eindige grondstoffen te gebruiken, grondstoffen langer in kringloop te houden en te komen tot hoogwaardig hergebruik. Het rijksbrede programma circulaire economie 2050¹⁸ en daaraan gekoppelde transitieagenda voor een circulaire bouweconomie¹⁹ streven naar een volledig circulaire economie in 2050. In 2030 zouden we al halverwege moeten zijn. Hiermee willen we uitputting van eindige grondstofvoorraden (fossiel, mineraal, metaal) voorkomen, milieubelasting in ketenperspectief tegengaan en verlies aan (economische) waarde beperken. Wij streven in aansluiting op het rijksbeleid naar een duurzame, circulaire economie zonder verspilling van grondstoffen. Grondstofvoorraden blijven op die manier beschikbaar voor toekomstige generaties, omgevingskwaliteit wordt niet onnodig aangetast en er is minder uitstoot van broeikasgassen.

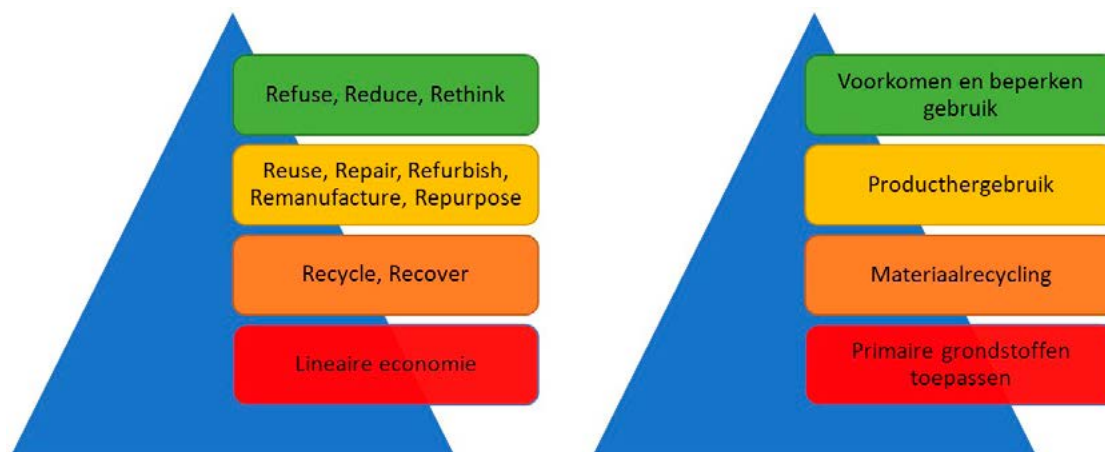
Voorraadbeheer van grondstoffen

Met voorraadbeheer bedoelen we ten eerste zuinig en doelmatig met onze grondstofvoorraden omgaan. Niet alleen vanuit geologische schaarste, al willen we de Brabantse bodem niet onnodig uitputten, maar ook omdat de ruimtelijke mogelijkheden van grondstoffenwinning beperkt zijn binnen de door ons opgestelde beleidslijn. We zouden kunnen spreken over planologische schaarste van grondstoffen, gezien andere ruimtelijke ontwikkelingen en behoeften en de druk die dit geeft op onze ruimte.

Uitgangspunt voor ons bouwgrondstoffenkader is de volgende voorkeursvolgorde. Afgeleid van de Ladder van Lansink (afvalstoffenbeleid) en de 10-r strategie van het Planbureau voor de Leefomgeving (circulaire economie).

¹⁸ Rijksbrede programma Circulaire economie 2050, 2016 Rijksoverheid.

¹⁹ Transitieagenda Circulaire bouweconomie, 2018, Rijksoverheid.



Voor wat betreft het circulair maken van de Brabantse bouweconomie is er een directe relatie tussen het ontgrondingenbeleid en het (bouw)grondstoffenbeleid. Vanuit circulair perspectief streven we naar beperking van de hoeveelheid gewonnen en toegepaste primaire grondstoffen. Via het ontgrondingenkader werken we aan een doelmatig en zuinig grondstoffenbeheer. We zetten ons vergunningeninstrument in als middel om te sturen op circulariteit.

Naast het beperken van het aanbod aan primaire grondstoffen of het langer in voorraad houden van primaire grondstoffen (vanuit de motivatie van delfstoffenwinning), willen we ook het aanbod en de toepassing van secundaire grondstoffen en biobased materialen bevorderen. Via de vergunningverlening voor ontgrondingen en de Omgevingsverordening hebben we beperkte mogelijkheden de toepassing van secundaire grondstoffen te bevorderen. We zullen hier gebruik van maken door onder andere vergunningaanvragen te toetsen op duurzaamheidscriteria (zie hoofdstuk 5).

Spanning tussen energie en grondstoffenvoorziening en bouwopgave

Volgens het rapport 'Doelstelling circulaire economie 2030' van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) uit 2019 staat de bouwopgave op gespannen voet met de halveringsdoelstelling van 50% minder grondstoffengebruik in 2030. Volgens de bouwopgave moeten er in Nederland in 12 jaar tijd een miljoen huizen bijkomen. Dat is een versnelling ten opzichte van het huidige bouwtempo, die een extra inzet van grondstoffen (zoals beton en metalen) vraagt. In die vraagtoename is niet te voorzien met het gebruik van alleen secundair materiaal. De vraag naar grondstoffen voor de bouw is een factor 2,5 groter dan het aanbod van vrijkomende secundaire materialen. Er zijn wel andere opties om het gebruik van primaire abiotische grondstoffen terug te dringen, zoals efficiëntere, materialensparende ontwerpen, levensduurverlenging, de toepassing van biomassa of minder bouwen. De eerste drie opties dichten voorlopig echter niet het tekort aan secundaire materialen. Minder bouwen zal om maatschappelijke redenen geen gewenste optie zijn om het grondstoffengebruik terug te dringen.

Het NOVI

De opgave is tussen 2020 en 2035 circa 1,1 miljoen woningen toe te voegen aan de woningvoorraad in Nederland en een goede kwaliteit van de woningvoorraad in regio's met bevolkingsdaling te behouden. Daarnaast is er een opgave om de gebouwde omgeving in 2050 CO₂-arm, klimaatbestendig en natuurinclusief te maken.

Kenmerkend voor de circulaire economie is dat in materiaalketens wordt gedacht. Bouwketens starten bij winning van de primaire grondstof, via productie van bouwmaterialen (asfalt, beton), ontwerp van gebouwen en infrastructuur, gebruik van deze bouwwerken en sloop. Gekeken wordt naar de meest ecologische en economisch duurzame optie op basis van de totale levenscyclus en total costs of ownership. Materiaalketens in de bouw moeten met het oog op toekomstig hergebruik zo zuiver mogelijk blijven. Voorkom vanuit dat oogpunt toevoeging van moeilijk te hergebruiken toeslagstoffen ('verontreiniging').

Er wordt al relatief veel bouw- en sloopafval hergebruikt in de bouw. Veelal als funderingsmateriaal in de grond-, weg- en waterbouw. Deze vorm van hergebruik is tamelijk laagwaardig. We streven naar hoogwaardig(er)e toepassingen van 'schone' secundaire bouwmaterialen. Meer vervuilende materialen kunnen laagwaardig worden toegepast, mits verspreiding van verontreiniging wordt tegengegaan en niet onnodig veel toeslagstoffen nodig zijn om bijvoorbeeld verontreinigingen te immobiliseren.

Met het oog op het zuiver houden van secundaire grondstoffen afkomstig uit sloop, zijn we terughoudend met het toestaan van mobiele puinbrekers. Ook in verband met mogelijke gezondheidsschade en hinder door fijn stof emissies en geluid. We zullen bij het Rijk aandringen op een actualisatie van het Besluit Mobiel Breken.

In de loop van 2022 zullen we komen met een Uitvoeringsprogramma voor het aanjagen van de circulaire bouweconomie in Brabant. Hierin zullen we ook ingaan op de rol van de overheid (provincie en gemeenten) als aanbesteder van werken en als opdrachtgever voor sloopactiviteiten.



*Landgoed Gorp en Roovert te Hilvarenbeek.
(foto: Melchert Meijer zu Schlochtern)*

Bijlage: Evaluatie ontgrondingenbeleid 2020

Evaluatie ontgrondingenbeleid provincie Noord-Brabant

Beschermen en benutten, niet uitputten 2020

Inhoudsopgave

0. Samenvatting	1
1. Inleiding.....	4
2. Algemeen beeld: beleid en uitvoering.....	5
2.1 Successen en knelpunten	5
2.2 Trends en ontwikkelingen: kansen en bedreigingen.....	12
3. Conclusies.....	17
4. Aanbevelingen	22
Bijlage 1: Ontgrondingenbeleid 2006.....	24
Bijlage 2: Evaluatie ontgrondingenbeleid 2010	26
Bijlage 3: Lijst van geïnterviewde personen.....	28

0. Samenvatting

Achtergrond

In opdracht van de provincie actualiseert *Jura tekst & beleid* in de eerste helft van 2020 het ontgrondingenbeleid van Noord-Brabant als toetsingskader voor vergunningverlening en beleidsregels in de Omgevingsverordening. Onderdeel van deze actualisatie is een evaluatie van het huidige ontgrondingenbeleid. Op basis van gesprekken met direct betrokkenen en desk research is een beeld gevormd van successen en knelpunten in de huidige situatie en trends en ontwikkelingen richting de toekomst. In de evaluatienotitie die nu voor u ligt worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan voor actualisatie van het ontgrondingenbeleid voor Noord Brabant.

Algemeen beeld

Het ontgrondingenbeleid uit 2006 (geactualiseerd in 2010), gebaseerd op marktwerking, maatschappelijk draagvlak voor projecten en waarborgen van de ruimtelijke kwaliteit, functioneert nog steeds goed. Dit geldt ook voor het onderscheid dat in het beleid wordt gemaakt tussen functionele¹ ontgrondingen en multifunctionele² ontgrondingen. Belangrijkste aanleiding om het beleid te actualiseren zijn de ontwikkelingen op het gebied van klimaatadaptatie, circulaire economie, energietransitie, bodem- en waterprogramma's en de komst van de Omgevingswet met daaraan gekoppelde Omgevingsverordening.

We constateren dat de uitvoering van het beleid via de Omgevingsdienst Zuidoost Brabant (ODZOB) efficiënt verloopt en er doen zich geen grote knelpunten voor. Het onafhankelijke, externe kwaliteitsteam dat adviseert over multifunctionele ontgrondingen blijkt verder in een behoefte te voorzien en meerwaarde te hebben. Vraag en aanbod van bouwgrondstoffen zijn redelijk in balans. Minerale bouw- en sloopafval wordt voor een belangrijk deel al hergebruikt als secundaire grondstof in de (wegen)bouw. Ten slotte blijkt het ontgrondingenbeleid de archeologische, aardkundige en cultuurhistorische waarden goed te beschermen. Paleontologische waarden mogen daarbij meer aandacht krijgen.

Een aantal zaken verdient bij het actualiseren van het beleid aandacht en verbetering. Er moet een nog betere balans komen tussen winning van primaire bouwgrondstoffen en ruimtelijke kwaliteit: beschermen en benutten. Bij multifunctionele ontgrondingen en uitbreidingen van bestaande winlocaties staat nog te veel het economisch belang en het winnen van bouwgrondstoffen voorop. Ruimtelijke kwaliteit en maatschappelijke meerwaarde in de breedste zin van het woord moeten daarin nadrukkelijker centraal komen te staan. Grondstoffenwinning moet daarentegen meer dan nu het geval is een rol gaan spelen bij projecten die vanuit maatschappelijk belang door overheidsorganisaties zijn geïnitieerd. Ruimte voor de rivierprojecten kunnen op die manier bijvoorbeeld een belangrijkere rol spelen in onze grondstoffenvoorziening.

¹ Bodemverlaging inherent aan realisatie maatschappelijke functie waarbij delfstoffenwinning bijzaak is.

² Winning van oppervlakedelfstoffen met toevoeging van ruimtelijke functies.

Wat verder extra aandacht verdient zijn: de maatschappelijke onrust en onduidelijkheid rondom het minder diep maken van ontgrondingsplassen (“verondiepen”), de ruimtelijke en ecologische nazorg van voormalige ontgrondingsplassen en het grondstoffenbeleid (primair, secundair, circulair) in relatie tot het ontgrondingenbeleid. Ten slotte verandert het Brabantse vrijstellingenbeleid van de vergunningplicht door introductie van de Omgevingswet.

Trends en ontwikkelingen richting de toekomst

We hebben een aantal trends en ontwikkelingen gesignaleerd die relevant zijn voor het nieuw te ontwikkelen ontgrondingenbeleid:

- De provincie zet in de Omgevingsvisie zwaar in op het behouden en verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit in Brabant rekening houdend met de effecten voor nu en later.
- Er is steeds meer maatschappelijke aandacht voor duurzaamheid en leefbaarheid: grondstoffen, energie, klimaat, stikstof, verontreinigingen, biodiversiteit.
- Via de Omgevingswet komt er een integrale afweging van belangen: het ontgrondingenbelang is één van die belangen.
- De bouwgrondstoffenvoorziening in Brabant is op orde. Wel is het nodig te gaan monitoren en te anticiperen wat Duitsland en België op dit gebied gaat doen.
- Extra aandacht is nodig voor ontgrondingen voor waterberging en voorkomen van verdroging en mogelijkheden tot piekafvoer van regenwater.
- De relatie tussen (kringloop)landbouw, grondwaterstanden en ontgrondingen verdient nadere uitwerking.

Conclusies

Conclusies van de evaluatie van het ontgrondingenbeleid luiden als volgt:

- Het ontgrondingenbelang zal door de omgevingswet onderdeel moeten gaan uitmaken van de integrale afweging van plannen en projecten in de fysieke leefomgeving waarbij de gemeente een belangrijke rol speelt. Voor de gemeente is het ontgrondingenbelang veelal nieuw. Bovendien gaat het aantal vergunningen waarvoor de gemeente bevoegd gezag is stijgen. De provincie moet voorkomen dat ze het ontgrondingenbelang over het hoofd gaan zien.
- Ontgronden is een middel en geen doel op zich. Ontgrondingen moeten maatschappelijke, ecologische en ruimtelijk meerwaarde hebben en de omgevingskwaliteit versterken. Dat geldt ook voor uitbreidingslocaties.
- Financieel gedreven uitnutting van ontgrondingsplassen om daarna te verondiepen (minder diep maken) met reststoffen is over het algemeen gezien onwenselijk en moet zo veel mogelijk beperkt worden. Belangrijke voorwaarden voor verondieping is dat de ecologische en ruimtelijke waarde van de plas erop vooruit moet gaan en dat bestaande natuurwaarden onaangetast blijven.
- Het ontgrondingenbeleid moet als sturingsinstrument onderdeel gaan uitmaken van een breder te ontwikkelen provinciaal circulair bouwgrondstoffenbeleid.
- De kwaliteit en draagvlak voor multifunctionele ontgrondingen kan worden verhoogd. Dit vraagt om hoofdlijn toetsingscriteria voor de vergunningverlening.

- Maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid en leefbaarheid raken het ontgrondingsbelang. Stel voorschriften bij het uitvoeren van ontgrondingen op om de uitstoot van stikstof, fijnstof en CO₂ te beperken.
- Het ontgrondingsbeleid moet aansluiten bij maatregelen om verdroging en wateroverlast tegen te gaan.
- Er dient bij multifunctionele ontgrondingen een omschakeling plaats te vinden van het exploiteren van grondstoffenwinning naar een duurzame en gebalanceerde exploitatie van het gebied en de plas na winning (zelfstandig bestaansrecht en nazorg). Voor voormalige ontgrondingslocaties is het nodig de exploitatiemogelijkheden verder te onderzoeken.

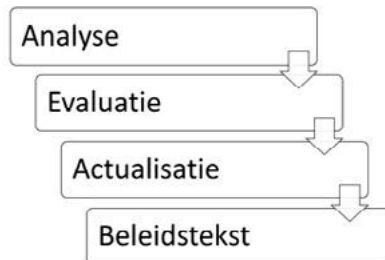
Aanbevelingen

De evaluatie leidt tot de volgende beleidsaanbevelingen:

- Bescherm maatschappelijke belangen en waarden nadrukkelijker bij ontgrondingen die gericht zijn op grondstoffenwinning; geef meer aandacht aan grondstoffenwinning bij (overheids)projecten met maatschappelijke beschermingsdoelen, zoals Ruimte voor de rivier.
- Handhaaf het onderscheid tussen functionele en multifunctionele ontgrondingen en veranker dit beleidsmatig. Ontwikkel hoofdlijncriteria voor multifunctionele ontgrondingen als toetsingskader voor vergunningverlening. Voor functionele ontgrondingen zijn deze criteria vastgelegd in een handleiding.
- Geef in het ontgrondingsbeleid beleidsmatig de voorkeur aan het verlenen van vergunningen die nadrukkelijk en expliciet maatschappelijke en ruimtelijke meerwaarde bieden en of cultuurhistorische en archeologische waarden versterken.
- Veranker het ontgrondingsbelang in instrumenten, procedures en werkprocessen van gemeenten die verband houden met de invoering van de Omgevingswet.
- Behoud het onafhankelijke kwaliteitsteam en bouw deze uit naar een onafhankelijk expertiseteam.
- Maak als provincie zelf een regeling en leidraad voor verondiepen van ontgrondingsplassen (wenselijkheid, noodzaak, aanpak), wanneer het Rijk hierin niet gaat voorzien.
- Doe als provincie in samenwerking met het (grondstoffen winnend) bedrijfsleven onderzoek naar een plan om bestaande plassen op te waarderen in combinatie met nazorg, herstel en schaarse grondstoffenwinning. Betrek daarbij de energietransitie.
- Pas de vrijstellingsregeling van de vergunningsplicht aan op basis van nieuwe wetgeving en het nieuwe ontgrondingsbeleid.
- Schenk meer aandacht aan het ontwikkelen van de circulaire bouweconomie via het ontgrondingsbeleid. Koppel bijvoorbeeld de winning van primaire grondstoffen aan de toepassing van secundaire grondstoffen. Monitor vraag, aanbod en productie en gebruik van minerale (secundaire) grondstoffen. Stem dit landelijk af.

1. Inleiding

In opdracht van de provincie actualiseert Jura tekst & beleid het ontgrondingenbeleid van Noord-Brabant als toetsingskader voor vergunningverlening en beleidsregels in de Omgevingsverordening. Daarbij wordt de volgende aanpak gevolgd.



Tijdens de eerste fase van het project is inmiddels een inventarisatie en analyse gemaakt van: bestaand beleid en documenten, maatschappelijke ontwikkelingen en betrokken stakeholders. Hiermee is (actueel) inzicht verkregen in de Ausgangssituatie en maatschappelijke context waarin het ontgrondingenbeleid zich afspeelt. De resultaten van deze analyse fase zijn in een deelnotitie aan de opdrachtgever gerapporteerd.

Tijdens de tweede fase van het project is het huidige beleid geëvalueerd. Vertrekpunt vormde daarbij het huidige ontgrondingenbeleid uit 2006 "Hoofdlijnen actualisatie van het Brabantse grondstoffenbeleid" (opgenomen in bijlage 1) en de evaluatie "Actualisatie ontgrondingenbeleid" die in 2010 is uitgevoerd (opgenomen in bijlage 2). In voorliggende notitie zijn de uitkomsten van de evaluatie samengevat. Deze notitie is tot stand gekomen op basis van gesprekken met betrokkenen binnen het provinciale apparaat, Omgevingsdienst Zuidoost Brabant (ODZOB), kwaliteitsteam en externe stakeholders en desk research (lijst met geïnterviewden opgenomen in bijlage 3).

Bij de evaluatie van het bestaande beleid hebben we zo veel mogelijk de volgende structuur gevolgd, waarbij we in aanvulling op de evaluatie in 2010 ervaringen en ontwikkelingen (knelpunten, kansen, trends in projecten en samenleving) in beeld hebben gebracht.



2. Algemeen beeld: beleid en uitvoering

Doel van de evaluatie 2020:

- inzicht krijgen in de effecten en doeltreffendheid van het beleid en uitvoering: successen en knelpunten;
- aanknopingspunten vinden voor aanpassingen en verbeteringen in beleid en uitvoering: trends en ontwikkelingen.

2.1 Successen en knelpunten

Wat gaat goed in de huidige situatie?

1. Grondstoffenvoorziening: vraag en aanbod.

In de afgelopen jaren hebben zich geen knelpunten³ voorgedaan in de bouwgrondstoffenvoorziening in Noord Brabant. We verwachten deze ook in de komende jaren niet. Voor Brabant en in nationaal perspectief blijven voldoende, kwalitatief hoogwaardige grondstoffen voor de Grond-, Weg- en Waterbouw beschikbaar. Er is geen sprake van tekorten. Uitwisseling van bouwgrondstoffen vindt vanuit het vrijemarktprincipe ook plaats over de landsgrenzen heen (Duitsland, België). Ons hebben geen signalen bereikt dat grensoverschrijdende transport wordt beperkt. Er zijn wel signalen dat Duitsland minder vergunningen afgeeft voor de winning van delfstoffen die voor export zijn bestemd.

Vanuit de andere kant geredeneerd zijn er ook geen signalen dat een overmaat aan grondstoffen wordt gewonnen uit de Brabantse bodem. Dit zou onnodige uitputting en ongewenste negatieve impact op de ruimtelijke kwaliteit kunnen hebben. Vraag en aanbod van bouwgrondstoffen voor Brabant lijken goed in balans. De geografische spreiding van multifunctionele ontgrondingen gericht op het winnen van oppervlakedelfstoffen is een aandachtspunt.

2. Ontgrondingenbeleid en winning van oppervlakedelfstoffen.

Het ontgrondingenbeleid van de provincie Noord-Brabant uit 2006, gebaseerd op marktwerking, maatschappelijk draagvlak voor projecten en waarborgen van de ruimtelijke kwaliteit, functioneert nog steeds goed. De verordening Ontgrondingen en handleidingen⁴ voor vergunningverlening voldoen, maar zijn sterk verouderd en dringend toe aan actualisatie. De in voorbereiding zijnde Omgevingswet en daaraan gekoppelde Omgevingsverordening is een goed moment om het huidige ontgrondingenbeleid te evalueren. Deze wet heeft tot doel tot een integrale aanpak te komen van plannen en projecten in de fysieke leefomgeving. Vanuit het ontgrondingen perspectief biedt dit gelijk de mogelijkheid om actuele ontwikkelingen bij de beleidsvorming en -uitvoering te betrekken. Dit om te komen tot meer integrale belangenafwegingen, meer aandacht voor ruimtelijke kwaliteit en samenhang/synergie tussen verschillende beleidsprogramma's, instrumenten en projecten op het gebied van: ruimte en landschapskwaliteit, bodem, water, circulaire economie, energietransitie, klimaatadaptatie, stikstofuitstoot, PFAS⁵, archeologie en erfgoed, biodiversiteit.

³ Monitoring Bouwgrondstoffen 2017 en 2018, H2H, 2019.

⁴ Handleidingen Functioneel ontgronden en De Bodem in zicht voor landbouwkundige verbeteringen.

⁵ PFAS is een verzamelnaam voor een grote groep door de mens gemaakte stoffen die van nature niet in de natuur voorkomen.

Winning van oppervlakedelfstoffen

De winning van oppervlakedelfstoffen is in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte⁶ aangemerkt als nationaal belang. In de Omgevingswet is het nationale belang wat breder geformuleerd: doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van natuurlijke hulpbronnen. In het Rijksbeleid is aangegeven dat er een blijvende behoefte aan winning van oppervlakedelfstoffen uit de Nederlandse land- en zeebodem. De mogelijkheden voor import zijn beperkt en de winningsmogelijkheden zijn ongelijk verdeeld in Nederland. Het beleid voor de winning van oppervlakedelfstoffen uit de zeebodem is opgenomen in het Nationaal Waterplan en de Beleidsnota Noordzee. Voor de winning van oppervlakedelfstoffen op land ligt de regierol grotendeels bij de provincies. Ook de markt heeft hierbij een belangrijke rol. Indien dat van nationaal belang wordt geacht kan het Rijk op nationaal niveau sturen in de winning van oppervlakedelfstoffen. Het Rijk bepaalt in overleg met de provincies en de marktpartijen, of en op welke wijze een dergelijke interventie nodig is. Tot op heden is een dergelijke interventie niet nodig geweest.

3. Functioneel en multifunctioneel ontgronden

In het huidige beleid maken we onderscheid tussen functionele en multifunctionele ontgroningen (zie bijlage 1). Een functionele ontgroning is een bodemverlaging ten behoeve van het realiseren of versterken van een maatschappelijke functie (waterwerken, parkvijvers, ecologische verbindingzones). Winnen van grondstoffen speelt geen primaire rol voor de aanvrager, maar het is een bijeffect. Voorbeeld hiervan is een ondiepe ontgroning voor natuurontwikkeling of het aanleggen van een visvijver. Deze ontgroning is functioneel en de uitvoering dient plaats te vinden conform de handleiding functioneel ontgronden. Niet te diep, niet financieel maar vooral ruimtelijk gemotiveerd.

Multifunctionele ontgroningen daarentegen staan in het teken van het winnen van oppervlakedelfstoffen. Het beleid met betrekking tot multifunctionele ontgroningen is erop gericht dat tijdens de ontgroning ook andere maatschappelijke functies zoals natuur, waterwerken, recreatie worden gerealiseerd. Multifunctionele ontgroningen vragen een integrale, gebiedsgerichte benadering om betrokken belangen te beschermen en te bevorderen met het oog op versterking van ruimtelijke en ecologische kwaliteit.

Het onderscheid tussen functionele en multifunctionele ontgroningen heeft in de afgelopen jaren goed gefunctioneerd. Er is extra aandacht geweest voor andere maatschappelijke functies bij ontgroningen voor grondstoffenwinning (multifunctioneel). Daarnaast is er ook aandacht geweest voor het ontgroningenbelang bij bodemverlagende ingrepen die vanuit een andere intentie zijn uitgevoerd (functioneel). De Omgevingswet maakt geen onderscheid tussen functionele en multifunctionele ontgroningen. De provincie kan gebruik maken van haar beleidsvrijheid in de Omgevingsverordening om het onderscheid te handhaven. Aandachtspunt is de naamgeving. Dekt multifunctionele ontgroningen de lading? Of kan beter worden gesproken van delfstoffenwinning met meervoudige toegevoegde functies?

⁶ Structuurvisie infrastructuur en ruimte, rijksoverheid, 2012.

4. Uitvoering van beleid.

Uitvoeringsprocessen en -procedures lopen over het algemeen goed. De Omgevingsdienst Zuidoost Brabant (ODZOB) is voor heel de provincie Noord-Brabant verantwoordelijk voor vergunningverlening, toezicht en handhaving van het ontgrondingenbeleid. We constateren dat de uitvoering efficiënt verloopt en zich daar geen grote knelpunten voordoen. Capaciteit, kennis en ervaring is in orde. Vanuit het bedrijfsleven komen ook positieve signalen. Men is zich ervan bewust en zijn eraan gewend dat overleg met stakeholders en procedures soms noodzakelijkerwijs lang duren en zorgvuldig in nauwe samenwerking met de omgeving moeten plaatsvinden. Illegale ontgrondingen (dus zonder vergunning) zijn vrijwel niet te voorkomen. Positief punt is dat de ODZOB deze regelmatig signaleert en vervolgens actie onderneemt.

5. Kwaliteitsteam.

In 2008 is de provincie gestart met een extern kwaliteitsteam voor advisering over multifunctionele ontgrondingen. Het team bestaat uit vijf deskundigen op diverse vakgebieden (bestuur, landschap, vergunningen, inrichting, weg- en waterbouw) en functioneert onafhankelijk van het provinciaal ambtelijk apparaat. Iedere deelnemer kijkt vanuit zijn/haar specifieke achtergrond naar een initiatief en adviseert daar als team in samenhang over. Sinds 2009 is het team doordat er weinig nieuwe, grootschalige, multifunctionele ontgrondingen zijn gestart, zes keer bij elkaar geweest. We concluderen dat het team in een behoefte voorziet en goed functioneert. De provincie en bedrijfsleven delen dit beeld. In de overgang naar de Omgevingswet zal het nodig zijn een meer integrale advisering over ruimtelijke kwaliteit vanuit de overheid en richting initiatiefnemer en stakeholders vroegtijdig in het plan/vergunningenproces te organiseren. Ook in die situatie kan het kwaliteitsteam onafhankelijk van de provinciale organisatie adviseren aan Gedeputeerde Staten. Wij zien in de nieuwe situatie met de Omgevingswet een nadrukkelijke toegevoegde waarde voor het extern kwaliteitsteam bij grotere multifunctionele ontgrondingen. Hierop komen we later in de evaluatie terug.

6. Illegale ontgrondingen opgespoord

Het aantal gesignaleerde illegale ontgrondingen neemt toe. Dat is waarschijnlijk voornamelijk het gevolg van het intensiever toezien van de ODZOB. Ze sporen illegale ontgrondingen op door tips, vrije veld controles, nagaan bestemmingsplannen, bijhouden media et cetera. In een aantal gevallen zijn werken stilgelegd. Illegale ontgrondingen komen vaak voort uit onwetendheid ondanks dat we het idee hebben dat het ontgrondingenbeleid bij stakeholders behoorlijk goed bekend is. Dit is minder het geval bij gemeenten die straks een grotere rol en bevoegdheid krijgen in het kader van de Omgevingswet. De ODZOB zet al intensief in op voorlichting aan gemeenten. Wat niet helpt is dat de vergunningplicht ontgrondingen niet is opgenomen in de vergunningcheck "Omgevingsloket Online". Hierdoor vergeten ze de Ontgrondingenvergunning in het planproces. In de overgang naar de Omgevingswet is dit een belangrijk aandachtspunt. Gemeenten moeten hier mede prioriteit aan geven en betrekken in het integrale afwegingsproces van een plan. Een soort afstemmingsplatform waarin vroegtijdig alle belangen, inclusief het ontgrondingenbelang, betrokken zijn, zou dit moeten borgen.

7. Secundaire grondstoffen

Ongeveer de helft van alle grondstoffen die in de provincie Noord-Brabant omgaan, circa 100 miljoen⁷ ton per jaar, zijn bouw gerelateerd⁸. Er worden delfstoffen gewonnen, bouwmaterialen geproduceerd (beton, asfalt, (kalkzand)steen) en bouwmaterialen toegepast in wegenbouw, woningbouw en utiliteitsbouw. Vrijwel al het vrijkomende minerale bouw- en sloopafval wordt reeds als secundaire grondstof opnieuw toegepast in de Grond-, Weg- en Waterbouw (GWW). Het merendeel laagwaardig als funderingsmateriaal voor wegen. Een klein deel als secundaire grondstof voor de productie van asfalt en beton. Grote uitdaging is tot een hoogwaardigere circulaire inzet te komen van secundaire bouwmaterialen. Daarbij tekenen we aan dat hergebruik van bouw- en sloopafval maximaal 40%⁹ kan bedragen waarvan nu circa 20% de winning van minerale bouwgrondstoffen in de bouw kan vervangen. De GWW-sector is grootverbruiker van secundaire grondstoffen en dan vooral ook gebruiker van industriële reststoffen.

We hebben voor de toepassing van secundaire grondstoffen uit de bouw in de provincie Noord-Brabant geen afzetproblemen geconstateerd. Vanuit de primaire sector van bedrijven die bouwstoffen winnen worden twee zorgen geuit:

- Zorg dat de bouwketen schoon blijft: toepassing van verontreinigde secundaire materialen kunnen verontreinigingen in de keten veroorzaken hetgeen vervolghergebruik na einde levensduur belemmert. Dus ook streven naar circulair hergebruik.
- Mobiele (puin)brekers zorgen voor overlast op slooplocaties in stedelijk gebied, laagwaardige gebruik van grondstoffen en daarbij emissies van fijnstof. Het is nodig dit beter te reguleren.

Kwaliteit is uitgangspunt voor gebruik van secundaire grondstoffen.

Stimuleer het gebruik van schone hoogwaardige secundaire grondstoffen in producten en gebruik de laagwaardige relatief verontreinigde secundaire grondstoffen op of in de bodem als funderingsmateriaal. Voorkom "downcycling" en ga verspreiding van verontreiniging tegen. Zorg ervoor dat de keten schoon blijft. Dus geen bodemassen van afvalverbranding in betonproducten, maar wel in funderingsmateriaal in wegen. Bovendien zijn voor de toepassing van bodemassen in beton onnodig veel toeslagmaterialen nodig.

8. Beschermen aardkundige, cultuurhistorische en paleontologische waarden

Het ontgrondingenbeleid voor de bescherming van archeologische, aardkundige en cultuurhistorische waarden voldoet en we zetten dit beleid voort. In Noord-Brabant zijn gebieden aangewezen waar deze ontgrondingen niet mogen plaatsvinden of alleen onder stringente voorwaarden. Bij ontgrondingen dient de initiatiefnemer onderzoek naar aanwezigheid van deze waarden uit te voeren. Uitgangspunt is de waarden zoveel mogelijk in situ te bewaren of anders te laten opgraven of conserveren door deskundige personen om zo te voorkomen dat deze verloren gaan.

⁷ Van die 100 miljoen ton bouwgrondstoffen wordt ongeveer 90% gewonnen in Nederland, waarvan 60% op landlocaties en 40% in rijkswateren.

⁸ Grondstofstromenanalyse provincie Noord-Brabant, RHDHV, 2020.

⁹ Materiaalstromen, milieu-impact en energieverbruik in de woning- en utiliteitsbouw Uitgangssituatie en doorkijk naar 2030, EIB, februari 2020. In 2030 zal de potentie als recyclebare materialen uit de woningbouw toenemen tot 59%. Het aandeel mineraal hierin, is niet aangegeven.

Extra aandacht verdient de bescherming van Paleontologische waarden. In het verleden zijn er bij grote ontgroningen prehistorische flora- en fauna waarden gevonden en zelfs werktuigen van Neanderthalers van meer dan 30.000 jaar oud. Hier is veelal op een niet deskundige manier mee omgegaan waardoor deze waarde verloren zijn gegaan en daarmee een stuk Brabantse voorgeschiedenis. We willen dit voorkomen door in de toekomst via de nieuwe Omgevingswet regels te stellen dat bij grootschalig diepe ontgrondingsinitiatieven ook de paleontologische waarden meegenomen en onderzocht kunnen worden.

In specifieke situaties kunnen ontgroningen de cultuurhistorische waarden zelfs herstellen of versterken. Bijvoorbeeld een oude kasteelgracht in ere herstellen of het (micro) reliëf in het landschap terugbrengen door bijvoorbeeld dicht gestoven vennen weer open te graven. Als dergelijke ontgroningen de aardkundige, cultuurhistorische, landschappelijke waarde in het landschap aantoonbaar vergroten en archeologisch verantwoord worden uitgevoerd, is dit een win-win situatie.

Wat kan beter in de toekomst?

1. Balans tussen grondstofwinning en ruimtelijke kwaliteit

Bij multifunctionele ontgroningen, waarbij grondstoffenwinning volgens het huidige beleid ingebed moet zijn in brede multifunctionele projecten met maatschappelijk meerwaarde en breed draagvlak, moet de bescherming van ruimtelijke en maatschappelijke waarden in de breedste zin van het woord nadrukkelijker centraal komen te staan. Grondstoffenwinning zal daarentegen meer dan nu het geval is een belangrijke rol moeten gaan spelen bij projecten die vanuit maatschappelijk belang, veelal door de overheid, geïnitieerd worden, zoals grootschalige projecten voor waterbuffering, ruimte voor de rivier et cetera. Bij het maken van dergelijke plannen zal in het voorstadium meer dan tot nu toe het grondstoffenbelang betrokken moeten gaan worden. Dat betekent goed kijken waar en hoe de maatschappelijke geprogrammeerde functie te realiseren is met het oog op winning en toepassing van aard en hoeveelheid vrijkomende grond, zand, klei of grind. Ook mogelijkheden van uitwisseling binnen het plangebied van veel en minder veel voorkomende of gevraagde grondstoffen kunnen vanuit die invalshoek worden benut ("uitwisseling"). Maar ook de afweging om secundaire materialen in waterwerken te gebruiken in plaats van hiervoor primair materiaal af te graven kan een optie zijn. Bij een dergelijke werkwijze is het nodig dat initiatiefnemers, waaronder ook overheden, in een (heel) vroeg stadium van planvorming tegelijk met het (secundaire) grondstof winnende en producerende bedrijfsleven in overleg treden hoe de grondstofwinning in combinatie met het grondstoffengebruik te organiseren.

Beschermen en benutten

We zoeken een balans tussen beschermen van de verschillende deelbelangen in de fysieke leefomgeving (lucht, bodem, water, grondstoffen, afval, archeologie, cultuurhistorische, aardkundige en landschappelijke waarden, waterveiligheid en natuur en biodiversiteit) en het benutten van hetgeen de omgeving ons biedt, zoals winning van primaire bouwgrondstoffen. We hanteren daarbij de volgende vuistregels:

1. We gaan de waarde van vrijkomende grondstoffen meer en hoogwaardiger benutten bij de ontwikkeling van aantoonbaar en onomstreden ruimtelijke functies (natuur, waterveiligheid ...). Bij projecten gericht op waterveiligheid staat namelijk het beschermen al centraal.

2. We gaan de maatschappelijke belangen (natuur, water, bodemkwaliteit, ...) nadrukkelijker beschermen, wanneer er sprake is van primaire delfstoffenwinning waarbij functies worden toegevoegd (multifunctionele ontgronding). Bij primaire winning staat namelijk het benutten al centraal.

2. Brede maatschappelijke en ruimtelijke meerwaarde leidend

Op dit moment zijn uitbreidingsvergunningen aangevraagd en in het verleden regelmatig verstrekt bij bestaande ontgrondingslocaties gericht op winning van primaire grondstoffen. Dit is niet altijd in het belang van de ruimtelijke kwaliteit. Dit geldt vooral wat betreft winning van grondstoffen die een "laagwaardige" toepassing krijgen, zoals ophoogzand. De toegevoegde waarde in een gebied van diverse aangesloten ("zoveelste") recreatieplassen is op een gegeven moment bereikt. Hoe langer hoe meer zullen ontgrondingen gemotiveerd moeten worden door aantoonbare maatschappelijke ruimtelijke toegevoegde waarde en zal grondstoffenwinning als belang voor de bouwgrondstoffenvoorziening daar een afgeleide van zijn. Wellicht zijn algemene criteria en uitgangspunten nodig voor het al dan niet toestaan van het uitbreiden van ontgrondingslocaties. Daarbij speelt ook mee dat er afspraken zijn gemaakt voor een grondstoffentransitie (grondstoffenakkoord, betonakkoord). Meer circulair en minder primair.

Het ontgroningenbeleid biedt de mogelijkheid direct of indirect te sturen op het aanbod van primaire minerale bouwgrondstoffen en daarmee ook de toepassing van secundaire en circulaire alternatieven stimuleren. Van deze sturingsmogelijkheid is in de afgelopen periode niet of nauwelijks gebruik gemaakt. De mate waarin een ontgrondingsactiviteit bijdraagt aan de circulariteitsdoelstelling of hieraan afbreuk doet kan als maatschappelijk belang betrokken worden als toetsingscriteria bij de vergunningverlening. Via vergunningvoorschriften kan op die manier ook het tempo worden bepaald waarin de grondstoffen beschikbaar komen voor de bouw. De prijs van minerale bouwgrondstoffen, zand en grind, is relatief erg laag. Zeker in vergelijking met alternatieven: secundaire, circulaire, biobased grondstoffen. Het gebruik van alternatieven zal bij het huidige aanbod en de huidige prijs van minerale bouwgrondstoffen moeilijk van de grond komen.

In lijn met het bovenstaande mag de winning van primaire grondstoffen ook gericht zijn op het creëren van zoveel mogelijk meerwaarde en kwaliteit binnen de grondstoffenvoorziening zelf. Bij iedere winlocatie, ook voor ophoogzand, dient te worden nagegaan of het produceren van beton- of metselzand of andere specialistische zanden (kalkzandsteen, drainagezand, backfillzand) tot de mogelijkheden behoort ook al zou dit betekenen dat je van elders bepaalde daartoe geschikte materialen (grofkorrelig materiaal) zou moeten aanvoeren. Overweging daarbij is het bereiken van maximaal hoogwaardig kwalitatief grondstoffenrendement ook al is dit op de korte termijn economisch minder lonend.

3. Verondieping

Er blijft discussie en maatschappelijke onrust over het minder diep maken van ontgrondingsplassen na grondstoffenwinning "verondieping". Wettelijke kaders bieden op dit moment te weinig bescherming en/of duidelijkheid en sociale rust. Het mechanisme om hoogwaardige bouwgrondstoffen af te graven en de plassen vervolgens weer minder diep te maken met reststoffen, werkt functieverlies van het gebied in de hand. Oplossingen moeten gezocht worden in het: hoogwaardig(er) hergebruiken van reststromen die nu in

ontgrondingsplassen worden gestort vanuit het perspectief van de circulaire economie (bronaanpak), niet volledig uitnutten van de grondstoffencapaciteit, duidelijke regels en richtlijnen voor verondieping en met welke materialen dat is toegestaan, open communicatie en inrichtingseisen ("nazorg") voor afgegraven ontgrondingsplassen.

Belangrijke voorwaarden voor verondieping is dat de ecologische en ruimtelijke waarde van de plas erop vooruit moet gaan en dat bestaande natuurwaarden van plas en omgeving onaangetast blijven.

4. Vrijstellingen

We hebben als provincie Noord-Brabant in vergelijking met andere provincies altijd meer mogelijkheden geboden voor het verlenen van vrijstellingen van de vergunningplicht. We constateren dat hierdoor niet altijd de betrokken belangen bij een ontgroning voldoende zijn beschermd. Dit geldt vooral bij natuurprojecten, waarbij overheden (provincie, gemeente, waterschap) niet zelden zelf initiatiefnemer zijn. De Omgevingswet beperkt de mogelijkheden van vrijstelling van de vergunningplicht aanzienlijk. De Omgevingswet biedt de provincie nog wel de mogelijkheid om in de Omgevingsverordening aanvullende specifieke ontgrondingen vrij te stellen dan wel een meldingssysteem te hanteren, maar in IPO-verband is afgesproken om het niveau van vrijstellingen voor alle provincies zo veel mogelijk gelijk te trekken en alleen af te wijken waar het gaat om provinciale specifieke thema's en belangen. In overleg met de provincie Gelderland en afstemming met andere provincies onderzoeken we de mogelijkheid en de wenselijkheid van een nieuwe vrijstellingsregeling of meldingssysteem.

5. Grondstoffenbeleid: primair en secundair.

Het provinciale beleid ten aanzien van secundaire grondstoffen en hoogwaardig hergebruik van bouwgrondstoffen is slechts zeer beperkt van de grond gekomen. In de evaluatie van het provinciale grondstoffenbeleid van 2010 (bijlage 2) wordt geconstateerd dat het ook weinig effectief zou zijn omdat de rol en invloed van de provincie hiervoor beperkt is. De huidige context is echter aanzienlijk veranderd. Met de opkomst van de circulaire economie, de provinciale rol hierbij, de introductie van de Omgevingswet en de daarmee gepaard gaande integrale benadering ontstaan nieuwe kansen voor besparing op primaire bouwgrondstoffen, het langer in keten houden van materialen en goederen, alternatieve grondstoffen (biobased/circulair) en stimuleren van hoogwaardig hergebruik. Ook is de provincie zelf gebruiker van grondstoffen in eigen infrastructurele werken. De provincie zal zelf het voorbeeld moeten geven om meer circulair te gaan werken. De provincie heeft een Impuls notitie Circulaire samenleving in voorbereiding. Hierin stelt de provincie voor om eigen provinciaal vastgoed en infrastructuur circulair te maken en te experimenteren met groeiende normering en innovatieve toepassingen.

6. Nazorg voormalige ontgrondingsplassen

In het verleden zijn in de provincie Noord-Brabant ontgrondingsplassen ontstaan die naar de huidige maatschappelijke maatstaven wat betreft ruimtelijke kwaliteit niet meer voldoen. Deze plassen zijn ruimtelijk niet goed ingepast, hebben weinig maatschappelijke meerwaarde of een beperkte ruimtelijke functie, of ze zijn te (on)diep voor een goede ecologische functie. Op basis van de huidige inzichten gaan we onderzoek doen naar de mogelijkheden van (functie)herstel en verdere ontwikkeling van ruimtelijke en ecologische kwaliteit van voormalige ontgrondingsplassen. We kijken gelijk naar het realiseren van

meervoudige ruimtelijke en maatschappelijke waarde. Aan de orde komen ter illustratie: is ver(on)dieping überhaupt ecologisch noodzakelijk, wat zijn mogelijkheden van opwekking duurzame energie (zonnepanelen, aquathermie, koude-warmte-opslag), aanvullende winning schaarse grondstoffen en economische exploitatiemogelijkheden.

2.2 Trends en ontwikkelingen: kansen en bedreigingen

1. Visie op de leefomgeving

In de Omgevingsvisie van de provincie Noord-Brabant "De kwaliteit van Brabant"¹⁰ staat de ambitie hoe de Brabantse leefomgeving er in 2050 moet uitzien. Ruimte in Brabant is schaars. Daarom gaat de provincie voor slim ruimtegebruik en het combineren van functies waar mogelijk. Ruimtelijke ordening is daarbij dienend aan maatschappelijke doelstellingen. Noord-Brabant werkt aan ontwikkelingen die meerwaarde hebben voor de leefomgeving. Daarbij wordt diep, rond en breed gekeken inclusief de effecten "elders en straks". De provincie streeft naar continue verbetering van de leefomgeving. Onze welvaart gaat gepaard met een grote vraag naar grondstoffen en een hoge druk op ons milieu. Klimaatverandering is ook in Brabant voelbaar. Besparing in het gebruik van fossiele brandstoffen en grondstoffen en het overschakelen naar duurzame vormen van energieopwekking zijn de belangrijkste manieren om vanuit Brabant een bijdrage te leveren aan de beperking van de CO₂-uitstoot. Hergebruik van niet-vernieuwbare grond- en hulpstoffen heeft prioriteit boven het aanspreken van nieuwe bronnen.

Integrale belangenafweging gericht op bewaren en verbeteren ruimtelijke kwaliteit, meerwaarde voor het landschap en aandacht voor toekomstige generaties die ook in hun behoeften moeten kunnen voorzien.

2. Duurzaamheid en leefbaarheid

De maatschappij is sterk in ontwikkeling. We zien een aantal ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid en leefbaarheid die sterk raken aan ontgrondingen en grondstoffenvoorziening:

- De circulaire economie, waarin we streven naar reductie van het primaire (bouw)grondstoffengebruik van 50% in 2030.
- Energietransitie en klimaatbeleid: energiebesparing, hernieuwbare opwekking van energie en een reductie broeikasgasemissies: 49% in 2030 ten opzichte van 1990.
- Klimaatbestendig en water-robust inrichten leefomgeving: water vasthouden, water afvoeren, zorgen voor verkoeling, voldoende schoon grond- en oppervlaktewater.
- Verminderen van de stikstofuitstoot rondom 14 stikstof gevoelige Natura2000 gebieden en schadelijke emissies van fijn stof.
- Uit het milieu houden van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) en beheersen en oplossen van verontreinigingen die zich reeds hebben voorgedaan: waarborgen bodemkwaliteit door toepassingsnormen van PFAS-houdende grond en bagger.
- Beschermen biodiversiteit door te investeren in de omvang en kwaliteit van een robuust natuurnetwerk en maatregelen te nemen ter verbetering van bodem-, water- en luchtkwaliteit.

¹⁰ De kwaliteit van Brabant, Visie op de Brabantse leefomgeving, provincie Noord-Brabant, 2018.

- EU-greendeal met voorschriften voor minder slopen van gebouwen en meer repareren en het gebruik van recyclecontent bij nieuwproductie

Transitie naar een samenleving die minder primaire, eindige fossiele energiebronnen en minerale grondstoffen toepast en uitstoot van broeikasgasemissies, stikstof en milieuschadelijke stoffen aanzienlijk beperkt.

Ontgronden en energietransitie

Er is een interessante relatie tussen ontgroningen en de energietransitie waarbij gezocht wordt naar mogelijkheden om energie duurzaam op te wekken. Dit kan bijvoorbeeld via aquathermie (warmte en/of koude uitwisselen) of realisatie van zonnenvelden op ontgrondingsplassen. We gaan hier echter geen nieuwe plassen voor graven. Alleen vanuit dit belang is geen functionele ontgroning te verantwoorden. Er zijn in onze ogen genoeg plassen die hiervoor al geschikt zijn. Onderzoek moet uitwijzen, eventueel met betrokkenheid van het kwaliteitsteam, welke plassen hiervoor in aanmerking komen en wat de consequenties zijn voor andere belangen, zoals natuurwaarden in of rondom de plas.

3. Andere manier van werken Omgevingswet

Met de komst van de Omgevingswet gaat er het een en ander veranderen. Op basis van deze wet is de provincie direct dan wel indirect het bevoegd gezag voor vergunningverlening voor ontgroningen. Direct waar het gaat om:

- Enkelvoudig aangevraagde ontgrondingsactiviteit buiten de Rijkswateren.
- omgevingsvergunningen voor meerder activiteiten als daartoe een “grote” ontgrondingsactiviteit behoort.
- Voor omgevingsvergunningen voor meerdere activiteiten als de provincie voor elk van die activiteiten enkelvoudig bevoegd is.

Indirect, middels het afgeven van een advies met instemming, waar het gaat om:

- Omgevingsvergunningen voor meerder activiteiten als daartoe een “kleine” ontgrondingsactiviteit behoort.

De grens van af te graven hoeveelheid van 100.000 m³ is vastgesteld voor het onderscheid tussen grote dan wel kleine ontgrondingsactiviteiten.

De ODZOB behoudt de uitvoeringsorganisatie. Ook de handhaving blijft bij deze organisatie. Dat betekent dat het niet nodig is dat elke gemeente beleid en deskundigheid ontwikkelt over ontgrondingsactiviteiten.

In het kader van de Omgevingswet worden alle bij de ontgroning betrokken belangen afgewogen en vindt een integrale benadering plaatsvinden van alle activiteiten die in de omgeving plaatsvinden. Zo betreft de provincie in de afweging bijvoorbeeld: cultuurhistorie, energiegebruik van transportmiddelen, fijnstof en stikstofuitstoot, circulariteit, et cetera. Ook biedt de Omgevingswet de mogelijkheid om in de provinciale Omgevingsverordening eisen te stellen die in het belang zijn van de circulariteit of emissiebeperking en het hoogwaardig gebruik van secundaire grondstoffen, bijvoorbeeld door eisen te stellen aan mobiel breken op slooplocaties.

De Omgevingswet kent ook vrijstellingen van de vergunningplicht die overigens minder ver gaan dan nu het geval is. Daarnaast heeft de provincie de bevoegdheid om nog eigen vrijstellingen van de vergunningplicht in de Omgevingsverordening op te nemen en een meldingssysteem te introduceren. We zullen hiervan gebruik maken. De provincie zal daarbij afstemmen met andere provincies.

4. Trends in primaire grondstofwinning

Nederland is voor ongeveer 75% zelfvoorzienend voor wat betreft bouwgrondstoffen: grind, zand en klei. Alleen wat grovere zand en grindfracties die in Nederland niet voorkomen worden geïmporteerd. Van de Nederlandse productie exporteren we ongeveer 20% weer. Vaak de wat fijnere zanderige fracties zoals metselzand en ophoogzand. Naast de winning van grote hoeveelheden ophoogzand uit rijkswateren zijn Limburg, Gelderland en Overijssel de belangrijkste provincies waar grondstoffen worden gewonnen. Brabant is hiervoor slechts beperkt van belang¹¹.

De winning van bouwgrondstoffen in Nederland is vrij stabiel wat aard en hoeveelheid betreft. De voorraadpositie is voor de komende 10 jaar voor Nederland wel verzekerd. In Brabant is er momenteel nog slechts één locatie waar grootschalig beton- en metselzand en een locatie waar kalkzandsteen wordt gewonnen. Monitoring van grondstofwinning en voorziening werd voorheen door Europa en het Rijk georganiseerd, maar die zijn daar mee gestopt. In het verleden was monitoring nodig omdat iedere provincie een winningstaakstelling had. We laten het al langere tijd aan de markt over. Op Brabantse schaal houdt de ODZOB aard, omvang, locaties van de gewonnen hoeveelheden.

De winning van bouwgrondstoffen is in de afgelopen 20 jaar in Brabant aanzienlijk teruggelopen. Enerzijds heeft dat te maken met de economische crisis. Anderzijds is het aantal winningslocaties verminderd. In 2006 was de winning van beton en metselzand nog circa 6 miljoen ton om stapsgewijs af te nemen tot in 2017 naar 1 miljoen ton. De productie van grind, meestal als bijproduct van de beton- en metselzandwinning, is teruggelopen van 1,1 miljoen ton per jaar tot nagenoeg nihil. De productie van ophoogzand is tot en met 2011 redelijk stabiel gebleven met gemiddeld over de jaren heen op circa 3 miljoen m³. Sinds 2013 is deze teruggelopen met een productie van gemiddeld 1 miljoen m³ per jaar. Enerzijds heeft dit te maken met het invarbeleid voor ophoogzand sinds 2000 (bouwen op zeezand) en anderzijds de mogelijkheden om voor ophoging licht verontreinigde grond te gebruiken binnen de kaders van het besluit en regeling Bodemkwaliteit. In de hoeveelheden klei¹² en kalkzandsteen wordt, circa 200.000 ton in 2017, die jaarlijks wordt gewonnen voor met name de steenindustrie zitten veel fluctuaties. Dit heeft vooral te maken met de hoeveelheid woningen die in die periode gebouwd worden.

Hergebruik van secundair beton-, meng- en asfaltgranulaat¹³ vindt op vrij grote schaal plaats. Het gaat hierbij met name om het toepassen van beton-, en menggranulaat als funderingsmateriaal onder wegen. Ongeveer 20-25% van de totaal toegepaste hoeveelheid bouwgrondstoffen is secundair materiaal. De verwachting is dat zonder aanvullende maatregelen deze hoeveelheid niet verder zal toenemen.

¹¹ Monitoring Bouwgrondstoffen 2017 en 2018, H2H, 2019.

¹² Bij waterbergingsprojecten komt soms meer klei vrij dan de baksteenindustrie in dat jaar vraagt. Op 1 januari 2018 was de totale vergunde voorraad aan klei zo'n 850.000 m³.

¹³ Asfalt wordt al grotendeels, meer dan 80%, als zodanig hergebruikt.

Monitoring

Het verdient aanbeveling om de ontwikkelingen in vraag, aanbod en gebruik van zowel primaire als secundaire minerale bouwgrondstoffen landelijk te inventariseren en te blijven monitoren. Het is onduidelijk hoeveel geïmporteerd of geëxporteerd wordt zowel tussen provincies onderling als het buitenland. De behoeftcijfers worden nu bepaald, afgeleid en ingeschat door bouwquota. Door deze monitoring is het mogelijk de ontwikkeling van de circulaire economie te volgen en richting te geven. Het meest efficiënt zou zijn monitoring op landelijk niveau te organiseren.

Bouwgrondstoffenvoorziening is in Nederland op orde. Voor een belangrijk deel zelfvoorzienend en verzekerd voor de toekomst. Brabantse winning van schaarse grondstoffen is slechts beperkt van belang. Woningen nemen af en vergunde voorraden lopen af. Een aanzienlijk deel van de vrijkomende secundaire grondstoffen wordt, weliswaar meestal op een laagwaardig niveau, opnieuw gebruikt.

5. Vergunningen en meldingen

Voor het uitvoeren van ontgrondingen geldt een vergunningplicht. In een aantal specifieke gevallen is een bodemafraving volledig vrijgesteld van de vergunningplicht zoals een ontgraving voor het graven van kabels en leidingen. In bepaalde, in de Omgevingsverordening aangegeven situaties, is een ontgraving vrijgesteld van de vergunningplicht, maar dient hiervan een melding te worden gedaan. Grootschalige ontgrondingen zijn altijd vergunningplichtig. In de huidige situatie is er sprake van circa 20 vergunningaanvragen en 70 meldingen per jaar. In het verleden was dit ongeveer het dubbele.

6. Grondwater en ontgrondingen

Vanuit Grondwaterbeleid en voorkomen van verdroging wil de provincie grond,- en regenwater zoveel mogelijk vasthouden en conserveren op de locatie waar het regenwater valt. In het verleden was het beleid primair gericht op goede, snelle en efficiënte afvoer van regen,- en grondwater. Nu nemen we ook maatregelen om verdroging tegen te gaan. Snelle afvoer blijft echter in tijden van overvloedige regenval nodig. Via het ontgrondingenbeleid sluiten we bij deze ontwikkeling aan. We willen geen ontgrondingen waarbij de verdroging verergert en wel ontgrondingen die ervoor zorgen dat water beter wordt vastgehouden of die piekafvoer tijdelijk bergt.

7. Landbouw

In het verleden zijn er door ontgrondingen diverse landbouwkundige verbeteringen uitgevoerd. Daarbij zijn percelen verlaagd om de gewassen naar het grondwater te brengen om de landbouwopbrengst te verhogen. Het beleid van de provincie is er nu op gericht om de grondwaterstand gebiedsgericht omhoog te brengen. Het grondwater naar de plant brengen, in plaats van de plant naar het grondwater. De gebieden waar de landbouwkundige verbeteringen in het verleden zijn uitgevoerd met bodemverlagingen en afvoer van zand verstoren of frustreren dit beleid. Deze gebieden veranderen immers bij een hogere grondwaterstand in moeras gebieden of zijn veel te nat voor het uitvoeren van landbouw. Wanneer de provincie of waterschap in deze gebieden grondwatermaatregelen uitvoert dat wil zeggen verhogen van het grondwaterpeil onder het perceel, bestaat ook het risico dat de verdamping te veel zal toenemen. Dit is ook uit landbouwperspectief niet gewenst. Daarom

is een ontmoedigingsbeleid voor ontgronden met bodemverlaging en zandafvoer ten behoeve van landbouwkundige verbeteringen nodig.

Het uitvlakken van landbouwgebieden buiten de beschermde gebieden met cultuurhistorische waarden daarentegen kan juist een oplossing zijn om minder te sproeien in droge tijden, gelijkmatigere grondopbrengsten te verkrijgen en minder te bemesten. Hiervoor zal de provincie per situatie een afweging maken om een vergunning voor deze landbouwkundige verbetering al dan niet te verlenen.

Kringlooplandbouw

Het Rijk wil de landbouw zowel ecologisch als economisch duurzamer te maken. Niet langer zoveel mogelijk zo goedkoop produceren, maar produceren met zo min mogelijk verlies aan grondstoffen en een zorgvuldig beheer van bodem, water en natuur. Deze manier van kringlooplandbouw zal een claim leggen op meer landbouwruimte en daardoor zal de concurrentie met potentiële locaties voor multifunctioneel ontgronden toenemen.

3. Conclusies

Op basis van de evaluatie van het ontgrondingenbeleid trekken we de volgende hoofdconclusies als opmaat naar nieuw te ontwikkelen beleid binnen het bredere kader van de Omgevingsvisie en Omgevingsverordening.

1. Belang ontgrondingen verankeren

Doel van de Ontgrondingenwet was het beschermen van de verschillende belangen bij afgraving van de bodem. De Omgevingswet geeft mogelijkheden voor een integrale afweging van plannen en projecten in de fysieke leefomgeving. Het ontgrondingenbelang zal daar integraal onderdeel van uit moeten maken en dat is gelijk ons zorgpunt. Nu al, met een specifiek vergunningenkader voor ontgrondingen, vergeet de gemeente het ontgrondingenbelang. Het ontgrondingenbelang dient goed en consequent mee te wegen bij omgevingswetvergunningaanvragen en te worden verankerd in processen en procedures.

2. Ontgronden is middel, geen doel op zich

Ontgronden is geen doel op zich, maar moet een maatschappelijke meerwaarde hebben. Die dient steeds explicieter en nadrukkelijker naar voren te komen. Ontgronden om te ontgronden puur als economische activiteit met negatieve gevolgen voor de ruimtelijke kwaliteit vindt steeds minder plaats en is minder (maatschappelijk) geaccepteerd. Als winning vanuit de grondstoffenvoorziening niet strikt noodzakelijk is en geen direct maatschappelijk doel dient, zoals bijvoorbeeld de winning van ophoogzand als economische activiteit, zullen we daar geen vergunning voor verlenen.

Het voldoende voorhanden zijn van ophoogzand voor infrastructurele projecten is veelal een logistieke uitdaging. Vraag en aanbod zijn niet altijd lokaal en regionaal op elkaar afgestemd. Ook het plannen van een project kan een uitdaging zijn. Bij sommige wegebouwprojecten is binnen een aantal dagen meer dan 200.000 m³ ophoogzand nodig. Het is nodig deze piekvraag ruim van te voren te managen via bijvoorbeeld organiseren van opslaglocaties voor zand en grond. Indien men dit niet goed regelt kan dat in bepaalde tijden en situaties leiden tot extra transportbewegingen. Dit tegengaan met het uitvoeren van extra ontgrondingen of extra verdiepingen van reeds ingerichte plassen waarbij dit ruimtelijk of ecologische geen meerwaarde heeft, willen we echter niet. In die situatie kan het bedrijfsleven kijken of in het verleden uitgevoerde ontgrondingen met een slechte ruimtelijke kwaliteit in aanmerking komt voor herinrichting en opschaling om extra beton en metselzand of andersoortige specialistische zand en als afgeleide ophoogzand te winnen. Het kwaliteitsteam zou in de beoordeling hiervan een rol kunnen spelen. We beseffen dat tijdens de transitieperiode dit kan leiden tot extra en meer transportbewegingen met ophoogzand die met een winning of verdieping van een bestaande plas had kunnen worden voorkomen.

Uitbreidingen specifiek gericht op grondstoffenwinning, aaneengeschakelde recreatieplassen, zullen we ook niet zonder meer toestaan. We ontwikkelen in samenspraak met het kwaliteitsteam criteria voor al dan niet toestaan van uitbreidingen. We gaan op zoek naar locaties waar (aanpassing) maatschappelijke functies als zodanig noodzakelijk zijn (verruimen zoekgebied), zoals: natuur, kwaliteitsverbetering landschap ("spijtlocaties" waar ontgrondingen in het verleden ruimtelijk niet zo goed zijn uitgepakt), waterveiligheid, waterberging en ruimte voor de rivier en zullen die via vergunningverlening mede mogelijk

maken. We zullen actief het ontgrondend bedrijfsleven hierbij gaan betrekken. Grondstofstromen die vrijkomen uit maatschappelijk relevante plannen en projecten dienen zo hoogwaardig mogelijk, te worden ingezet als bouwgrondstof. We gaan meer dan tot op heden kijken naar de hoogwaardige productie van bouwgrondstoffen. Bij elke multifunctionele ontgrondingslocatie dient te worden aangetoond of, hoe en wanneer hoogwaardige zanden zoals kalkzandsteen en beton en metselzand gewonnen kan worden. Het belang van winning van bouwgrondstoffen zal meeliften met andere belangen (integrale gebiedsgerichte afwegingen), maar niet meer leidend zijn.

3. Verondiepen en uitnutten: opwaarderen van ontgrondingslocaties

We willen financieel gemotiveerde uitnutting van ontgrondingsplassen door te verondiepen zoveel mogelijk tegengaan. Niet (diep) afgraven om vervolgens weer ondieper te maken. Het ecologische belang daarvan is op zijn minst twijfelachtig. Het ruimtelijke en omgevingsbelang is hier zelden mee gediend. Uitgangspunt is: niet aan ecologisch waardevolle plassen komen. Dat we met reststoffen zitten die we goedkoop ergens kwijt moeten, mag niet de reden zijn dat we die nog langer storten in ontgrondingsplassen om er maar van af te zijn. Ook hier geldt: de maatschappelijke en ruimtelijke meerwaarde moet evident zijn.

We moeten vanuit de circulaire economie gedachte op zoek naar en meer hoogwaardige toepassing of naar een manier om te voorkomen dat deze reststromen ontstaan. Alleen voor winning van schaarse hoogwaardige grondstoffen kunnen we een uitzondering maken om toch tot volledige uitnutting over te gaan. Dit geldt ook wanneer volledige uitnutting wordt ingegeven door het algemeen, maatschappelijke belang, zoals bijvoorbeeld waterveiligheid. We gaan er vanuit dat het Rijk op landelijk niveau een vergunningeninstrument met standaard inrichtingseisen ontwikkelt voor verondieping van ontgrondingsplassen. Wij zullen hier ook op aandringen. Wanneer de provincie daarvoor het vergunningverlenend gezag wordt, dan maken we hiervoor een apart toetsingskader. Indien dit niet landelijk geregeld wordt, leggen we een afwegingskader in de Omgevingsverordening vast. We stellen voor in aanvulling op het grootschalige, meerjarige onderzoek van het Nederland Instituut voor Ecologie naar biodiversiteit, bodem- en waterkwaliteit van diepe zandwinputten in Brabant een verkenning uit te voeren naar het ruimtelijk/maatschappelijk opwaarderen van voormalige ontgrondingsplassen.

4. Van ontgrondingen- naar grondstoffenbeleid en grondstoffentransitie

Het gaat bij het ontgrondingenbeleid niet alleen om de belangenafweging in de fysieke leefomgeving, waar op basis van de Omgevingswet (verordening en vergunningenstelsel) de primaire verantwoordelijkheid van de provincie ligt. Vrijkomende bouwgrondstoffen (grind, zand, klei) vormen het vertrekpunt van de bouwketen waar voor de provincie ook andere belangen spelen. Vanuit de circulaire economie heeft niet alleen het Rijk maar ook de provincie zich gecommitteerd aan het beperken van het gebruik van primaire grondstoffen, waaronder bouwgrondstoffen met 50% in 2030.

Met de bovenstaande redenatie om grondstofwinning te laten voortkomen uit projecten met ruimtelijke toegevoegde waarde voor Brabant, zal naar verwachting de hoeveelheid gewonnen primaire grondstoffen uit Brabant op een hoger niveau kunnen komen dan nu het geval is. Dat is ook nodig. De vraag naar woningen zal de komende jaren stijgen. Er zijn in Brabant plannen voor de bouw van circa 130.000 woningen waarvan 110.000 woningen voor

2027 gerealiseerd worden. Hiervoor zullen de komende tijd tijdens de transitieperiode en omschakeling naar alternatieven zoals hout, nog veel nieuw gewonnen minerale bouwgrondstoffen nodig zijn. De huidige bouwmethodes zijn immers nog sterk geënt op beton en steen.

Grondstoffenbesparing, in keten houden van grondstoffen (levensduurverlening van gebouwen, werken en materialen), hoogwaardig hergebruik en kwalitatieve toepassing van hernieuwbare (secundaire) grondstoffen moet uiteindelijk gaan zorgen voor een sluitende grondstoffenbalans. Hiervoor zal de provincie het initiatief nemen tot het ontwikkelen van circulair bouwgrondstoffenbeleid.

Spanning tussen energie en grondstoffenvoorziening en bouwopgave.

Volgens het rapport "Doelstelling circulaire economie 2030"¹⁴ van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) uit 2019 staat de bouwopgave op gespannen voet met de halveringsdoelstelling van 50% minder grondstoffengebruik in 2030. Volgens de bouwopgave moeten er in Nederland in 12 jaar tijd een miljoen huizen bijkomen. Dat is een versnelling ten opzichte van het huidige bouwtempo, die een extra inzet van grondstoffen (zoals beton en metalen) vraagt. In die vraagtoename is niet te voorzien met het gebruik van alleen secundair materiaal. De vraag naar grondstoffen voor de bouw is een factor 2,5 groter dan het aanbod van vrijkomende secundaire materialen. Er zijn wel andere opties om het gebruik van primaire abiotische grondstoffen terug te dringen, zoals efficiëntere, materialen sparende, ontwerpen, levensduurverlenging, de toepassing van biomassa of minder bouwen. De eerste drie opties dichten voorlopig echter niet het tekort aan secundaire materialen. En minder bouwen zal om maatschappelijke redenen geen gewenste optie zijn om het grondstoffengebruik terug te dringen.

Met het vergunningeninstrument voor ontgrondingen kan de provincie sturen op het (verminderen van) aanbod van primaire minerale grondstoffen. Bij het winnen van grondstoffen gaat het immers om verbruik, want beschikbare 'voorraden' worden niet meer aangevuld. Betekent ook dat wat we nu winnen en gebruiken aan minerale primaire grondstoffen niet beschikbaar meer zijn voor toekomstige generaties. Althans niet als 'maagdelijk' primair materiaal. Deze komen veel later beschikbaar als secundaire grondstof. Samenwerking wordt gezocht met onze buurprovincies Gelderland en Limburg. Met dit circulaire bouwgrondstoffenbeleid zal ook een bijdrage geleverd worden aan energietransitie, klimaatbeleid en fijnstof en stikstofbeleid.

5. Breed draagvlak

Grote "multifunctionele" ontgrondingen zoals we die nu kennen waar het extern kwaliteitsteam voor wordt ingezet, zullen in de toekomst niet of nauwelijks meer voorkomen. We gaan die immers meer dan nu uit maatschappelijk geplande ontwikkelingen halen. Het kwaliteitsteam functioneert goed en wordt door het bedrijfsleven ook erg gewaardeerd. In het kader van de Omgevingswet zullen andere vormen worden gezocht om stakeholders vroegtijdig en actief bij ruimtelijke plannen en projecten te betrekken, bijvoorbeeld in de vorm van een afstemmingsplatform. Bij grote plannen/projecten met een nadrukkelijk ontgrondingsbelang zullen wij ernaar streven alsnog (een vorm van) extern kwaliteitsteam met de initiatiefnemer aan tafel te krijgen expertise met betrekking tot

¹⁴ Doelstelling circulaire economie 2030, PBL, 2019.

ontgrondingen in het proces te borgen. Ook dient het kwaliteitsteam de beschikking te krijgen voor meer of specifieke expertise die van belang is voor een bepaald project bijvoorbeeld kennis van complexe gebiedsontwikkeling. Zo kan het kwaliteitsteam ook al in een vroeg stadium betrokken worden bij de maatschappelijk geplande projecten (ruimte voor de rivier) of herinrichting en kwaliteitsverhoging van oude voormalige ontgrondingslocaties.

Er zijn hoofdlijncriteria nodig om de kwaliteit van multifunctionele ontgroning te bepalen ook indien bestaande plassen worden geherstructureerd. Hierbij is het niet de bedoeling om de mogelijkheden dicht te timmeren maar meer de creativiteit van het bedrijfsleven aan te spreken. Aspecten waaraan gedacht kan worden:

- Draagt de ontgrondingsactiviteit bij aan de circulariteitsdoelstelling of doet deze hieraan afbreuk. Is een bepaling nodig waarin het tempo van de winning wordt geregeld?
- Stimuleert de ontgroning de hoogwaardigheid van de grondstoffenwinning op basis van schaarste, prijs, kwaliteit en toepassing? Welke grondstof wordt er gewonnen? Uitgangspunt is bijvoorbeeld winning van hoogwaardig beton- en metselzand. Winning van laagwaardig ophoogzand is daarvan een afgeleide.
- Draagt de winning van primaire grondstoffen uiteindelijk bij aan het stimuleren van het gebruik van secundaire grondstoffen, bijvoorbeeld door primair en secundair materiaal bij gebruik en productie te combineren¹⁵?
- Staat de hoeveelheid grondstoffen die wordt gewonnen in verhouding met de kwaliteit van de ruimtelijke ontwikkeling? Maatschappelijke winst moet in balans zijn met de financiële winst van het bedrijfsleven. Dat zal op basis van expert judgement dienen plaats te vinden.
- Draagt de winning bij aan de versterking van de omgeving of doelstellingen die voor een bepaald gebied of regio gelden? Ligt er bijvoorbeeld een recreatieplan voor de regio?
- Past de winning in de natuurlijke draagkracht en landschappelijke en cultuurhistorische kenmerken van het gebied?
- Staat de exploitatie van de plas na de winning financieel en economisch op eigen benen? Met andere woorden is de exploitatie uitgebalanceerd en in verhouding tot de winlocatie en is er sprake van een duurzame economische drager.
- Zijn er mogelijkheden van deeloplevering van de locatie zodat de nieuwe functie snel tot ontwikkeling en exploitatie kan worden gebracht?
- Zijn er project overstijgende compenserende maatregelen nodig?

6. Vergunningen, meldingen en vrijstellingen

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet gaat het aantal vergunningen dan wel adviezen van instemming stijgen en het aantal meldingen en vrijstellingen afnemen. Dat betekent dat kleinschalige ontgrondingen vergunningplichtig worden en niet meer volstaan kan worden met een melding. Gemeenten zijn in veel gevallen bevoegd gezag. Het risico bestaat, zoals nu al het geval is, dat gemeenten het ontgrondingenbelang in projecten "vergeten". Met als gevolg veel illegale afgravingen zonder vergunning en aantasting van de bodem, waarden of omgeving. Het is daarom van groot belang het onderdeel ontgrondingen standaard op te nemen in gemeentelijke werkprocessen en -procedures, en ze er (op regelmatige basis) op te wijzen dat ze een advies van instemming nodig hebben van de

¹⁵ Dit uitgangspunt past binnen de green Deal "Verduurzaming betonketen" van 2014 waarbij diverse partijen binnen de betonketen afspraken hebben gemaakt voor CO₂-reductie en duurzaamheid en gebruik van circulaire granulaten in primair beton.

Omgevingsdienst. Dit om te voorkomen dat onomkeerbare schade optreedt aan bodem en/of andere belangen worden geschaad

7. Duurzaamheid en leefbaarheid

Maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid en leefbaarheid raken op een gegeven moment ontgrondingen. Via de Omgevingsvergunning benutten we mogelijkheden om bijvoorbeeld stikstof- en fijnstof uitstoot te beperken (elektrificeren installaties winning), transportbewegingen te reduceren (klimaat/energie), duurzame opwekking mogelijk te maken (zonnepanelen op ontgrondingslassen, aquathermie, warmte-koude-opslag) en mobiele installaties op locatie te beperken. Vanuit de circulaire economie heeft de provincie zich gecommitteerd aan het gebruik van 50% minder primaire grondstoffen. Dit kunnen we bereiken door te sturen op aanbod van primaire minerale grondstoffen, besparing op primaire grondstoffen, vervanging van primaire door secundaire en biobased materialen en verlenging van de levensduur van grondstoffen en werken. Voorkomen van verontreiniging (toeslagstoffen) in minerale bouwstoffen is een aandachtspunt omdat dit circulair hergebruik (2^e generatiehergebruik) bemoeilijkt. Streven is de materiaalketen in de bouw zo zuiver mogelijk te houden en de kwaliteit en circulariteit in de keten van de materialen blijvend te verhogen.

8. Grondwaterbeleid en ontgrondingen

Het ontgrondingenbeleid moet aansluiten bij maatregelen om verdroging tegen te gaan. Dus geen ontgrondingen waarbij de verdroging verergert en wel ontgrondingen die ervoor zorgen dat grondwater beter wordt vastgehouden. Er zijn gebieden in Brabant waar landbouwkundige verbeteringen in het verleden zijn uitgevoerd en die nu het grondwaterbeleid verstoren of frustreren. Daarom is een terughoudend ontgrondingenbeleid voor landbouwkundige verbeteringen nodig.

9. Exploitatie van ontgrondingsplas verankeren

Er dient bij multifunctionele ontgrondingen een omschakeling plaats te vinden van het exploiteren van grondstoffenwinning naar de exploitatie van het gebied en de plas na winning. Dit betreft niet alleen economische exploitatie, maar ook maatschappelijk gebruik en meerwaarde van het gebied en de plas in verhouding tot de regio. Uitgangspunt is dat de exploitatie van de plas na de winning financieel en economisch op eigen benen moet kunnen staan. Met andere woorden: heeft het resultaat van de ontgroning zelfstandig bestaansrecht ook als de ontgroning niet was uitgevoerd? Als er sprake is van een camping bij een multifunctionele plas dan dient de camping niet financieel afhankelijk te zijn of blijven van zandwinning, maar ook financieel zelfstandig als camping te kunnen functioneren. Hetzelfde geldt voor wonen aan water, recreatieparken, natuurprojecten, golfbanen et cetera. De exploitatie dient in een juiste balans te zijn ten opzichte van de ontgroning. Initiatieven om bijvoorbeeld een plas te graven van 30 meter diep om een duikschool te exploiteren zullen we niet honoreren, aangezien er al genoeg andere plekken in Brabant zijn om dat te doen. De provincie zal dit in het kader van de vergunningverlening beoordelen en eisen. Dit betekent ook dat het bedrijf dat de ontgroning uitvoert al bij projectontwikkeling samenwerking dient te zoeken met degene die uiteindelijk de plas en het gebied gaat exploiteren. Overigens zijn er in Brabant nog diverse andere, bestaande, voormalige ontgrondingsplassen die een ruimtelijke herstructurering en exploitatieverandering nodig hebben. We zullen bij ruimtelijke herstructurering de toekomstige bestemming en exploitatie betrekken.

4. Aanbevelingen

Op basis van deze evaluatie hebben we de volgende aanbevelingen voor het actualiseren van het beleid:

1. Bescherm de maatschappelijke belangen zoals: natuur, grondwater, bodemkwaliteit, archeologische, cultuurhistorie en aardkundige waarden, economische exploitatie, gebiedsontwikkeling en doelen circulaire economie nadrukkelijker bij (uitbreidingen van) ontgrondingen die gericht zijn op delfstoffenwinning. Bij projecten die al in het teken staan van bescherming en ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen, zoals ruimte voor de rivier mag de winning van grondstoffen juist meer aandacht krijgen. Maak de grondbeginselen "circulariteit" en "benutten en beschermen" uitgangspunt van nieuw beleid.
2. Handhaaf het onderscheid tussen functionele en multifunctionele ontgrondingen en veranker dit beleidsmatig. Op die manier is sturing mogelijk op de grondbeginselen beschermen waar nodig, benutten waar mogelijk en de principe van de circulaire economie. Noem eventueel multifunctionele ontgrondingen "delfstoffenwinning met toegevoegde functies". Actualiseer de handleiding "Functioneel ontgronden". Laat de handleiding voor landbouwkundige verbeteringen "Bodem in zicht" vervallen.
3. Geef in het ontgrondingenbeleid beleidsmatig de voorkeur aan vergunningaanvragen die nadrukkelijk en expliciet maatschappelijke en ruimtelijke meerwaarde bieden. Voorbeelden zijn: maatschappelijk geïnitieerde projecten van natuurontwikkeling, waterberging, herstel van aardkundige/cultuurhistorische waarden en opwaarderen bestaande ontgrondingplassen. De initiatiefnemer moet de ruimtelijke en maatschappelijke meerwaarde aantonen. Ontwikkel als provincie hiervoor hoofdlijncriteria in overleg met het onafhankelijke kwaliteitsteam. Hanteer deze criteria als toetsingskader voor vergunningverlening. Houd deze niet statisch, maar geef ruimte om deze criteria te laten groeien vanuit de praktijk.
4. Sta ontgrondingen die geen ruimtelijke en maatschappelijke meerwaarde bieden of negatieve effecten kunnen hebben voor natuur, ruimte, watersysteem, bodem, niet toe. Dit kan bijvoorbeeld ook de uitbreiding van bestaande ontgrondingplassen betreffen, waarbij daarvan onvoldoende maatschappelijk/ruimtelijk herstel en meerwaarde is aangetoond. Of landbouwkundige verbeteringen met zandafvoer. Sta alleen projecten toe die na ontgroning wat exploitatie van de locatie en plas betreft zelfstandig bestaansrecht hebben. De exploitant moet voordat de vergunning wordt verleend dit in een bedrijfsplan kunnen aantonen. De exploitatie moet duurzaam zijn, uitgebalanceerd en in een duurzame verhouding met de winlocatie.
5. Vergunning, toezicht en handhaving door de ODZOB loopt goed. Hierin hoeft niets te worden veranderd. Veranker de procedures en werkprocessen die verband houden met het ontgrondingenbeleid met de invoering van de Omgevingswet. Het ontgrondingenbelang dreigt anders hierbij "vergeten" te worden. Dring bij het rijk aan op expliciete aandacht voor ontgrondingen bij het te ontwikkelen instrumentarium, zoals online-loket. Start vanuit de ODZOB een voorlichtingstraject richting Brabantse gemeenten om het ontgrondingen belang nadrukkelijker naar voren te brengen en te betrekken bij planvorming en uitvoering omgevingsbeleid (werkinstructies en procedures).
6. Behoud het onafhankelijke kwaliteitsteam en bouw deze eventueel uit naar een onafhankelijk expertiseteam. Zet dit team naast het (door)ontwikkelen van hoofdlijncriteria ook in voor advies over (multifunctionele) ontgrondingen en herinrichting van bestaande plassen.

7. Maak zelf een regeling en leidraad voor verondiepen van ontgrondingsplassen, wanneer het rijk hierin niet het voortouw neemt. Geef aandacht aan: de wenselijkheid, de noodzaak en de aanpak van verondiepen. Is er balans tussen beschermen en benutten?
8. Er is veel maatschappelijk en ruimtelijk te winnen bij het herstel van in het verleden afgesloten ontgrondingen (inclusief spijtlocaties). Doe als provincie in samenwerking met het (grondstoffen winnend) bedrijfsleven onderzoek naar een plan om bestaande plassen op te waarderen in combinatie met nazorg en herstel. Basis hiervoor is het ecologisch onderzoek van het Nederlands Instituut voor Ecologie (NIOO-KNAW) uit 2014 naar de natuurwaarden van geïsoleerde zandwinputten in Noord-Brabant. Waar dit nodig/mogelijk is en (ruimtelijk) meerwaarde biedt is uitbreiding en verondieping met grondstoffenwinning onder voorwaarden mogelijk. Streven is om aan de locatie ook zelfstandige exploitatie toe te voegen. Betrek hierbij ook mogelijkheden om de energietransitie een impuls te geven door gebruik van zonnepanelen, aquathermie, koude opslag bij bestaande plassen.
9. Pas de vrijstellingsregeling van de vergunningsplicht aan op basis van nieuwe wetgeving en het nieuwe ontgrondingenbeleid. Dit vraagt landelijke afstemming en afstemming met andere provincies. De vrijstellingsregeling dient opgenomen te worden in de Omgevingsverordening. Betrek in deze regeling ook een vrijstelling voor herstel van aardkundige, cultuurhistorische en landschappelijke waarden.
10. Schenk meer aandacht aan het ontwikkelen van de circulaire bouwconomie via het ontgrondingenbeleid. Maak een uitvoeringsprogramma circulaire bouwgrondstoffen met aandacht voor slimme en hoogwaardige productie en winning en toepassing van primaire en secundaire bouwgrondstoffen, besparing van grondstoffen en de transitie van primair en secundair mineraal naar biobased. Monitor vraag, aanbod en productie en gebruik van minerale (secundaire) grondstoffen. Stem dit landelijk af in IPO-verband. Betrek daarbij de trends en ontwikkelingen in circulariteit.

Bijlage 1: Ontgrondingenbeleid 2006

Achtergrond en doel

Eind 2006 heeft de provincie nieuw beleid voor grondstoffenwinning vastgesteld. Aanleiding was een koerswijziging op rijksniveau, waarbij kwantitatieve sturing op grondstofstromen en aanwijzing van winlocaties werd verlaten. De overheid schrijft niet langer meer voor waar en hoeveel grondstoffen gewonnen moesten worden; dat wordt aan de markt overgelaten. De rol van de overheid wordt kaderstellend. In de beleidsnota "Hoofdlijnen actualisatie van het Brabantse Grondstoffenbeleid" is deze koerswijziging vertaald in een Brabantse inzet. Het doel van het Brabantse grondstoffenbeleid blijft onveranderd gericht op een duurzame grondstoffenvoorziening, waarbij zuinig en doelmatig wordt omgegaan met bouwgrondstoffen en ruimte. Voor de winning van primaire bouwgrondstoffen wordt als uitgangspunt bepaald dat die ingebed moeten zijn in brede multifunctionele projecten met maatschappelijk meerwaarde en breed draagvlak.

Uitgangspunten beleid

Kwantitatieve sturing is in het nieuwe beleid anno 2006 niet meer aan de orde. Het accent verschuift naar kwaliteit en draagvlak. Als uitgangspunten voor het beleid gelden:

- Kwaliteitsverbetering van zandwinning door koppeling aan meer maatschappelijke functies dan winning van grondstoffen alleen.
- Zuinig omgaan met de Brabantse grondstofvoorwaarden door hoogwaardige inzet van zowel primaire als secundaire grondstoffen.
- Marktwerking en draagvlak.
- Deregulering en maatschappelijke lastenverlichting.

Belangenbescherming

Het grondstoffenbeleid is van oudsher een beleidsveld is met sterk uiteenlopende en conflicterende belangen. Het belang van grondstoffenwinning strijdt met andere functies om de (schaarse) ruimte in Brabant. De ingreep in de bodem is onomkeerbaar en kan negatieve gevolgen hebben voor het milieu, water, natuur en leefomgeving. Borging van belangenbescherming is daarom noodzaak. Samenwerking in lokale en regionale verbanden (bedrijfsleven, natuurorganisaties, terreinbeheerders, gemeenten, waterschappen) moet leiden tot projecten die bijdragen aan de versterking van ruimtelijke en ecologische kwaliteiten in Brabant. De provincie stelt via ruimtelijke plannen randvoorwaarden aan locatiekeuze. De belangenafweging wordt door de provincie geborgd via vergunningen voor ontgrondingen.

Functionele en multifunctionele ontgrondingen

In het beleid wordt onderscheid gemaakt tussen functionele en multifunctionele ontgrondingen. Een functionele ontgraving is een bodemverlaging ten behoeve van het realiseren of versterken van een maatschappelijke functie (waterwerken, parkvijvers, ecologische verbindingszones). Winnen van grondstoffen speelt geen primaire rol voor de aanvrager, maar het is soms wel een bijeffect. Grondstoffen worden vaak weer in hetzelfde project verwerkt. Voor dit soort ontgrondingen blijft de eerder opgestelde Handleiding functioneel ontgronden van kracht. Multifunctionele ontgrondingen zijn gericht op het winnen van oppervlakedelfstoffen. Het beleid met betrekking tot multifunctionele ontgrondingen is erop gericht dat tijdens ontwikkeling, uitvoering, inrichting en beheer van de ontgraving ook andere (maatschappelijke) functies worden gerealiseerd. Het belang van

delfstoffenwinning trekt bij multifunctionele ontgrondingen samen op met die van natuurontwikkeling, waterwerken, recreatievoorzieningen en andere functies. Multifunctionele ontgrondingen vragen een integrale, gebiedsgerichte benadering om betrokken belangen te beschermen en bevorderen met het oog op versterking van ruimtelijke en ecologische kwaliteit. Provinciale plannen voor ruimte, natuur, water etc. bieden randvoorwaarden voor multifunctionele ontgrondingen. Vanuit het grondstoffenbelang wordt ingezet op een maximaal hoogwaardig rendement. Samenwerking moet borg staan voor kwaliteit. Bij de beoordeling van multifunctionele ontgrondingen wordt een onafhankelijk kwaliteitsteam ingezet.

Vergunningenkader

Voor multifunctionele ontgrondingen is een vergunning vereist waarvoor de provincie bevoegd gezag is. Aan de vergunning worden voorschriften verbonden ter bevordering en bescherming van de betrokken belangen van het bestaande en nieuwe ruimtegebruik. Bij een aanvraag voor een ontgrondingenvergunning dient een plan te worden ingediend dat ingaat op inrichting, beheer en een werkplan met uitvoeringsaspecten.

Bijlage 2: Evaluatie ontgrondingenbeleid 2010

Achtergrond

Bij vaststelling van de beleidsnota “Hoofdlijnen actualisatie van het Brabantse grondstoffenbeleid” in 2006 is besloten tot een evaluatie na vier jaar. In 2010 heeft deze evaluatie plaatsgevonden. De provincie werd ondersteund door het bureau KplusV.

Hoofddoelen van de evaluatie waren:

- inzicht krijgen in de effecten en doeltreffendheid van het beleid;
- inzicht krijgen in de effectiviteit en efficiëntie van de uitvoering;
- aanknopingspunten vinden voor aanpassingen en verbeteringen in beleid en uitvoering.

Uitkomsten

De actualisatienota uit 2006 vormde het markeringspunt van een gewijzigde koers naar ontgrondingen met meer ruimtelijke kwaliteit en meer maatschappelijk draagvlak. In het beleid is het begrip ruimtelijke kwaliteit nauwelijks uitgewerkt zodat het twijfelachtig is of ongewenste projecten op grond van deze benadering kunnen worden tegengehouden. In de praktijk worden echter niet of nauwelijks slechte projecten ontwikkeld.

Naar verwachting zullen zich tot 2015 geen problemen voordoen in de bouwgrondstoffenvoorziening. Ook zijn er geen signalen die duiden op een overmaat aan (ruimtelijk minder gewenste) projectinitiatieven. Er doen zich geen dwingende en urgente maatschappelijke ontwikkelingen voor om een andere koers te varen.

In de structuurvisie is geen expliciete link gelegd naar ontgrondingsprojecten. Apart ontgrondingenbeleid blijft daarom nodig.

Het extern kwaliteitsteam is nog maar een keer ingezet, richting initiatiefnemer.

Het instrument vergunningen wordt effectief ingezet. De inhoudelijke kwaliteit en procesbeheersing van vergunningverlening, toezicht, handhaving zijn op orde. Er wordt professioneel gewerkt. De productie is hoog. De focus ligt bij vergunningen en meldingen op de juiste dingen. De communicatie/informatie-uitwisseling tussen vergunningverlening, handhaving en toezicht is niet optimaal. Door marktontwikkelingen is het aantal vergunningaanvragen gedaald. De verwachting is dat dit weer iets zal stijgen.

Het systeem van meldingen functioneert veelal naar tevredenheid. Bij enkele, grotere natuurontwikkelings- en beekherstelprojecten is de marginale administratieve toetsing onvoldoende gebleken (meldingen artikel 9a). Hier is een kritische en inhoudelijke beoordeling en bijsturing nodig geweest om schade aan grondwater, landschap en/of aardkundige waarden te voorkomen.

Bezuinigingen op handhaving, intrekking van de Ontgrondingenwet en oprichting van Regionale Uitvoeringsdiensten hebben belangrijke impact op de organisatie en positionering van de provinciale ontgrondingstaken. Gelet op de relatief beperkte capaciteit op ontgrondingen en het specialistische karakter van de werkzaamheden, zijn behoud van deskundigheid en voldoende kritische massa belangrijke uitgangspunten voor te maken organisatorische keuzes.

De verhoogde hoogwaardige inzet van secundaire bouwgrondstoffen is niet van de grond gekomen. De rol en invloed van de provincie is hierin zeer beperkt. Apart sectoraal beleid voor het stimuleren van het hoogwaardig toepassen van secundaire en alternatieve bouwgrondstoffen is in de huidige context weinig effectief.

Aanbevelingen

Laat de actualisatienota de komende periode gewoon doorlopen. Op het moment dat de hoofdlijnen van het ontgrondingenbeleid – met name sturing op ruimtelijke kwaliteit – in de provinciale structuurvisie zijn verankerd kan de Actualisatienota worden ingetrokken (iijkmoment is invoering Ontgrondingwet in Wet algemene bepalingen omgevingsrecht).

Geef op beleidsmatig niveau de komende periode prioriteit aan het vertalen van de landelijke en regionale ontwikkelingen rond intrekking Ontgrondingenwet en oprichting RUD's naar een heldere organisatie en positionering van de beleidsuitvoering.

Voer overleg met het extern kwaliteitsteam over de precieze inzet van het team en kom in gezamenlijk overleg met kwaliteitsteam en eventuele andere stakeholders (gemeenten) tot een nadere omschrijving en duiding van “ruimtelijke kwaliteit bij ontgrondingen”.

Onderzoek of het mogelijk is om het externe kwaliteitsteam bij meer ontgrondingen projecten en andere ruimtelijke of infrastructurele projecten in te zetten. Scherp de rol en taakinvulling van het kwaliteitsteam aan zodat helder is dat de provincie de ruimtelijke kwaliteit beoordeelt en het team aan de initiatiefnemer adviseert over de plankwaliteit.

Houd de Verordening Ontgrondingen en Handreikingen voor vergunningverlening tegen het licht zodra de consequenties van de intrekking van de Ontgrondingenwet en de nieuwe landelijke vrijstellingsregeling voor ontgrondingen precies duidelijk zijn.

Stel wat betreft vergunningverlening een capaciteitsplanning op voor reguliere ontgrondingen, ontwikkel werkenderwijs richt- en kengetallen voor benodigde capaciteitsinzet voor verschillende categorieën van vergunningen

Voer met een branchetoezichtplan risicogericht toezicht in. Lever maatwerk. Vrijkomende tijd inzetten voor bijvoorbeeld extra controles bij risicoprojecten en actief opsporen van illegale ontgrondingen. De kwaliteit (effectiviteit) van het toezicht neemt daardoor toe.

Verbeter de communicatie en onderlinge informatie-uitwisseling tussen vergunningverlening, handhaving en toezicht door hier gericht aandacht aan te besteden

Houd bij de toekomstige positionering van toezicht en handhaving van ontgrondingen nadrukkelijk rekening met behoud van kennis en expertise en zorg voor een goede werkrelatie tussen vergunningverlening en toezicht .

Heroverweeg of apart stimuleringsbeleid voor stimulering van secundaire bouwgrondstoffen moet blijven worden gevoerd. Voer alleen stimuleringsacties uit wanneer er samen opgetrokken kan worden met andere opdrachtgevers vanuit de overheid en er concreet zicht is op resultaten in termen van substantiële beïnvloeding van de hoogwaardige toepassing van secundaire bouwgrondstoffen.

Bijlage 3: Lijst van geïnterviewde personen

Smals Bouwgrondstoffen

Paul Hartman
Marloes Herms

Teunesen Zand en Grind

Jaap Deutekom en Fred Snel

Van Berkel bouwgrondstoffen

Tonio van Berkel
Stefan Sengers

Cascade, branchevereniging voor zand- en grindproducenten

Leonie van der Voort

VNK, Vereniging Nederlands Kalkzandsteenplatform

Vicky van Egmond

BRBS recycling

Otto Friebel

Brabantse Milieu Federatie

Frans Swinkels

Billybird

Ton Derks

Extern kwaliteitsteam ontgroningen

Alex van Hedel
Rienke Groot
Wim Hermans

Provincie Noord Brabant

Masja van de Ven
Rolf Gerritsen
Thea Huijsmans
Martin Meffert
Jan Ditters
Mieke de Boer
Ronald Aben
Sjef van Loon
Philip Peeters
Erik Kessels
Desiree Rijnders
Wiel Poelmans
Margreet Zwols
Sarie Buijze

Esther Vos
Dirk van der Kroef
Rene Beijnen
Ingrid Roelse

Provincie Gelderland

Hans van Osch

ODZOB, Omgevingsdienst Zuidoost Brabant

Erik Huijbregts
Anine Verbeek
Frank Leenheers
Ron Verest
Erwin Kramer

Brabantlaan 1
Postbus 90151
5200 MC 's-Hertogenbosch
Telefoon (073) 681 28 12
www.brabant.nl

