

*Onderwerp*

Eindconclusie bestuurlijke dialoog diepe plassen

Kern mededeling:

Met deze mededeling komt het college tegemoet aan een toezegging (zie #2890041) om de Staten te informeren over de eindconclusie van de bestuurlijke dialoog over diepe plassen.

Mededeling:

Op 14 februari 2022 heeft het college u geïnformeerd over een bestuurlijke dialoog over diepe plassen waaraan gedeputeerde Smelik deelnam (#2890041). Op het moment van schrijven liep de bestuurlijke dialoog nog. Het college heeft toegezegd u over de eindconclusie van de bestuurlijke dialoog te informeren en komt met deze mededeling aan de toezegging tegemoet.

Op 29 juni 2022 vond de afsluitende bestuurlijke bijeenkomst plaats waaraan gedeputeerde Smelik heeft deelgenomen (#3003479). Voorafgaand aan deze bijeenkomst werd het eindrapport van de bestuurlijke dialoog "Bouwen aan Vertrouwen, herijking diepe-plassen-beleid" met de deelnemers van de dialoog gedeeld (zie #2974766). Dit rapport is ook aan de Tweede Kamer toegezonden met de kamerbrief van 6 juli 2022 over de herijking van het diepe-plassen-beleid (IenW/BSK-2022/154543).

Eén van de thema's van de bestuurlijke dialoog was de governance structuur. Er zijn vier opties genoemd die bij kunnen dragen aan meer regie en handelingsperspectief voor de provincie en of gemeenten (van ingrijpend naar minder ingrijpend):

1. Bevoegd gezag overdragen van de waterbeheerder (Rijkswaterstaat of Waterschap) naar de provincie.
2. De provincie een coördinerende regierol geven.
3. Het opstellen van een convenant of gedragscode waarin publieke en private partners samen afspraken maken over de wijze waarop er met verondiepingsprojecten moet worden omgegaan.
4. Per project instellen van een bestuurlijke stuurgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van verschillende overheidspartijen, die adviseert over de plannen voor verondieping en ook toeziet op de uitvoering hiervan.

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat gaat deze opties samen met de Unie van Waterschappen, het IPO en de VNG verkennen.

Binnen IPO zijn in de BAC MTH van 22 september jl. richtinggevende uitspraken gedaan inzake het standpunt van de provincie over de voorgestelde regiefunctie. Deze zijn:

- dat optie 1 (bevoegd gezag overdragen van waterbeheerder naar provincie) niet als haalbaar wordt beschouwd.
- dat optie 2 (coördinerende regierol provincie) als meest effectief wordt beschouwd, passend bij 'rol in de ruimte', mits de juiste randvoorwaarden worden ingevuld.
- dat optie 3 (convenant/gedragscode publieke en private partners) en 4 (instellen bestuurlijke stuurgroep per project) als (te) vrijblijvend worden beschouwd.

Registratienummer

3014414

Datum

5 oktober 2022

Afdeling/Bureau

SENB

Openbaarheid

Openbaar

Portefeuillehouder

Smelik, C.W.

**Ter kennisname aan PS en
burgerleden**



Het college vertrouwt erop hiermee de Staten voldoende geïnformeerd te hebben over de eindconclusie van de brede bestuurlijke dialoog diepe plassen.

Bijlagen

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de Woo (ja/nee aangeven)
Brede bestuurlijke dialoog over diepe plassen	2890041	Ja
Verslag Wrap-up Diepe Plassen 29 juni 2022	3003479	Ja
20220622-0466985.100-definitief eindrapport Bouwen aan Vertrouwen	2974766	Ja

**Onderwerp****Brede bestuurlijke dialoog over diepe plassen****Kern mededeling:**

Met deze mededeling wil het college u informeren over een brede bestuurlijke dialoog over diepe plassen waar gedeputeerde Smelik in 2021 aan heeft deelgenomen en de wijze waarop het college hierin positie neemt.

Mededeling:

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft, mede naar aanleiding van het rapport van commissie Kuijken "kleine korrels, grote discussie" op 12 mei 2020 aan de kamer toegezegd een beleidsonderzoek diepe plassen uit te voeren. Onderdeel hiervan is een brede bestuurlijke dialoog met zowel overheid als bedrijfsleven. Dit met als doel vanuit een gezamenlijke probleeminventarisatie te komen tot bouwstenen voor toekomstig beleid rekening houdend met de instrumenten die de Omgevingswet gaat bieden.

Ook het college herkent de noodzaak om het beleid rondom toepassen van grond of baggerspecie toekomstbestendig te maken. Te vaak ontstaat er een beeld in de media of bij de politiek dat het beleid niet voldoende bescherming biedt voor het milieu. Dat je iets mag toepassen conform wet- en regelgeving, wil immers nog niet zeggen dat het ook wenselijk is.

Ook bij u leven er terecht vragen over de wenselijkheid van bepaalde toepassingen van grond of baggerspecie. Zo heeft FvD in 2020 vragen gesteld over het toepassen van granuliet in de Markerwadden (#2665493, #2677966) en zijn er recentelijk in december 2021 door JA21, CU en PVV vragen gesteld over het toepassen van industriegrond in de Markerwadden (#2877560, #2876473 en #2876031).

Mede naar aanleiding van uw Statenvragen heeft het college een signaal af gegeven aan de DG van DGWB, [REDACTED] dat wij ons zorgen maken over het landelijke beleid rondom het toepassen van bouwstoffen, grond of baggerspecie. Zodoende heeft Jaap Slootmaker het college van provincie Flevoland uitgenodigd om deel te nemen aan de bestuurlijke dialoog (zie # 2812856). Gedeputeerde Smelik is namens het college ingegaan op de uitnodiging.

De bestuurlijke dialoog bestaat uit drie rondetafelgesprekken die op 28 juni, 1 oktober en 9 december jl. plaatsvonden en een afsluitende bestuurlijke bijeenkomst die in het tweede kwartaal van 2022 georganiseerd gaat worden. De rondetafelgesprekken hebben geleid tot een gezamenlijke probleemanalyse en bouwstenen voor toekomstig beleid onder de Omgevingswet. Voor de inhoud van de rondetafelgesprekken verwijzen wij u naar de verslagen (#2850162, #2919600, #2919601).

Ondanks dat de bestuurlijke dialoog over enkel het verondiepen van diepe plassen ging, heeft gedeputeerde Smelik namens het college standpunten ingebracht die volgens het college in acht genomen moeten worden bij het gehele beleid rondom toepassen van grond of baggerspecie. Het college tracht zodoende bij complexe vraagstukken, zoals deze, een bijdrage te leveren aan het grotere geheel en niet enkel in te zoomen op de vraag die voorligt.

De belangrijkste speerpunten die namens het college zijn ingebracht zijn als volgt:

Registratienummer

2890041

Datum

14 februari 2021

Afdeling/Bureau

SENB

Openbaarheid**Openbaar****Portefeuillehouder****Smelik, C.W.****Ter kennisname aan PS en****burgerleden**

Mededeling

Bladnummer

2

Registratienummer

2890041

- Het bevorderen van een circulaire economie door hergebruik van grond of baggerspecie wordt erkend, maar hierbij mogen economische of commerciële belangen nooit de boven-
toon voeren. Belangen dienen gelijkwaardig gewogen worden en basisrechten zoals ge-
zondheid van omwonenden mogen niet worden geschonden..
- Nut en noodzaak van het verondiepen gaat vooral over de regionale nut en noodzaak (= vraag) om een plas te verondiepen en niet over de nut en noodzaak om grond of bagger-
specie af te zetten.
- Welke grond of baggerspecie geschikt is voor een verondieping van een plas volgt niet en-
kel uit de chemische kwaliteit, maar volgt na een integrale afweging van alle milieueffec-
ten. Vanuit het gewenste einddoel/functie van de verondieping kan worden bepaald aan
welke voorwaarden (chemisch, fysisch, biologisch) de toe te passen grond of baggerspecie
moet voldoen. Dit geldt overigens ook voor het algehele beleid rondom toepassen van
grond of baggerspecie.
- Ook voorwaarden vanuit de omgeving als resultante van een participatieproces, zoals bij-
voorbeeld de herkomst van de grond of baggerspecie, moeten meegewogen kunnen wor-
den in het bepalen welke grond of baggerspecie geschikt is. De gemeenten zouden een
grote rol moeten krijgen in dit participatieproces.
- Het is denkbaar dat de provincie een regisserende rol krijgt bij het vormgeven van een in-
tegrale beoordeling van de milieueffecten, om te voorkomen dat de beoordeling verdeeld
is over meerdere bestuursorganen of is toebedeeld aan bestuursorganen die teven een
belang hebben bij de afzet van grond of baggerspecie.

Tot slot

Binnen IPO-verband lijkt er draagvlak voor een regierol voor de provincie, mits er ook capaciteit en
financiën hiervoor vrijgemaakt kunnen worden. Daarom is er door het college gepleit om de regie-
rol landelijk in beleid vast te leggen.

Na de slotbijeenkomst zal het college de Staten informeren over de eindconclusie van de bestuur-
lijke dialoog.

Bijlagen

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de WOB (ja/nee aangeven)
Uitnodiging en programma ronde 1	2812856	Ja
Verslag bestuurlijke dialoog d.d. 28-06-2021	2850162	Ja
Verslag bestuurlijke ronde 2 def	2919600	Ja
Integraal verslag bestuurlijke ronde 3 verzend	2919601	Ja



Bouwen aan Vertrouwen

Programma bestuurlijke gespreksronde Diepe Plassen

28 juni 2021

Op 28 juni neemt u deel aan de bestuurlijke gespreksronde over diepe plassen in Nederland. Hierbij ontvangt u nadere informatie over het programma.

Aanleiding en doel

Dit jaar zijn wij een beleidsonderzoek gestart naar diepe plassen. Er is breed zorg over het verondiepen van diepe plassen. Terugkerende onderwerpen zijn; is het verondiepen wel nuttig, heeft het ecologische waarde, kunnen wij de import van grond niet stoppen, hoe zit het met de plastics in de baggerspecie, weten wij wel wat er in de diepe plassen verdwijnt, is het niet een afvalstort/verdienmodel, etc.? Inmiddels is een belangrijke stap gezet door met de Omgevingswet een vergunning- en een MER-beoordelingsplicht te introduceren. Echter de zorgen vragen om een verdere heroriëntatie op het diepe plassen beleid. Dit komt ook tot uiting in een aantal moties dat door de Tweede Kamer is aangenomen. Zo heeft de Tweede Kamer verzocht om een bestuurlijke stuurgroep in te stellen en om een voorstel voor meetbare ecologische criteria.

Onderzoek Diepe Plassen

Het onderzoek bestaat uit 2 sporen: het onderzoeken naar de robuustheid van de regelgeving Omgevingswet (inhoudelijk spoor) en het formuleren van bouwstenen voor beleid (bestuurlijk spoor).

Het formuleren van bouwstenen voor beleid vindt plaats in 3 bestuurlijke rondes en een afsluitende bijeenkomst:

- Ronde 1 (28 juni): Beeldvorming en probleemanalyse.
- Ronde 2 (1 oktober): Beschouwing knelpunten/dilemma's vanuit een breder perspectief. Toewerken naar mogelijke oplossingen, bouwstenen voor nieuw beleid.
- Ronde 3 (4 november): Waardering van mogelijke oplossingen/ bouwstenen voor nieuw beleid en in beeld brengen van de consequenties.

- Afsluitende bijeenkomst (9 december): In de afsluitende bijeenkomst worden de resultaten gepresenteerd.

Programma 28 juni

De eerste bestuurlijke ronde is gericht op beeldvorming en probleemanalyse. Het programma is als volgt:

10.00 Welkomstwoord en inleiding door dagvoorzitter [REDACTED], directeur Waterkwaliteit, Ondergrond en Marien, ministerie van I&W

10:25 Eerste gespreksronde: knelpunten/ risico's/ kansen

- Wat vindt u de belangrijkste thema's m.b.t. het diepe plassen beleid in Nederland?
- Wat zijn voor u de belangrijkste knelpunten/ risico's/ kansen?
- Kunt u dat onderbouwen?

11:30 Tweede gespreksronde: Dilemma's/ belangen

- Gezien de knelpunten/ risico's/ kansen, tegen welke dilemma's loopt u aan?
- Welke belangen spelen hierbij een rol?
- Kunt u dat onderbouwen?

12.20 Afsluiting door [REDACTED]

Wij zien ernaar uit om de 28^e met elkaar in gesprek te gaan.

Techniek

Het programma vindt plaats in Microsoft Teams. U heeft hiervoor een uitnodiging ontvangen in uw agenda.

[REDACTED]

Directeur Waterkwaliteit, Ondergrond en Marien, ministerie van I&W

Verslag

'Bestuurlijke dialoog beleidsonderzoek diepe plassen'

28 juni 2021

1 Inleiding

Op 28 juni jl. heeft u samen met andere bestuurders, directeuren en vertegenwoordigers van belangenverenigingen deelgenomen aan de eerste bestuurlijke dialoog in het kader van het beleidsonderzoek diepe plassen. De dialoog stond in het teken van gezamenlijke beeldvorming. Vanuit verschillende invalshoeken hebben we kansen, knelpunten, risico's en dilemma's benoemd die samenhangen met het diepe plassen vraagstuk.

In dit verslag zijn de uitkomsten van de dialoog beschreven en geclusterd naar vijf thema's:

1. Nut en noodzaak van verondiepen.
2. Governance: versterking van de regie in de keten.
3. Markt/ontwikkelaars.
4. Versterking van vergunningverlening, handhaving en toezicht.
5. Normering, toetsing en imago.

De thema's worden als volgt beschreven:

- Samenvatting van de opvattingen die in de gesprekken naar voren zijn gekomen.
- De belangrijkste issues en dilemma's die zijn benoemd.

2 Thema 1: nut en noodzaak van verondiepen

2.1 Samenvatting dialoog

De nut en noodzaak van verondiepen is langs drie perspectieven genoemd: (1) de noodzaak van het winnen van delfstoffen, (2) de noodzaak om grond en bagger te bergen en (3) de ecologische meerwaarde van diepe plassen en verondiepen.

Nut en noodzaak van het winnen van delfstoffen

De noodzaak van het winnen van delfstoffen wordt alom onderkend. De bouwopgave is groot, behoefte aan zand en grind zal onverminderd groot blijven. Delfstoffenwinning lijkt niet omstreden.

Nut en noodzaak om grond en bagger te bergen in diepe plassen

De noodzaak tot het bergen van grond en bagger wordt onderkend. Deze noodzaak volgt uit de grote bouwopgave, de aanleg van infrastructuur en onderhoud van vaarwegen, waterwegen en watergangen. Het omgaan met diepe plassen is daarmee ook een grondstoffenopgave. Er is dus ruimte nodig om deze materiaalstromen toe te passen. Over de voorwaarden waaronder en de wijze waarop deze materiaalstromen in de diepe plassen mogen worden toegepast, zijn kritische kanttekeningen geplaatst.

Daarbij lijken er onvoldoende mogelijkheden om deze (licht verontreinigde) grondstoffen op het land toe te passen. Tegelijkertijd lijkt er bij diepe plassen een situatie te zijn ontstaan, waarin er meer vraag is dan aanbod aan materiaal. Dit creëert een aanzuigende werking vanuit het buitenland en stimuleert bovendien dat materiaalstromen over grote afstanden worden getransporteerd met een grotere 'CO₂ foodprint' tot gevolg.

Nut en noodzaak om te verondiepen vanuit ecologische meerwaarde

Het algemene beeld dat 'verondiepen goed is voor de natuur' wordt ter discussie gesteld. Aanwezigen stellen dat genuanceerder naar de ecologische kwaliteit van diepe plassen moet worden gekeken. Soms levert verondiepen een verbetering op, soms is het diep laten van een plas ecologisch het meest passend. Binnen de PAGW (Programmatische Aanpak Grote Wateren) kan verondiepen één van de maatregelen voor natuurontwikkeling zijn. Bovendien draagt verondieping bij aan het realiseren van de doelstellingen uit de Kader Richtlijn Water (KRW). Benadrukt wordt dat verondiepen lokaal maatwerk is. Het moet op lokaal niveau ecologische meerwaarde leveren en passen binnen de lokale ruimtelijke visies en plannen.

De vraag is groter dan het aanbod

Door het aantal verondiepingsprojecten is de vraag naar grond en bagger groter dan het aanbod. Hierdoor kunnen verondiepingen niet altijd binnen de beoogde realisatietermijn van 10 jaar worden afgerond. Dit leidt onder andere tot verhoogde importvolumes, van buiten de provincie/regio en het buitenland. De vraag is opgeworpen of het niet beter is eerst de lopende verondiepingsprojecten af te ronden alvorens een nieuw project te starten. In dat verband is gevraagd om meer regie/volumebeleid.

Het huidige beleid stimuleert 'marktwerving'.

Door de grote vraag naar materiaal, goedkope transportmogelijkheden en vrij verkeer van goederen in de EU ontstaat er een aanzuigende werking (zie onder andere de groeiende volumes van grondimport, met name uit België). Dit creëert een markt waarin partijen op een goedkope wijze van hun grond af kunnen komen. Zodoende ontstaat voor diverse partijen een interessant verdienmodel. Tegelijkertijd is gesteld dat in het geval het beleid anders wordt ingericht en de mogelijkheden tot verondiepen beperkt ergens wél de rekening terecht komt. Ook de uitvoerende partijen en overheden hebben nu baat bij de huidige 'gunstige tarieven'.

Objectieve ecologische criteria

De perspectieven op de ecologische waarde van een verondieping zijn verschillend. Deelnemers geven aan dat objectieve ecologische criteria ontbreken. Er is behoefte aan een helder en transparant toetsingskader voor ecologie en er zijn veel kennisvragen op dit gebied.

2.2 Belangrijkste issues en dilemma's: 'nut en noodzaak verondiepen'

- Nut en noodzaak en daarmee de meerwaarde van een verondieping kan onvoldoende objectief worden aangetoond door het ontbreken van ecologische criteria. De vraag in dat verband is of een verondieping altijd een meerwaarde heeft voor de ecologie of dat het in bepaalde gevallen beter is een diepe plas niet te verondiepen gezien de huidige ecologische waarde.
- Door het aantal verondiepingsprojecten is de vraag naar grond en baggerspecie groter dan het aanbod met 'import' van buiten de provincie en of het buitenland tot gevolg. De vraag is in hoeverre er dan voldoende zicht is op de kwaliteit van het toe te passen materiaal en of de nadelige gevolgen voor het milieu in brede zin voldoende zijn beschouwd (grotere 'CO₂ footprint').
- De grotere vraag dan het aanbod heeft invloed op de doorlooptijd van de projecten (> 10 jaar). Dit kan ertoe leiden dat het langer duurt voordat het eindbeeld wordt bereikt of dat bij een 'slechte markt' materiaal van ver moet worden gehaald om een plas binnen de termijn te verondiepen.
- Om de vraag- en aanbodzijde beter op elkaar af te stemmen, is gevraagd om een volumebeleid en daarmee meer regie op het aantal verondiepingsprojecten. De vraag/het dilemma is of daarmee niet te veel wordt ingegrepen in de vrije markt.
- De toepassingsmogelijkheden van overtollige, vaak licht verontreinigde grond en baggerspecie op het land zijn beperkt. Daarom worden deze grond en baggerspecie toegepast in diepe plassen, waar wij weinig tot geen zicht meer erop hebben. De vraag is welke consequenties dit heeft voor toekomstige generaties.

3 Thema 2: Governance, versterking van de regie in de keten

3.1 Samenvatting dialoog

Versnippering van taken, rollen en bevoegdheden

Het algemene beeld is dat in de keten van ontgronden en verondiepen de taken, rollen en bevoegdheden sterk zijn versnipperd. Dit gaat ten koste van de regie. Dit maakt het lastig om een traject te overzien, met het daarbij behorende eindbeeld. Verzocht is daarom de regie in de gehele keten te versterken door het verminderen van juridische versnippering en het versterken van handhaving en toezicht. Dit moet ertoe leiden dat wij beter zicht krijgen op 'het grotere geheel'. Dit gaat niet alleen om juridische maatregelen, maar ook om integrale regie en dialoog. Versterking van handhaving en toezicht wordt expliciet en nadrukkelijk genoemd en daarom apart in paragraaf 5 beschreven.

Er zijn twee verschillende ketens: de keten van ontgronden (inclusief reconstructie/herinrichting) en de keten van het verondiepen van een diepe plas. Beiden hebben een eigen juridisch kader met verschillende rollen en bevoegdheden. Aanwezigen stellen dat 'de wereld van de grondstromen een andere wereld is dan die van de delfstoffenwinning.' Maar beide ketens zijn niet los van elkaar te zien.

Dubbele belangen

Er worden – onvermijdelijk - soms 'dubbele belangen' ervaren. Zo hebben Rijkswaterstaat en waterschappen belang bij de afzet van bagger maar zijn zij ook voor verondiepingsprojecten het bevoegd gezag. De Inspectie Leefomgeving en Transport is overigens voor de eigenwerken van Rijkswaterstaat bevoegd voor het toezicht.

Natuurmonumenten/ Staatsbosbeheer hebben tot taak om natuur te ontwikkelen en te beheren. Dit moet ook worden bekostigd. Het verdienmodel van een verondiepingsproject maakt het voor natuurmonumenten/ Staatsbosbeheer mogelijk om de gewenste natuur te ontwikkelen al dan niet in het licht van te realiseren KRW-/natuurdoelen.

Gebrekkig handelingsperspectief gemeenten

Met name gemeenten ervaren weinig handelingsperspectief. Zij geven aan geconfronteerd te worden met grondstromen waarop zij onvoldoende toezicht kunnen uitoefenen. Gemeenten vinden het belangrijk dat er Europese (KRW, N2000) en landelijke regels zijn waaraan iedereen zich dient te houden. Op lokaal niveau moet sturing mogelijk zijn op een verantwoorde toepassing van grondstromen, maatwerk met betrekking tot de inpassing in de lokale omgeving en de ecologische meerwaarde.

Met name gemeenten geven aan dat zij een kennisachterstand hebben op het gebied van bodem en water.

Samenhang tussen afval-, water en bodembeleid

Deelnemers geven aan dat het belangrijk is onderscheid te maken tussen binnendijkse (vrijstromende) en buitendijkse (meestromende) plassen, en tussen oude reeds gereed zijnde plassen en nieuwe nog te realiseren plassen. Deze kunnen elk om een andere aanpak vragen. Daarbij ook onderscheid maken tussen het reguleren van de locatie (daar waar de plas is) en het reguleren van de grondstromen. Dit vraagt om een samenhangend afval-, water- en bodembeleid.

Sommige regelgeving belemmert innovatie

Innovatie kan helpen om problemen op te lossen; bijvoorbeeld door slappe bagger te mengen met zand, waardoor het toepasbaar wordt in bijvoorbeeld dijken. Het mengen van dit soort grondsoorten is onder de huidige wetgeving echter verboden. Deelnemers geven aan dat de huidige regelgeving soms innovatie belemmert.

Verzocht is daarom veel meer in te zetten op het geven van een nieuw leven – door innovatie - aan de materialen die we nu in diepe plassen toepassen? Het beleid/juridisch kader zou zo moeten worden vormgegeven, opdat vernieuwing/innovatie wordt gestimuleerd, waardoor andere hoogwaardige vormen van toepassing mogelijk worden.

3.2 **Belangrijkste issues en dilemma's:** governance, versterking van de regie in de keten

- De bevoegdheden voor het ontgronden en verondiepen zijn versnipperd. Hierdoor ontbreekt centrale regie (één loket). Hiermee is de governance onduidelijk.
- Gemeenten ervaren te weinig handelingsperspectief en zijn daarmee niet in staat voldoende sturing te kunnen geven aan de projecten die binnen de gemeentegrenzen worden uitgevoerd. De impact van een ontgrondings- en verondiepingsproject op de omgeving is namelijk groot. Dit heeft consequenties voor het draagvlak.
- Er wordt onvoldoende toezicht en handhaving ervaren.
- Wanneer een organisatie 'dubbele belangen' dient, draagt dit niet bij het beeld van de 'onafhankelijke toezichthouder'.
- Men ervaart onvoldoende prikkels in het systeem voor innovatie. Daarom worden stoffen op een 'laagwaardige' wijze toegepast in diepe plassen. Moeten we niet veel meer investeren in innovatieve opwerkings- en verwerkingsmethoden, zodat andere toepassingsmogelijkheden rendabel worden en grond en baggerspecie niet in een diepe plas hoeven te worden toegepast?
- Het kader voor diepe plassen moet worden versterkt door een samenhangend afval-, water- en bodembeleid.

4 **Thema 3: markt/ontwikkelaars**

4.1 **Samenvatting dialoog**

Diepe plassen zijn efficiënt voor de toepassing van grond en baggerspecie

Vanuit aannemerij/baggeraars zijn diepe plassen goede locaties voor de toepassing van grond en bagger. Storten op een afvallocatie/slufter is 5 tot 10 keer zo duur als toepassing in een diepe plas.

Streven naar kwaliteit door de sector

De grond- en delfstofwinningsector is ook zelf aan zet. Zij moet kwaliteit leveren en werken op een manier die tot weinig hinder bij de omgeving leidt. Aanbestedingsmechanismen moeten hierbij helpen.

De grondstoffenbranche heeft een gedragscode voor het herinrichten van diepe plassen opgesteld en aangenomen. Daarin werkt zij aan zorgvuldige herinrichting, dat als visitekaartje van een project kan dienen: 'we willen een mooi gebied achterlaten'. De vraag is ook of certificering van grond en bagger kan helpen. In de sector 'lijden de goede uitvoerders onder de kwaden'.

Lange doorlooptijden van projecten

De lange doorlooptijd van projecten speelt een belangrijke rol. Wat doe je als je op het einde van de vergunningstermijn bent en je bent 'nog niet vol'? Je wordt door het bevoegd gezag gevraagd af te ronden, dan ga je versneld op zoek naar toe te passen grond. In deze lange doorlooptijden is niet alles vooraf voorzien.

Verandering van de spelregels

De lange doorlooptijd van projecten leidt soms ook tot 'verandering van de spelregels tijdens de wedstrijd', bijvoorbeeld als normen wijzigen of nieuwe stoffen opduiken. Bijvoorbeeld onduidelijkheid over het toe te passen materiaal en normen/beleid gecombineerd met voorzichtigheid bij bevoegde gezagen, zorgen soms voor een patstelling. Dergelijke onvoorspelbaarheid leiden tot ongewenste ondernemersrisico's. De sector geeft aan gebaad te zijn bij heldere regels die over langere tijd stabiel zijn.

Imago

Het imago van partijen die verondiepen is niet best; er is veel communicatie nodig om dit imago en de nut en noodzaak van verondiepen over het voetlicht te brengen.

PFAS

Veel projecten liggen stil in verband met PFAS en de bijbehorende bestuurlijke en maatschappelijke onrust.

4.2 Belangrijkste issues en dilemma's: markt/ontwikkelaars

- Toepassing van materiaal in diepe plassen wordt door de deelnemende vertegenwoordigers uit de baggersector gezien als een kostenefficiënte methode. Alternatieven zijn waarschijnlijk vele malen duurder. De vraag is welke alternatieven er zijn, wat deze kosten en waar de rekening dan terecht komt.
- Een vaste realisatietermijn – gesteld door het bevoegd gezag - voor het verondiepen van een diepe plas heeft invloed op de vraag en herkomst van toe te passen materiaal. Projecten hebben een lange doorlooptijd en het is dan moeilijk hoe de markt en het aanbod zich ontwikkelen.
- Het hele traject van ontgronden en verondiepen kent een lange doorlooptijd. Daardoor wijzigen de spelregels tussentijds. Dit leidt tot onduidelijkheid en zorgt soms voor een patstelling.
- Imago van het verondiepen is slecht. De goeden lijden daarbij onder de kwaden. Hierdoor lopen beeldvorming en feiten uiteen. Dit doet geen recht aan de goede intenties van de sector in algemene zin.

5 Versterking van vergunningverlening, handhaving en toezicht

5.1 Samenvatting dialoog

Vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn – mede vanwege de in paragraaf 2 genoemde versnippering - complex. Deelnemers geven aan dat het VTH stelselsimpler, transparanter en opener moet worden, met goede verdeling van de rollen. Aspecten die hierbij genoemd zijn:

- Het VTH-stelsel is verdeeld over verschillende bevoegde gezagen. Eén van de deelnemers vroeg zich af of dit systeem geen herijking behoeft. Bovendien stelt een aantal deelnemers: toezicht kan je niet aan de markt overlaten.
- Een aantal bevoegde gezagen geeft aan dat meldingen in het kader van het Besluit bodemkwaliteit geregeld voor een substantieel deel 'niet toereikend' zijn (onvolledige en/of onvoldoende informatie). Dit levert extra werklast voor handhaving en toezicht. Ook zijn er regionale verschillen in de beoordeling van de meldingen door de bevoegde gezagen.
- Een aantal deelnemers geeft aan dat de realisator van de verondieping en de beoordelaar (het bevoegd gezag) soms niet scherp genoeg zijn in hun rolverdeling.
- Doorgaans wordt na verondiepen relatief kort gemonitord op de effecten van de verondieping. Deelnemers geven aan dat deze periode veel langer zou moeten zijn en dat de omwonenden toegang zouden moeten hebben tot deze informatie.
- Het is lang niet altijd duidelijk welk materiaal in een diepe plas wordt toegepast en welke reis de grond en baggerspecie hebben afgelegd. Een goede traceerbaarheid van grond en grondstromen is van belang.
- Belangrijke randvoorwaarde is voldoende kennis en capaciteit voor toezicht en handhaving.

5.2 **Belangrijkste issues en dilemma's: VTH**

- De bevoegdheden zijn in de keten van ontgronden en verondiepen versnipperd en daarmee ook het toezicht en de handhaving. Dit maakt de rollen en verantwoordelijkheden niet overzichtelijk en stelt eisen aan de samenwerking. De vraag is of er voldoende waarborgen zijn voor de uitvoering van de VTH-taken.
- Meldingen in het kader van het Besluit bodemkwaliteit worden geregeld als niet toereikend beoordeeld en ook zijn er vragen over de traceerbaarheid en de kwaliteit van de toe te passen grond en baggerspecie. Dit draagt niet bij aan een positieve beeldvorming.
- Voor het vertrouwen is het van belang dat grond- en baggerstromen en daarmee ook de kwaliteit voldoende traceerbaar zijn.
- Voor adequaat en onafhankelijk toezicht is het van belang dat voldoende capaciteit beschikbaar is, het toezicht onafhankelijk kan plaatsvinden en voldoende kennis beschikbaar is. Belangrijk dat deze randvoorwaarden goed zijn ingevuld.

6 **Normering, toetsing en imago**

6.1 **Samenvatting dialoog**

Behoefte aan helderheid en transparantie

Er is behoefte aan helderheid en transparantie in de ketens, met een heldere normering (milieuhygiënisch, maar ook ecologisch). Deelnemers ervaren het imago van verondiepen als matig en incidenten lijken hierin bepalend.

Milieuhygiënisch kader

Ten aanzien van het milieuhygiënisch kader worden de volgende aspecten genoemd:

- De granuliet-discussie heeft geleerd dat lang niet altijd duidelijk is of iets grond is of een bouwstof is ('men noemt iets grond dat door 17 miljoen Nederlanders geen grond wordt genoemd').
- Er is behoefte aan eenduidige heldere normering.
- De oppervlaktewaterkwaliteit is nog niet op orde en de KRW-opgave gaat zeer waarschijnlijk niet worden gehaald. Daardoor blijft de toekomstige kwaliteit van de onderwaterbodems onzeker.
- Nog steeds worden er 'onbekende stoffen' geloosd. Nieuwe ongenormeerde stoffen ('PFAS achtige situaties') zouden zich kunnen aandienen.
- Er zijn zorgen over de mogelijke beïnvloeding van de grondwaterkwaliteit (vergrijzing) door het verondiepen. Dit geldt ook voor de oppervlaktewaterkwaliteit en de invloed daarvan op het bereiken van de KRW-doelstellingen.
- Er is een sterke behoefte aan een objectief toetsingskader voor natuur-/ecologische waarden.
- Deelnemers geven aan dat we ook de alternatieven voor het toepassen in diepe plassen in beeld moeten hebben en inzicht moeten hebben in de risico's van deze verschillende alternatieven. Daarbij bezien wat de voordelen van het concentreren van verontreinigingen op één locatie zijn, ten opzichte van het verspreid aanwezig zijn van deze verontreinigingen. Dit moet gebaseerd worden op een rationele risicobeschouwing.

Ten aanzien van imago:

- Er is beeldvorming dat verondiepen een verdienenmodel is voor verontreinigde grond. Niet alleen voor de partijen die de verondieping doen (grondeigenaren en exploitanten) maar ook voor de partijen die op die manier relatief voordelig van hun bagger en onvermarktbaar bagger afkomen (dit zijn ook overheidsorganisaties).
- Er is onduidelijkheid over de bekostiging van eventuele (nu nog niet voorzienbare) problemen in de toekomst.
- Men ervaart spanning – zeker in de media en het debat – tussen feiten en fictie.
- De keten is zo complex geworden dat dit participatie en communicatie lastig maakt. Bovendien maakt het beperkte handelingsperspectief van gemeenten actieve betrokkenheid van omwonenden lastig.

- De Grondstoffenbranche geeft aan moeilijk opgewassen te zijn tegen de negatieve berichtgeving in de pers. Ook moeten we ons realiseren dat het materiaal dat we toepassen uiteindelijk van overheden komt, terwijl de bedrijven 'de schuld' krijgen.
- Projecten kunnen ook voor een positiever beeld zorgen. Er zijn verschillende goede voorbeelden. Communicatie hierover kan helpen om het imago te verbeteren.
- Zorg dat je vanaf het begin werkt aan een goed plan, en dit uitdraagt. Dit is lastiger als je werkt aan verondiepen van een reeds bestaande plas.
- De werkwijze van Ruimte voor de Rivier wordt positief benoemd: 'voor de KRW hebben we weer zo'n aanpak nodig'.

6.2 **Belangrijkste issues en dilemma's:** normering, toetsing en imago

- Voor een verondieping is een robuust normenstelsel van belang, voor zowel de kwaliteit van de toe te passen grond en baggerspecie als de beoordeling van de natuur- en ecologische waarde. Zo een kader ontbreekt nu.
- In licht van de KRW en mogelijke beïnvloeding van de grond- en oppervlaktewaterkwaliteit is een samenhangende aanpak noodzakelijk (water- en bodembeleid).
- Voor de beoordeling of verantwoord wordt omgegaan met de 'risico's' moet het 'brede plaatje' worden beschouwd. Hierbij moet ook worden gekeken naar alternatieven en bekeken hoe de vormen van hergebruik van grond en baggerspecie en de risico's zich tot elkaar verhouden. Hierbij kan bijvoorbeeld de voordelen van het concentreren in een diepe plas ten opzichte van het verspreiden aan bod komen.
- De sector kampt met een slecht imago. Beeldvorming en feiten lopen nogal uiteen. Hier ligt een gezamenlijke opgave om het vertrouwen te herstellen. Het gaat hierbij enerzijds om een robuust en helder stelsel van regels en anderzijds goede planvorming en communicatie en participatie met de omgeving.
- Belangrijk om niet zelf opnieuw het 'wiel uit te vinden', maar ook te leren van de goede voorbeelden zoals 'werkwijze van Ruimte voor de Rivier projecten' en succesvolle verondiepingsprojecten.
- Er is spanning tussen de vraag om uniforme toepassingsregels enerzijds en om regionaal maatwerk anderzijds.

Verslag Tweede bestuurlijke dialoog 'beleidsonderzoek diepe plassen' 1 oktober 2021

Op 1 oktober jl. heeft u samen met andere bestuurders, directeuren en vertegenwoordigers van belangenverenigingen deelgenomen aan de tweede bestuurlijke dialoog in het kader van het beleidsonderzoek diepe plassen. De dialoog stond in het teken van verkenning van mogelijke oplossingsrichtingen. De dialoog heeft plaatsgevonden op 1 oktober in Paushuize te Utrecht en stond onder leiding van dagvoorzitter [REDACTED]. Er is gewerkt in twee groepen en twee gespreksrondes. In dit verslag zijn de uitkomsten van beide groepen samengevoegd aan de hand van de volgende thema's:

1. Nut en noodzaak van verondiepen.
2. Governance.
3. Natuur – Ruimtelijke Ordening.
4. Versterken regelgeving.
5. Vergunningverlening, toezicht en handhaving.
6. Rol van de markt.

Uw inbreng is per thema weergegeven en vervolgens is per thema – aan de hand van uw inbreng - een aantal bouwstenen voor het beleid geformuleerd. Deze bouwstenen worden tijdens de derde bestuurlijke ronde verder met u besproken.

Bij de introductie door [REDACTED] heeft gedeputeerde [REDACTED] van de provincie Gelderland aangegeven dat tijdens de eerste bestuurlijke ronde kanttekeningen zijn geplaatst bij de nut en noodzaak van verondiepingsprojecten. Deze kanttekeningen zijn onder punt 1 van dit verslag verwerkt.

1. Nut en noodzaak van verondiepen

- De nut en noodzaak van het winnen van zand en grind (ontgronden) staat niet ter discussie. De algemene opvatting is dat het zand en grind nodig zijn voor o.a. de woningbouw, utiliteitsbouw, infrastructuur, etc.
- Het grootschalig verondiepen van plassen waarbij grond, baggerspecie en reststromen vanuit heel Nederland en het buitenland kunnen worden toegepast staat wel ter discussie.
- Aangegeven is dat op de schaal van een regio/ provincie het verondiepen een functie kan hebben in het kader van bijvoorbeeld uit te voeren baggerwerkzaamheden en/of KRW-projecten in de uitwaarden.
- Door een aantal partijen is opgemerkt dat het verondiepen voornamelijk een regionale opgave zou moeten zijn. Per geval zou moeten worden bekeken of

uit oogpunt van natuur, ecologie, recreatie of breder de algemene leefomgevingskwaliteit een verondieping meerwaarde heeft. Dit vraagt om een integrale afweging. Hierbij moet ook worden betrokken het aanbod aan regionale grond en baggerspecie. De beschikbaarheid van het materiaal bepaald mede of een project daadwerkelijk kan worden gerealiseerd.

- Wanneer het toepassen van grond en baggerspecie in diepe plassen wordt beperkt, dan moeten ook voldoende alternatieven voorhanden zijn. De markt is ook gebaad bij voldoende leveringszekerheid.
- Het proces van verondiepen volgt op een ontgronding. Belangrijk om de aanleiding van een verondieping mede op grond hiervan te beschouwen (reconstructie).
- Hoewel er over een aantal projecten discussie is, zijn er ook de nodige projecten die worden gewaardeerd en waarvan het nut van de verondieping zich heeft bewezen. In dat verband zijn als goede voorbeelden genoemd de Grensmaasprojecten.
- De ontwikkeling van een gebied (ruimtelijke ordening) zou leidend moeten zijn en de verondieping een onderdeel hiervan.
- De termijn van 10 jaar waarbinnen een diepe plas moet worden verondiept speelt een belangrijke rol bij het importeren van grond en baggerspecie en/of aanvoer van buiten de regio. Bedrijven worden door deze termijn, bij een verminderd aanbod uit de regio, namelijk gedwongen om materiaal van elders te halen.
- Er kan er een mismatch zijn in vraag en aanbod? Dan kan door bijvoorbeeld een onvoorzien beperkt aanbod vanuit een regio (door vertraging van andere projecten) of onverwachtse ontwikkelen zoals met pFAS. Flexibiliteit is dan nodig om de projecten binnen de gewenste termijn te kunnen afronden.

Mogelijk bouwstenen voor beleid

Bouwsteen 1: De basis voor een goede besluitvorming moet worden gevormd door een integrale afweging waar stakeholders bij zijn betrokken. Belangrijke uitgangspunten hierbij zijn de beoordeling van de natuurwaarden, de ruimtelijke- en ecologische kwaliteit en de regionale aanbod van grond en baggerspecie. Lokaal maatwerk is ook een belangrijk aandachtspunt.

Bouwsteen 2: Onderzoek de mogelijkheid om volumebeleid te ontwikkelen zodat vraag en aanbod beter met elkaar in balans zijn.

Argumentatie:

Ad.1.

De nut en noodzaak van een verondieping zou lokaal en integraal moeten worden afgewogen. De verondieping zou daarbij moeten bijdragen aan lokale en regionale ontwikkelingen en het daarmee samenhangende aanbod aan

grond en baggerspecie. Dit om te voorkomen dat te veel vraag ontstaat met een sterk aanzuigende werking op buitenlandse grond en baggerspecie.

Ad.2.

Omdat diepe plassen binnen redelijke termijn (bijv. 10 jaar) moeten zijn verondiept, zou de vraag en het aanbod beter – landelijk en/of regionaal – op elkaar moeten zijn afgestemd. Dit zou ook kunnen inhouden dat er meer regie nodig is. Bij te veel vraag (te veel verondiepingen tegelijkertijd) wordt grond en baggerspecie over grote afstanden, en zelfs uit het buitenland, aangevoerd. Onbalans in vraag en aanbod kan tot gevolg hebben dat initiatieven te lang duren. Met veel import kan de indruk ontstaan dat het verdienmodel een belangrijke drijfveer is voor het verondiepen.

2. Governance

- Verschillende bestuurslagen zijn verantwoordelijk (bevoegd gezag) voor een deel van het proces van het winnen van zand en grind en het verondiepen. Zo is de gemeente verantwoordelijk voor de goede ruimtelijke ordening, de provincie voor de ontgrondingenvergunningen, de waterbeheerder voor het verondiepen, etc.
- Zowel de provincie als de gemeente hebben aangegeven behoefte te hebben aan meer handelingsperspectief. Daarnaast worden de regels als complex ervaren en zijn de bevoegdheden versnipperd. De vraag doet zich daarbij voor: welk bevoegd gezag is 'in de lead'? Nu wordt dit als onduidelijk ervaren; opgemerkt is dat er nu te veel instanties bij het proces zijn betrokken. Door de provincie is voorgesteld om voor het proces van ontgronden en verondiepen de regie neer te leggen bij de provincie. De gemeente vraagt daarbij om betrokkenheid. Hierbij is ook aangegeven dat dit beter past omdat de waterbeheerders in sommige gevallen 'dubbele petten' op hebben; enerzijds als bevoegd gezag, anderzijds als partij die belang heeft bij de toepassing van materiaal (beheertaak).
- Deelnemers willen meer regie op de keten en één aanspreekpunt. De provincie zou hiervoor een belangrijke rol kunnen spelen. Dit kan door de provincie een coördinerende rol te geven of bevoegdheden te wijzigen. Dit zou dan in de plaats kunnen komen of aanvullend kunnen zijn op de aanbeveling van de heer Kuijken om per verondieping een bestuurlijke stuurgroep in te stellen.
- De rijks coördinatieregeling is als mogelijkheid genoemd om de provincie een regierol te geven. Met deze regeling kunnen projecten sneller worden uitgevoerd door het stroomlijnen van complexe meervoudige regelgeving. In dat verband is ook het projectbesluit (conform Omgevingswet) genoemd.
- Het winnen van zand- en grind en het vervolgens verondiepen van een diepe plas wordt ervaren als een grote en langdurige ingreep in het landschap. Dit heeft invloed op de gemeente en haar inwoners. De gemeente en haar inwoners voelen zich vaak door de plannen voor een ontgroning/ verondieping

overvallen. Mede door het beperkte handelingsperspectief van een gemeente draagt deze situatie niet bij aan het vertrouwen tussen gemeenten/provincies en het rijk.

- Om het grootschalig grondverzet binnen de gemeente te reguleren heeft de gemeente West Maas en Waal het grootschalig grondverzet - waaronder het verondiepen van een diepe plas - onder een paraplubestemmingsplan gebracht. In het kader van de beoordeling van een voorgenomen ontwikkeling hanteert de gemeente het 'nee, tenzij' principe. Hierbij toetst de gemeente aan een aantal vastgestelde toetsingscriteria. Hiermee heeft de gemeente enig handelingsperspectief.
- Aangegeven is dat de vraag 'wat willen wij met een diep plas' en bijvoorbeeld het omliggende gebied zou in de hele afweging meer aandacht moeten krijgen, inclusief de participatie/ dialoog met de omgeving. Op dit moment lijkt het aanbod van grond en bagger een belangrijke drijfveer te zijn van een beoogde verondieping. Beide aspecten moeten in het besluitvormingsproces evenwaardig worden beoordeeld.
- Het proces van ontgronden en verondiepen kent vaak een lange doorlooptijd, soms wel 20 tot 25 jaar. Het komt dan ook voor dat de regels tussentijds worden gewijzigd. Dit leidt tot onduidelijkheid bij zowel de initiatiefnemersnemers als andere belanghebbenden (zoals omwonenden).
- Met de vergunning onder de Omgevingswet voor het verondiepen van diepe plassen zal de voorbereidings- en besluitvormingsprocedure worden verzwaard. Dit stelt hogere eisen aan de voorbereiding. Hiermee zullen naar verwachting de 'gelukszoekers in de branche' worden ontmoedigd.
- Met een vergunningprocedure zal het voorbereidings- en besluitvormingsproces meer tijd vragen. Om in te kunnen spelen op vraag en aanbod kan het vanuit de markt wenselijk zijn om een vergunningsprocedure te versnellen.

Bouwstenen voor beleid

Bouwsteen 3: Overwogen kan worden om de provincie verantwoordelijk te maken voor de regie op het proces van ontgronden en verondiepen.

Bouwsteen 4: Bekijk de mogelijkheden om de gemeente een belangrijke rol te laten vervullen in het participatieproces. In dat verband is genoemd de participatieverordening in het kader van de Omgevingswet.

Argumentatie:

Ad.1.

De provincie en de gemeente ondervinden weinig handelingsperspectief. Daarnaast wordt de regelgeving als complex ervaren en zijn de bevoegdheden versnipperd. Door de regie neer te leggen bij de provincie kunnen de regionale belangen in het besluitvormingsproces naar verwachting beter worden meegewogen en zal de versnippering van de bevoegdheden verminderen.

Daarmee wordt de kans ook kleiner geacht dat door een bestuursorgaan (waterbeheerder) meerdere belangen worden gediend.

Ad.2.

Daarnaast kan worden beken of de gemeente een (regie)rol kan spelen in het participatieproces. Om zo de bewoners nog meer en beter te betrekken bij het planvormingsproces.

3. Natuur – Ruimtelijke ordening

- In het kader van een verondiepingsproject en de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied zijn de natuur- en ecologische waarde belangrijke aspecten die in het ruimtelijke besluitvormingsproces moeten worden meegewogen.
- Om deze thema's een goede plek te geven in het hele besluitvormingsproces wordt het belangrijk gevonden dat in het kader van de voorbereiding van een initiatief een integraal plan wordt opgesteld, met een robuuste (wetenschappelijke) onderbouwing.
- Dit plan zou moeten worden getoetst aan een objectief ecologisch toetsingskader. Het plan zou daarvoor een duidelijke beschrijving moeten bevatten van de te realiseren eindsituatie en de daarmee te realiseren nieuwe ecologisch waarde.
- Wanneer een diepe plas is gelegen in een Natura 2000-gebied of een Natura 2000-netwerk moet ook rekening worden gehouden met de richtlijnen en criteria voor deze gebieden.
- Voor voldoende draagvlak en vertrouwen is het nodig dat belanghebbenden – waaronder omwonenden – de mogelijkheid hebben om te participeren in het planvormingsproces.

Bouwstenen voor beleid

De bouwstenen 1 en 3 geven al voor een groot deel invulling aan de versterking van het thema Natuur – Ruimtelijke ordening. Daar kan de volgende bouwsteen aan worden toegevoegd:

Bouwsteen 5: Overweeg de ontwikkeling van een objectief toetsingskader voor de beoordeling van de ecologische kwaliteit.

Argumentatie

Ontwikkeling van natuur en/of nieuwe ecologische waarde kan een reden zijn van een voorgenomen verondieping. Daarover heeft de heer Kuijken in zijn rapport al aangegeven dat ecologie evenwaardig (met het verdienmodel) moet worden beoordeeld. Ook de Tweede Kamer vraagt in een motie naar meetbare ecologische criteria.

4. Versterken regelgeving

- Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet (medio 2022) wordt de huidige meldingsplicht vervangen door een vergunning- en een mer-beoordelingsplicht. Hiermee wordt de regelgeving versterkt. Dit komt tegemoet aan de vraag om meer grip en sturingsmogelijkheden.
- De geschiktheid van een materiaal wordt in het kader van het Besluit bodemkwaliteit gebaseerd op de beoordeling van de chemische kwaliteit. Aangegeven is dat dit niet wil zeggen dat een materiaal voor elke functie of beoogde ontwikkeling geschikt is. Daarvoor zou je ook moeten kijken naar de fysische- en biologische kwaliteit van een materiaal en hoe deze kwaliteiten zich verhouden tot de beoogde ontwikkeling van een gebied.
- In het kader van de kwaliteitsborging in het bodembeheer (Kwalibo) wordt gewerkt met een publiek- en privaatstelsel. Dit stelsel roept vragen op over wie waarvoor verantwoordelijk is. Aangegeven is dat dit niet bijdraagt aan het vertrouwen in het stelsel. In dat verband is de rol van de certificerende instelling genoemd. Om dit moment loopt er een verbetertraject voor het kwalibo-stelsel.
- Er zijn zorgen geuit over hoe een gebied zich na een verondieping ontwikkelt; 'ontwikkelen de beoogde natuur- en of ecologische waarden zich wel in de gewenste richting?' Een nazorgverplichting in een vergunning zou mogelijk deze zorg kunnen wegnemen.
- Voor het vergroten van het vertrouwen is aangegeven dat de kwaliteit van het materiaal dat in diepe plassen wordt toegepast ook daadwerkelijk aan alle eisen voldoet en de kwaliteit ook in voldoende mate kan worden geverifieerd (toezicht). De monitoring van die kwaliteit en de traceerbaarheid van een materiaalstroom is in dat verband genoemd als aandachtspunt.

Bouwstenen voor beleid

Bouwsteen 6: Overweeg de ontwikkeling van een methode waarlangs het toe te passen materiaal niet alleen wordt getoetst aan de chemische kwaliteit, maar ook wordt bekeken of het materiaal en de structuur (fysisch en biologisch) past bij het beoogde gebruik of (natuur)ontwikkeling van het gebied.

Bouwsteen 7: Versterking van de kwaliteitsborging in het bodembeheer (hiervoor loopt op dit moment een verbetertraject).

Argumentatie:

Door partijen is aangegeven dat niet alleen de chemische kwaliteit maar ook de aard van het toe passen materiaal zou moeten passen bij de beoogde

ontwikkeling van een gebied en of natuurdoelen. Zo zal een moeraslandschap aan de bodem andere eisen stellen dan bijvoorbeeld schraal grasland.

5. Vergunningverlening, toezicht en handhaving

- De vergunning- en mer-beoordelingsplicht onder de Omgevingswet wordt gezien als een verbetering.
- Wel is opgemerkt dat het hele proces van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) transparant moet zijn voor elke betrokken partij.
- Verder is de suggestie gedaan – voor de intensivering van het toezicht – om per m³ toe te passen materiaal een toeslag te heffen.
- Er is verzocht om voldoende waarborgen binnen het VTH-stelsel om het proces van verondiepen op een goede manier te laten verlopen.
- Aangegeven is dat maatwerk hierbij een rol zou kunnen spelen. In dat verband is als voorbeeld genoemd het vormgeven van lokaal maatwerk met een Omgevingsverordening en of Omgevingsplan.
- Er is discussie gevoerd over de vraag of naast het voldoen aan de norm ook de herkomst van toe te passen materiaal van belang is. Hierover lopen de meningen uiteen.
- Er is aandacht gevraagd voor een intensivering van het toezicht en de handhaving. Het belang van het optreden bij excessen is genoemd. Daarnaast is gevraagd om meer fysiek publiek toezicht, naast administratief toezicht. Ook is verzocht om hiermee de zichtbaarheid te vergroten. Dit kan een positieve invloed hebben op de naleving.
- In het kader van het toezicht is ook aangegeven dat er grip moet zijn op de hele keten, vanaf het moment dat een partij zich ontdoet van een materiaal tot toepassing in een diepe plassen. Samenwerking in de keten tussen de handhavingpartners en voldoende regie kan hier op een goede manier aan bijdragen.
- Tenslotte is in het kader van de bevoegdheidsverdeling aandacht gevraagd voor de 'dubbele pet' die een waterbeheerder op kan hebben. Immers een waterbeheerder is onder de Omgevingswet verantwoordelijk voor de vergunningverlening en tegelijkertijd heeft een waterbeheerder belang bij voldoende afzetmogelijkheden voor baggerspecie (beheertaak).

Bouwstenen voor beleid

Bouwsteen 8: Onderzoek of onder de Omgevingswet (vergunningplicht) - aan de voorkant (voor verondiepen) - eisen kunnen worden gesteld aan het toe te passen materiaal en de herkomst.

Bouwsteen 9: Bekijk de mogelijkheden om de traceerbaarheid van de toe te passen grond en baggerspecie (kwaliteit) te verbeteren.

Bouwsteen 10: Onderzoek of de naleving kan worden verbeterd, door voldoende zichtbaarheid en betere samenwerking tussen handhavingspartners (handhavingsstrategie).

Bouwsteen 11: Bekijk de mogelijkheden om de kennis onder de toezichthouders te verbeteren en voldoende capaciteit vrij te maken voor het toezicht op de verondiepingsprojecten.

Argumentatie:

Voor het vertrouwen lijkt het van belang dat sprake is voldoende toezicht (intensivering) en betere samenwerking tussen handhavingspartners. Dit kan een positieve invloed hebben op de zichtbaarheid van de toezichthouders en de naleving door de bedrijven.

6. Rol van de markt

- Bij een beperkt aanbod aan materiaal en de realisatietermijn van (veelal 10 jaar) kan er druk ontstaan om projecten versneld af te ronden. Hierdoor kan het nodig zijn om materiaal over grote afstanden aan te voeren (bijv. het buitenland). Dit kan leiden tot vragen over de kwaliteit van het materiaal en de traceerbaarheid.
- Cascade heeft zelf een gedragscode opgesteld voor het verondiepen van een diepe plas (deze is als bijlage bij dit verslag toegevoegd). Met de gedragscode geeft Cascade voor haar leden invulling aan de algemene zorgplicht. Cascade vindt het van belang dat haar leden met de gedragscode op een goede en verantwoorde wijze invulling aan verondiepsprojecten. De gedragscode is een belangrijk initiatief en kan bijdragen aan het herstel van het vertrouwen.

Bouwstenen voor beleid

Bouwsteen 12: Zowel aan de kant van de overheid als het bedrijfsleven is er een verantwoordelijkheid om de randvoorwaarden voor verondieping op een goede manier vorm te geven. Om de kwaliteit van de projecten te verbeteren en het vertrouwen te herstellen heeft Cascade voor haar leden een gedragscode ontwikkeld. Bekijk of voor deze gedragscode een breed draagvlak kan worden georganiseerd.

Bouwsteen 13: De innovatiekracht van de markt kan bijdragen aan verbetering van het proces van ontgronden en verondiepen. Onderzoek of er in de regelgeving ruimte is of introduceer incentives om deze innovatiekracht te vergroten.

Argumentatie:

Verbeteringen in het proces van ontgronden en verondiepen zijn niet alleen gebaat bij meer regels en scherper toezicht. Belangrijk is dat publieke en private instanties samenwerken aan ontwikkeling en versterking van het vertrouwen. Daarbij is het van belang dat de sector zelf kaders stelt voor een verantwoord proces van verondiepen, Cascade heeft dit voor haar leden gedaan met een gedragscode. Daarnaast is innovatie – en de daarvoor noodzakelijke randvoorwaarden – van belang.

Derde bestuurlijke dialoog 'beleidsonderzoek diepe plassen'

9 december 2021

Verslag

Versie 01, 27 januari 2022

Definitief

Op 9 december jl. heeft u samen met andere bestuurders, directeuren en vertegenwoordigers van belangenverenigingen deelgenomen aan de derde bestuurlijke dialoog in het kader van het beleidsonderzoek verondieping diepe plassen. De dialoog stond in het teken van verdiepen en toetsen van bouwstenen met het oog op herijking van het beleid voor de verondieping. De dialoog heeft plaatsgevonden op 9 december 2021 – digitaal via Teams. De bijeenkomst stond onder leiding van dagvoorzitter [REDACTED]. Er is gewerkt in drie groepen en twee gespreksrondes. Per gespreksronde is in elke groep één thema met bouwstenen besproken, totaal zes thema's. De resultaten per thema zijn plenair gepresenteerd, besproken en aangescherpt. De basis voor de dialoog vormde de notitie 'Toelichting, thema's en bouwstenen, d.d. 9 december 2021', die als bijlage aan alle deelnemers vooraf is verzonden.

Dit verslag beschrijft de resultaten van deze dialoog, aan de hand van de inleiding en de zes besproken thema's:

1. Nut en noodzaak van verondiepen.
2. Governance/regie.
3. Natuur – Ruimtelijke Ordening.
4. Regelgeving.
5. Vergunningverlening, toezicht en handhaving.
6. Rol van de markt.

Inleiding

Het samenhangend overzicht en analyseresultaten bestuurlijke dialoog rondes 1 en 2 zijn gepresenteerd. Naar aanleiding van deze presentatie zijn door individuele deelnemers de volgende opmerkingen gemaakt:

- De gedragscode grondstoffenwinning is van brancheorganisatie Cascade. Deze vertegenwoordigt de bouwgrondstoffensector, en niet 'de hele markt'. De gedragscode is bedoeld voor het proces van winnen en vervolgens herinrichten/ reconstructie.
- In het thema 'Governance' wordt de centrale landelijke regie gemist.
- De overheid is ook onderdeel van 'de markt', vanwege haar verantwoordelijkheid voor de opdrachten en de voorwaarden waaronder werken plaatsvinden. Men vraagt aandacht voor de rol van de overheid als opdrachtgever.
- Verder is aandacht gevraagd voor de keten als geheel. De overheid moet eerder een rol nemen in de keten, en daarmee ook technieken bij het ontgraven en leveren van grondpartijen stimuleren.
Dus niet alleen op het moment van toepassen van grond/bagger, maar ook op het moment van ontgraven daarvan en de mogelijkheden die er dan zijn voor kwaliteitsverbetering (gebruik van een zeef/ bodemvreemd materiaal).
- Geef aandacht aan de namen die aan de kwaliteitsklassen voor grond zijn toegekend. Als voorbeeld werd genoemd de term klasse 'industriegrond'. Daar zouden we een andere naam voor moeten zoeken. De huidige benaming wekt verkeerde associaties.
- De strakke realisatietermijn – veelal 10 jaar – heeft ook een grote invloed op de import. Wanneer die termijn zou worden opgerekt en daarmee sprake zou zijn van wat meer

flexibiliteit, dan kan dit een gunstig effect hebben op het 'vraagstuk van de import van grond/bagger'.

- De instrumenten onder de Omgevingswet zijn nog 'theoretische instrumenten'. Het kost tijd om visies, plannen en verordeningen aan te passen. Dit is dus niet 'een snelle knop' waar je aan kan draaien. Het gebruiken ervan is ingewikkeld en complex. Daarom kan ook ondersteuning wenselijk zijn, bijvoorbeeld het IPO en de VNG.
- In het verslag van ronde 2 zijn goede voorbeelden genoemd. De Markerwadden wordt hierbij genoemd. Bij dit project is echter discussie ontstaan over het toepassen van een (beperkte) hoeveelheid granuliet, en daarom minder passend als 'goed voorbeeld'.
- Tijdens een vorige bijeenkomst is ook het 'projectbesluit' als mogelijk te gebruiken instrument voor regie genoemd. Verzocht is om hier aandacht aan te besteden.

Thema nut en noodzaak

Door deelnemers aangegeven punten

- Er is (tot voor kort) nut en noodzaak gesignaleerd aan zowel de vraag- als aanbodkant van grond. Verder zijn er nieuwe opgaven die van invloed kunnen zijn op de nut en noodzaak van het verondiepen: bijvoorbeeld warmte/koude opslag of locatie voor zonnepanelen. Nut en noodzaak verandert dan ook in de tijd.
- Het verdienmodel voor de markt zit niet in de verondieping, maar in winning van zand en grind.
- Het is de vraag voor welke functie(s) wij de diepe plassen willen bestemmen.
- Het afzetkanaal voor baggerspecie blijft heel belangrijk. Maar wel onder de voorwaarde dat de kwaliteit van grond en water worden geborgd.
- Het is belangrijk dat we goed blijven kijken naar de kwaliteit van het materiaal. Daarbij moeten we niet alleen kijken naar chemische samenstelling van het toe te passen materiaal, maar ook naar biologische en fysische samenstelling van het materiaal.
- We moeten omdenken: niet alleen kijken naar wat niet kan, maar ook onderzoeken wat de kansen zijn van en voor verondieping, en voor hergebruik (bijvoorbeeld het bewerken van bagger waardoor nieuwe toepassingen ontstaan).
- Het belang van duidelijke doeleisen is benadrukt en verzocht is om het 'hoe' over te laten aan de markt.
- De integrale basis voor het afwegen van verondiepen en daarmee het vaststellen van de nut en noodzaak wordt als goede bouwsteen gezien.
- Ten aanzien van het volumebeleid is het volgende opgemerkt:
 - o Zijn er intelligente andere toepassingen voor grondstromen? Zorg voor vernieuwing, dan hoef je minder grond toe te passen in diepe plassen.
 - o Goed kijken naar de randvoorwaarden die voor dit volumebeleid gaan gelden, inclusief Europese regelgeving.
 - o Richt het volumebeleid zo in dat de CO₂-uitstoot - bij ontgraven, transport en toepassen – wordt meegewogen en verminderd.
 - o De herkomst van grondstromen moeten duidelijk zijn.
 - o Het volumebeleid moet ook helpen om misbruik van de regels in Nederland te voorkomen.
 - o Bij vraag en aanbod op landelijk niveau:
 - Is er straks nog voldoende grond? Zijn we nog zelfvoorzienend?
 - Welke grondvraag heeft de BV Nederland op termijn? Hier ligt een rol voor de landelijke overheid. Zijn we in staat om vraag en aanbod op langere termijn op elkaar af te stemmen?
 - Beschouw daarbij ook de vraag 'wat we kwijt moeten'.
 - o De wens tot volumebeleid is door een aantal deelnemers benadrukt. De invulling daarvan dient nog uitgewerkt te worden en kent nog diverse uitwerkingsvragen.

Beoogde bouwstenen

Uit de bestuurlijke dialoog volgen de volgende bouwstenen:

- De basis voor een goede besluitvorming moet worden gevormd door een integrale afweging waar stakeholders bij zijn betrokken. Belangrijke uitgangspunten hierbij zijn de beoordeling van de natuurwaarden, de ruimtelijke- en ecologische kwaliteit en het regionale aanbod van grond en baggerspecie. Lokaal maatwerk is een belangrijk aandachtspunt.
- Onderzoek de mogelijkheid om volumebeleid te ontwikkelen zodat vraag en aanbod beter met elkaar in balans zijn.

Thema governance

Door deelnemers aangegeven punten

- Een aantal deelnemers heeft de wens herbevestigd om de provincie meer handelingsperspectief te geven door het laten vervullen van een regisseursrol.
- Hoe en in welke vorm vraagt om nadere uitwerking en afwegen.
- Hierbij moet ook voldoende aandacht zijn voor de benodigde kennis en capaciteit.
- Daarnaast heeft een aantal deelnemers aangegeven dat de gemeente een belangrijke rol kan vervullen bij de participatie van belanghebbenden. Het is overigens niet de intentie om de gemeente(raad) een besluitvormende rol te laten vervullen.
- Het Rijk zou vanuit haar systeemverantwoordelijkheid aandacht kunnen besteden aan; gelijk speelveld, normering, wet- en regelgeving, inzicht in grondstromen, volumebeleid, etc.
- Daarbij misschien ook een landelijke lijst opstellen met kansrijke, wenselijke locaties voor verondieping.
- Let bij de bouwstenen ook op of deze mogelijk botsen met Europese regelgeving, bijvoorbeeld de 'Europese Verordening Overbrengen Afvalstoffen' (EVOA) en 'Kaderrichtlijn Water' (KRW).
- Hebben we wel voldoende zicht in vraag en aanbod? En misschien moeten we de aanpak rigoureus omdraaien en eerst afschalen: eerst bezien waar grond vrijkomt, dan pas locaties daarbij zoeken en daar vervolgens regie opzetten.
- De vraag om regie en afstemming op vraag en aanbod, en daarin interveniëren, is primair een politieke vraag. In welke mate willen we interveniëren in deze markt? Als dat helder is, kan volumebeleid worden vormgegeven.
- Over het volumebeleid hebben een aantal deelnemers verder aangegeven dat het onderdeel zou moeten zijn van de governance. De invulling daarvan dient nog uitgewerkt te worden en kent nog diverse vragen.
- Leidraad is bouwen aan vertrouwen: op het einde toetsen of we daarvoor nu een stap hebben gezet?
- Voorkeur is uitgesproken voor het toepassen van gebiedseigen materiaal in een diepe plas. Volumebeleid op lokaal/regionale schaal kan dit ondersteunen?
- Afhankelijk van de rol die de provincie krijgt als regisseur, kan een provincie een rol spelen bij het creëren van overzicht of de ontwikkeling van een strategie. Uitgesproken is door een aantal deelnemers dat het bevoegd gezag alsdan bij de waterbeheerder zou moeten blijven.

Beoogde bouwstenen

Uit de bestuurlijke dialoog volgen de volgende bouwstenen:

- Overwogen kan worden om de provincie verantwoordelijk te maken voor de regie op het proces van ontgronden en verondiepen.
- Bekijk de mogelijkheden om de gemeente een belangrijke rol te laten vervullen in het participatieproces. In dat verband is genoemd de participatieverordening in het kader van de Omgevingswet.

Om de regie op de keten te versterken zijn onder meer de volgende opties denkbaar (van ingrijpend naar minder ingrijpend):

- Bevoegd gezag overdragen van de waterbeheerder (Rijkswaterstaat of Waterschap) naar de provincie.
- De provincie een coördinerende regierol geven.
- Het opstellen van een convenant of gedragscode waarin publieke en private partners samen afspraken maken over de wijze waarop er met verondiepingsprojecten moet worden omgegaan.
- Per project instellen van een bestuurlijke stuurgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van verschillende overheidspartijen, die adviseert over de plannen voor verondieping en tevens toeziet op de uitvoering hiervan.

Thema natuur-ruimtelijke ordening

Door deelnemers aangegeven punten

- De kwaliteit van het toe te passen materiaal is van groot belang.
- Soms kan verondieping vanuit natuurwaarde zeker een functie hebben. Het gaat daarbij om een combinatie van het materiaal en de toepassing vanuit een breder ecologisch perspectief. Een afwegingskader kan daarbij behulpzaam zijn
- De Natuurbeschermingswet is goed toetsingskader
- STOWA heeft meetlat opgesteld dat goed als kader gebruikt kan worden; er ligt wellicht meer op de plank dan we ons beseffen.
- Er is zijn veel kaders op het gebied van natuur/ecologie. Maar hoe geef je deze juridische status?
- Is de natuur die we ontwikkelen klimaatbestendig? Zijn we hier niet te veel op een traditionele wijze mee bezig?
- Op zand- en grindwinning is landelijke regie nodig om te voorkomen dat we over een aantal jaren onvoldoende bouwstoffen hebben.
- Als we zelfvoorzienend willen worden, moeten we de alternatieven en de consequenties daarvan ook goed afwegen.
- Er moet een landelijke strategie zijn, een regionale regie en BG bij de waterbeheerders.
- Deelnemers geven aan dat zij de integrale afweging als basis voor de planvorming passend vinden, evenals de regiefunctie van de provincie (zie ook bij 'governance').
- Er wordt aandacht gevraagd voor de rol en noodzaak tot bouwgrondstoffenwinning.
- De noodzaak tot een objectief ecologisch toetsingskader wordt ondersteund, waarbij aansluiting kan/moet worden gezocht bij bestaande kaders en wetgeving.

Beoogde bouwstenen

Uit de bestuurlijke dialoog volgen de volgende bouwstenen:

- De basis voor een goede besluitvorming moet worden gevormd door een integrale afweging waar alle stakeholders bij zijn betrokken. Belangrijke uitgangspunten hierbij zijn de beoordeling van de natuurwaarden, de ruimtelijke- en ecologische kwaliteit en het regionale aanbod van grond en baggerspecie. Lokaal maatwerk zou daarbij voorop moeten staan.
- Overwogen kan worden om de provincie verantwoordelijk te maken voor de regie op het proces van ontgronden en verondiepen.
- Overweeg de ontwikkeling van een objectief toetsingskader voor de beoordeling van de ecologische kwaliteit.

Thema versterking regelgeving

Door deelnemers aangegeven punten

- Deelnemers geven aan dat de huidige regelgeving versnipperd is, complex en moeilijk te interpreteren.
- De Omgevingswet biedt meer mogelijkheden. Kennisontwikkeling is op dit vlak nodig, inclusief de noodzakelijke ondersteuning.
- Bij de voorbereiding van een project moet er meer aandacht komen voor de voorbereidende werkzaamheden. Een integrale afweging is per project nodig, waarbij er voldoende aandacht is voor een brede belangenafweging.
- De natuurontwikkeling zou binnen die afweging een leidend principe moeten zijn.
- Het zou vooral een regionale afweging moeten zijn met in hoofdzaak toepassing van gebiedseigen materiaal.
- De provincie stelt in dat verband voor om te komen tot één alles omvattende Omgevingswetvergunning. Dit is wellicht een ingewikkelde discussie, maar draagt wel aan een heldere besluitvorming. De provincie stelt voor om de provincie hiervoor het bevoegd gezag te maken.
- Ook is gevraagd om de mogelijkheden van het projectbesluit of de coördinatieregeling verder te onderzoeken.
- Verder zijn de deelnemers van mening dat met de regelgeving de import moet worden beperkt. Het verdienmodel staat nu te veel voorop. Ook de opdrachtgever kan invloed uitoefenen op de herkomst van het toe te passen materiaal.
- Daarnaast is gevraagd om de normstelling af te stemmen op de KRW-doelen.
- Ook is gevraagd om de kwaliteit van het toe te passen materiaal te koppelen aan de functie van een plas (bijv. recreatie) of de beoogde ontwikkeling van een gebied (bijv. natuur).
- De suggestie is gedaan om op het certificaat naast de kwaliteit ook aan te geven voor welke toepassing een materiaal geschikt is.
- Deelnemers stellen voor de toetsing van de kwaliteit van het toe te passen materiaal te verbreden naar meer dan alleen de milieuhygiënische aspecten, zoals ecologie, herkomst, functie, toepassing, e.d.
- In lijn met het gestelde onder 'governance' hebben deelnemers de wens om de regiefunctie bij de provincie neer te leggen. Daarin is het een optie om bevoegdheid en vergunningen te bundelen, en/of gebruik te maken van de coördinatieregeling en/of projectbesluit. Ook kan daarbij gekeken worden naar de complexiteit van de regelgeving.
- De benodigde versterking van de kwaliteitsborging in het bodembeheer wordt door de deelnemers ondersteund.

Beoogde bouwstenen

Uit de bestuurlijke dialoog volgen de volgende bouwstenen:

- Overweeg de ontwikkeling van een methode waarlangs het toe te passen materiaal niet alleen wordt getoetst aan de chemische kwaliteit, maar ook wordt bekeken of het materiaal en de structuur (fysisch en biologisch) past bij het beoogde gebruik of (natuur)ontwikkeling van het gebied.
- Versterking van de kwaliteitsborging in het bodembeheer (hiervoor loopt op dit moment een verbetertraject).

Thema Vergunningverlening, toezicht en handhaving

Door deelnemers aangegeven punten

- De bouwstenen voor het VTH worden ondersteund. In verband met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is hier nog wel onderzoek naar nodig.
- Door deelnemers is aangegeven dat er toezicht op de hele keten moet zijn. De overheid moet ook zicht hebben op de locaties waar de grond en baggerspecie vrijkomt en ook de kwaliteit daarvan.
- De handhavingpartners kunnen samen met de branche kijken naar de grootste risico's in de keten en daarop het toezicht intensiveren.
- Binnen het beheergebied van een waterschap komt het verondiepen van een plas veelal zeer weinig voor. Voor de beoordeling van een vergunningaanvraag of melding is specifieke kennis nodig. Om dit goed te doen moet voldoende kennis en capaciteit beschikbaar zijn. Dit is moeilijk op te bouwen. Daarom lijkt het een goed idee om kennis te bundelen, door bijvoorbeeld gebruik te maken van een flexibele poel. Dit kan ook door deze taak onder te brengen bij een Omgevingsdienst. Suggestie is gedaan om het bij één Omgevingsdienst onder te brengen.
- Daarnaast is het belangrijk om kennis en ontwikkelingen te delen tussen de handhavingpartners.
- Op dit moment is er geen maatlat voor de beoordeling van een lozingsactiviteit. Deze zou moeten worden ontwikkeld.
- Ook is verzocht om een op de KRW afgestemd toetsingskader.
- Verder is er behoefte aan één alles omvattende regisseur.
- Voor het toezicht is voldoende financiële dekking nodig. Ook als het toezicht wordt geïntensiveerd. De waterschapsheffing en de leges voor de vergunningen zijn voldoende dekkend voor het VTH.
- Voor kwalitatief goed toezicht is ook voldoende informatie noodzakelijk. Daarom is voorgesteld om een centraal informatiepunt te ontwikkelen (bij DSO) voor de registratie van de grondstromen. Dit in verband met de traceerbaarheid en het toezicht op de grondstromen. Voor het toezicht en de beoordeling van de kwaliteit is o.a. informatie over de herkomst van belang.
- Grondstromen kunnen ook digitaal worden gevolgd. Ter overweging om zo een systeem voor grondstromen te ontwikkelen.
- De definitie voor bodemvreemd materiaal wordt als onduidelijk ervaren (met name het begrip 'sporadisch').
- Verder is aandacht gevraagd voor de kosten, immers als de kwaliteitscriteria worden aangescherpt dan zal dit de bedrijven kostenverhogend werken.
- Ook is aandacht gevraagd voor de kant van de opdrachtgever. In veel gevallen is de overheid de opdrachtgever. Ook de opdrachtgever kan eisen stellen aan het toe te passen materiaal, kwaliteit, etc.
- Bijzondere aandacht is gevraagd voor de import van grondstromen. Hiervoor is samenwerking tussen de lidstaten noodzakelijk.
- In het kader van het toezicht zijn alle partijen (en samenwerking) van belang, onder het motto 'deel wat je doet en hoor wat er gebeurt'.
- Voor de bedrijven is het van belang dat er bij nieuwe regelgeving voldoende overgangsrecht is en de bedrijven zich op de nieuwe regelgeving kunnen voorbereiden.
- Verder is ook nog aangegeven dat de sector zelf het imago kan verbeteren door goede voorbeelden uit te dragen.
- Tenslotte is aandacht gevraagd voor de kennis en informatiepositie van Bodem+. Bodem+ heeft al veel inzicht in grondstromen. Weet iedereen dat wel?
- Bij besluiten over wel of niet verondiepen ook kijken naar de (milieu)impact van alternatieven om de grond elders toe te passen.

- Mobiele traceerbaarheid van grondstromen – ‘in the cloud’ en voor iedereen zichtbaar – toepassen.
- Deelnemers stellen de volgende aanvullingen voor:
 - Expliciete aandacht voor het ontwikkelen en delen van de benodigde kennis in de gehele VTH-keten.
 - Een helder en afgestemd toetsingskader (link met eerdere bouwstenen), inclusief afstemming KRW en kader voor toetsen van lozingen.
 - Voldoende middelen voor het realiseren van de bouwstenen.
 - Voldoende aandacht voor het inzicht en traceerbaarheid van grondstromen, met gebruikmaking van nieuwe technologieën daarvoor.

Beoogde bouwstenen

Uit de bestuurlijke dialoog volgen de volgende bouwstenen:

- Onderzoek of onder de Omgevingswet (vergunningplicht) - aan de voorkant (voor verondiepen) - eisen kunnen worden gesteld aan het toe te passen materiaal en de herkomst.
- Bekijk de mogelijkheden om de traceerbaarheid van de toe te passen grond en baggerspecie (kwaliteit) te verbeteren.
- Onderzoek of de naleving kan worden verbeterd, door voldoende zichtbaarheid en betere samenwerking tussen handhavingspartners (handhavingsstrategie).
- Bekijk de mogelijkheden om de kennis onder de toezichthouders te verbeteren en voldoende capaciteit vrij te maken voor het toezicht op de verondiepingsprojecten.

Rol van de markt

Door deelnemers aangegeven punten

- Wat is de prikkel in de keten die moet worden weggenomen?
- Noodzaak tot heldere regels, zelfregulatie en beter aanbesteden - samen vormgegeven door overheid en markt
- Er lijkt nog geen eenduidig beeld of gedragscode, certificering, beoordelingsrichtlijn, keurmerk, e.d. wenselijk is.
- Het gaat vooral om de interactie tussen ON en OG. Waar en hoever in de keten wil de overheid ingrijpen – eisen stellen. Dat maakt uit. Nu is de toetsing ‘end of pipe’
- End of pipe of eerder? En strenger aan het begin - dit werkt wel kostenverhogend. Past ook bij ontwikkeling in de bouw - steeds nauwkeuriger en circulair materiaal gebruik.
- Bodemvreemd materiaal en communicatie zijn de belangrijkste oorzaken.
- Werken aan imago, door participatie, communicatie, voorbeeldprojecten, klankbordgroep, transparantie.
- Innovatie ontstaat alleen als je het perspectief verbreed. Breder kijken in de keten en in het gebied.
- Dit vraagt ook ander aanbestedingsbeleid, minder op laagste kosten. Daarbij moeten overheid en markt samen optrekken om dit goed vorm te geven.
- Let ook op overgangsrecht voor lopende projecten.
- Bij een aantal deelnemers lijkt er geen behoefte te zijn aan een ketenbrede gedragscode.
- Deelnemers stellen dat het benutten van de kracht van de markt en het realiseren van de beleidsdoelstelling om een versterkt samenspel tussen overheid en markt vraagt, met daarbij aandacht voor aangepast aanbestedingsbeleid, brede blik om innovaties mogelijk te maken (zowel in het gebied als in de keten), werken aan imago en beeldvorming en overgangsrecht voor lopende projecten.

Beoogde bouwstenen

Uit de bestuurlijke dialoog volgen de volgende bouwstenen:

- Zowel aan de kant van de overheid als het bedrijfsleven is er een verantwoordelijkheid om de randvoorwaarden voor verondieping op een goede manier vorm te geven. Om de kwaliteit van de projecten te verbeteren en het vertrouwen te herstellen heeft Cascade voor haar leden een gedragscode ontwikkeld. Bekijk of voor deze gedragscode een breed draagvlak kan worden georganiseerd.
- De innovatiekracht van de markt kan bijdragen aan verbetering van het proces van ontgronden en verondiepen. Onderzoek of er in de regelgeving ruimte is of introduceer incentives om deze innovatiekracht te vergroten.

Slot

Gestelde vraag bij het slot van de bijeenkomst:

- Hebben we zicht op de beïnvloeding van het grondwater bij verondiepen en normoverschrijding daarbij? En wat is daar toelaatbaar? Zit dat ook in handelingskader pFAS?

Beleidsonderzoek Verondieping Diepe Plassen

Wrap-Up Bijeenkomst, 29 juni 2022

Aanwezigen

[redacted] – Grondbank GMG
[redacted] – K3
[redacted] – Natuurmonumenten
[redacted] – Natuurmonumenten
[redacted] – IPO
Cora Smelik – gedeputeerde Flevoland, IPO, mede namens [redacted], provincie Gelderland
[redacted] – Unie van Waterschappen, mede namens [redacted] en [redacted]
[redacted] – Vereniging van Waterbouwers
[redacted] – wethouder gemeente Culemborg
[redacted] – wethouder gemeente West Maas en Waal
[redacted] – Min IenW
[redacted] – Min IenW
[redacted] – Min IenW
[redacted] – Min IenW
[redacted] – Bouwend Nederland (later aanwezig)
[redacted] – Ingense Waarden
[redacted] – Antea Group
[redacted] – Antea Group

Introductie door [redacted]

- Staatssecretaris kon op het laatste moment helaas niet.
- Positief over een traject van twee jaar samenwerken met een mooi resultaat. Een proces waarin transparant en afgewogen belangen én zorgen op tafel zijn gelegd.
- Goed ook dat de zand- en grindwinning op zichzelf niet ter discussie staat.
- Belangrijk is de integrale afweging, waarvoor de instrumenten er nu zijn.
- Aandacht is nodig voor alternatieve toepassingen van grond en bagger als diepe plassen onvoldoende soelaas bieden.
- Mooi dat er gedragen bouwstenen zijn, maar 'bouwstenen zijn nog geen gebouw'. We moeten nu concreet beleid maken en aan de slag gaan, met dezelfde samenwerking en betrokkenheid.
- Rapport gaat als bijlage bij een Kamerbrief voor het zomerreces naar de Tweede Kamer.
- Specifieke aandacht is nodig voor de inwoners, deze zijn nu nog niet betrokken. Dit wordt na de zomer opgepakt.
- Dank aan iedereen, en een uitnodiging om in het vervolg allen mee te blijven doen.

Reacties van de aanwezige partijen

Natuurmonumenten

- Bij winning van zand en grind wordt nu verondiepen direct in de inrichting en afwerking meegenomen. Er zullen dan ook geen/nauwelijks nieuwe diepe plassen gerealiseerd worden.
- Positief over het werken aan draagvlak. Daarbij is meer aandacht voor controle en toezicht nodig. Het onvoldoende zijn, of ontbreken daarvan, is funest voor lokaal draagvlak. Transparantie is daarin cruciaal.

- De inzichten uit Natuurrapport van OMD zijn genuanceerd en gaan zorgen dat er kwaliteit aan de plassen wordt toegevoegd.
- Mooie voorbeelden zijn er genoeg.

Gemeente West Maas en Waal:

- Positief over proces, en wil graag meedenken in het vervolg.
- Er is niet altijd genoeg grond beschikbaar; daarom moet er te veel gezocht worden naar materiaal.
- We moeten er ook voor durven kiezen om niet te verondiepen indien onvoldoende materiaal beschikbaar is.
- Op sommige plekken heeft verondiepen zeker meerwaarde.

Provincie Flevoland/IPO

- Complimenten voor rapport en proces.
- Hoe gaan we nu van de bouwstenen naar concreet beleid ('het gebouw').
- Hoe gaan we samen met de gemeenten de regierol invullen. Dit gaat niet vanzelf en heeft vooral co-creatie nodig.
- Het is belangrijk dat het Rijk daarbij haar rol blijft pakken op het gebied van de stelselwijziging.
- We moeten de discussie transparant maken. Dilemma's rond circulariteit oplossen en duidelijke, expliciete, keuzes maken.

Vereniging van Waterbouwers

- We moeten wel ergens naartoe met onze baggerspecie.
- Blij met de bouwsteen inzake 'innovatie'. Belangrijk is dat we met elkaar investeren in circulair grondgebruik; nu verdwijnt er te veel materiaal in de sluffer.
- Wij denken graag mee over mogelijke oplossingen.

Ingense Waarden

- Ontgrondingsvergunning vereist multi-functionele inrichting. Daarbij ook eens nadenken over alternatieve inrichtingen.

Unie van Waterschappen

- Herkenning en bevestiging van het belang van een integraal proces.
- Grote zorg blijft de KRW: het moet passen bij de KRW én het toepassen van grond en bagger mogelijk blijven maken. Hier moeten we goed naar kijken: voorbeeld van Handelingskader pFAS dat niet op KRW paste, is een signaal.
- Waterschappen werken vanuit twee belangen (goed onderhoud en schoon water) die soms spanning met elkaar opleveren. Waterschappen moeten hierin transparant zijn, dat is soms moeilijk en valt niet altijd goed uit te leggen.

Gemeente Culemborg:

- Complimenten voor rapport en doorlopen proces.
- Belangrijk is wat nu de vervolgstappen zijn.
- Gemeente wil betrokken blijven en gesprek blijven voeren.
- Transparantie is daarbij cruciaal, ook tegen 'wilde verhalen'.

Bouwend Nederland

- Dank voor rapport en proces.

Uit de aansluitende discussie

- Jammer dat er altijd alleen natuur moet zijn/ worden toegevoegd. Dit kan nu breder worden gezien – multifunctionaliteit kan gerealiseerd worden. Ruimtelijke inpasbaarheid is wenselijk, en dat is breder dan alleen natuur.
- Schakel nooit de 'lokale partijen' uit, diepe plassen zijn meer dan een verdienmodel.
- Diverse partijen bevestigen het belang van een integraal, breed, open en transparant proces. 'Dat moet de basis zijn'.
- Het aansluiten bij de KRW is op dit moment bij Ministerie IenW onder handen, ook juridisch.
- Toepassen baggerspecie in specifieke toepassingen is nu moeilijk en soms lastig uit te leggen.
- Waterschappen en Rijkswaterstaat moeten transparant zijn over hun verschillende belangen en daar ook verantwoordelijkheid voor nemen.
- Het is belangrijk ook de circulaire economie te stimuleren. Daarin is ook de discussie over reststromen belangrijk.
- De duur van de projecten is cruciaal. Duur en uitloop zijn 'ramp voor draagvlak'. Overweeg 'contracten voor levering van materiaal'. Dit kan op gespannen voet staan met marktwerking.
- Zorg dat tijdens de rit de spelregels niet veranderen.
- Voorbeeld m.e.r.-procedure waarin 'betrokken overheden de draad kwijt zijn'. Optreden als 'één allesomvattende overheid' is belangrijk, dus ook in dit dossier.

Vervolgstappen

- Ministerie gaat aan de slag met het plan voor het vervolg. Daarbij is het van belang dit goed in te passen aan alle andere ontwikkelingen, maar weer niet te breed om slagvaardig te kunnen blijven.
- Ministerie is bezig met plan van aanpak voor betrekken van inwoners.

Afsluiting

- De rode draad is transparantie en uitlegbaarheid. Dat is dan ook de toetssteen voor het vervolg.
- Rapport gaat met Kamerbrief naar Tweede Kamer. Alle betrokkenen worden daarover vooraf geïnformeerd. Iedereen ontvangt ook de brief.



Bouwen aan Vertrouwen

Herijking Diepe Plassen-beleid

projectnummer 0466985.100
definitief
22 juni 2022

Bouwen aan Vertrouwen

Herijking Diepe Plassen-beleid

projectnummer 0466985.100

definitief 01 revisie 01
22 juni 2022

Auteurs

[Redacted]

Opdrachtgever

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag

Gecontroleerd:

[Redacted]

datum
22 juni 2022

beschrijving
definitief

vrijgave

[Redacted]

Inhoudsopgave

Blz.

1	Introductie	1
1.1	Diepe plassen en ‘verondieping’	1
1.2	Aanleiding en onderzoekopdracht	1
1.3	Onderzoeksaanpak	2
1.4	Leeswijzer	2
2	Huidige situatie	3
2.1	Inleiding	3
2.2	Beeld van de omvang	3
2.3	Wettelijk kader en huidig beleid	4
2.4	Proces van ontgronding en verondieping	5
2.5	Stakeholders en relevante wet- en regelgeving	7
2.6	Studies en onderzoeken	7
2.6.1	Onderzoek naar objectieve ecologische criteria (2018-2022)	7
2.6.2	Rapport Kijken ‘Kleine korrels, grote discussie’ (2020)	7
2.6.3	Kwalibo-stelsel	8
3	Onderzoeksresultaten en bouwstenen voor beleid	9
3.1	Inleiding	9
3.2	Nut en noodzaak van verondiepen	9
3.2.1	Standpunten en dilemma’s	9
3.2.2	Bouwstenen voor beleid	10
3.3	Governance – regie op de keten	10
3.3.1	Standpunten en dilemma’s	10
3.3.2	Bouwstenen voor beleid	11
3.4	Natuur	11
3.4.1	Standpunten en dilemma’s	11
3.4.2	Bouwstenen voor beleid	12
3.5	Wet- en regelgeving	12
3.5.1	Standpunten en dilemma’s	12
3.5.2	Bouwstenen voor beleid	13
3.6	Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH)	13
3.6.1	Standpunten en dilemma’s	13
3.6.2	Bouwstenen voor beleid	14
3.7	Rol van de markt	15
3.7.1	Standpunten en dilemma’s	15
3.7.2	Bouwstenen voor beleid	15

4	Handelingsperspectief onder de Omgevingswet	16
4.1	Introductie	16
4.2	Betekenis van de Omgevingswet voor Verondieping	16
4.3	Handelingsperspectief overheden onder de Omgevingswet	16
4.4	Kansen en risico's van de Omgevingswet voor verondiepen	17
5	Samenvatting en reflectie	19
5.1	Samenvatting	19
5.2	Reflectie	20

Bijlage 1 Overzicht van betrokkenen bij het onderzoek

Bijlage 2 Impact van de Omgevingswet

Bijlage 3 Bronnen

1 Introductie

1.1 Diepe plassen en ‘verondieping’

Diepe plassen ontstaan veelal na het winnen van zand en grind. Deze primaire bouwgrondstoffen worden onder andere gebruikt voor woningbouw en de aanleg van infrastructuur. Na het winnen van zand en grind kunnen diepe plassen worden verondiept voor een herinrichting, natuurontwikkeling of de wijziging van de gebruiksfunctie van een diepe plas, zoals recreatie. Voor het verondiepen wordt vaak gebruik gemaakt van licht verontreinigde grond en baggerspecie. Hiervoor vormt het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) het wettelijk kader.

De grond en baggerspecie die in de diepe plassen worden toegepast, komen voor een belangrijk deel uit Nederland. Denk daarbij aan baggerspecie die vrijkomt bij het baggeren van onze watergangen voor het veilig en vlot bevaarbaar houden van onze rivieren of de grond en baggerspecie, die is vrijgekomen bij de ruimte-voor-de-rivier-projecten (hoogwaterveiligheids-projecten). Ook wordt grond uit het buitenland toegepast. Dit is toegestaan mits het toe te passen materiaal voldoet aan de wettelijke kwaliteitseisen.

De afgelopen jaren is er onrust geweest rondom het verondiepen van diepe plassen. Er waren onder andere zorgen over de import van materiaal uit het buitenland, plastics die in het materiaal werden gevonden, de kwaliteit van het materiaal en de ecologische meerwaarde van een verondieping. Daarom is in 2018 het wettelijk kader geëvalueerd en zijn inmiddels de eisen voor plastics aangescherpt (november 2018). Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet (verwacht op 1 januari 2023) zal een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit en m.e.r.-beoordelingsplicht voor een verondieping worden geïntroduceerd.

1.2 Aanleiding en onderzoeksopdracht

In 2020 was sprake van hernieuwde politieke en maatschappelijke aandacht voor het verondiepen van plassen. Hierbij stond een verondiepingsproject in de gemeente West Maas en Waal centraal. Dit leidde tot discussie over het verondiepen van diepe plassen en de nut en noodzaak daarvan. Deze terugkerende discussie was voor de staatssecretaris in mei 2020 aanleiding om het voorliggende onderzoek toe te zeggen aan de Tweede Kamer.

De onderzoeksopdracht omvatte twee onderdelen:

1. Het uitvoeren van een ‘botsproef’¹ om vast te stellen of de Omgevingswet voldoende waarborgen biedt voor het verantwoord verondiepen van diepe plassen, waarbij wordt uitgegaan van de huidige inzichten/het huidige beleid.
2. Het voeren van een brede bestuurlijke dialoog met als doel bouwstenen te ontwikkelen voor het toekomstige diepe-plassen-beleid in samenhang met vraagstukken rondom circulariteit, natuurontwikkeling, hoogwaterveiligheid, winning van zand en grind voor bouwopgaves et cetera.

¹ Een botsproef betekent in dit verband dat mogelijke risico’s van verondieping worden getoetst aan de toekomstige regels onder de Omgevingswet op basis waarvan kan worden vastgesteld of de Omgevingswet robuust genoeg is voor een verantwoorde praktijk van verondiepen in Nederland.

1.3 Onderzoeksaanpak

Het diepe-plassen-vraagstuk is veelomvattend en complex. Daarom is voor het onderzoek gekozen voor een zorgvuldige en brede aanpak langs twee sporen, te weten: het bestuurlijk spoor en het inhoudelijk spoor (botsproef).

Bestuurlijk spoor

Het doel van de bestuurlijke dialoog was een gezamenlijke denkrichting te ontwikkelen voor het toekomstige diepe-plassen-beleid. Hiervoor zijn in 2021 drie bestuurlijke rondetafelgesprekken georganiseerd. Ter oriëntatie op de invulling van de rondetafelgesprekken zijn voorafgaand verkennende gesprekken gevoerd met een aantal bestuurders. De opzet was in een open dialoog alle opvattingen en standpunten met elkaar te delen en te bediscussiëren. De rondetafelgesprekken waren breed opgezet door alle belanghebbenden te betrekken die direct of indirect zijn betrokken bij het proces van ontgronden en/of verondiepen van diepe plassen (zie voor de deelnemende organisaties bijlage 1a). Tijdens de gesprekken zijn de belangrijkste knelpunten/issues, standpunten, dilemma's en de mogelijke bouwstenen voor het toekomstige diepe-plassen-beleid in beeld gebracht.

Inhoudelijk spoor (botsproef)

Het inhoudelijke spoor (botsproef) had tot doel vast te stellen of de Omgevingswet voldoende waarborgen biedt voor het verantwoord verondiepen van diepe plassen. Aan het inhoudelijke spoor hebben experts deelgenomen van verschillende organisaties (zie bijlage 1b).

Om het vraagstuk goed in kaart te brengen zijn de volgende stappen doorlopen:

1. Verkennende analyse door middel van een bureaustudie (zie bijlage 3 voor geraadpleegde bronnen);
2. Negen gesprekken met experts;
3. Twee verdiepende bijeenkomsten met experts waarin met behulp van een zogeheten 'versnellingskamer' geanalyseerd is welke risico's kunnen optreden onder de Omgevingswet en hoe deze risico's zo goed mogelijk gemitigeerd kunnen worden. De versnellingskamer is een methode om online met groepen te komen tot een gestructureerde besluitvorming over complexe vraagstukken.

Verbinding van beide sporen

Uiteraard is sprake van een correlatie tussen het bestuurlijke spoor en de botsproef omdat de thema's elkaar soms overlappen. Waar de informatie uit beide sporen elkaar versterkt heeft, worden deze ook als gemeenschappelijk resultaat gepresenteerd.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt eerst de huidige situatie omtrent diepe plassen beschreven. In hoofdstuk 3 worden de onderzoeksresultaten gepresenteerd. De opbrengsten van het bestuurlijke spoor worden daarin beschreven, waarbij een onderscheid wordt gemaakt in standpunten en dilemma's en de benoemde bouwstenen voor beleid. In hoofdstuk 4 wordt specifiek ingegaan op het gebruik van het Omgevingswet-instrumentarium, het resultaat van de botsproef. Hoofdstuk 5 sluit af met een samenvatting en reflectie van de onderzoekers.

De onderzoekers hebben met veel plezier gewerkt aan dit onderzoek. Ondanks de belemmeringen op het gebied van persoonlijk contact in verband met de COVID-crisis, heeft er een kritische en constructieve dialoog plaatsgevonden, die heeft geresulteerd in een aantal belangrijke opvattingen en bouwstenen. Wij danken iedereen die een bijdrage heeft geleverd aan dit onderzoek.

2 Huidige situatie

2.1 Inleiding

Het diepe-plassen-vraagstuk is complex en veelomvattend. Het kent vele stakeholders en belangen en op de diverse fasen van het proces is uiteenlopende wet- en regelgeving van toepassing. Alvorens in hoofdstuk 3 en 4 de onderzoeksresultaten te presenteren, wordt het vraagstuk in dit hoofdstuk nader in kaart gebracht. Allereerst wordt een beeld geschetst over de omvang. Vervolgens wordt ingegaan op het proces van ontgroning en verondieping. Daarna komen de diverse stakeholders en de relevante wet- en regelgeving aan de orde.

2.2 Beeld van de omvang

Wat zijn diepe plassen?

Nederland kent minimaal 500 diepe plassen², deels buitendijks en deels binnendijks. Deze diepe plassen zijn vaak ontstaan door de winning van klei, zand en grind voor de aanleg van infrastructurele werken en/of onze bouwopgaves. Een deel van deze diepe plassen wordt - in het kader van een herinrichting al dan niet in combinatie met een gebiedsontwikkeling – verondiept met licht verontreinigde grond en baggerspecie. De verondieping heeft vaak als oogmerk om – naast de toepassing van de elders vrijgekomen grond en bagger - de natuur, de stabiliteit (steile taluds) van de oevers of de gebruiksfunctie van een diepe plas (bijvoorbeeld recreatie) te verbeteren.

Diepe plassen in perspectief

In figuur 1 zijn 42 diepe plassen weergegeven die momenteel worden verondiept. Het kaartje laat zien dat relatief veel diepe plassen liggen in de provincies Gelderland, Overijssel, Friesland, Limburg en Noord-Brabant. De geografische spreiding wordt voor een belangrijk deel bepaald door de ligging van de grote rivieren en locaties waar vervolgens klei, zand en grind worden gewonnen.

Omdat de diepe plassen zijn ontstaan na het winnen van zand en grind, is de diepte van de plassen (tot wel 40 meter) en het oppervlak relatief groot. De opvulcapaciteit kan daarmee variëren van enkele tienduizenden tot miljoenen kubieke meters. De realisatietermijn voor een verondieping bedraagt circa 10 jaar. In combinatie met het ontgronden is deze duur langer. Grote hoeveelheden grond en baggerspecie zijn nodig om de diepe plassen tot het gewenste niveau te kunnen vullen. Uit een onderzoek uit 2018³ volgt dat de hoeveelheid toegepaste grond en baggerspecie van 2012 t/m 2017 – met als bestemming diepe plassen - is verdubbeld tot ruim 8 miljoen m³. De import van grond en baggerspecie laat in diezelfde periode een sterke toename zien. Voor 2018 is ingeschat dat ongeveer 20% van de grond en baggerspecie - die in Nederland wordt hergebruikt - een diepe plas als bestemming heeft. Hoewel op dit moment geen actuele cijfers beschikbaar zijn, kan uit de gegevens wel worden afgeleid dat de diepe plassen een belangrijke bestemming zijn voor vrijkomende grond en baggerspecie en een duidelijke rol spelen bij het beheer en grondverzet in Nederland. De toename van de import lijkt het gevolg van het aantal initiatieven tot verondieping in relatie tot de beschikbaarheid van (regionaal) materiaal om een diepe plas binnen een termijn van 10 jaar te verondiepen. Door het afronden van het Programma Ruimte voor de Rivier (medio 2015) is de hoeveelheid beschikbare vrijkomende grond in het riviergebied afgenomen⁴.

² Bron: Handreiking voor de herinrichting van diepe plassen.

³ Rapportage “Toepassing grond en baggerspecie diepe plassen” H2H Advies, 2 november 2018.

⁴ Rapportage “Toepassing grond en baggerspecie diepe plassen” H2H Advies, 2 november 2018



Figuur 1: een overzicht van de locaties waar diepe plassen verondiept (gaan) worden

2.3 Wettelijk kader en huidig beleid

Besluit bodemkwaliteit

Het Besluit Bodemkwaliteit, verder te noemen Bbk, van 2008 biedt de mogelijkheid om - met inachtneming van de algemene regels - diepe plassen te herinrichten door verondieping. In 2008 zijn deze algemene regels in de plaats gekomen van een vergunningplicht. Hierdoor werd het eenvoudiger om een initiatief tot verondiepen te starten. Dit leidde in het begin tot onrust en was aanleiding om de commissie Verheijen in te stellen. In 2010 resulteerde dit traject in een circulaire en een handreiking voor de herinrichting van diepe plassen. Het Bbk is niet het enige wettelijk kader. Bij de herinrichting van een diepe plas moet ook nog rekening worden gehouden met andere kaders, zoals de Waterwet, het bestemmingsplan, de Ontgrondingenwet, et cetera.

Huidig beleid

Diepe plassen ontstaan veelal door het winnen van bouwgrondstoffen (zand, grind en klei) waardoor een nieuw oppervlaktewater ontstaat. Voor een gebruiksfunctie en/of een herinrichting na een ontgroning kan het gewenst zijn een diepe plas te verondiepen. Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van licht verontreinigde grond en baggerspecie die aan de eisen van het Bbk voldoen. Dit anticipeert op twee knelpunten, te weten:

1. voor de herinrichting van diepe plassen hoeven geen primaire grondstoffen te worden gebruikt;
2. goed herbruikbare grond en baggerspecie krijgen een nuttige bestemming.

Het beleid biedt daarmee de mogelijkheid een gewenste (gebieds)ontwikkeling op een efficiënte wijze te realiseren met herbruikbare grond en baggerspecie.

Ten tijde van de ontwikkeling van het Bbk werd een samenhang voorzien met opgaves in het kader van:

- de hoogwaterbescherming;
- de ontwikkeling van natuurwaarden;
- het realiseren van de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water;
- het baggeren van onze rivieren om deze vlot en veilig te kunnen blijven bevaren.

De uitvoeringspraktijk van de afgelopen 10 jaar heeft laten zien dat met het beleidskader⁵ invulling is gegeven aan regionale opgaves en maatregelen. Hierbij kan worden gedacht aan de hoogwaterveiligheidsprojecten en het baggeren van de rivieren. Tegelijkertijd is door het beleid het aantal initiatieven tot verondieping toegenomen. Dit heeft gevolgen gehad voor de vraag en het aanbod, met onder meer import van grond en baggerspecie tot gevolg. Dit laatste was bij de ontwikkeling van het beleid niet voorzien.

In 2017 en 2018 was er discussie over de nut en noodzaak en de mate van verondiepen, de betrokkenheid van belanghebbenden en de controle op de kwaliteit van geïmporteerde grond en baggerspecie. Eind 2018 was dit aanleiding om de regels voor plastics in grond en baggerspecie aan te scherpen. De discussie heeft er verder in geresulteerd dat met de inwerkingtreding van de Omgevingswet een vergunningplicht en tevens een m.e.r.-beoordelingsplicht wordt geïntroduceerd. De omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit zorgt ervoor dat belanghebbenden worden betrokken en inspraak hebben voorafgaand aan een initiatief. Met de m.e.r. beoordelingsplicht kan breed worden beoordeeld of er aanzienlijke milieugevolgen kunnen optreden. Met de m.e.r. beoordelingsplicht kunnen bij de beoordeling ook andere effecten worden beoordeeld dan de gevolgen voor het watersysteem (zoals effecten voor geluid, lucht, et cetera).

2.4 Proces van ontgroning en verondieping

Twee ketens

Het verondiepen van diepe plassen gebeurt via twee elkaar beïnvloedende ketens van activiteiten, te weten de realisatie van de diepe plas ('de ontgroning') en het opvullen daarvan ('de verondieping'). Daarbij zijn er voor de verondieping twee mogelijke situaties:

1. De verondieping vindt als losstaand initiatief in een reeds bestaande diepe plas plaats. De ontgroning daarvan is in een apart planproces tot stand gekomen;
2. De verondieping en ontgroning vinden gekoppeld in één planproces plaats. Nadat de ontgroning is gestart wordt op een bepaald moment gestart met het verondiepen van het deel van de ontgroning dat gereed is, of als de ontgroning volledig gereed is, tot uiteindelijk het gehele plan is gerealiseerd.

⁵ Zoals verwoord in de nota van toelichting van het Besluit bodemkwaliteit en de circulaire en de handreiking voor de 'herinrichting van diepe plassen' van 2010.

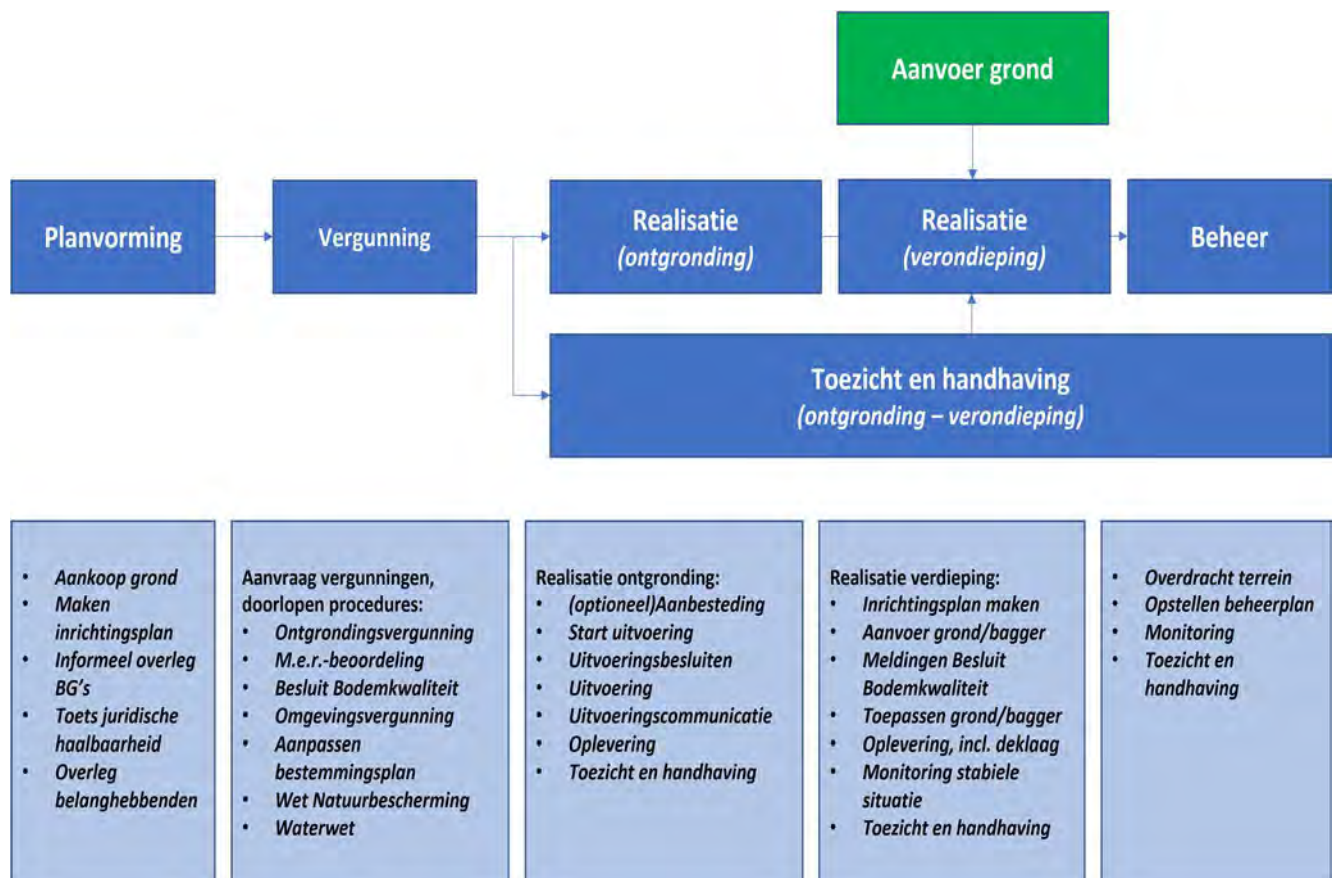
Ontgronding

Ontgronding is gericht op de winning van zand en grind voor de uitvoering van infrastructurele projecten en de bouwopgave. De grondwinningsbedrijven moeten hiertoe een ontgrondingsvergunning aanvragen bij de provincie.

Verondieping

Door de ontgronding blijft een diepe plas achter met een diepte tot maximaal zo'n 40 meter. Vanuit diverse overwegingen (zie paragraaf 2.3.) kan besloten worden tot het verondiepen van de plas. In deze fase wordt elders vrijkomende grond en baggerspecie in de plas gebracht. Deze projecten vinden plaats op basis van initiatieven door onder meer particuliere grondeigenaren of terreinbeheerders, zoals Staatsbosbeheer. Voor een verondiepingsproject dient een inrichtingsplan te worden opgesteld. De circulaire en de handreiking voor het herinrichten van diepe plassen (2010) bevatten kaders en richtlijnen voor het verondiepen van diepe plassen. Verondiepingsprojecten zijn op grond van het Bbk niet vergunningsplichtig, melding van de toepassing van grond of baggerspecie in het kader van het Bbk volstaat. Na invoering van de Omgevingswet wordt er een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit en m.e.r. beoordelingsplicht voor verondiepingsprojecten van kracht.

Figuur 2 geeft een schematische weergave van het proces van ontgronding en verondieping.



Figuur 2: proces van ontgronding en verondieping

2.5 Stakeholders en relevante wet- en regelgeving

Bij het proces van ontgronden en verondiepen zijn diverse publieke en private partijen betrokken. Zij laten zich in hun handelen leiden door uiteenlopende wet- en regelgeving. Hieronder zijn de initiatiefnemers en bevoegde gezagen voor ontgroningen en verondiepen samengevat.

Fase	Initiatiefnemer	Bevoegd gezag/ vergunningverlener	Toeziethouder	Huidige wet- en regelgeving
Ontgroning	Zand en grind producenten	- Rijkswaterstaat (Rijkswateren en Noordzee) - Provincie (landbodem)	- Rijkswaterstaat (Rijkswateren en Noordzee) - Provincie (landbodem)	Ontgroningenwet
Verondieping	Grondeigenaren Terreinbeheerders	Waterbeheerders	- Rijkswaterstaat (Rijkswateren) - Waterschap (regionale wateren)	Besluit Bodemkwaliteit (Bbk) ⁶

Tabel 1: stakeholders en wet- en regelgeving bij ontgroning en verondieping

2.6 Studies en onderzoeken

In de afgelopen periode zijn diverse onderzoeken verricht die relevant zijn voor het thema verondieping en daarmee voor het voorliggend onderzoek. Deze studies zijn relevant omdat ze gaan over thema's die ook in de gesprekken met bestuurders nadrukkelijk aan de orde zijn geweest en samenhangen met de beoogde bouwstenen voor het toekomstig beleid. Hieronder worden drie relevante onderzoeken kort samengevat.

2.6.1 Onderzoek naar objectieve ecologische criteria (2018-2022)

Op 21 februari 2022 is het rapport 'Diepe uiterwaardplassen: verondiepen of niet? Visie vanuit een ecologisch perspectief' door het kennisnetwerk OBN gepubliceerd. Het onderzoek is in opdracht van de Vereniging van Bos- en Natuurterreineigenaren uitgevoerd. De Tweede Kamer is op 7 maart 2022 over de uitkomsten van het onderzoek geïnformeerd. De uitkomsten van het ecologisch onderzoek worden in samenhang met de uitkomsten van dit onderzoek ('bouwen aan vertrouwen') bekeken. Vervolgens wordt bepaald welk vervolgtraject nodig is. De resultaten van het onderzoek 'Diepe uiterwaardplassen: verondiepen of niet? Visie vanuit een ecologisch perspectief' waren tijdens de bestuurlijke dialoog (rondetafelgesprekken in 2021) nog niet beschikbaar.

2.6.2 Rapport Kijken 'Kleine korrels, grote discussie' (2020)

In opdracht van de Staatssecretaris van I&W heeft de heer Kijken in 2020 de besluitvorming in de casus 'granuliet' onderzocht. Hierover heeft de heer Kijken in september 2020 het rapport 'Kleine korrels, grote discussie' uitgebracht.

⁶ Het Bbk is het primaire wettelijke kader voor een verondieping. Daarnaast moet ook rekening worden gehouden met het bestemmingsplan, de Waterwet, Natuurbeschermingswet, Ontgroningenwet, et cetera.

In het rapport concludeert de heer Kuijken met betrekking tot diepe plassen het volgende: “Het diepe plassenbeleid is mijns inziens nu te veel gericht op het economische verdienmodel van verdiepen en verondiepen. Er moet meer aandacht zijn voor de ecologie. Voorts is er betere en transparante begeleiding nodig. Ik adviseer per project van het begin af aan (al voor de vergunningverlening door de provincie) een bestuurlijke stuurgroep in te stellen onder leiding van de betrokken provincie of gemeente met alle betrokkenen - publiek en privaat. Dit met het oog op de begeleiding van het project en een ordelijke uitvoering, in goed contact met de direct betrokkenen in het gebied” (bron: Kuijken 2020).

Omdat de conclusies van Kuijken door veel bestuurders gedeeld werden zijn de uitkomsten van dit rapport meegenomen in de bestuurlijke dialoog en de ontwikkeling van de beoogde bouwstenen voor toekomstig beleid.

2.6.3 Kwalibo-stelsel

Met een brief is de Tweede Kamer op 18 september 2020 over de resultaten van de evaluatie van het Kwalibo-stelsel (Kwaliteitsborging Bodembeheer) geïnformeerd. In het Kwalibo-stelsel is geregeld hoe bepaalde bodemwerkzaamheden moeten worden uitgevoerd, welke eisen gelden voor de bedrijven en hoe hierop wordt gecontroleerd. Het toepassen van grond en baggerspecie zelf valt overigens niet onder de reikwijdte van Kwalibo. Hierop zijn de algemene regels van het Bbk en de Regeling bodemkwaliteit van toepassing.

In 2021 is gewerkt aan een plan van aanpak voor het doorvoeren van de nodige verbetermaatregelen naar aanleiding van de uitgevoerde evaluatie. Deze verbetermaatregelen zullen de komende jaren worden geïmplementeerd. Hierover is de Tweede Kamer in maart 2022 geïnformeerd. De ambitie is het functioneren van het Kwalibo-stelsel substantieel te verbeteren. Belangrijk onderdeel is de versterking van het VTH-stelsel. De informatiepositie van de ILT wordt versterkt door de invoering van een ‘whereabouts’-systeem (traceerbaarheid) en een grond- en bouwstoffenpaspoort. Hierdoor krijgen de toezichthouders beter zicht op de locaties waar grond, baggerspecie en/of bouwstoffen worden toegepast en is de herkomst en kwaliteit beter traceerbaar. Verder worden de publieke sturing op het stelsel en de publiek private samenwerking binnen het stelsel versterkt, en de randvoorwaarden voor het stelsel verbeterd.

3 Onderzoeksresultaten en bouwstenen voor beleid

3.1 Inleiding

Bestuurlijk spoor: “rondetafelgesprekken”

Tijdens de bestuurlijke gesprekken werden zes thema's zichtbaar waarlangs de dialoog gevoerd kon worden. Deze thema's zijn:

1. Nut en noodzaak van ontgronden en verondiepen;
2. Governance - regie op de keten;
3. Natuur – Ruimtelijke Ordening;
4. Wet- en regelgeving;
5. Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH);
6. De rol van de markt.

Inhoudelijk spoor: betekenis invoering Omgevingswet voor het diepe-plassen-beleid

De resultaten van de botsproef zijn inhoudelijker en van een groter detailniveau. Waar deze resultaten aanvullend en verrijkend zijn voor het bestuurlijke spoor worden ze in dit hoofdstuk bij de thema's benoemd. In hoofdstuk 4 zijn de resultaten van de botsproef ook nog separaat uitgewerkt.

In dit hoofdstuk wordt eerst per thema uiteengezet welke standpunten partijen hebben ingebracht en welke dilemma's het huidige beleid oproept. Aansluitend worden bouwstenen genoemd voor het toekomstige beleid.

3.2 Nut en noodzaak van verondiepen

3.2.1 Standpunten en dilemma's

De nut en noodzaak van het winnen van zand en grind (ontgronden) staat niet ter discussie. De algemene opvatting is dat zand en grind nodig zijn voor onder andere woningbouw, utiliteitsbouw, infrastructuur, et cetera. Het grootschalig verondiepen waarbij materiaal uit heel Nederland en het buitenland kan worden toegepast, staat voor een aantal partijen wel ter discussie. Aangegeven is dat het verdienmodel te veel voorop lijkt te staan en verondiepingsprojecten in een aantal gevallen een aanzuigende werking hebben op grondstromen. Verschillende partijen zijn van mening dat het verondiepen een regionale opgave zou moeten zijn, met een duidelijke meerwaarde voor de kwaliteit van de leefomgeving. Belangrijk wordt gevonden dat een verondieping een duidelijke ecologische meerwaarde heeft. Verder is aangegeven dat een verondieping mogelijk moet zijn wanneer deze een aantoonbare bijdrage levert aan natuurontwikkeling – zoals binnen de Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW) - of bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen uit de Kaderrichtlijn Water (KRW).

Ook is aandacht gevraagd voor alternatieve toepassingsmogelijkheden van de grond als een deel niet meer naar een diepe plas kan. Er is benadrukt dat er voldoende afzetmogelijkheden moeten blijven voor vrijkomende grond en baggerspecie. Diepe plassen vormen hiervoor een belangrijke bestemming. Een goede beoordeling van de kwaliteit – niet alleen chemisch, maar ook biologisch en fysisch – van het toe te passen materiaal, wordt dan als een belangrijke randvoorwaarde gezien. Hoewel rondom een aantal projecten discussie is, is ook benadrukt dat er diverse goede voorbeelden zijn, zoals bijvoorbeeld het Grensmaasproject in Limburg.

Door het aantal verondiepingsprojecten bleek de vraag naar grond en baggerspecie groter dan het aanbod in Nederland, met een toename van de import tot gevolg. In 2019 is ook onderzoek uitgevoerd⁷ naar de mechanismen die met de import samenhangen. Uit dat onderzoek volgt dat de import vooral economisch gedreven is door de lage transportkosten, de korte transportafstanden, de mogelijkheid tot het meenemen van een retourvracht, de grote opslagcapaciteit in Nederland en de mogelijkheid om in een korte tijd grote hoeveelheden toe te passen. Dit versterkt de vraag of de oorspronkelijke doelstellingen van verondieping nog wel voldoende gediend worden.

In het kader van de veranderende balans tussen vraag en aanbod zijn ook alternatieve gebruiksfuncties voor diepe plassen benoemd, zoals warmte-/koude-opslag en de plaatsing van zonnepanelen.

3.2.2 Bouwstenen voor beleid

Op basis van de standpunten en dilemma's is door betrokken partijen de volgende bouwsteen voor toekomstig beleid voorgesteld:

Bouwsteen 1: integrale afweging

De basis voor een goede besluitvorming moet worden gevormd door een integrale afweging waar stakeholders bij zijn betrokken. Belangrijke uitgangspunten hierbij zijn de beoordeling van de natuurwaarden, de ruimtelijke- en ecologische kwaliteit en het regionale aanbod van grond en baggerspecie. Lokaal maatwerk is een belangrijk aandachtspunt.

3.3 Governance – regie op de keten

3.3.1 Standpunten en dilemma's

Onder governance wordt hier verstaan de rol die de diverse partijen – waterbeheerders, gemeenten en provincies - vervullen in het besluitvormingsproces in de keten van ontgronden en verondiepen.

Zowel provincies als gemeenten hebben behoefte aan meer handelingsperspectief. Het winnen van zand en grind en het verondiepen van een diepe plas zijn grote ingrepen in het landschap en vragen naar opvatting van deze overheden om een meer regionale afweging.

In dat verband is aangegeven dat de huidige regels als complex worden ervaren en de bevoegdheden zijn versnipperd. Nu zijn verschillende bestuurslagen als bevoegd gezag verantwoordelijk voor een deel van het proces van het winnen van zand en grind en het verondiepen. Zo is de gemeente verantwoordelijk voor de goede ruimtelijke ordening, de provincie voor de ontgrondingsvergunningen en de waterbeheerder voor het verondiepen.

Naast de versnippering van bevoegdheden speelt ook mee dat waterbeheerders in sommige gevallen meerdere doelstellingen hebben; enerzijds als bevoegd gezag, anderzijds als partij die belang heeft bij de toepassing van materiaal (zoals onderhoudsbaggerspecie) in het kader van haar beheertaak. Een aantal partijen wil meer regie op de keten en één aanspreekpunt. Aangegeven is dat de provincie een belangrijke coördinerende rol zou kunnen vervullen. De exacte invulling van deze rol vraagt om nadere uitwerking en afweging van de opties.

⁷ Kamerstukken II, 2018/19, nr.60

Bestuurders beoordelen de traceerbaarheid van grond en baggerspecie als onvoldoende. Het is onvoldoende duidelijk wat de oorsprong van de grondstromen is en wat er tijdens het transport en de verwerking mee gebeurt. Daarbij is er een pleidooi van diverse partijen voor meer afstemming tussen vraag en het aanbod van het toe te passen materiaal.

3.3.2 Bouwstenen voor beleid

Op basis van de standpunten en dilemma's zijn door betrokken partijen de volgende bouwstenen voor toekomstig beleid benoemd:

Bouwsteen 2: regie provincie

Overwogen kan worden om de provincie verantwoordelijk te maken voor de regie op het proces van ontgronden en verondiepen.

Om deze regie op de keten te versterken zijn onder meer de volgende opties denkbaar (van ingrijpend naar minder ingrijpend):

1. Bevoegd gezag overdragen van de waterbeheerder (Rijkswaterstaat of Waterschap) naar de provincie.
2. De provincie een coördinerende regierol geven.
3. Het opstellen van een convenant of gedragscode waarin publieke en private partners samen afspraken maken over de wijze waarop er met verondiepingsprojecten moet worden omgegaan.
4. Per project instellen van een bestuurlijke stuurgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van verschillende overheidspartijen, die adviseert over de plannen voor verondieping en tevens toeziet op de uitvoering hiervan.

3.4 Natuur

3.4.1 Standpunten en dilemma's

In het kader van een verondiepingsproject en de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied is de ecologische waarde een belangrijk aspect dat in het ruimtelijke besluitvormingsproces moet worden meegewogen. Een deel van de deelnemers vraagt zich af of het verondiepen wel een ecologische meerwaarde heeft. In dat verband is verzocht om een objectief ecologisch toetsingskader, met een voldoende wetenschappelijke onderbouwing. Aangegeven is dat ook voldoende rekening moet worden gehouden met het kader voor de Natura2000-gebieden en de uitgangspunten van de Kaderrichtlijn Water. Zo kan een verondieping binnen de 'Programmatiese Aanpak Grote Wateren' één van de maatregelen voor natuurontwikkeling zijn. Ook kan een verondieping bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen van de KRW. De algemene opvatting is dat het voornoemde vraagt om een robuuste en integrale (ruimtelijke) beoordeling. Aangegeven is dat dit voor voldoende draagvlak en vertrouwen van belang is.

Ook is benadrukt dat de kwaliteit van het toe te passen materiaal moet passen bij de beoogde ontwikkeling van een gebied. Daarbij is tevens aandacht gevraagd voor de kwaliteit van de waterbodems en de mogelijke beïnvloeding van de grondwater en oppervlaktekwaliteit, mede in het licht van de KRW-doelstellingen. Als voorbeeld is hierbij genoemd de mogelijke toepassing van PFAS-houdende grond en baggerspecie.

3.4.2 Bouwstenen voor beleid

Op basis van de standpunten en dilemma's is door betrokken partijen de volgende bouwstenen voor toekomstig beleid benoemd:

Bouwsteen 3: ontwikkeling van objectief ecologisch toetsingskader

Overweeg de ontwikkeling van een ecologisch toetsingskader (dat mede gebaseerd is op de meest recente inzichten uit het OBN rapport, zie paragraaf 2.6.1) voor de beoordeling van de ecologische kwaliteit als onderdeel van een bredere afweging van een voorgenomen initiatief tot verondieping.

3.5 Wet- en regelgeving

3.5.1 Standpunten en dilemma's

De deelnemers ondersteunen de introductie van een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit - en m.e.r.-beoordelingsplicht met de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De verwachting is dat hiermee meer sturing kan worden gegeven aan een verantwoorde uitvoeringspraktijk. Wel is aangegeven dat natuur een belangrijk thema moet zijn binnen het hele afwegingsproces. Door deelnemers is verder aangegeven dat ontwikkeling van kennis over de Omgevingswet, als ook ondersteuning van regionale en lokale betrokkenen, noodzakelijk zijn voor een goede implementatie van de nieuwe regelgeving. De participatie van burgers tijdens de voorbereiding en uitvoering wordt als belangrijk ervaren voor het noodzakelijke draagvlak.

Door diverse partijen wordt de regelgeving als complex ervaren en verder vindt een aantal deelnemers dat de bevoegdheden in de keten van het ontgronden en verondiepen te veel zijn versnipperd. Deelnemers hebben hierbij aangegeven dat een verduidelijking gewenst is. Ook is door één partij de suggestie gedaan om te komen tot één allesomvattende omgevingsvergunning. Dit is in het huidige voorstel voor de Omgevingswet nog niet het geval. Daarbij is het ook belangrijk dat er reeds een traject tot versterking van de kwaliteitsborging in het bodembeheer loopt, zie paragraaf 2.6.3. Deelnemers vinden deze versterking belangrijk.

Voor de kwaliteit van het toe te passen materiaal wordt nu gekeken naar de chemische samenstelling. Een aantal deelnemers heeft verzocht het beoordelingskader te verbreden, door ook aandacht te besteden aan de beoogde functie van een plas (bijvoorbeeld recreatie) of de beoogde ontwikkeling van een gebied (bijvoorbeeld natuur). Verzocht is te onderzoeken of het beoordelingskader kan worden verbreed door aandacht te besteden aan de fysische en biologische eigenschappen van materiaal. Afstemming van het normenkader op de KRW is daarbij ook als aandachtspunt benoemd.

Ook de import van grond en baggerspecie is als belangrijk issue genoemd. In het verlengde van het volumebeleid en meer regionaal georiënteerde afweging, kan worden overwogen de regelgeving op dit punt te wijzigen en/of te versterken. Daarbij kunnen Europese regels grenzen aan deze wijziging stellen.

Verder is opgemerkt dat een maatlat voor de beoordeling van een lozingsactiviteit – in het kader van de vergunningverlening onder de Omgevingswet - nog ontbreekt. Bij de ontwikkeling van een maatlat kunnen bestaande beoordelingsmethoden worden betrokken.

Vanuit het inhoudelijke spoor zijn ook suggesties gedaan voor versterking van de regelgeving.

Aandacht is gevraagd voor:

- de eisen voor bodemvreemd materiaal – zoals plastics – in de grond en baggerspecie;
- monitoring van lange termijneffecten.

Tijdens de bestuurlijke dialoog is ook aangegeven dat een nazorgfonds kan worden overwogen om eventuele lange termijneffecten te kunnen aanpakken.

3.5.2 Bouwstenen voor beleid

Op basis van de standpunten en dilemma's zijn door betrokken partijen de volgende bouwstenen voor toekomstig beleid benoemd:

Bouwsteen 4: beoordelen van materiaal binnen de context waarin het wordt toegepast

Overweeg de ontwikkeling van een methode waarlangs het toe te passen materiaal niet alleen wordt getoetst aan de chemische kwaliteit, maar ook breder wordt bekeken of het materiaal en de structuur (fysisch en biologisch) past bij het beoogde gebruik of de (natuur)ontwikkeling van het gebied. Deze methode moet ook aansluiten bij de vereisten die de KRW hieraan stelt.

Bouwsteen 5: verbetering kwaliteitsborging bodembeheer

Versterking van de kwaliteitsborging in het bodembeheer (hiervoor loopt op dit moment een verbetertraject, zie paragraaf 2.6.3).

Bouwsteen 6: maatlat lozingsactiviteit

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt een verondieping beschouwd als een vergunningplichtige lozingsactiviteit. Voor de beoordeling hiervan zou een maatlat ontwikkeld kunnen worden.

Bouwsteen 7: nazorgfonds

Overweeg het instellen van een nazorgfonds om eventuele lange termijneffecten te kunnen aanpakken.

3.6 Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH)

3.6.1 Standpunten en dilemma's

Voor het adequaat uitvoeren van de toezichts- en vergunningverleningstaken is het belang onderstreept van voldoende kennis bij alle bij VTH betrokken instanties van de regelgeving en de keten van ontgronden en verondiepen, inclusief Omgevingswet. Verder kan het, door de geografische ligging, binnen een beheergebied van een waterschap maar een enkele keer voorkomen dat een diepe plas wordt verondiept. Het is dan heel lastig om voldoende kennis op te bouwen voor het verlenen van een vergunning en de uitvoering van het toezicht. Voorgesteld is kennis te bundelen en bijvoorbeeld te werken met een expertisegroep die kan worden ondergebracht bij een omgevingsdienst. Kennis kan ook worden ontwikkeld door andere samenwerkingsverbanden of gerichte ondersteuning.

Daarnaast heeft een aantal deelnemers aangegeven dat door de versnippering van de bevoegdheden, het voor bewoners en gemeente lastig is om zicht te krijgen op het toezicht. De huidige bevoegdheidsverdeling (versnipperd) en de gesignaleerde import van grond en baggerspecie vraagt om (betere) samenwerking – nationaal en internationaal – tussen de handhavingspartners. Hierop zou meer moeten worden geïnvesteerd.

Om het toezicht binnen de keten van het ontgronden en verondiepen efficiënt en risicogestuurd te kunnen uitvoeren, is behoefte aan voldoende informatie, bijvoorbeeld door gebruik te maken van een centraal informatiepunt. Ook hebben deelnemers gewezen op het belang van een betere traceerbaarheid van grondstromen.

Zoals eerder al toegelicht verwachten bestuurders een positieve invloed van de vergunning- en m.e.r.-plicht die voortvloeit uit de Omgevingswet. Maar men ziet in het VTH-stelsel ook verschillende risico's die als volgt kunnen worden samengevat:

1. Ook onder de Omgevingswet blijft de verantwoordelijkheid voor vergunningverlening verdeeld over diverse bevoegde gezagen;
2. Men heeft twijfels over de intensiteit van fysieke controles. Goede handhaving vraagt om een toename van de pakkans bij overtredingen;
3. De meldingen die in de huidige situatie in het kader van het Bbk worden gedaan, bevatten regelmatig onvoldoende of onvolledige informatie. Dit vraagt extra inspanningen op het gebied van toezicht en handhaving. Bovendien is het beeld bij partijen dat de kwaliteitseisen door verschillende bevoegde gezagen per regio anders worden beoordeeld;
4. Tenslotte is het beeld dat de effecten van verondieping na een project relatief kort worden gemonitord. Om een goed beeld van deze effecten te krijgen zou langduriger onderzoek wenselijk zijn.

3.6.2 Bouwstenen voor beleid

Op basis van de standpunten en dilemma's zijn door betrokken partijen de volgende bouwstenen voor toekomstig beleid benoemd:

Bouwsteen 8: aard en herkomst van het materiaal borgen in de vergunningenprocedure

Zorg dat met behulp van het instrumentarium van de Omgevingswet bij de vergunningverlening voor verondiepen eisen worden gesteld aan het toe te passen materiaal en de herkomst.

Bouwsteen 9: verbeteren van de traceerbaarheid van grondstromen

Onderzoek de mogelijkheden om de traceerbaarheid van de toe te passen grond en baggerspecie te verbeteren. Nieuwe (digitale) technieken kunnen daarbij helpen.

Bouwsteen 10: versterken handhaving strategie

Onderzoek of de naleving kan worden verbeterd, door voldoende zichtbaarheid en betere samenwerking tussen handhavingspartners (handhavingsstrategie).

Bouwsteen 11: kennisontwikkeling en capaciteit

Bekijk de mogelijkheden om de kennis van toezichthouders en vergunningverleners te verbeteren en voldoende capaciteit vrij te maken voor het toezicht op de verondiepingsprojecten. Daarbij is expliciete aandacht gewenst voor het ontwikkelen en delen van de benodigde kennis in de gehele VTH-keten.

3.7 Rol van de markt

3.7.1 Standpunten en dilemma's

Marktpartijen beoordelen het toepassen van grond en baggerspecie in diepe plassen als een efficiënte en betaalbare methode om overtollige grond en baggerspecie toe te passen. Ontwikkelaars geven aan dat zij bij verondiepingsprojecten tijdens de looptijd regelmatig te maken krijgen met veranderingen in wet- en regelgeving. Dit leidt tot onzekerheid en ongewenste ondernemersrisico's. De sector geeft aan gebaad te zijn bij heldere regels die over langere tijd stabiel zijn. De realisatietermijn van 10 jaar is ook van invloed op de vraag naar materiaal en de herkomst. Zeker als de vraag in Nederland groter is dan het aanbod. De branchevereniging voor grond- en grindproducenten, Cascade, heeft een gedragscode voor hun sector opgesteld voor het verantwoord en zorgvuldig hergebruik van grond en baggerspecie in diepe plassen. In deze code wordt de zorgplicht van aangesloten bedrijven benadrukt en zijn kaders en richtlijnen opgesteld voor verschillende fasen van het verondiepingsproject. Ook wordt hierin het belang van participatie door stakeholders/omwonenden benadrukt.

Tijdens de gesprekken hebben marktpartijen benadrukt dat het altijd de intentie moet zijn om 'een mooi gebied achter te laten', maar er is tevens opgemerkt dat 'de goeden lijden onder de kwaden'. Tenslotte is er een pleidooi gehouden om meer innovatie mogelijk te maken.

3.7.2 Bouwstenen voor beleid

Op basis van de standpunten en dilemma's zijn door betrokken partijen de volgende bouwstenen voor toekomstig beleid benoemd:

Bouwsteen 12: draagvlak voor gedragscode versterken

Zowel aan de kant van de overheid als het bedrijfsleven is er een verantwoordelijkheid om de randvoorwaarden voor verondieping op een goede manier vorm te geven. Om de kwaliteit van de projecten te verbeteren en het vertrouwen te herstellen, heeft Cascade voor haar leden een gedragscode ontwikkeld. Het zou goed zijn als er voor deze gedragscode een breed draagvlak wordt georganiseerd.

Bouwsteen 13: innovatie stimuleren

De innovatiekracht van de markt kan bijdragen aan verbetering van het proces van ontgronden en verondiepen. Onderzoek of er in de regelgeving voldoende ruimte is en introduceer 'prikkel's om deze innovatiekracht te benutten. Het benutten van de kracht van de markt en het realiseren van deze beleidsdoelstelling vraagt om een versterkt samenspel tussen overheid en markt, met daarbij aandacht voor aangepast aanbestedingsbeleid, brede blik om innovaties mogelijk te maken (zowel in het gebied als in de keten), werken aan imago en beeldvorming en overgangsrecht voor lopende projecten.

4 Handelingsperspectief onder de Omgevingswet

4.1 Introductie

Dit hoofdstuk beschrijft de uitkomsten van het inhoudelijke spoor of de ‘botsproef’. Met een brede vertegenwoordiging van experts uit het werkveld is geanalyseerd of de Omgevingswet voldoende waarborgen biedt voor een verantwoorde praktijk van verondiepen van diepe plassen. In dit kader is met experts onderzocht of de Omgevingswet:

- bijdraagt aan een veilige en aantrekkelijke leefomgeving;
- voldoende waarborgt dat de toe te passen grond en bagger voldoet aan de wettelijke eisen;
- bijdraagt aan een goede afweging tussen diverse belangen, waaronder economische en ecologische;
- waarborgt dat omwonenden en andere stakeholders voldoende mogelijkheden tot inspraak hebben bij verondiepingsprojecten.

4.2 Betekenis van de Omgevingswet voor Verondieping

Met de introductie van de Omgevingswet wordt een belangrijke stap gezet in de verbetering van de wet- en regelgeving met betrekking tot verantwoord verondiepen van diepe plassen. Met de vergunningplicht zijn belanghebbenden betrokken en hebben inspraak voorafgaand aan een initiatief. Met de m.e.r. beoordelingsplicht kan breed worden beoordeeld of er aanzienlijke milieugevolgen kunnen optreden. Met de m.e.r. beoordelingsplicht kunnen bij de beoordeling ook andere effecten worden beoordeeld dan de gevolgen voor het watersysteem (zoals de effecten voor geluid, lucht, et cetera). Verder heeft de initiatiefnemer onder de Omgevingswet een zorgplicht. Deze zorgplicht verplicht zowel overheden, bedrijven als burgers om verantwoordelijkheid te dragen voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving.

Voor verondieping wordt onder de Omgevingswet een aparte omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit inclusief m.e.r. – beoordelingsplicht vereist. Het huidige Bbk wordt onder de Omgevingswet voor een belangrijk deel omgezet naar het Besluit Activiteiten Leefomgevingen (Bal). De aspecten van het Bbk die toezien op het toepassen van grond en bagger zijn hierin straks ondergebracht. De normering voor het toepassen van grond en bagger blijft in de huidige Regeling Bodemkwaliteit (Rbk) staan. Deze normen blijven ongewijzigd. Ook het bevoegd gezag voor de verondieping is onder de Omgevingswet ongewijzigd: vergunningverlening, handhaving en toezicht gebeurt door Rijkswaterstaat (Rijkswateren) of het waterschap (regionale wateren).

4.3 Handelingsperspectief overheden onder de Omgevingswet

Onder de Omgevingswet beschikken overheden over een breed spectrum aan instrumenten om sturing te geven aan verondiepingsprojecten. Deze instrumenten zijn:

- Omgevingsvisie;
- (Omgevings)programma;
- Omgevingsverordening;
- Waterschapsverordening;
- Omgevingsplan;
- (burger)Participatieverordening;
- Omgevingsvergunning (lozingsactiviteit);
- m.e.r. beoordelingsplicht;
- Projectbesluit;
- Flexibiliteitsregeling;
- Coördinatieprocedure.

Daarmee ontstaat voor overheden het volgende handelingsperspectief:

- Voor waterschappen en Rijkswaterstaat biedt de vergunningplicht handvatten voor sturing op de lozingsactiviteit. De exacte reikwijdte en impact van de m.e.r.-beoordelingsplicht moet in de praktijk nog blijken, mede omdat een nut- en noodzaak discussie in dit kader niet verplicht is.
- Provincies kunnen via hun provinciale omgevingsvisie en omgevingsverordening richting geven en eisen stellen aan het omgaan met diepe plassen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan ecologische ambities en extra eisen aan de monitoring van de (grond)waterkwaliteit en zwemwater. Ze kunnen hun ambities ondersteunen met een (zelf-verplichtend) omgevingsprogramma.
- Gemeenten kunnen met hun omgevingsvisie, en doorvertaling daarvan in omgevingsplannen richting geven aan gebruik en inrichting. Naast ruimtelijke aspecten kunnen daarin ook aspecten als gezondheid, duurzaamheid, veiligheid et cetera een plek krijgen. Dit handelingsperspectief (met name de omgevingsvisie) is echter voor een deel niet bindend voor derden en valt of staat met een actieve opstelling van gemeenten in deze. Voor hun ambities kunnen gemeenten ook een omgevingsprogramma gebruiken. Daarnaast kunnen gemeenten via hun participatieverordening richtlijnen geven voor participatie in het kader van een omgevingsplan (waarin een diepe plas kan zijn bestemd).
- Initiatiefnemers van verondiepingen worden formeel zelf verantwoordelijk voor de participatie en moeten daarin aansluiten bij eventuele gemeentelijke participatieverordeningen. Tevens zullen zij nadrukkelijker moeten aansluiten bij de beleidsruimte die in de provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies/verordeningen is vastgelegd. Ook moeten zij mogelijk meer inspelen op lokale verschillen in regels en normering. Daarnaast krijgt de initiatiefnemer een zorgplicht.
- Alle betrokken overheden hebben de ruimte om middels een coördinatieregeling meer regie en afstemming in het besluitvormingstraject te brengen. In enkele gevallen is deze coördinatie zelfs verplicht. Deze coördinatie is te allen tijde project- en initiatief gebonden en nooit generiek.

4.4 Kansen en risico's van de Omgevingswet voor verondiepen

Met behulp van de experts is vastgesteld dat het instrumentarium van de Omgevingswet in hun samenhang – zowel generiek als specifiek - de verschillende overheden (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) voldoende instrumenten geeft om het aangescherpte beleid te ondersteunen en verantwoord verondiepen te realiseren. Met name het handelingsperspectief voor provincie en gemeenten om vanuit hun eigen ambitie in de leefomgeving richting te geven aan diepe plassen en een mogelijke verondieping, wordt vergroot.

De Omgevingswet geeft daarmee waarborgen voor verantwoord verondiepen, maar daarbij zijn de volgende onderliggende noties van belang:

1. Er zijn elementen van het nieuwe beleid waar het Omgevingswet-instrumentarium géén invloed op heeft. Dit betreft daadwerkelijk samenwerken, innoveren, kwaliteitsborging, naleving, capaciteit van het toezicht en een ecologisch normeringskader. Het is dan ook cruciaal dat het Omgevingswet-instrumentarium niet zelfstandig, maar in samenhang met flankerend beleid en regelgeving wordt toegepast;

2. De Omgevingswet is nog niet van kracht en de daadwerkelijke werking ervan zal ook bepaald worden door de wijze waarop deze in de praktijk toegepast gaat worden, en hoe jurisprudentie rondom de toepassing van dit instrumentarium zich ontwikkelt;
3. Veel van de beleidsambities die met het Omgevingswet-instrumentarium ondersteund kunnen worden, zijn ook zonder dit instrumentarium goed realiseerbaar. In essentie gaat dit om integrale afwegingen, goede samenwerking, goede communicatie en zorgvuldig werken. Als hier niet expliciet aan gewerkt wordt, zal ook het gebruik van het Omgevingswet instrumentarium risico's bij verondiepen niet uitsluiten.

5 Samenvatting en reflectie

5.1 Samenvatting

Het diepe-plassen-vraagstuk kent vele, soms tegengestelde, belangen. De markt voor ontgronden en verondiepen is belangrijk voor diverse Nederlandse (bouw)opgaven maar roept ook vraagtekens op over de consequenties op langere termijn voor natuur en milieu. Bovendien zijn vele publieke en private partijen betrokken, elk met eigen rollen, belangen en bevoegdheden. De bevoegdheden zijn verdeeld over het Rijk, provincies en de waterbeheerders. In toenemende mate nemen ook natuurorganisaties en burgers deel aan de discussie over verondieping, vaak vanuit zorgen over de gevolgen voor de leefomgeving op langere termijn.

De wet- en regelgeving voor diepe plassen is ingewikkeld en heeft betrekking op uiteenlopende thema's als economie, ecologie, water- en bodemkwaliteit en ruimtelijke ontwikkeling. Bovendien betreft het een combinatie van landelijke en Europese wet- en regelgeving. Het publiek-private Kwalibo-stelsel, gericht op normering en kwaliteitsborging in het bodembeheer, wordt door overheden niet altijd als betrouwbaar beoordeeld en leidt regelmatig tot discussies over toe te passen materialen.

Deelnemers aan het onderzoek (h)erkennen de geschetste problematiek. De dialoog tussen hen heeft ook duidelijk gemaakt dat er diverse opties zijn om het beleid en de uitvoeringspraktijk in Nederland te verbeteren. Daarbij stelt men primair de vraag wat de nut en noodzaak van verondieping is. Een aantal omstandigheden is in de loop der tijd gewijzigd en dat roept de vraag op of verondieping nog wel dezelfde nut en noodzaak heeft als in het verleden. Zo is door verschillende oorzaken een disbalans ontstaan tussen vraag en aanbod van materiaal. Omdat de vraag groter is dan het aanbod ontstaat een aanzuigende werking op grond van buiten de regio of uit het buitenland. Grond waarvan niet altijd goed is vast te stellen of deze aan de normen voldoet.

Er zijn in de verschillende rondetafelgesprekken bouwstenen benoemd voor een verantwoorde praktijk van ontgronden en verondiepen in de toekomst. Deze bouwstenen hebben onder andere betrekking op integrale afweging, regie in de keten door één partij en een betere coördinatie tussen de vraag en aanbod van grond en baggerspecie. Bovendien wordt de opvatting gedeeld dat de samenwerking tussen partijen kan worden verbeterd, bijvoorbeeld op het gebied van toezicht en handhaving.

Partijen zijn van mening dat er een objectief ecologisch afwegingskader moet zijn bij verondiepingsprojecten. Naast economische afwegingen dient in planvorming aantoonbaar te worden gemaakt welke waarde verondieping heeft voor ecologie, natuur en ruimtelijke ontwikkeling. Daarbij moet dit kader in lijn zijn met de KRW-doelen en is het wenselijk een beeld te hebben wat dit in de toekomst voor het toepassen van grond en bagger betekent.

Men erkent dat verbeteringen een inspanning vraagt van alle betrokken partijen. Samenwerking en herstel van vertrouwen zijn daarbij belangrijke begrippen. Samenwerking zou tot uitdrukking kunnen komen in gemeenschappelijke inspanningen op het gebied van handhaving. Aan herstel van vertrouwen kan gebouwd worden door transparante regelgeving vanuit de overheid, heldere normering en kwaliteitsborging van het bodembeheer en door het naleven van afspraken door de sector.

5.2 Reflectie

Tot slot van dit rapport volgt hieronder nog een korte reflectie van de onderzoekers op de belangrijkste uitkomsten.

De Omgevingswet

Onderzoekers concluderen dat de Omgevingswet een aantal belangrijke waarborgen en handvatten kan bieden om een verantwoorde praktijk van ontgronden en verondiepen in Nederland te ondersteunen. De omgevingsvergunning en m.e.r.-beoordelingsplicht stellen het bevoegd gezag in staat op een aantal randvoorwaarden nadrukkelijker te sturen. Bovendien vergroot het Omgevingswet-instrumentarium het handelingsperspectief van overheden om lokale belangenafweging en participatie beter te borgen.

Maar een vergunningplicht is niet de heilige graal. De kern van de Omgevingswet is dat iedereen een zorgplicht heeft om verantwoordelijk om te gaan met onze leefomgeving. Daarvoor dient men de spelregels goed te kennen en deze ook toe te passen. Samenwerking tussen partijen en kennisontwikkeling kunnen hier volgens onderzoekers aan bijdragen.

Het belang van lokaal maatwerk

Deze rapportage schetst 13 mogelijke bouwstenen voor toekomstig beleid. In dat beleid zien partijen het toepassen van grond en bagger in diepe plassen nog steeds als een mogelijke maatregel als dit bijdraagt aan verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving en op lokaal en regionaal draagvlak kan rekenen. Onderzoekers zien drie pijlers die kunnen bijdragen aan het realiseren van deze gewenste uitvoeringspraktijk:

1. Een integrale afweging van het nut en de noodzaak tot verondiepen per regio en per initiatief, met speciale aandacht voor de impact op de ecologie;
2. Het afstemmen van vraag en aanbod van beoogde grondstromen per regio;
3. Participatie van stakeholders, inclusief bewoners, vanaf het begin.

De beoordeling van natuurwaarden, ruimtelijke- en ecologische kwaliteit en het regionale aanbod van grond en baggerspecie zijn daarbij belangrijke uitgangspunten, waarmee lokaal maatwerk geleverd kan worden.

Versterkte regie

Bij een belangrijk aantal partijen leeft een wens om de regie over het afwegen van nut en noodzaak en het daadwerkelijk realiseren van de verondieping onder te brengen bij de provincie. Hierdoor ontstaat ook een verbinding met het provinciale natuur- en ontgrondingsbeleid. De provincies kunnen hiertoe desgewenst provinciaal omgevingsbeleid ontwikkelen, inclusief de afstemming van vraag en aanbod. Dit thema vraagt nog wel om een nadere dialoog en afstemming omdat breed draagvlak voor ieders rol en verantwoordelijkheid een belangrijke voorwaarde is voor daadkrachtig en succesvol beleid.

Samenhangend normerings- en toetsingskader

Uit de gesprekken volgt ook de wens om voor het toepassen van grond en bagger in een diepe plas een samenhangend en helder normerings- en toetsingskader te ontwikkelen, met aandacht voor zowel milieuhygiënische, bodemfysische als ecologische beoordelingscriteria. Het lopende Kwalibo-verbetertraject zal zeker bijdragen aan versterking van het normerings- en toetsingskader. Aanvullend kunnen handhaving en toezicht in de keten versterkt worden door versterken van de samenwerking en coördinatie, het vergroten van de handhaving capaciteit, aandacht voor kennisontwikkeling en -doorwerking en een ondersteunend informatiesysteem dat de traceerbaarheid van grondstromen verbetert.

Onderzoek en innovatie

Naast regels en randvoorwaarden is het van belang dat overheid en markt gezamenlijk werken aan innovaties in de keten. Tijdens de gesprekken met partijen is het onderwerp een aantal keren zijdelings aan de orde geweest. Marktpartijen gaven daarbij aan dat bepaalde regels de opwerking van grond tot betere kwaliteit, en daarmee de verruiming van toepassingsmogelijkheden, in de weg kunnen staan. Onderzoek naar de wijze waarop grond kan worden opgewerkt naar hogere kwaliteitsklassen, en daarmee breder inzetbaar wordt voor onze (bouw)opgaven, kan bijdragen aan een meer circulaire toepassing van grond. Onderzoekers hopen dat deze rapportage een aanzet geeft tot een dialoog tussen overheid en markt over innovaties op het gebied van hergebruik van grond.

Bouwen aan vertrouwen

Dit rapport heet 'Bouwen aan Vertrouwen'. Dat vertrouwen zal vooral moeten worden gebouwd tussen overheden onderling en tussen overheden, burgers en marktpartijen. In de gesprekken is regelmatig aan de orde geweest dat overheden soms twijfelen of de markt haar verantwoordelijkheden voldoende neemt. Anderzijds vragen marktpartijen aan de overheid om duidelijkheid en continuïteit in beleid en wetgeving. De onderzoekers hebben geconstateerd dat bij alle betrokkenen aan de gesprekken de wil aanwezig is om constructief met elkaar samen te werken. Daarbij is het belangrijk dat ieder zijn rol en verantwoordelijkheid goed invult. De landelijke overheid kan haar rol vervullen door te zorgen voor adequate wet- en regelgeving, goede normering en kennisontwikkeling. Marktpartijen zouden zich in woord en daad moeten houden aan de regels en de door hen zelf opgestelde gedragscode.

Bijlage 1 Overzicht van betrokkenen bij het onderzoek

Bijlage 1 Overzicht van betrokkenen bij het onderzoek

Bijlage 1A Deelnemers aan het Diepe Plassen onderzoek - Bestuurlijk spoor

Organisatie	Naam deelnemer
Gemeenten	
Gemeente West Maas en Waal	
Gemeente West Maas en Waal	
Gemeente West Maas en Waal	
Gemeente West Maas en Waal	
Vereniging van Nederlandse Gemeenten	
Gemeente Heerenveen	
Gemeente Culemborg	
Provincies	
Provincie Flevoland	
Provincie Flevoland	
IPO	
Provincie Gelderland	
Provincie Gelderland	
Provincie Gelderland	
Waterschappen	
Waterschap Drents Overijsselse Delta	
Unie van Waterschappen	
Waterschap Aa en Maas	
Ministerie I&W	
LNV	
Rijkswaterstaat	
Rijkswaterstaat	
ILT	
ILT	
Afdeling Integraal Riviermanagement van Ministerie I&W	
Stichtingen	
Natuurmonumenten	
Natuurmonumenten	
Staatsbosbeheer	
Staatsbosbeheer	

Ontwikkelaars

K3Delta
K3Delta
Bouwend Nederland
Bouwend Nederland
Vereniging van Nederlandse Waterbouwers
Vereniging van Nederlandse Waterbouwers
Cascade
Ingensche Waarden (particuliere depots)
Branche Organisatie Grondbanken

Gespreksleiders en ondersteuning

Ministerie I&W
Ministerie I&W
Ministerie I&W
Ministerie I&W
Antea Group
Antea Group
Antea Group



Bijlage 1B: Deelnemers aan het Diepe Plassen onderzoek - inhoudelijk spoor

Organisatie	Naam deelnemer
Waterschappen	
Waterschap Brabantse Delta	
WVL	
Waterschap Drents Overijsselse Delta	
Provincies	
Provincie Overijssel	
Provincie Overijssel	
Provincie Gelderland	
Gemeenten	
Gemeente Geertruidenberg	
Gemeente West Maas en Waal	
Gemeente West Maas en Waal	
Gemeente 's-Hertogenbosch	
Gemeente 's-Hertogenbosch	
Ontwikkelaars	
K3 Delta	
K3 Delta	
Ministerie van I&W	
Rijkswaterstaat	
Rijkswaterstaat	
Rijkswaterstaat	
Staatsbosbeheer	
Ministerie van I&W	
Adviesbureau	
Antea Group	
Antea Group	

Bijlage 2 Impact van de Omgevingswet

Bijlage 2 Impact van de Omgevingswet

Met de introductie van de Omgevingswet (inclusief omgevingsvergunning voor lozingsactiviteit en m.e.r.-beoordelingsplicht) wordt een belangrijke stap gezet in de verbetering van de regelgeving met betrekking tot diepe plassen. Het instrumentarium ondersteunt een brede afweging van de milieugevolgen en inspraak wordt meer geborgd. Bovendien heeft de initiatiefnemer onder de Omgevingswet een *zorgplicht*. Deze zorgplicht verplicht zowel overheden, bedrijven als burgers om verantwoordelijkheid te dragen voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. In deze bijlage beschrijven we de ondersteuning van de bouwstenen voor beleid zoals in hoofdstuk 3 beschreven door het Omgevingswet-instrumentarium

Instrumenten voor overkoepelend beleid en regie

Provinciale en gemeentelijk omgevingsvisie

In en rondom de totstandkoming van de Omgevingsvisie kan de regionale en lokale dialoog en besluitvorming plaatsvinden over de samenhangende, integrale, ambities inzake gebiedsgerichte kwaliteiten in en rondom diepe plassen ten aanzien van de brede leefomgeving, inclusief specifieke aandacht voor milieu, en de regionale aanbod van grond en baggerspecie, ecologie en ruimtelijke ordening. Participatie met stakeholders, inclusief de bewoners, kan hiermee vormgegeven worden, zowel informeel tijdens de totstandkoming, als formeel tijdens inspraak en vaststelling. Door de afstemming van provinciale omgevingsvisie naar gemeentelijke omgevingsvisie kunnen de regierol van de provincie en de lokale rol van de gemeente inzake samenhangend, integraal, beleid en lokale participatie vormgegeven worden. Het opstellen van een omgevingsvisie kan plan-m.e.r.-plichtig zijn, en daarin dient ook de nut en noodzaak-discussie over de besluiten in de omgevingsvisie te worden geduid. De provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies zijn zelf-bindend, maar hebben geen bindende doorwerking in andere beleidsplannen van andere bevoegde gezagen.

Omgevingsprogramma

Voor het vaststellen en realiseren van ambities kan ook gebruik gemaakt worden van het instrument omgevingsprogramma. Bezien moet worden in hoeverre het omgevingsprogramma een rol kan spelen bij het vormgeven van afstemming van vraag- en aanbod. Een omgevingsprogramma kan ook m.e.r.-plichtig zijn als deze m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten mogelijk maakt.

Juridische doorvertaling ambities

De ambities uit de Omgevingsvisie kunnen desgewenst juridisch worden doorvertaald naar de gemeentelijke omgevingsplannen en de provinciale Omgevingsverordening. In de omgevingsverordening van provincie en waterschap kunnen bindend worden vastgelegd:

- a) Aanvullende eisen aan het te gebruiken materiaal, zowel milieu-hygiënisch als ecologisch;
- b) Het instellen van een adviescommissie ten behoeve van de onderbouwing toename kwaliteit leefomgeving (analogie Q-team Ruimtelijke Kwaliteit Ruimte voor de Rivier).

Participatieverordening

Gemeenten kunnen vastleggen op welke wijze de initiatiefnemers participatie bij hun planvorming en realisatie vorm moeten geven.

Instrumenten per initiatief en project

Het ontwikkelen van een plan voor verondieping met directe betrokkenheid van bewoners is mogelijk met behulp van:

- a. Dialoog en afweging nut en noodzaak en gewenste kwaliteiten uit vigerend provinciale en gemeentelijke omgevingsvisie;
- b. Eisen uit omgevingsplan gemeente en de waterschapsverordening;
- c. Participatie-vereisten, vastgelegd in participatieverordening.

Aansluitend kan de vergunningverlening plaatsvinden, waarbij:

- a. eventueel gebruik gemaakt kan worden van coördinatie via de coördinatieregeling door één partij. Het gebruik van een projectbesluit zal alleen in combinatie met grootschalige planvorming (zoals rivierverruiming, dijkversterking of aanleg van infrastructuur) mogelijk zijn;
- b. vergunningverlening Omgevingswet door waterbeheerder (lozingsvergunning en gebiedsbeperkingsvergunning), inclusief inspraak en m.e.r.-beoordelingsplicht.

Bij deze vergunningverlening spelen nog een aantal overwegingen. Zo zal de nut en noodzaak-discussie niet (verplicht) in het kader van de m.e.r.-beoordelingsplicht plaatsvinden. Meer generieke nut en noodzaak-afweging vindt plaats in het kader van de bovenliggende omgevingsvisies. Ook kunnen in de vergunningverlening eisen aan toe te passen materiaal worden gesteld, evenals ecologische eisen, inclusief inzicht in de huidige ecologische kwaliteit van de plas. Bij de beoordeling vergunningsaanvraag eventueel economisch belang niet wegens. Indieningsvereisten voor vergunningverlening kunnen gekoppeld aan de doelstellingen van de plas – volgend uit bijvoorbeeld omgevingsvisie en/of omgevingsverordening. Tenslotte vindt in dit vergunningskader ook participatie en formele inspraak plaats, inclusief bezwaar en beroep.

Bijlage 3 Bronnen

Bijlage 3 Bronnen

Rapporten

Deltares; Milieuhygiënisch toetsingskader voor grootschalige bodemtoepassingen in diepe plassen; Voorstel voor beoordeling van partijen grond en bagger; 7 februari 2017

GrondbankGMG; De meerwaarde van verondiepen. Hoe hergebruik van grond en bagger bijdraagt aan natuurontwikkeling; 2018

H2H Advies – Rapportage Toepassing grond en bagger in diepe plassen; in opdracht van Rijkswaterstaat, 2 november 2018

Infram, Verkennend onderzoek naar alternatieve grondstromen, Projectnummer: 20i525; in opdracht van Ministerie van Infrastructuur en Water; versie D2; 14 mei 2021

Kuijken, Wim; Kleine korrels, grote discussie. Rapportage over granuliet en het Besluit bodemkwaliteit; in opdracht van Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat; 1 september 2020

MHW; Overcapaciteit in Nederland? Resultaten van een onderzoek naar de capaciteit van diepe plassen (lopende projecten en in voorbereiding zijnde initiatieven) in Nederland; in opdracht van Rijkswaterstaat; 24 juni 2014

STOWA; Een heldere kijk op diepe plassen; Rapportnummer 2010-38, november 2010

Werkgroep Implementatieteam Besluit Bodemkwaliteit; Handreiking voor het herinrichten van diepe plassen; december 2010

Witteveen+Bos; Beleidsevaluatie Kwaliteitsborging bodem; In opdracht van Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat; 4 september 2020

Moties Tweede Kamer

- Aanscherping wet en regelgeving, intensivering toezicht (50plus, SGP, 17-10-2019)
- Vereenvoudiging en verduidelijking regels (50plus, 12-05-2020)
- Bestuurlijke stuurgroep (D66, CU, VVD, CDA, 2-12-2020)
- Meetbare ecologische criteria (D66, CU, 2-12-2020)

Interviews

Verkennde gesprekken bestuurlijke dialoog

- [redacted] – K3 Delta
- [redacted] – Provincie Flevoland
- [redacted] – Unie van Waterschappen
- [redacted] – VNG
- [redacted] – Gemeente West Maas en Waal
- [redacted] – Provincie Gelderland
- [redacted] – IPO

Verkennde gesprekken experts

- [redacted] – Rijkswaterstaat, Bodem+
- [redacted] – Rijkswaterstaat, Bodem+
- [redacted] – waterschap Drents Overijsselse Delta
- [redacted] – waterschap Brabantse Delta
- [redacted] – K3
- [redacted] – Staatsbosbeheer
- [redacted] – gemeente Raamsdonksveer
- [redacted] – gemeente 's Hertogenbosch
- [redacted] – provincie Gelderland/IPO
- [redacted] – provincie Overijssel/IPO

Versnellingskamer: twee interactieve digitale sessies met de volgende experts:

- [redacted] – Unie van Waterschappen
- [redacted] – Waterschap Drents-Overijsselse Delta
- [redacted] – Inspectie Leefomgeving en Transport
- [redacted] – waterschap Hollandse Delta
- [redacted] – provincie Gelderland
- [redacted]
- [redacted] – Unie van Waterschappen
- [redacted] – gemeente Geertruidenberg
- [redacted] – Grondbalans
- [redacted] – Rijkswaterstaat
- [redacted] – Bodembeheer van de Toekomst
- [redacted] – Boskalis
- [redacted] – provincie Gelderland
- [redacted] – Inspectie Leefomgeving en Transport
- [redacted] – waterschap Noorderzijlvest
- [redacted] – K3 Delta
- [redacted] – provincie Groningen
- [redacted] – waterschap Brabantse Delta
- [redacted] – provincie Overijssel
- [redacted] – gemeente 's-Hertogenbosch
- [redacted] – waterschap Hollandse Delta
- [redacted] – Rijkswaterstaat
- [redacted] – Inspectie Leefomgeving en Transport

- [redacted] - waterschap Rivierenland
- [redacted] - Natuurmonumenten
- [redacted] - gemeente Geertruidenberg
- [redacted] - waterschap Rijn en IJssel
- [redacted] - Omgevingsdienst Rivierenland
- [redacted] - GBN
- [redacted] Brink - Rijkswaterstaat
- [redacted] - IPO
- [redacted] - Rijkswaterstaat
- [redacted] - Afvalzorg
- [redacted] - Rijkswaterstaat
- [redacted] - gemeente West Maas en Waal
- [redacted] - Afvalzorg
- [redacted] - Rijkswaterstaat
- [redacted] - gemeente Arnhem
- [redacted] - waterschap Brabantse Delta
- [redacted] - waterschap Noorderzijlvest
- [redacted] - K3 Delta
- [redacted] - Inspectie Leefomgeving en Transport
- [redacted] - Rijkswaterstaat
- [redacted] - Staatsbosbeheer

De informatie die in dit rapport is opgenomen is uitsluitend bestemd voor de geadresseerde(n) en kan persoonlijke of vertrouwelijke informatie bevatten. Gebruik van deze informatie, door anderen dan de geadresseerde(n) en gebruik door hen die niet gerechtigd zijn van deze informatie kennis te nemen, is niet toegestaan. De informatie is uitsluitend bestemd om te worden gebruikt door de geadresseerde, voor het doel waarvoor dit rapport is vervaardigd. Indien u niet de geadresseerde bent of niet gerechtigd bent tot kennisneming, is openbaarmaking, vermenigvuldiging, verspreiding en/of verstrekking van deze informatie aan derden is niet toegestaan, tenzij na schriftelijke toestemming door Antea Group en wordt u verzocht de gegevens te verwijderen en direct melding te maken bij security@anteagroup.nl. Derden, zij die niet geadresseerd zijn, kunnen geen rechten aan dit rapport ontleen, tenzij na schriftelijke toestemming door Antea Group.

Over Antea Group

Antea Group is het thuis van 1500 trotse ingenieurs en adviseurs. Samen bouwen wij elke dag aan een veilige, gezonde en toekomstbestendige leefomgeving. Je vindt bij ons de allerbeste vakspecialisten van Nederland, maar ook innovatieve oplossingen op het gebied van data, sensing en IT. Hiermee dragen wij bij aan de ontwikkeling van infra, woonwijken of waterwerken. Maar ook aan vraagstukken rondom klimaatadaptatie, energietransitie en de vervangingsopgave. Van onderzoek tot ontwerp, van realisatie tot beheer: voor elke opgave brengen wij de juiste kennis aan tafel. Wij denken kritisch mee en altijd vanuit de mindset om samen voor het beste resultaat te gaan. Op deze manier anticiperen wij op de vragen van vandaag en de oplossingen voor morgen. Al 70 jaar.

Contactgegevens

Beneluxweg 125
4904 SJ OOSTERHOUT
Postbus 40
4900 AA OOSTERHOUT
T. 06-50059687
E. [REDACTED]@anteagroup.nl

www.anteagroup.nl

Copyright © 2022

Niets uit deze uitgave mag worden
verveelvoudigd en/of openbaar worden
gemaakt door middel van druk, fotokopie,
elektronisch of op welke wijze dan ook,
zonder schriftelijke toestemming van de
auteurs.