

Masterthesis

Zandwinning in het Maasdal

**Evaluatieonderzoek naar de effectiviteit van het nieuwe
ontgrondingenbeleid**

Radboud Universiteit Nijmegen
Master Planologie

Student: Dirk Smolenaars
Studentnummer: 0820105
Emailadres: DirkSmolenaars@student.ru.nl

Begeleider: Sander Meijerink

Datum: 9 september 2011

Voorwoord

Voor u ligt de masterthesis “Zandwinning in het Maasdal. Evaluatieonderzoek naar de effectiviteit van het nieuwe ontgroningenbeleid”. Deze thesis is geschreven voor de masteropleiding Planologie, met als specialisatie Watermanagement, van de Faculteit der Managementwetenschappen aan de Radboud Universiteit Nijmegen en vormt tevens de afsluiting van deze masteropleiding. Deze thesis is inhoudelijk begeleid door dhr. Sander Meijerink en voor zijn goede begeleiding en vertrouwen dank ik hem hartelijk. Ook wil ik mijn opdrachtgever dhr. Keesjan van den Herik van adviesbureau Van den Herik & Verkaart bedanken voor de keuze van het onderwerp en de afbakening van mijn onderzoek. Verder zijn er een aantal geïnterviewde personen die tijd voor mij hebben vrij gemaakt en mij van informatie hebben voorzien. Deze personen zou ik daarom ook graag willen bedanken. Ik wens de lezers van deze thesis veel plezier met lezen en hoop dat deze naderhand wijzer zijn geworden en meer inzicht hebben gekregen in het besproken onderwerp.

Dirk Smolenaars
Augustus, 2011

Figuur 1 Ontgroning van de hoogwatergeul Lomm



Bron: DCM exploitatie Lomm B.V. (2010)

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	9
1. Inleiding	13
1.1 Achtergrond en projectkader	13
1.2 Doel- en vraagstelling	14
1.2.1 Doelstelling	14
1.2.2 Theoretisch kader en wetenschappelijk belang	14
1.2.3 Vraagstelling	14
1.3 Opbouw van de thesis	15
2. Beleidsevaluatie	16
2.1 Inleiding	16
2.2 Beleidsevaluatie en zijn vormen	16
2.3 Klassieke beleidsevaluatie	17
2.3.1 Klassieke doelevaaluatie	17
2.3.2 Klassieke procesevaluatie	18
2.3.3 Institutionele evaluatie	19
2.3.4 Opstellen doel-middelbomen	20
2.3.5 Beperkingen klassieke beleidsevaluatie	22
2.4 Besluitvorming in complexe netwerken	22
2.4.1 Beleidsnetwerkbenadering	22
2.5 Responsieve beleidsevaluatie	25
2.5.1 Beperkingen responsieve beleidsevaluatie	27
3. Methodologie	28
3.1 Inleiding	28
3.2 Onderzoeksstrategie	28
3.3 Reconstructie besluitvormingsproces	29
3.4 Beleidsevaluatie bij de casestudie	29
3.4.1 Klassieke beleidsevaluatie	29
3.4.2 Evaluatie gebaseerd op visies andere actoren	31
3.5 Casestudiestrategie	31
3.6 Keuze casestudies	32
3.7 Respondenten	33
3.8 Vragenlijst interviews en documentanalyse	33
4. Doelstellingen nieuw ontgrondingenbeleid	34
4.1 Inleiding	34
4.2 Waarom zandwinning?	34
4.3 Beleid zandwinning	35
4.3.1 Planning van de behoefte	35
4.3.2 Taakstellingen	35

4.3.3 Alternatieven voor huidige zandwinning	35
4.3.4 Ontwikkeling in de behoefte	36
4.3.5 Hand in eigen boezem: 'Over winnen'	36
4.3.6 Nieuw beleid: Nota Ruimte	36
4.3.7 De opdracht voor de provincie	38
4.4 Doel-middelbomen onderzoek	38
4.4.1 Inleiding	38
4.4.2 Doel-middelboom nationale overheid	39
4.4.3 Doel-middelboom provincie Limburg	40
4.4.4 Doel-middelboom provincie Noord-Brabant	40
4.4.5 Overeenkomsten en verschillen doel-middelbomen	41
4.4.6 Operationaliseren hoofddoelstellingen en doel-middelrelaties	42
5. Casestudie: HWG Lomm	45
5.1 Inleiding	45
5.1.1 Hoogwatergeul in Lomm	45
5.2 Reconstructie besluitvormingsproces	46
5.2.1 Ronde 1: Vroegtijdig overleg met de betrokken partijen (1994-1997)	47
5.2.2 Ronde 2: Inrichtingsplan en andere onderzoeken (1996-2005)	47
5.2.3 Ronde 3: Vergunningaanvraag (2004-2005)	47
5.2.4 Ronde 4: Vergunningverlening (september 2005)	48
5.2.5 Ronde 5: De ontgroning (2006-eind 2015)	48
5.3 Klassieke beleidsevaluatie	48
5.3.1 Doelbereiking	49
5.3.2 Effectiviteit nieuwe spelregels a.d.h.v. de doel-middelrelaties	51
5.4 Evaluatie gebaseerd op visies andere actoren	52
5.4.1 Beoordeling door de actoren	53
5.4.2 Suggesties actoren voor de toekomst	59
5.5 Conclusie	60
6. Casestudie: HWG Well-Aijen	63
6.1 Inleiding	63
6.1.1 Aanleiding hoogwatergeul Well-Aijen	63
6.1.2 Uitvoering hoogwatergeul Well-Aijen	63
6.2 Reconstructie besluitvormingsproces	64
6.2.1 Ronde 1: (vroegtijdig) overleg met de betrokken partijen (1992-2006)	65
6.2.2 Ronde 2: het inrichtingsplan en andere onderzoeken m.b.t. de ontgroning (2005-2006)	65
6.2.3 Ronde 3: de vergunningsaanvraag (2006-2008)	66
6.2.4 Ronde 4: de vergunningverlening (december 2008)	66
6.3 Klassieke beleidsevaluatie	67
6.3.1 Doelbereiking	67
6.3.2 Effectiviteit nieuwe spelregels a.d.h.v. de doel-middelrelaties	68
6.4 Evaluatie gebaseerd op visies andere actoren	70
6.4.1 Beoordeling door de actoren	70
6.4.2 Suggesties actoren voor de toekomst	76
6.5 Conclusie	76
7. Casestudie: Kraaijenbergse Plassen	79
7.1 Inleiding	79

7.1.1 Delfstoffenwinning	79
7.1.2 Eindresultaat Kraaijenbergse Plassen	80
7.2 Reconstructie besluitvormingsproces	81
7.2.1 Ronde 1: (vroegtijdig) overleg met de betrokken partijen (1990-1997)	81
7.2.2 Ronde 2: het inrichtingsplan en andere onderzoeken m.b.t. de ontgronding (1990-1992 en 1997-1999)	82
7.2.3 Ronde 3: de vergunningsaanvraag (1991 en 1998)	83
7.2.4 Ronde 4: de vergunningverlening (1992 en 1999)	83
7.2.5 Ronde 5: de ontgronding (1992-heden)	83
7.2.6 Ronde 6: afronding van de ontgronding (september 2011)	84
7.3 Klassieke beleidsevaluatie	84
7.3.1 Doelbereiking	84
7.3.2 Effectiviteit nieuwe spelregels a.d.h.v. de doel-middelrelaties	86
7.4 Evaluatie gebaseerd op visies andere actoren	87
7.4.1 Beoordeling door de actoren	87
7.4.2 Suggesties actoren voor de toekomst	90
7.5 Conclusie	91
8. Conclusies, aanbevelingen en reflectie	93
8.1 Inleiding	93
8.2 Conclusies en aanbevelingen	93
8.2.1 Kwaliteit nieuw ontgrondingenbeleid	93
8.2.2 Effectiviteit nieuw beleid op basis van de hoofddoelstellingen	94
8.2.3 Effectiviteit nieuw beleid naar het oordeel van (andere) betrokken partijen	94
8.2.4 Aanbevelingen	96
8.3 Reflectie	96
Referentielijst	99
Bijlage 1 Interviews	105
Bijlage 1a Lijst van respondenten	105
Bijlage 1b Vragenlijst interviews en documentanalyse	107
Bijlage 2 Analyse beleidsdocumenten	109
Bijlage 2a Analyse nationale overheid	109
Bijlage 2b Analyse provincie Limburg	111
Bijlage 2c Analyse provincie Noord-Brabant	114

Samenvatting

In deze thesis wordt onderzoek gedaan naar de effectiviteit van het nieuwe ontgrondingenbeleid, omdat er door de opdrachtgever Projectorganisatie Maascorridor vraagtekens gesteld worden of dit nieuwe beleid nu daadwerkelijk zo effectief is gebleken. Doel van dit onderzoek is dan ook om inzicht te krijgen in de effectiviteit van het nieuwe ontgrondingenbeleid bij huidige zandwinnings om op basis daarvan te komen tot aanbevelingen over hoe dit beleid verbeterd kan worden. Door gebruik te maken van theorieën die betrekking hebben op beleidsevaluatie, namelijk de klassieke en de responsieve beleidsevaluatie, wordt getracht de effectiviteit van het nieuwe ontgrondingenbeleid in beeld te krijgen.

De hoofdgedachte van de klassieke beleidsevaluatie is dat deze evaluatie is gebaseerd op de effectiviteit van het nieuwe ontgrondingenbeleid op basis van de oorspronkelijke geformuleerde doelstellingen van de beleidsmakers. Met deze evaluatie wordt onderzocht in hoeverre het nieuwe ontgrondingenbeleid daadwerkelijk heeft geleid tot het behalen van de geformuleerde doelen. Hiervoor moeten dus eerst de geformuleerde doelen achterhaald zien te worden. Vervolgens wordt er gekeken naar de effecten en de gewenste, maar ook ongewenste, neveneffecten van het beleid. Deze beleidsevaluatie wordt door onder andere het opstellen van een aantal doel-middelbomen (Hoogerwerf et al., 2008) onderzocht. De waarde van een doel-middelboom ligt in het visueel inzichtelijk maken van beleidsdocumenten, vanuit het idee dat een beleidstekst het plan van een beleidsactor weergeeft. De doel-middelboom is hierbij echter geen einddoel van de analyse, maar het vertrekpunt. Het biedt de mogelijkheid om de relaties tussen doelen, subdoelen en middelen (beleidsacties) te verhelderen. De klassieke beleidsevaluatie is echter gebaseerd op hiërarchische besluitvorming vanuit één centrale beleidsactor, terwijl de wijziging van het ontgrondingenbeleid ook veranderingen teweeg heeft gebracht in de besluitvorming. De besluitvorming is hierdoor veel complexer geworden en ook moet er nu rekening gehouden worden met meerdere (beleids)actoren in het besluitvormingsproces. Om deze complexe besluitvorming te begrijpen is er in dit onderzoek gebruik gemaakt van de beleidsnetwerkbenadering. De beleidsnetwerkbenadering onderscheidt drie elementen die in een (beleids)netwerk aanwezig zijn (Abma en In 't Veld, 2001). Ten eerste een wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren. Ten tweede de interactieprocessen tussen partijen die worden gekenmerkt door een complexiteit en verwevenheid van doeleinden. En tot slot kenmerkt zich een beleidsnetwerk door het duurzame karakter van de relatiepatronen tussen actoren. Om dit besluitvormingsproces te reconstrueren wordt bij deze benadering het rondemodell van Teisman (1992, 2000) toegevoegd. Dit model wordt gebruikt om het proces van strategische interactie tussen de verschillende actoren te reconstrueren en kan gezien worden als een hulpmiddel voor de evaluatie. Er is in dit onderzoek door de beperkingen die de klassieke beleidsevaluatie met zich meebrengt gekozen om deze evaluatie aan te vullen met een responsieve beleidsevaluatie, omdat door het nieuwe beleid dus niet meer alleen rekening moet worden gehouden met één centrale beleidsactor (het bevoegd gezag), maar met meerdere (beleids)actoren. Responsieve beleidsevaluatie is dus gebaseerd op evaluatie vanuit meerdere actoren die het nieuwe beleid vanuit hun eigen perspectief beoordelen.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de methodologie van het onderzoek beschreven, waarbij aandacht besteed wordt aan de onderzoeksstrategie. De eerste stap in dit onderzoek is het reconstrueren van de doelstellingen. Aan de hand van een (document)analyse van het nieuwe ontgrondingenbeleid zullen de doelstellingen van dit beleid worden achterhaald. Een tweede stap van deze documentanalyse is het reconstrueren van een aantal doel-middelbomen. De veronderstellingen (doel-middelrelaties) die uit deze analyse zijn gekomen zullen door het reconstrueren van een aantal doel-middelbomen weergegeven worden. De derde stap in dit onderzoek is het beoordelen van de effectiviteit van het nieuwe ontgrondingenbeleid aan de hand van een casestudiestrategie. Het doel van deze casestudiestrategie is om het nieuwe ontgrondingenbeleid in een aantal cases te evalueren. Aan de hand van een documentanalyse en interviews met respondenten van het bevoegd gezag zal onderzocht worden of het nieuwe beleid op basis van de oorspronkelijk geformuleerde doelstellingen effectief is. Omdat bij het nieuwe ontgrondingenbeleid het ontwikkelen van ontgrondingsprojecten overgelaten wordt aan de afstemming van vraag en aanbod tussen de markt en de lagere overheden, moet er bij de beoordeling van de effectiviteit van dit nieuwe beleid ook rekening gehouden worden met de

verschillende visies van de vele partijen die nu van invloed zijn. Om deze visies en beoordelingscriteria van de betrokken partijen te kunnen onderzoeken is er in dit onderzoek gekozen om de evaluatiemethode van de klassieke beleidsevaluatie aan te vullen met elementen uit de responsieve beleidsevaluatie (visies van andere actoren). Met behulp van deze evaluatie zullen aan de hand van interviews met betrokken partijen de beoordelingscriteria van deze partijen onderzocht worden om zo de effectiviteit van het nieuwe ontgrondingen beleid te beoordelen.

Daarna wordt in hoofdstuk 4 alvorens tot een goede uitwerking van de cases te komen, het nieuwe ontgrondingenbeleid met haar spelregels, doelstellingen en veronderstellingen (doel-middelrelaties) door middel van literatuurstudie geanalyseerd. Dit hoofdstuk zal dus een antwoord geven op de eerste twee onderzoeksvragen van dit onderzoek (achterhalen doelstellingen en veronderstellingen) en zullen leiden tot een drietal doel-middelbomen.

Vroeger werden ontgrondingen beperkt tot door de overheid aangewezen locaties. Dit beleid is in 2003/2004 verlaten. Hierdoor is de overheid van het 'aanwijzingsbeleid' afgestapt en vraagt het de ontgronders nu om zelf locaties aan te dragen, voor meerwaarde te zorgen en draagvlak te creëren. Ontgronders zijn nu door dit nieuwe beleid genoodzaakt om middels hun projecten (maatschappelijke) meerwaarde te bieden. Een ander begrip hiervoor is 'ruimtelijke kwaliteit'. Een scherpe definitie bestaat er echter niet voor dit begrip, maar algemeen geaccepteerd is de beschrijving van de bouwstenen van 'ruimtelijke kwaliteit': "*ruimtelijke kwaliteit = gebruikswaarde + belevingswaarde + toekomstwaarde*" (VROM, 2011).

Kortom, dit nieuwe beleid daagt het bedrijfsleven uit om met maatschappelijk gewenste zandwinningprojecten te komen, die de ruimtelijke kwaliteit van Nederland verhogen.

De hoofddoelstellingen van het nieuwe ontgrondingenbeleid die uit deze literatuurstudie voortvloeien zijn dus dat ontgronders middels hun projecten de ruimtelijke kwaliteit in het betreffende gebied moeten verhogen en maatschappelijk draagvlak voor deze projecten moet zien te creëren.

De overheid wil deze doelstellingen bereiken door:

- Het wegnemen van onnodige marktbelemmeringen in beleid en regelgeving, zoals vergunningsvrijstellingen.
- Lokale of regionale samenwerkingsverbanden waarin onder andere de markt, lokale overheden en omwonenden van meet af aan worden betrokken (afwegen van de betrokken belangen).
- De ontwikkeling van kwalitatief goede en maatschappelijk verantwoorde projecten, oftewel integrale projecten, door het ontgrondend bedrijfsleven in nauwe samenwerking met de betrokken partijen.
- Het stimuleren van winning in Nederland op maatschappelijk aanvaardbare wijze (multifunctioneel).

In hoofdstuk 5 t/m 7 wordt door middel van casestudies, respectievelijk hoogwatergeul (HWG) Lomm, HWG Well-Aijen en Kraaijenbergse Plassen, onderzocht of het nieuwe ontgrondingenbeleid effectief is.

Om in kaart te brengen wat cruciale besluiten/beslissingen zijn geweest in het besluitvormingsproces bij deze casestudies is er gebruik gemaakt van het rondemodell. Daarnaast wordt het door dit model te gebruiken duidelijk welke actoren in welke rondes belangrijk zijn en onderscheiden kunnen worden en dient dit model dus als hulpmiddel voor de uiteindelijke evaluatie.

De klassieke beleidsevaluatie wordt in deze cases gebruikt om tot een oordeel te komen over de mate van effectiviteit van de nieuwe spelregels op basis van de hoofddoelstellingen van het nieuwe ontgrondingenbeleid. De effectiviteit is hier aan de hand van documentanalyse en interviews met respondenten van het bevoegd gezag onderzocht. Er kan geconcludeerd worden dat het nieuwe ontgrondingenbeleid in alle drie de casestudies effectief kan worden geacht op basis van de hoofddoeleinden. Alleen is dit beleid bij de HWG Well-Aijen minder effectief op basis van het hoofddoel 'het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit' vanwege de uit het oog verloren natuurontwikkeling.

Om ook tot een beoordeling van de nieuwe spelregels te komen door de overige actoren die betrokken zijn bij deze casestudies is er in dit onderzoek voor gekozen om naast de klassieke beleidsevaluatie ook een evaluatie te doen die gebaseerd is op de visies van de andere actoren. Aan de hand van

interviews met respondenten van het bevoegd gezag, het ontgrondend bedrijfsleven en natuur- en milieuorganisaties is ook hier de effectiviteit van het nieuwe beleid onderzocht.

Een aantal belangrijke en interessante oordelen van deze betrokken partijen zijn dat:

- Bijna alle partijen vinden dat de nieuwe spelregels niet hebben geleid tot het tegengaan van schaalvergroting. Dit komt onder andere omdat er geen harde voorwaarden gesteld worden aan de grootte van de ontgroning en de hoeveelheid te winnen grondstoffen.
- Volgens natuur- en milieuorganisaties het nieuwe ontgrondingenbeleid niet effectief is wanneer er gekeken wordt naar natuurontwikkeling. Volgens hen is er geen sprake van goede en verantwoorde natuurontwikkeling en het creëren van „echte” meerwaarde voor natuur en milieu, maar meer van een „verkapte” meerwaarde voor natuur en milieu (natuurbouw). Het bevoegd gezag en het ontgrondend bedrijfsleven verschillen hierin van mening, want zij vinden wel dat het nieuwe beleid heeft geleid tot het creëren van meerwaarde en verhoging van de ruimtelijke kwaliteit door de gebiedsgerichte aanpak van de ontgroning. Natuurontwikkeling wordt door hen echter wel vaak buiten beschouwing gelaten.
- De partijen moeite hebben met de ontwikkeling dat door het nieuwe beleid het initiatief bij het ontgrondend bedrijfsleven is komen te liggen. Zo vindt het bevoegd gezag het moeilijk om de touwtjes uit handen te geven en alleen te faciliteren en achten de ontgronders het zo goed als onmogelijk om, door de hoge kosten die de ontgroning met zich meebrengt, te komen met multifunctionele projecten. De natuur- en milieuorganisaties vinden dat dit een negatieve ontwikkeling is, omdat de markt niet in alle behoefte kan voorzien (zoals waterveiligheid). En zij vinden daarom ook dat de nationale en provinciale overheid hierin advies en (financiële) ondersteuning moeten geven aan de markt. De overheid moet zich dus goed bewust zijn van haar positie en haar rol om de veiligheid van de samenleving te borgen.
- Zowel het bevoegd gezag als het ontgrondend bedrijfsleven vinden dat de door het nieuwe ontgrondingenbeleid vooraf verplicht gestelde eindbestemming tot positieve resultaten heeft geleid. Volgens het bevoegd gezag heeft deze eindbestemming geleid tot een verbetering van de relaties en het vertrouwen tussen de partijen, terwijl het naar de mening van het ontgrondend bedrijfsleven vooral heeft geleid tot inhoudelijk betere uitkomsten omdat de meerwaarde meteen meegenomen wordt. De natuur-/milieuorganisaties zijn van mening dat de vooraf verplicht gestelde eindbestemming niet heeft geleid tot meerwaarde voor de natuur en dat het nieuwe beleid niet effectief is wanneer er gekeken wordt naar natuurontwikkeling. Dit komt vooral omdat bij grote projecten natuurontwikkeling moeilijk meetbaar is en in de eindbestemming de natuurontwikkeling ook niet duidelijk geformuleerd is. Een oplossing hiervoor is dat men komt met een goed en duidelijk geformuleerd inrichtingsplan in overleg met alle betrokken partijen in het te ontgronden gebied.
- Een ander belangrijk punt wat tijdens de interviews naar voren is gekomen, is dat het nieuwe ontgrondingenbeleid door vrijwel alle respondenten niet als een echte omslag (keerpunt), maar veeleer als een natuurlijk overgangsmoment gezien worden. Het bevoegd gezag en het ontgrondend bedrijfsleven wijzen daarbij op ontwikkelingen die daarvoor al in gang waren gezet (zoals de afbouw van het landelijke taakstellingenbeleid) en die uiteindelijk zijn beslag hebben gekregen in de Nota Ruimte (2004).

Tenslotte wordt in hoofdstuk 8 de centrale vraag van dit onderzoek: *“Wat is de effectiviteit van het nieuwe ontgrondingenbeleid bij zandwinningen en hoe evalueren de verschillende partijen dit beleid en wat zijn de mogelijkheden om deze effectiviteit te vergroten?”* met behulp van de deelvragen in dit onderzoek concluderend beantwoord.

Al met al kan gezegd worden dat het nieuwe ontgrondingenbeleid bij zandwinningen redelijk effectief beoordeeld wordt, met als belangrijkste kritiekpunten dat dit beleid volgens de meeste respondenten (nog) niet heeft geleid tot het tegengaan van schaalvergroting. Dit komt onder andere omdat er in dit nieuwe beleid geen harde voorwaarden gesteld worden aan de grootte van de ontgroning en de hoeveelheid te winnen grondstoffen. Een ander kritiekpunt vanuit de natuur- en milieuorganisaties is dat het nieuwe ontgrondingenbeleid niet effectief is wanneer wordt gekeken naar natuurontwikkeling. Volgens hen is er geen sprake van goede en verantwoorde natuurontwikkeling en het creëren van „echte” meerwaarde voor natuur en milieu, maar meer van een „verkapte” meerwaarde (natuurbouw) voor natuur en milieu.

Een aantal interessante aanbevelingen om de effectiviteit te vergroten zijn dat allereerst het nieuwe ontgrondingenbeleid scherper en duidelijker geformuleerd en geoperationaliseerd moet worden door onder andere hardere randvoorwaarden te stellen aan ruimtelijke kwaliteit bij ontgrondingsprojecten. Ten tweede is het gevaar van het nieuwe ontgrondingenbeleid dat de publieke doelen (zoals waterveiligheid) behaald moeten worden door de markt. Een gevaar hiervan is dat door de economische crisis deze doelstellingen niet allemaal door de markt behaald kunnen worden, omdat er door de stilliggende woningbouw minder behoefte is aan zand en grind. De nationale overheid en provinciale overheden moeten om dit gevaar tegen te gaan advies en (financiële) ondersteuning (blijven) geven aan de markt. De overheid moet zich hierdoor dus bewust zijn van haar positie en haar rol om de veiligheid van de samenleving te borgen. Ook moeten er harde afspraken tussen de overheden en de markt worden gemaakt, zodat de ontgronders precies weten wat wel en niet mag. Tot slot is het uit bedrijfseconomisch oogpunt een financieel economische prikkel voor de ontgronder om op dezelfde plaats te blijven ontgronden. Natuur-/milieuorganisaties moeten dus niet op het punt van mogelijke schaalvergroting met kritieken komen, omdat het voor de ontgronder uit bedrijfseconomisch oogpunt een onmogelijke opgave is om zich te verplaatsen. De noodzaak van delfstoffenwinning moet dus voor de natuur-/milieuorganisaties duidelijk worden. Het proces om meerwaarde te creëren door te komen met multifunctionele projecten is echter prima, maar alleen moet er vanuit de overheid duidelijkheid verschaft worden dat niet alleen meerwaarde gecreëerd moet worden door deze projecten maar dat het ook noodzakelijk is dat er delfstoffen geleverd worden. Een oplossing hiervoor kan zijn dat de provincie een kader uitstippelt voor ontgrondingslocaties net zoals bij de Zandmaas waar, wat en hoeveel gewonnen mag worden en dat er vanuit de overheid hardere randvoorwaarden gesteld worden aan de multifunctionaliteit bij de ontgrondingsprojecten.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en projectkader

Limburg en Noord-Brabant hebben een lange historie met ontgroningen. Lange tijd is vermeld dat de Grensmaas het laatste grindwinproject in de provincie Limburg zou zijn. Inmiddels worden langs de Zandmaas in Limburg en Noord-Brabant weer volop initiatieven ontplooid door ontgroningbedrijven om zand- en grindwinningen te combineren met rivierkundige ingrepen. Zand- en grindwinningen zijn over het algemeen lokaal ongewenst door de negatieve (neven)effecten die deze opleveren, zoals de verdwijning van karakteristieke landschapsstructuren en het niet op de juiste manier herstellen en benutten van natuurlijke processen (Rademakers en Peters, 2009, p. 43). In dit onderzoek zal de zandwinning langs de Zandmaas in het Maasdal centraal staan.

Vroeger werden winningen beperkt tot door de overheid aangewezen locaties. Dat laatste beleid is recent verlaten. In 2003 heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat kenbaar gemaakt de regierol op het gebied van ontgroningen af te willen bouwen, omdat dit beleid niet effectief is gebleken (Nederzand, 2009). Hierdoor is de overheid van het 'aanwijzingsbeleid' afgestapt en vraagt het de ontgronders nu om zelf locaties aan te dragen, voor meerwaarde te zorgen en draagvlak te organiseren. Ontgronders zijn nu door dit nieuwe beleid (Nota Ruimte, 2004) genoodzaakt om middels hun projecten (maatschappelijke) meerwaarde te bieden. Een ander begrip hiervoor is 'ruimtelijke kwaliteit'. Dit begrip zal in de loop van het onderzoek hiervoor worden gebruikt. Een scherpe definitie bestaat er echter niet voor dit begrip, maar algemeen geaccepteerd is de beschrijving van de bouwstenen van 'ruimtelijke kwaliteit': "*ruimtelijke kwaliteit = gebruikswaarde + belevingswaarde + toekomstwaarde*" (VROM, 2011).

Maar is dit nieuwe ontgroningenbeleid nu wel zo effectief gebleken? Projectorganisatie Maascorridor heeft er vraagtekens bij. Volgens Keesjan van den Herik (onafhankelijk adviseur, Van den Herik & Verkaart en in dienst van Projectorganisatie Maascorridor) blijkt dat uit tal van recent vergunde oftewel beoogde winningen dat aan 'ruimtelijke kwaliteit' en 'draagvlak' door de ontgronders tal van invullingen wordt gegeven. Deze invullingen zijn hierdoor geen garantie dat zandwinning ook daadwerkelijk leidt tot meerwaarde. Dit heeft volgens hem onder andere als oorzaak dat:

- Draagvlak niet gebaseerd hoeft te zijn op ruimtelijke kwaliteit. Draagvlak kan ook gecreëerd worden door het beperken van hinder of het beschikbaar stellen van geld voor de gemeenschapskas of sponsoring van andere maatschappelijke doelen.
- Een goede ruimtelijke inpassing wordt vertaald in het voldoen aan normen (grondwater, natuurdoeltypen) die een bepaalde afwerking garandeert of bepaalde soorten nastreeft zonder dat dit ruimtelijke kwaliteit oplevert.
- Het ontwerp niet de kwaliteiten oplevert die met de 'artist impressions' zijn geschetst.
- Het oorspronkelijke ontwerp voor de vergunningverlening nog wijzigt.
- Het oorspronkelijke ontwerp in een tweede of derde fase van een winning alsnog verdwijnt.

Hoewel meerwaarde oftewel ruimtelijke kwaliteit moeilijk te objectiveren is, is het vanuit het project Maascorridor wenselijk om de randvoorwaarden voor ontgroningen zodanig vast te leggen dat er tijdens onderhandelingen met marktpartijen en na afloop van de vergunningverstrekking geen mogelijke substantiële verslechtingen optreden van ontwerp tot uitvoering. Daartoe wil de projectorganisatie, aan de hand van een uitgebreide documentenanalyse maar vooral interviews met experts in de betreffende casestudies, inzicht krijgen in de redenen van marktpartijen, belanghebbenden, overheden en natuurorganisaties om tot voor de ruimtelijke kwaliteit minder optimale uitkomsten te besluiten.

Deze vraagtekens die de opdrachtgever heeft bij de effectiviteit van dit nieuwe beleid is de aanleiding voor dit evaluatieonderzoek.

1.2 Doel- en vraagstelling

1.2.1 Doelstelling

Dit onderzoek gaat over de gevolgen van het nieuwe ontgrondingenbeleid voor zandwinning in het Maasdal. Ontgronders zijn tegenwoordig genooddaakt om middels hun projecten de ruimtelijke kwaliteit te verhogen. De doelstelling die hieruit volgt kan nader beschreven worden als:

Inzicht krijgen in de effectiviteit van het nieuwe ontgrondingenbeleid bij huidige zandwinningen om op basis daarvan te komen tot aanbevelingen over hoe dit beleid verbeterd kan worden.

1.2.2 Theoretisch kader en wetenschappelijk belang

Het theoretisch kader van dit onderzoek gaat in op beleidsevaluatie, waarbij onderzocht wordt of het nieuwe ontgrondingenbeleid effectief is. Om tot deze evaluatie te komen moet ook het besluitvormingsproces goed beschreven worden. Dit is van belang omdat er goed onderzocht moet worden hoe het proces daadwerkelijk is verlopen alvorens men tot een goede evaluatie kan komen. Als eerste wordt er in het theoretisch kader gebruik gemaakt van een beleidsevaluatie die gebaseerd is op de effectiviteit van het nieuwe ontgrondingenbeleid op basis van de oorspronkelijke geformuleerde doelstellingen van de beleidsmakers van dit beleid. Deze beleidsevaluatie wordt de klassieke beleidsevaluatie genoemd. Met deze evaluatie wordt onderzocht in hoeverre het nieuwe ontgrondingenbeleid daadwerkelijk heeft geleid tot het behalen van de geformuleerde doelen. Hiervoor moeten dus eerst de geformuleerde doelen achterhaald zien te worden. Ofwel: met welk doel heeft de wetgever het een en ander aangepast? Vervolgens wordt er gekeken naar de effecten en de gewenste, maar ook ongewenste, neveneffecten van het beleid.

De klassieke beleidsevaluatie is gebaseerd op hiërarchische besluitvorming, maar door nieuwe inzichten in beleid en de veelheid aan actoren in de besluitvorming zijn er complexe netwerken ontstaan in de besluitvorming. Om deze complexe netwerken te begrijpen wordt er gebruik gemaakt van de beleidsnetwerkbenadering. De beleidsnetwerkbenadering onderscheidt drie elementen die in een (beleids)netwerk aanwezig zijn (Abma en In 't Veld, 2001). Ten eerste een wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren. Ten tweede de interactieprocessen tussen partijen die worden gekenmerkt door een complexiteit en verwevenheid van doeleinden. Deze interacties worden deels bepaald/aangestuurd door de spelregels. Die spelregels zijn in dit onderzoek onder andere de vergunningvoorwaarden. En tot slot kenmerkt zich een beleidsnetwerk door het duurzame karakter van de relatiepatronen tussen actoren.

De veelheid aan partijen bij deze besluitvorming in complexe netwerken hebben geleid tot verschillende beoordelingscriteria/doelstellingen en roept daarom vragen op voor andere evaluatiemethoden. Er is daarom gekozen om de klassieke beleidsevaluatie aan te vullen met een responsieve beleidsevaluatie om de verschillende beoordelingscriteria van de partijen ook mee te kunnen nemen in het onderzoek.

1.2.3 Vraagstelling

De centrale vraag die volgt uit het voorgaande luidt:

Wat is de effectiviteit van het nieuwe ontgrondingenbeleid bij zandwinningen, hoe evalueren de verschillende partijen dit beleid en wat zijn de mogelijkheden om deze effectiviteit te vergroten?

De centrale vraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen. Deze deelvragen zijn:

1. *Wat zijn de doelstellingen van het nieuwe ontgrondingenbeleid?*

2. *Hoe ziet dit beleid eruit en hoe worden deze doelstellingen bereikt?*
3. *Is het nieuwe beleid effectief op basis van deze doelstellingen?*
4. *Hoe oordelen betrokken partijen over dit beleid?*
5. *Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd om de effectiviteit te vergroten?*

1.3 Opbouw van de thesis

Na dit inleidende hoofdstuk volgt in hoofdstuk twee het theoretisch kader. Het theoretisch kader bestaat als eerste uit een deel over de beleidsevaluatie en zijn vormen alvorens er ingegaan wordt op de klassieke beleidsevaluatie. Daarna zal er aandacht besteed worden aan besluitvorming in complexe netwerken, waarbij de besluitvorming beschreven wordt aan de hand van de beleidsnetwerkenbenadering. Tenslotte heeft deze besluitvorming vragen opgeroepen voor andere evaluatiemethoden. Als aanvulling op de klassieke beleidsevaluatie is er gekozen voor een responsieve beleidsevaluatie. Vervolgens zal in hoofdstuk drie de methodologie van het onderzoek aan de orde komen. Hier wordt beschreven hoe er is gekomen tot de gehanteerde onderzoeksbenadering, met specifieke aandacht voor casestudie onderzoek en de keuze hiervan. Hierna worden in hoofdstuk vier de doelstellingen van het nieuwe nationale en provinciale ontgrondingenbeleid geanalyseerd en geordend. In hoofdstuk vijf, zes en zeven komen daarna de verschillende casestudies aan bod, respectievelijk de hoogwatergeul (HWG) Lomm, de hoogwatergeul (HWG) Well-Aijen en de Kraaijenbergse Plassen. In deze hoofdstukken wordt door de beleidsevaluaties door middel van documentanalyse en interviews met experts onderzocht of het nieuwe ontgrondingenbeleid in deze casestudies effectief is. Tot slot worden de resultaten uit deze casestudies beschreven in hoofdstuk acht. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de mogelijke verschillen en overeenkomsten betreffende de drie casestudies. Dit hoofdstuk zal eindigen met de conclusie en de aanbevelingen van dit onderzoek.

2. Beleidsevaluatie

2.1 Inleiding

Het theoretisch kader wordt in dit hoofdstuk verder uitgewerkt. Het doel van dit hoofdstuk is om een kader te ontwikkelen waarmee het ontgrondingenbeleid geëvalueerd kan worden. De theorieën die gebruikt worden hebben betrekking op beleidsevaluatie.

Allereerst komt in paragraaf 2.2 aan de orde wat er nu eigenlijk verstaan wordt onder beleidsevaluatie en wat de vormen van beleidsevaluatie zijn. Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 gekeken naar de klassieke beleidsevaluatie waarin onderzocht wordt in hoeverre het nieuwe ontgrondingenbeleid (de nieuwe spelregels) daadwerkelijk heeft geleid tot het behalen van de oorspronkelijk geformuleerde doelstellingen van de beleidsmaker (Rijksoverheid). Deze beleidsevaluatie zal aan de hand van het opstellen van een aantal doel-middelbomen (Hoogerwerf et al., 2008), waarin de doelstellingen en veronderstellingen van dit beleid geordend worden, onderzocht worden. Wat nu precies een doel-middelboom is zal in deze paragraaf ook uitgelegd worden. De klassieke beleidsevaluatie is oorspronkelijk gebaseerd op hiërarchische besluitvorming, maar door nieuwe inzichten in beleid en de veelheid aan actoren in de besluitvorming zijn complexe netwerken in het besluitvormingsproces ontstaan. Deze besluitvorming in complexe netwerken zal in paragraaf 2.4 verder beschreven worden aan de hand van de beleidsnetwerkbenedering.

Omdat deze benadering door de nieuwe inzichten en vele actoren vragen oproept voor aanvullende evaluatiemethoden is er in paragraaf 2.5 gekozen om de klassieke beleidsevaluatie aan te vullen met een responsieve beleidsevaluatie. Met deze evaluatie wordt rekening gehouden met wat de beoordelingscriteria en oordelen van de vele verschillende actoren in het te ontgronden gebied zijn.

2.2 Beleidsevaluatie en zijn vormen

Beleidsevaluatie kan worden beschreven als het beoordelen van inhoud, processen, organisatie en/of neveneffecten van het beleid aan de hand van bepaalde criteria (Bressers en Hoogerwerf, 1995). In een beleidsevaluatie wordt een beleidsprogramma (hier: het nieuwe beleid voor ontgrondingsprojecten) geëvalueerd, dat wil zeggen beoordeeld op criteria als effectiviteit (werkt het, ofwel worden de beoogde beleidsdoelstellingen bereikt?) en efficiëntie (tegen de minste kosten, ofwel worden de beleidsdoelstellingen bereikt op de meest doelmatige manier?) (van Mierlo, 2002).

Beleidsevaluatie wordt gekenmerkt door een waardeoordeel dat wordt uitgesproken over het onderzochte beleid. Binnen het doelrationele perspectief zijn vaak gehanteerde criteria de effectiviteit (of doeltreffendheid) van beleid, de efficiëntie (of doelmatigheid) en de wetenschappelijke onderbouwing van de beleidstheorie. Bij het bepalen van de effectiviteit gaat het om de vraag of de doelen van beleid zijn bereikt en zo ja, in hoeverre de middelen die zijn ingezet aan de realisering van de doelen hebben bijgedragen. Bij efficiëntie gaat het om de vraag of de doelen van beleid met zo min mogelijk middelen zijn bereikt. (Runhaar & Driessen, 2007).

Evaluatie van beleid kan plaatsvinden nadat beleid is afgerond (ex post evaluatie) of juist wanneer nieuw beleid wordt overwogen (ex ante evaluatie). In dit onderzoek is sprake van een ex post evaluatie, omdat het nieuwe beleid al in werking is getreden en getracht wordt met dit onderzoek na te gaan of de beoogde doelen van het nieuwe beleid zijn bereikt en of dit nieuwe beleid effectief is.

Beleidsevaluatie is een praktijk die aan belang wint. Veranderende verhoudingen in verschillende beleidsfactoren stimuleren overheden en andere organisaties om zich te verantwoorden ten opzichte van derden en zich regelmatig te bezinnen op de geboden kwaliteit van hun diensten. De vraag hoe de waarde van activiteiten te beoordelen, is onderwerp van de beleidsevaluatie (Abma en in 't Veld, 2001).

Vormen van evaluatie

Er zijn vele indelingen voor beleidsevaluatie mogelijk.

Om een overzicht te schetsen van wetenschappelijke evaluatiemethoden is er in dit hoofdstuk een kader ontwikkeld met daarin twee assen (Abma, 1996):

1. De wetenschappelijke discoursen van waaruit de evaluatie is ontwikkeld.
2. Het onderwerp waar de evaluatie zich voornamelijk op richt (de focus).

Voor het onderscheid in de verschillende (wetenschaps)discoursen die aan evaluatievormen ten grondslag liggen baseren we ons grotendeels op een indeling van Abma (1996) van verschillende wetenschappelijke stromingen. Hierbij gaat het om de volgende driedeling:

1. *Systeemanalytisch discours*. In het systeemanalytische discours gaat de evaluator uit van de doelen van het beleid.
2. *Kritisch-theoretisch discours*. Het kritisch-theoretische discours heeft als belangrijkste kritiek op de systeemanalytische benadering dat de kritische houding ten opzichte van de formele beleidsdoelen ontbreekt. Evaluaties vanuit dit discours blijven vanuit de formele beleidsdoelen redeneren, maar voegen daar de normen, waarden en doelstellingen van de andere betrokken partijen aan toe.
3. *Sociaalconstructivistische discours*. Dit discours vormt een breuk met de unieke dan wel speciale positie die aan de formele overheidsdoelen wordt toegekend. Deze benadering gaat uit van het gegeven dat er geen echte objectieve waarheden of doelstellingen zijn. Alles is een sociale constructie die hoogstens een door een groep gedeelde of aangenomen intersubjectieve waarheid oplevert.

Naast de indeling in wetenschappelijke discoursen maken we een onderscheid maken naar de focus (of het onderwerp) van de evaluatie. Sommige evaluaties richten zich op de inhoud (doelen en instrumenten) van het beleid, andere evaluaties vooral op het proces en weer andere evaluaties richten zich vooral op de institutionele aspecten (Klijn en Teisman, 1997).

2.3 Klassieke beleidsevaluatie

In dit hoofdstuk wordt er bij beleidsevaluatie allereerst gekeken naar de klassieke beleidsevaluatie. Volgens Abma (1996) is de klassieke beleidsevaluatie vergelijkbaar met het systeemanalytische discours. In het systeemanalytische discours gaat de evaluator uit van de doelen van het beleid. Hij stelt deze doelen niet ter discussie, maar bepaalt in welke mate deze doelen gehaald zijn en (eventueel) wat de redenen zijn voor het (gedeeltelijk) niet behalen van de doelstellingen. De belangrijkste vragen in deze benadering zijn dan ook (Abma, 1996, p. 46):

- Zijn de doelen bereikt?
- Zijn de effecten toe te schrijven aan het beleidsprogramma?

Verder kan de klassieke beleidsevaluatie vanuit een aantal perspectieven bekeken worden. Evaluaties waarin de nadruk voornamelijk ligt op de realisatie van de doelen (klassieke doelevaluaties), evaluaties waarin de nadruk ligt op het proces waarmee al dan niet tot doelrealisatie is gekomen (klassieke procesevaluaties) en evaluaties waarin meer de nadruk ligt op de instituties.

Bij deze perspectieven ligt de nadruk op de realisatie van de formele doelstellingen van het beleid. In de procesevaluaties en de institutionele evaluaties, ligt daarnaast sterk de nadruk op verklaringen van de doelbereiking of het gebrek daaraan.

2.3.1 Klassieke doelevaluatie

De klassieke doelevaluatie richt zich primair op de vraag, of en in welke mate de doelstellingen van een beleid door dit beleid zijn gerealiseerd. Om een oordeel te kunnen vellen over de mate van effectiviteit van een beleid vergelijkt men de doeleinden van het beleid en de feitelijke effecten voor zover beoogd. Daarbij gaat men in principe uit van de doelstellingen van één sturende actor. In veel gevallen gaat het hierbij om de formele doelstellingen van een overheid. Dit is bij het nieuwe beleid

voor ontgrondingsprojecten ook de overheid die formele doelstellingen heeft geformuleerd voor de markt en lagere overheden en hier door middel van wet- en regelgeving sturing aan geeft.

Het probleem met dit type evaluatie is dat het ook vaak een ideaalbeeld blijft. In de praktijk blijken zich zowel ten aanzien van het bepalen van de doelen als de feitelijke effecten zich grote problemen voor te doen (Grünwald-Schindl en Kraan-Jetten, 1987).

Het eerste probleem is al vaak het bepalen van de doeleinden van het beleid. Om effectiviteit te bepalen is een duidelijke, specifieke, concrete en operationele omschrijving van de doeleinden noodzakelijk. In de praktijk blijkt dit vaak een illusie te zijn, want de doelen staan niet altijd zwart op wit beschreven of de doelen zijn verspreid over diverse bronnen. Andere problemen die zich bij het bepalen van de precieze beleidsdoelen voordoen zijn (Bressers, 1983; Grünwald-Schindl en Kraan-Jetten, 1987):

- De relatie tussen de doelen is problematisch omdat ze onderling niet consistent zijn of omdat de hoofd- en neven-doelen niet te onderscheiden zijn.
- De doelen zijn slechts vaag omschreven onder andere vanuit het oogpunt van conflictvermijding.
- De doelen zijn veel te hoog gegrepen en daarmee onrealistisch. Dit kan politieke redenen hebben (gunst van de kiezer) maar kan ook gebeuren om de uitvoering extra te stimuleren (overshooting).
- De doelen zijn veranderlijk, hebben een geringe actualiteitswaarde.
- De doelen zijn niet „geplafonneerd”; bij deze open doelstellingen wordt bij voorbeeld „verbetering” van een bepaalde toestand of voorziening” nagestreefd zonder dat wordt gespecificeerd „hoeveel verbetering” of „tegen welke kosten”.

De verwachting is dat een aantal van deze problemen ook spelen in dit onderzoek.

Een tweede probleem doet zich voor bij het bepalen van beleidseffecten. Dit kan erg moeilijk zijn, vooral als de resultaten zich niet voor kwantificering laten lenen. In dergelijke situaties bestaat het gevaar dat men primair gericht is op de deelresultaten, die wel te kwantificeren zijn en de overige resultaten onderbelicht laat (Grünwald-Schindl & Kraan-Jetten, 1987).

Indien de effecten nog niet zijn te meten, maar de beleidsuitvoering al wel is gestart, kan ook worden overwogen om een uitvoeringsevaluatie uit te voeren. Het gaat dan voornamelijk om de vraag in hoeverre de beschikbare middelen (of instrumenten) voor het beleid ook daadwerkelijk worden ingezet. Bij dit onderzoek is dit probleem ook aan de orde, omdat de vastgestelde grootte van de ontgronding in het inrichtingsplan en de daarbij behorende (beleids)effecten vaak verandert en de daarbij behorende (beleids)effecten dus ook. En het dus van tevoren moeilijk (vrijwel onmogelijk) is om de effecten te meten.

Een derde probleem bij dit type evaluatie is het bepalen van de causaliteit tussen de doeleinden en de feitelijke effecten. Het verschil tussen doelstellingen en bereikte effecten duiden we namelijk aan met de term doelbereiking. Doelbereiking is echter niet hetzelfde als effectiviteit. Het gaat bij effectiviteit namelijk om het bepalen van dat deel van de effecten dat is gerealiseerd dankzij het gevoerde beleid. Er kunnen namelijk ook effecten zijn die aan andere factoren toegeschreven kunnen worden. Soms is het om deze causaliteit werkelijk te kunnen vaststellen noodzakelijk om een uitgebreide procesevaluatie uit te voeren. Door de mogelijk ongewenste neveneffecten van het nieuwe beleid is het bij dit onderzoek ook van belang om de klassieke procesevaluatie nader uit te leggen.

2.3.2 Klassieke procesevaluatie

Binnen dit discours heeft een procesevaluatie vooral de functie van het verklaren van de bereikte effectiviteit van het beleid. Het is dan in feite de bedoeling om de relatie tussen de uitvoering van het beleid en de bereikte effecten, helder en gestructureerd in beeld te brengen. Soms kan het ook de functie hebben van het bepalen van hoe de inhoudelijke beleidsdoelen zelf tot stand zijn gekomen.

De focus ligt in een dergelijke evaluatie op het proces. De achterliggende veronderstelling is dat de kwaliteit van de beleidsuitvoering de uitkomsten van het beleid bepalen. Het proces wordt in dergelijk

evaluatieonderzoek dan ook minutieus in beeld gebracht, liefst in causale modellen (Bressers, 1983). Bressers en Herweijer (1991) vergelijken het met de methode van een detective die op zoek is naar „de karakteristieke kenmerken van het causale pad van de verklarende factor naar het betreffende gevolg’. Hierbij kan speciaal aandacht gegeven worden aan de rol van de verschillende actoren in dit proces. In dit onderzoek bijvoorbeeld de ontgronders als de uitvoerende actoren en de provincies/gemeenten als beleidssubjecten.

Bressers en Hoogerwerf (1991) pleiten in dit verband voor evaluaties die zijn gebaseerd op een beleidstheorie. Een beleidstheorie is dan het geheel aan veronderstellingen dat aan een beleid ten grondslag ligt (Hoogerwerf, 1989). Indien een dergelijke beleidstheorie is gereconstrueerd kan in de empirie „getoetst’ worden in hoeverre het beleid en de werking daarvan aan deze uitgangspunten voldoet. Hiermee is het mogelijk om vast te stellen in hoeverre een eventueel beleidsfalen te wijten is aan een verkeerde beleidsuitvoering (bijvoorbeeld bepaalde instrumenten werden niet ingezet) of een verkeerde beleidstheorie (bijvoorbeeld de doelgroep reageerde anders op de instrumenten dan verwacht).

Door middel van de casestudies in dit onderzoek kan er getoetst worden of de doelen zijn bereikt, wat de effecten (en mogelijke ongewenste neveneffecten) hiervan zijn. En is het ook mogelijk om vast te stellen waar het eventuele beleidsfalen aan te wijten valt.

2.3.3 Institutionele evaluatie

Een benadering die gebruikt kan worden voor de evaluatie van instituties en die past binnen het systeemanalytische discours is de contingentiebenadering. Deze benadering kent vele varianten, maar een algemeen kenmerk is dat beleid (probleemdefinitie, doelen, instrumenten, sturingsstrategieën) overeenstemmend moet zijn met de omgeving (O’Toole, 1990). De door O’Toole beschreven variant richt zich op de institutionele kenmerken van die omgeving. Succesvol overheidsbeleid veronderstelt volgens hem dat inter-organisatorische netwerken „goed’ zijn afgestemd op de kenmerken van het beleidsprobleem. Anders gezegd, falend beleid wordt veroorzaakt door een gebrekkige afstemming tussen probleem en netwerk (O’Toole, 1990). Bij dit onderzoek wordt verondersteld dat mogelijk beleidsfalen hoogstwaarschijnlijk veroorzaakt wordt door de complexe netwerken bij de ontgrondingsprojecten.

Hoewel deze contingentiebenadering, anders dan de klassieke doe-evaluaties, de invloed van beleidsnetwerken op het verloop van beleidsprocessen accepteert, past ze toch binnen het systeemanalytische discours. Dit omdat het karakter van het beleidsprobleem en de beleidsdoelstellingen, zoals gedefinieerd door de overheid, niet ter discussie staan. Bovendien bestaat er een „objectief’ antwoord op de vraag welke inter-organisatorische betrekkingen passen bij verschillende typen beleidsproblemen.

De contingentiebenadering van O’Toole kent een prescriptieve variant en een evaluatieve variant. Ten eerste kunnen op basis van de theoretische inzichten over passende netwerken, praktische aanbevelingen worden gedaan voor het ontwerp van institutionele veranderingen die de effectiviteit van beleid vergroten (prescriptief). Ten tweede kunnen op basis van een vergelijking tussen ideaaltypische netwerken en bestaande inter-organisatorische patronen, oorzaken van beleidsfalen opgespoord worden (evaluatief).

Hoewel de contingentiebenadering interessante aanknopingspunten belooft voor institutionele evaluatie zijn er ook nadelen. De veronderstelling van een beste manier om een bepaald type beleidsprobleem op te lossen kan door empirisch onderzoek eenvoudig worden weerlegd. Ook de focus op één beleidsprobleem en het bijbehorende netwerk is een te sterke vereenvoudiging van de werkelijkheid. In complexe netwerken is meestal sprake van een ophoping van beleidsproblemen die ieder hun eigen eisen stellen aan het netwerk (O’Toole, 1990).

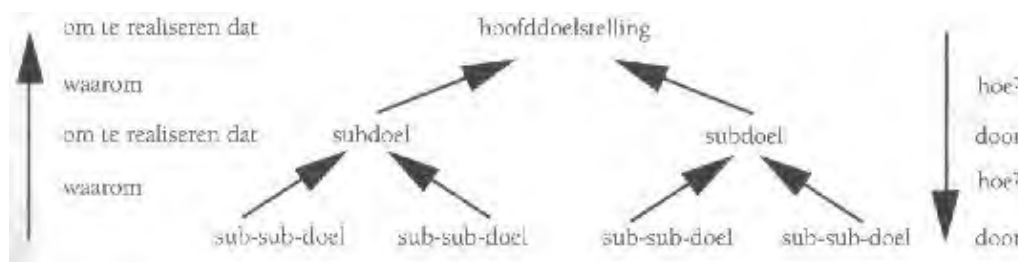
2.3.4 Opstellen doel-middelbomen

De klassieke beleidsevaluatie is gebaseerd op hiërarchische besluitvorming vanuit één centrale (beleids)actor. Deze beleidsevaluatie wordt door onder andere het opstellen van een aantal doel-middelbomen (Hoogerwerf et al., 2008) onderzocht. De waarde van een doel-middelboom ligt in het visueel inzichtelijk maken van beleidsdocumenten, vanuit het idee dat een beleidstekst het plan van een (beleids)actor weergeeft. De doel-middelboom is hierbij geen einddoel van de analyse, maar het vertrekpunt. Het biedt de mogelijkheid om de relaties tussen doelen, subdoelen en middelen (beleidsacties) te verhelderen. De meerwaarde van deze methode ligt in de mogelijkheid om ten eerste duidelijkheid te brengen in vaak verwarrende en vage teksten en ten tweede het visueel aanschouwelijk maken van het beleid (zoals al eerder aangegeven is). Concreet vertaalt dit zich in het opsporen van finale termen (zoals onder andere „om, beoogt, zal moeten, ten einde”), het opsporen van verwijzingen naar vorige elementen, het identificeren van middelen en doelen in passages en het verbinden van deze desbetreffende passages tot een doel-middelboom. Nadat deze middelen en doelen opgespoord zijn uit de beleidsdocumenten zullen deze in een tabel geordend worden alvorens de doel-middelboom van de betreffende beleidsactor gemaakt wordt.

De voordelen van een doel-middelboom zijn volgens Schaveling (2000): (1) het laat zien hoe de verschillende tussendoelen bereikt worden en hoe deze tussendoelen een bijdrage leveren aan de organisatiestrategie en met name de einddoelen; (2) het laat goed de relatie en verhouding tussen de korte termijn doelen (de doelen die min of meer lager in de doel-middelboom staan) en de lange termijn doelen (de doelen die hoger in de doel-middelboom staan, de einddoelen) zien en (3) het „test” of de tussendoelen een bijdrage leveren aan de einddoelen respectievelijk de organisatiestrategie.

In het volgend figuur (figuur 2) is een en ander gevisualiseerd. De pijlen betekenen „draagt bij aan”. Soms wordt het handiger geacht om te zeggen dat er sprake is van een „wat-hoe” verhouding: wat aan het eind van een pijl staat is „wat” men wil bereiken en wat aan het begin van een pijl staat is „hoe” men dat gaat doen. Een element uit de doel-middelboom kan dus afwisselend „wat” en „hoe” zijn; „wat” ten opzichte van de zaken onder het element en „hoe” ten opzichten van de zaken boven het element (Schaveling, 2000).

Figuur 2 De doel-middelboom



Bron: Schaveling (2000)

Om de doel-middelboom te beoordelen moet men nagaan of de doelstellingen en veronderstellingen (doel-middelrelaties) die in deze boom genoemd worden bereikt zijn.

Hieronder zal een voorbeeld gegeven worden van een doel-middelboom (van Heffen, 2008 en Schollem, 1994).

Voorbeeld doel-middelboom

Het finale deel van de beleidstheorie bestaat dus uit een samenstel van middelen en doeleinden. Andere delen van de beleidstheorie zijn het normatieve (waarden en normen) en het causale deel (oorzaken en gevolgen). Men kan finale veronderstellingen als de beleidsvisie aanduiden. Een finale veronderstelling bevat een verwachting over de mate waarin een middel zal bijdragen aan het bereiken van een bepaald doel. Idealiter zijn de middelen die in de veronderstellingen van een beleidstheorie

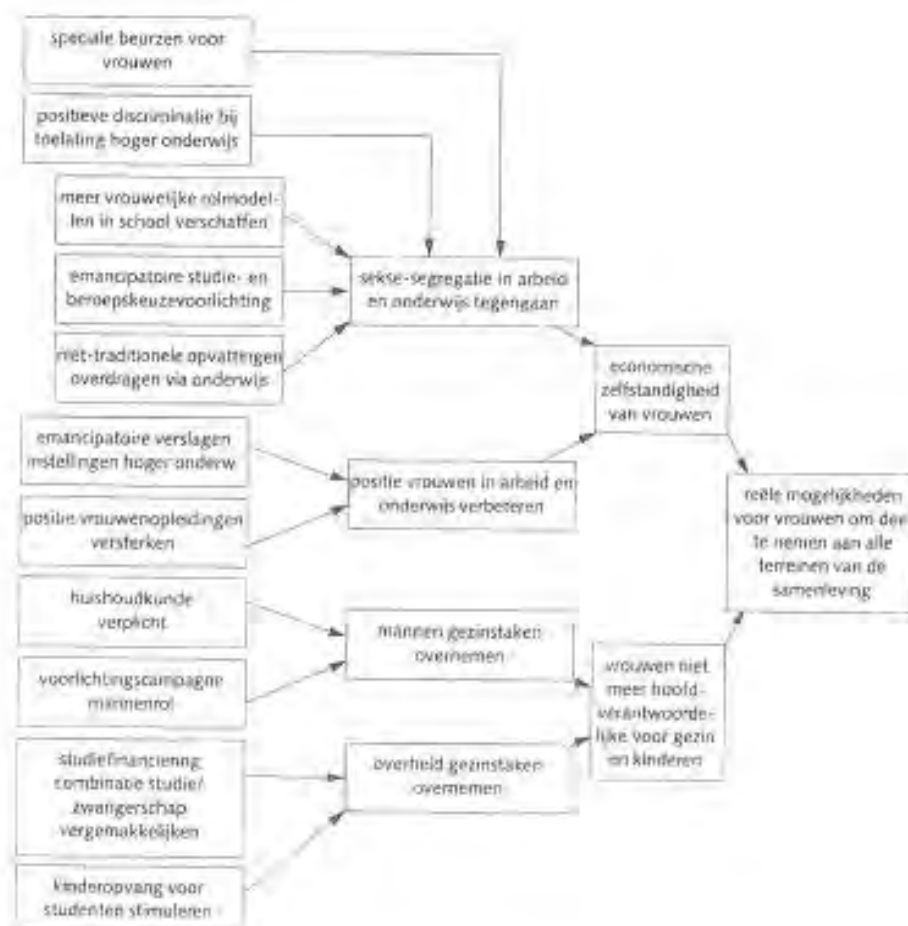
worden genoemd, gericht op bepaalde elementen van de causale veronderstellingen: de zogeheten aangrijpingspunten (van Heffen, 2008).

Hieronder zal allereerst een voorbeeld van een doel-middelrelatie beschreven worden, waarna er ook een voorbeeld van een doel-middelboom (figuur 3) aan de orde zal komen.

Scholingsprogramma's in het kader van het werkgelegenheidsbeleid beogen vaak het opleidingsniveau van werklozen te verhogen, met als doel hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. Ook pleiten politici voor het verlagen of bevriezen van werkloosheidsuitkeringen, zodat werklozen worden geprikkeld naar werk te zoeken. In beide gevallen wordt hier verondersteld dat scholingsprogramma's respectievelijk het verlagen of bevriezen van de werkloosheidsuitkering geschikte middelen zijn om de werkloosheid terug te dringen. Deze middelen trachten de veronderstelde oorzaak van werkloosheid, namelijk de tekortschietende bereidheid om te gaan werken, te beïnvloeden. Daarmee is de bereidheid actief werk te zoeken en passend werk te aanvaarden het aangrijpingspunt. Deze bereidheid vormt een schakel tussen de causale en de finale veronderstellingen (van Heffen, 2008).

Figuur 3 geeft een voorbeeld van de finale veronderstellingen van een beleidstheorie uit de praktijk. Het betreft de finale veronderstellingen van het Noorse emancipatiebeleid in de periode 1975-1990, waarmee is getracht de deelname van vrouwen aan het hoger technisch onderwijs te stimuleren.

Figuur 3 Het finale deel van de beleidstheorie van het Noors emancipatiebeleid



Bron: H.N. Schollem (1994)

In paragraaf 3.4 zal verder ingegaan worden op de reconstructie van de doel-middelbomen in dit onderzoek. Hier zal worden aangegeven hoe deze bomen in dit onderzoek opgesteld en gebruikt zullen worden.

2.3.5 Beperkingen klassieke beleidsevaluatie

Door de veelheid aan actoren die (tegenwoordig) van invloed zijn op de besluitvorming brengt de klassieke beleidsevaluatie beperkingen met zich mee. Dit komt omdat er in het ontgrondingsproces geen sprake meer is van één centrale (beleids)actor, maar van meerdere (beleids)actoren. De klassieke beleidsevaluatie voldoet hierdoor dus niet aan de eisen van een volwaardige evaluatie in dit onderzoek voor de effectiviteit van het nieuwe ontgrondingsbeleid, omdat deze evaluatie alleen rekening houdt met besluitvorming vanuit het bevoegd gezag en niet rekening houdt met meerdere actoren die ook van belang zijn in de besluitvorming.

Door deze verschillende actoren, en de bijbehorende interactie tussen al deze actoren, is er sprake van besluitvorming in complexe netwerken. Deze besluitvorming zal in de volgende paragraaf aan de hand van de beleidsnetwerkbenadering verder worden beschreven. Om dit besluitvormingsproces te reconstrueren wordt bij deze benadering het rondendmodel van Teisman (1992, 2000) toegevoegd. Dit model wordt gebruikt om het proces van strategische interactie tussen de verschillende actoren te reconstrueren en kan gezien worden als een hulpmiddel voor de evaluatie.

2.4 Besluitvorming in complexe netwerken

In de voorgaande paragraaf is bekend geworden dat alleen het gebruik van klassieke beleidsevaluatie, gebaseerd op hiërarchische besluitvorming, door de vele (beleids)actoren en nieuwe inzichten in beleid beperkingen met zich meebrengt. Besluitvorming vindt door de veelheid van actoren en nieuwe inzichten in beleid (zoals de afschaffing van het taakbeleid) plaats in complexe netwerken.

In deze paragraaf is er voor gekozen om het besluitvormingsproces goed te beschrijven door gebruik te maken van de beleidsnetwerkbenadering. Deze benadering zegt dat besluitvorming het beste kan worden geanalyseerd als een proces van strategische interactie waarin (wederzijds afhankelijke) actoren hun doelstellingen proberen te bereiken.

2.4.1 Beleidsnetwerkbenadering

De beleidsnetwerkbenadering bevat elementen uit verschillende modellen en theorieën die door de tijd heen zijn ontwikkeld.

In de eerste plaats bouwt het voort op het procesmodel dat het beleidsproces voorstelt als complex interactieproces. Het voltrekt zich niet in duidelijke opeenvolgende fases en heeft de individuele beslisser ook niet als referentiepunt. De complexiteit is het gevolg van het feit dat verschillende actoren deelnemen aan het beleidsproces en dat actoren hun voorkeuren en strategie veranderen. Dit maakt het beleidsproces onzeker. De beleidsnetwerkbenadering voegt hier echter de aandacht aan toe voor de institutionele context waarbinnen de interacties plaatsvinden. De mate van succes van een organisatie hangt af van de mate waarin deze organisatie zich aanpast aan de omgeving. Deze omgeving bestaat dan uit een set van organisaties die relaties hebben met de „focal” organisatie waardoor er tussen hen uitwisselingsystemen ontstaan (Klijn en Koppenjan, 1994, Klijn, 1996 en Kickert et al., 1997).

Hierop aansluitend en tevens een volgend element van de beleidsnetwerkbenadering: de resource dependency theorie. Deze stelt dat interactie met andere organisaties nodig is om bronnen te bemachtigen waarmee vervolgens de eigen doelen bereikt kunnen worden (Kickert et al., 1997).

Tot slot is de theorie over beleidsnetwerken beïnvloed door literatuur van de kant van de politicologie. Deze literatuur richt zich vooral op de relaties tussen overheid en (semi)-particuliere organisaties en de invloed hiervan op de totstandkoming van beleid. De netwerken, ontstaan door verwevenheid van particuliere organisaties bij de vorming en uitvoering van beleid, kregen verschillende termen mee zoals subsystems, policy communities, policy networks etc. De invloed van de subsystems en de policy communities op de ontwikkeling van de theorie over beleidsnetwerken schuilt hierin dat vooral de geslotenheid van beleidsnetwerken voor het voetlicht is gekomen. Het zijn hecht geïntegreerde netwerken waarbinnen actoren een gemeenschappelijk belang delen en buitenstaanders erbuiten houden (Kickert et al., 1997 en Klijn, 1996).

Op basis van bovenstaande uiteenzetting onderscheiden Abma et al. (2001) drie elementen die in een beleidsnetwerk aanwezig zijn.

Ten eerste een wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren. De mate van afhankelijkheid is afhankelijk van de perceptie die de actor heeft van het belang en de vervangbaarheid van de bronnen. Veel actoren bij ontgrondingsprojecten zijn bijvoorbeeld financieel afhankelijk van elkaar.

Ten tweede de interactieprocessen tussen partijen die worden gekenmerkt door een complexiteit en verwevenheid van doeleinden. De interacties ontstaan door de verschillende belangen en doeleinden van de partijen in het netwerk en het feit dat ze van elkaar afhankelijk zijn om deze doeleinden te bereiken. Een ontgronder kan daarentegen niet zonder een ontgrondingsvergunning van de provincie zijn doelstellingen bereiken en de provincie kan haar doelstellingen niet bereiken zonder deze ontgronder. Door opeenvolgende reeksen van interacties ontstaan er patronen van relaties en ontstaat er ook een bronnenverdeling binnen het netwerk. Klijn en Koppenjan (1993) omschrijven de interactieprocessen als beleidsspelen en definiëren deze als volgt: “Een doorgaande opeenvolgende reeks van handelingen tussen verschillende actoren, (be)geleid door formele en informele regels (zoals de vergunningsvoorwaarden), die ontstaan rondom issues of beslissingen waarin actoren belang hebben”.

Niet alle actoren doen mee aan een beleidsspel in een netwerk, maar er vinden vaak verschillende beleidsspelen tegelijkertijd plaats. Iedere actor streeft er naar bepaalde doelen te bereiken en gebruikt hierbij strategieën. Dat betekent dat hij zijn handelen en doelstellingen afstemt op de handelingen en doelstellingen, wensen en ambities van de andere partijen. Vaak hebben ontgrondingsprojecten gezamenlijke doelstellingen vanuit de overheid, private partijen en milieu-/natuurorganisaties; zoals hoogwaterbestrijding, delfstoffenwinning en natuurontwikkeling.

Tot slot kenmerkt zich een beleidsnetwerk door het duurzame karakter van de relatiepatronen tussen actoren. Afhankelijkheden en interacties zorgen voor bepaalde patronen tussen actoren. Deze relaties zijn hecht en moeilijk te doorbreken door andere actoren. Er doet zich institutionalisering voor en partijen bedenken hun eigen regels en ontwikkelen gedeelde waarden. Dit kan bij ontgrondingsprojecten ook het geval zijn, aangezien deze projecten een lange looptijd hebben. Vaak is deze looptijd wel langer dan tien jaar (Abma en in 't Veld, 2001).

Rondenmodel (Teisman)

Het rondemodel is in 1992 geïntroduceerd door Teisman. Dit model is gericht op de analyse van complexe besluitvormingsprocessen en is geïnspireerd door de beleidsnetwerkbepaling. Het rondemodel kan gezien worden als een hulpmiddel voor de evaluatie. Het rondemodel richt zich op interactie en besluitvorming tussen actoren, en is daarom in het bijzonder relevant voor dit onderzoek. Ook is het model ontwikkeld op basis van onderzoek in het veld van ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland. Het neemt aan dat de netwerksamenleving als geheel, en de overheid in het bijzonder, gefragmenteerd is. Het gevolg hiervan is dat de vertegenwoordiging van publieke belangen verdeeld is over de verschillende delen van de overheid en organisaties buiten de overheid (Teisman, 2000). In het rondemodel hebben actoren een centrale plaats in de analyse. Verondersteld wordt dat oplossingen en problemen relevant zijn in een beleidsproces, voor zover zij door een actor gepresenteerd worden. Het rondemodel gaat er vanuit dat doelen en oplossingen niet gebonden zijn aan één actor (de beleidsbepaler). Ook worden ze niet gefixeerd op één moment. Beleid wordt niet vastgesteld, maar komt tot ontwikkeling en blijft in zekere zin in ontwikkeling (Abma en in 't Veld, 2001).

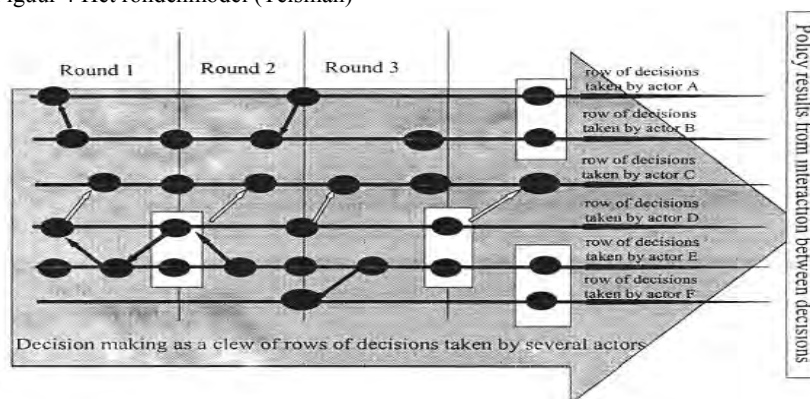
Het rondemodel is geschikt om de diversiteit aan doelen en oplossingen, alsmede de dynamiek erin in kaart te brengen. Het rondemodel is te typeren als „an interactive approach” (Teisman, 2000). Het probleem, de beleidsbepaler en de beleidsbepaling als unieke fenomenen in één beleidsproces zullen vaak niet bestaan. Beleid wordt in het rondemodel gedefinieerd als het resultaat van reeksen beslissingen genomen door verschillende actoren (Teisman, 1992). Om inzicht te krijgen in beleidsvorming zal de onderzoeker in kaart moeten brengen welke actoren wanneer participeren. Gesteld wordt dat beleid tot stand komt in interacties, soms in één en vaak ook in verschillende arena's. Dit veroorzaakt dynamiek. De interactie tussen actoren bepaalt de resultaten van het beleidsproces (Abma en in 't Veld, 2001).

Het rondemodel heeft aandacht voor de strategieën van betrokken actoren (hun reeks van beslissingen), de ontwikkeling van de reeks beslissingen onder invloed van interacties met andere

actoren en de wijze waarop de interactie leidt tot beleid. De processen zijn sequentieel op te delen in opeenvolgende beslissingen. De breedte van een proces is vast te stellen door alle betrokken spelers die over hetzelfde thema gaan onderdeel te maken van de reconstructie. Interessant daarbij is dat de onderzoeker in principe aandacht kan besteden aan actoren die beslissingen nemen, die voor een beleidsproces van (grote) betekenis zijn zonder dat ze of andere actoren daarvan (volledig) doordrongen zijn. De afbakening van het beleidsproces in de breedte wordt daarmee ook veel dynamischer. Zodra een beslissing van een partij die tot dat moment niet als onderdeel van een proces wordt gezien, relevantie krijgt voor participanten in dat proces verbreedt het proces zich. Daar waar participanten zich (definitief) terugtrekken versmalt het proces (Abma en in 't Veld, 2001). Niet het kenmerk van de tijdsperiode als zodanig (dit is voorbereiding, dit is uitvoering en dit is evaluatie) maar de begin- en eindpunten van een bepaalde periode worden bij het rondenmodel vastgesteld. Zo'n periode wordt een beleidsronde genoemd. De onderzoeker bakent een ronde af door de meest cruciale beslissingen vast te stellen. Daarbij gaat het in het bijzonder om de selectie van beslissingen die in een volgende ronde van beleidsontwikkeling voor de dan aanwezige actoren een belangrijk referentiepunt zijn (Teisman, 2000).

Tussen twee cruciale beslissingen voltrekt zich een ronde van beleidsontwikkeling. Deze hoeft niet op voorhand lineair te zijn en ook niet volledig overeenstemmend te zijn met de ontwikkelingslijn in de voortgaande ronde. In elke ronde is het mogelijk dat de ene participant zijn activiteiten typeert in termen van beleidsuitvoering, terwijl een andere participant handelt in termen van beleidsevaluatie en een derde in termen van beleidsvoorbereiding of beleidsbepaling. Dit heeft niet alleen te maken met het feit dat de ene partij iets definieert in termen van de uitvoering van het beleidsplan voor een veel groter gebied en de andere partij de planvorming alleen maar ziet als inleidend voor zijn eigen beleidsbepaling aangaande de vorm en inpassing van dat project. Het verschil in belevingen heeft ook te maken met het feit dat er bij veel beleidsprocessen actoren zijn betrokken enkel en alleen omdat zij over middelen beschikken die in het betreffende proces onmisbaar worden geacht. Als zo'n partij bij het beleidsproces wordt betrokken, zal deze beginnen met de vraag welk doel hij kan koppelen aan de door hem in te brengen middelen. Voor hem start zijn eigen beleidsvormingsproces (Abma en in 't Veld, 2001).

Figuur 4 Het rondenmodel (Teisman)



Zwarte bolletjes zijn besluiten van actoren; kleine zwarte pijl betekent voortbouwen op eerdere beslissing; witte pijl betekent anticipatie op besluiten; en een wit blok betekent het samenkomen van resultaten

Bron: Teisman (2000, p. 945)

Omdat door deze besluitvorming in complexe netwerken de verschillende actoren het beleid vanuit hun eigen perspectief zullen beoordelen moet er in dit onderzoek gezocht worden naar hoe dit beoordeeld kan worden. Er moet dus naast de klassieke beleidsevaluatie naar een nieuwe vorm van een evaluatiemethode gezocht worden. Er is hier gekozen om de klassieke beleidsevaluatie aan te vullen met elementen uit de responsieve beleidsevaluatie.

2.5 Responsieve beleidsevaluatie

Responsieve evaluatie werd in de vroege jaren zeventig ontwikkeld door Stake (1975), expert in de evaluatie van het onderwijsbeleid en verbonden aan de universiteit van Illinois (VS). Deze evaluatiebenadering werd responsief genoemd omdat belanghebbenden in de evaluatie mee onderhandelen over de methoden die bij het evaluatieonderzoek gebruikt zullen worden (Crabbé, Gysen, Leroy, 2006).

Stake (1975) definieerde responsieve evaluatie als volgt:

“Een evaluatie (...) is responsieve evaluatie: (1) als de aandacht meer op de beleidspraktijk dan op de beleidsdoelstellingen wordt gericht, (2) als bij het evalueren rekening wordt gehouden met de informatiebehoeften van de doelgroep / gebruikers van de evaluatie, en (3) als de verschillende waarden en normen bij het beoordelen van het beleid expliciet worden vermeld in de rapportage over het evaluatieonderzoek” (Worthen, 1997, p. 159).

De responsieve beleidsevaluatie wordt door Abma (1996) ingedeeld in het sociaalconstructivistisch discours (zie paragraaf 2.2). Dit discours vormt een breuk met de unieke dan wel speciale positie die aan de formele overheidsdoelen wordt toegekend. Het is in feite een verzameling van allerlei benaderingen waarin tot nu toe nog weinig gemeenschappelijks is te ontdekken. Ook het postmoderne denken valt onder dit discours. Deze benadering wordt sociaalconstructivistisch genoemd. Hier worden de evaluatievormen die zich scherp afzetten tegen de evaluatievormen in het systeemanalytische discours centraal gesteld. Zo zet men zich af tegen het uitgangspunt van de formele doelstellingen als uitgangspunt voor de evaluatie. Evaluaties zouden meer rekening moeten houden met de belangen, waarden en ervaringen van mensen. Ook andere doelen zouden een rol moeten spelen in beleidsevaluaties. De maatschappij wordt meer pluricentrisch dus zou de evaluatie moeten meebewegen. In dit discours wordt niet alleen de autoriteit van centrale doelen ter discussie gesteld maar ook de autoriteit van deskundigheid. Daarmee wordt dus ook de positie van de wetenschap gerelativeerd (Abma, 1996).

Er worden twee vormen van evaluatie binnen dit discours verkend. De eerste vorm omvat het evaluatiewerk van Teisman. Teisman noemt zijn werk wel sociaalconstructivistisch, maar niet postmodern. In zijn benadering staat vooral het benoemen van een gemeenschappelijk belang als te evalueren doelstelling centraal. De tweede vorm in het sociaalconstructivistische discours is de responsieve evaluatie van Abma (1996) die voortbouwt op postmoderne of responsieve evaluaties van Guba en Lincoln (1981, 1989). Deze benadering van evaluatie is postmodern in de zin dat wetenschappelijke theorievorming nauwelijks nog als zinvol wordt gezien. Immers elke situatie is uniek en leren van andere ervaringen door het opstellen van algemene wetmatigheden is volgens de postmodernisten nauwelijks nog mogelijk. Alleen het bieden van plaatsvervangende ervaringen door het vertellen van verhalen biedt wellicht nog mogelijkheden van leren voor andere situaties.

Evaluatie kan ook gebruikt worden om het beleid te heroverwegen, een functie die ook bij klassieke beleidsevaluatie veelal beoogd is. In deze gevallen valt het echter onder de doorwerking of het gebruik van evaluatieonderzoek. In responsieve evaluaties maakt het leerproces deel uit van de evaluatie zelf. Een lastig punt voor dergelijke evaluaties is wel dat hierdoor het onderscheid tussen evaluatie en beleidsvorming verdwijnt. Het evaluatieproces wordt hiermee (bijna) een beleidsproces waarin de verschillende betrokkenen komen tot een gedeeld probleem en vervolgens aan oplossingsrichtingen gaan werken (Kuindersma, 2002).

Overigens is een (typisch postmodern) aspect aan responsieve evaluaties dat men ervan uitgaat dat elk geval uniek is en dat het niet mogelijk is om algemene wetenschappelijke inzichten te destilleren uit de gevalsbeschrijvingen. Men richt zich erop om de ervaringen verhalend op te schrijven, zodanig dat de lezer een plaatsvervangende ervaring krijgt. Het is dan aan de lezer zelf om lessen uit deze verhalen te trekken voor eigen ervaringen (Kuindersma, 2005).

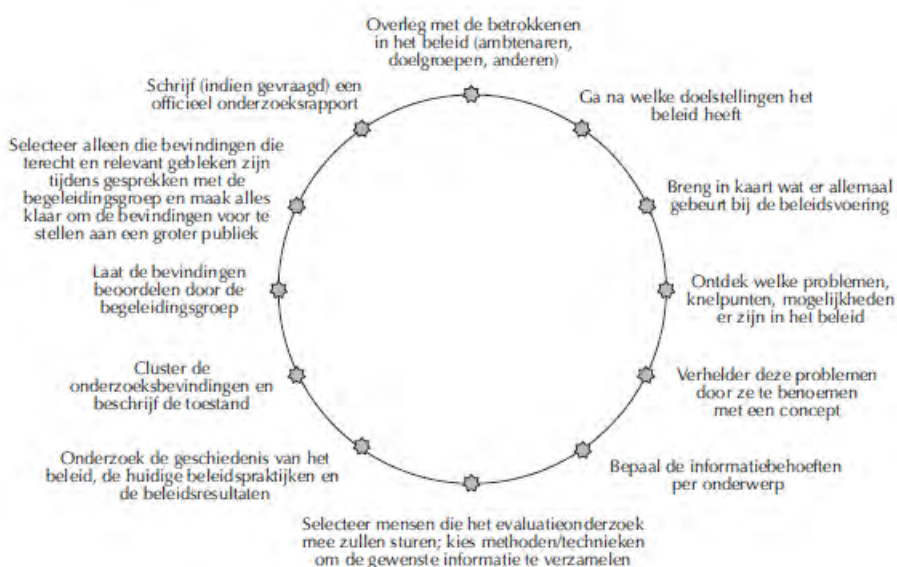
De kern van responsieve evaluatie is dat de evaluator heel dicht op het proces zit en dat de betrokkenen ook actief participeren in de evaluatie. De evaluatie is ook vooral bedoeld om dit proces te versterken. Dit kan met een evaluatie alleen maar door niets buiten beschouwing te laten van de werkelijkheid van de direct betrokkenen, maar daar juist dicht op te gaan zitten (Kuindersma, 2005).

Interessant aan de responsieve evaluatie uit het proefschrift van Abma (1996) is ook de methodische kant ervan. Deze methodologie is belangrijk omdat de methode door traditionele wetenschappers veelal als subjectief en niet generaliseerbaar is beoordeeld. Responsivisten willen daarmee ontkrachten dat responsief onderzoek ongestructureerd, ongedisciplineerd en onsystematisch is (Abma, 1996 en Guba, 1978). Hiertoe zijn er objectiviteitsprocedures om de uitkomsten navolgbaar en controleerbaar te maken. Genoemd worden onder meer: member check (reacties vragen door respondenten te confronteren met interpretaties van onderzoekers), langdurige betrokkenheid in processen, volhardende observatie etcetera.

Stake (1975) onderscheidt twaalf elementen die van belang zijn in de toepassing van zijn methode. Deze elementen worden voorgesteld in de vorm van een klok (figuur 5). Het onderzoek begint bovenaan de klok (om twaalf uur), maar gaat vervolgens niet noodzakelijk de wijzer rond. Tijdens het onderzoek gaat de aandacht van het ene naar het andere element. Het gaat dus uitdrukkelijk niet om opeenvolgende fasen (Crabbé et al, 2006).

Bij de responsieve evaluatie begint de evaluator met het opstellen van een werkplanning waarin wordt gespecificeerd welke data wordt verzameld en met welke mensen wordt onderhandeld over het voorwerp en de methode van het onderzoek. Er wordt voor gezorgd dat meerdere respondenten bereid zijn het te evalueren (beleids)project op te volgen en zo nodig te helpen gegevens te verzamelen. Met hun hulp gaat de evaluator over tot het beschrijven van het beleid in een nota. Daarin staat onder andere een situering van het beleid. Als de nota klaar is wordt uitgezocht welke meerwaarde de evaluatieoefening zou kunnen hebben voor de doelgroep. In dit kader wordt naar de mening geluisterd van de betrokkenen in de beleidsvoering. De correctheid van de vergaarde informatie kan daarna gecontroleerd worden door haar voor te leggen aan beleidsverantwoordelijken en –uitvoerders. Dan wordt er aan het publiek (betrokkenen) gevraagd om de relevantie van de eerste evaluatieve conclusies te beoordelen. Dat wordt grotendeels informeel gedaan en door rekening te houden met voor- en tegenspraak. Het is essentieel dat de evaluator kiest voor de juiste communicatiemiddelen om de interactie op gang te brengen. Een onderzoeksrapport kan daarvoor geschikt zijn, maar hij kan ook rekening houden met de doelgroep om te kiezen voor andere communicatiemiddelen (Crabbé et al, 2006).

Figuur 5 Stappen bij responsieve evaluatie



Bron: Crabbé et al (2006, p. 297)

Abma (1996) zet zich in haar proefschrift sterk af tegen de gangbare (positivistische) vormen van evaluatie, die vooral gebaseerd zijn op verklaren van ervaringen. Hieruit zouden dan wetmatigheden voortvloeien die voor voorspellingen kunnen zorgen en beleid meer effectief zouden maken. Dit

positivistische denken komt voornamelijk voort uit de natuurwetenschappen en is niet geschikt voor de sociale wetenschappen. Responsieve evaluatie heeft dan ook niet als doel om te verklaren, maar om te begrijpen. Elke situatie is immers uniek en generalisaties hebben daarom ook weinig zin.

2.5.1 Beperkingen responsieve beleidsevaluatie

Responsieve beleidsevaluatie is een benadering die zich sterk afzet tegen de traditionele evaluatiemethoden. De methode biedt mogelijkheden in situaties waarin een centrale actor ontbreekt en de macht sterk verspreid is. Een voordeel is mogelijk ook dat responsieve evaluaties concrete verhalen in plaats van kwantitatieve prestaties, kunnen bieden voor beleid.

Nadelen zijn er echter ook. Zo lijkt een responsieve evaluatie vrij arbeidsintensief en lastig af te bakenen. Abma geeft zelfs aan dat er gesprekken met belanghebbenden gevoerd moeten worden tot het moment dat er geen nieuwe informatie meer uit de gesprekken naar voren komt. De onbeheersbaarheid van dit soort evaluaties kan opdrachtgevers afschrikken (Abma, 2000).

In het volgende hoofdstuk zal worden aangegeven welke onderdelen van de responsieve beleidsevaluatie voor dit onderzoek gebruikt worden. Ook zal hier de keuze voor de evaluatiemethode voor dit onderzoek gemaakt worden.

3. Methodologie

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is het theoretisch kader uitgewerkt. In dit hoofdstuk wordt beschreven op welke wijze het onderzoek methodisch wordt vormgegeven. Er wordt onder andere aandacht besteed aan welke stappen er gevolgd moeten worden om de onderzoeksvragen van dit onderzoek te beantwoorden en er wordt een keuze gemaakt voor de evaluatiemethoden van dit onderzoek.

In dit hoofdstuk wordt er als eerste in paragraaf 3.2 aandacht besteed aan de onderzoeksstrategie. Hier worden de stappen die in dit onderzoek genomen worden beschreven.

In paragraaf 3.3 wordt aangegeven hoe het rondemodell gebruikt zal worden om het besluitvormingsproces van ontgrondingen te reconstrueren. In paragraaf 3.4 komt het stappenplan van de beleidsevaluatie aan de orde. Er zal in deze paragraaf een keuze gemaakt worden voor de evaluatiemethoden die in dit onderzoek gebruikt worden. Verder zal in deze paragraaf ingegaan worden hoe er in de casestudies gebruik gemaakt wordt van deze evaluaties. In paragraaf 3.5 wordt beschreven wat een casestudie is en waarom er in dit onderzoek gebruik van wordt gemaakt. Welke casestudies er zijn gekozen en waarom deze cases gekozen zijn wordt beschreven in paragraaf 3.6. De respondenten die van belang zijn voor de interviews die worden genomen in de casestudies worden beschreven in paragraaf 3.7. Ook wordt hier uitgelegd waarom juist deze respondenten van belang zijn voor het onderzoek en de betreffende cases. Paragraaf 3.8 is ten slotte een logisch vervolg van paragraaf 3.3 en 3.4, omdat het rondemodell, de klassieke beleidsevaluatie en de evaluatie die gebaseerd is op de visies van de andere actoren hier verwerkt worden in een set van vragen. Na beantwoording van deze vragen door documentanalyse en interviews met de respondenten in de cases kan de effectiviteit van het nieuwe ontgrondingenbeleid beoordeeld worden.

3.2 Onderzoeksstrategie

De eerste stap in dit onderzoek is het reconstrueren van de doelstellingen. Aan de hand van een analyse van het nieuwe ontgrondingenbeleid zullen de doelstellingen van dit beleid worden achterhaald. In deze stap wordt het nieuwe ontgrondingenbeleid op nationaal en provinciaal niveau geanalyseerd. Hier wordt een documentanalyse, gebruikmakend van onder andere de Nota Ruimte en het geactualiseerde ontgrondingenbeleid van de provincies Limburg en Noord-Brabant, gedaan naar hoe en waarom er gekomen is tot een nieuw ontgrondingenbeleid en hoe het nieuwe ontgrondingenbeleid er op nationaal niveau en op provinciaal niveau (in de provincies Limburg en Noord-Brabant) uitziet.

Een tweede stap van deze documentanalyse is het reconstrueren van een aantal doel-middelbomen. De veronderstellingen (doel-middelrelaties) die uit deze analyse van dit nieuwe beleid zijn gekomen zullen door het reconstrueren van een aantal doel-middelbomen weergegeven worden. Deze documentanalyse zal in hoofdstuk vier uitgebreid beschreven worden.

De derde stap in dit onderzoek is het beoordelen van de effectiviteit van het nieuwe ontgrondingenbeleid aan de hand van een casestudiestrategie. Het doel van deze casestudiestrategie is om het nieuwe ontgrondingenbeleid in een aantal cases te evalueren. Er is in de cases als aanloop naar deze evaluatie allereerst gekozen om het besluitvormingsproces van ontgrondingen met behulp van het rondemodell te reconstrueren alvorens het nieuwe ontgrondingenbeleid daadwerkelijk geëvalueerd wordt. Na deze reconstructie van het besluitvormingsproces zal aan de hand van een documentanalyse en interviews met respondenten van het bevoegd gezag onderzocht worden of het nieuwe beleid op basis van de oorspronkelijk geformuleerde doelstellingen effectief is.

Omdat bij het nieuwe ontgrondingenbeleid de taakstelling vanuit de overheid is afgeschaft en het ontwikkelen van ontgrondingsprojecten door deze nieuwe spelregels overgelaten wordt aan de afstemming van vraag en aanbod tussen de markt en de lagere overheden, moet er bij de beoordeling van de effectiviteit van dit nieuwe beleid ook rekening gehouden worden met de verschillende visies van de vele partijen die nu van invloed zijn. Om deze visies en beoordelingscriteria van de betrokken

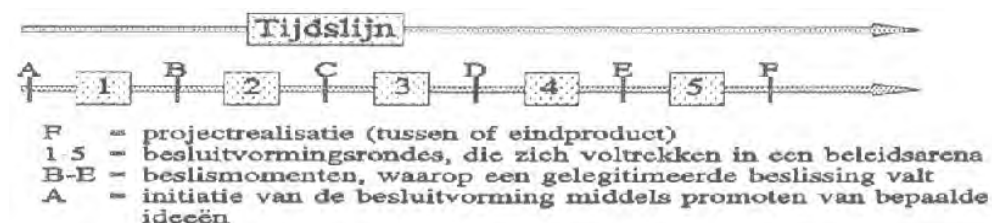
partijen te kunnen onderzoeken is er in dit onderzoek gekozen om de evaluatiemethode van de klassieke beleidsevaluatie aan te vullen met elementen uit de responsieve beleidsevaluatie. Welke elementen van de responsieve beleidsevaluatie dit zijn en waarom er niet gekozen is voor een volledige responsieve beleidsevaluatie wordt beschreven in paragraaf 3.4. Met behulp van deze evaluatie zullen aan de hand van interviews met betrokken partijen de beoordelingscriteria en de oordelen van deze partijen onderzocht worden om zo de effectiviteit van het nieuwe ontgrondingen beleid te beoordelen.

3.3 Reconstructie besluitvormingsproces

In dit onderzoek wordt allereerst in elke casus met behulp van het rondemodell een reconstructie van het besluitvormingsproces gemaakt alvorens er gekomen wordt tot de evaluatie. Door gebruik te maken van dit model wordt er in de casestudies aangegeven hoe er gekomen is tot een beschrijving in rondes, welke partijen actief zijn in een ronde en wat de interactie tussen de betreffende partijen in deze ronde is. Dit zal gedaan worden door een aantal (sub)vragen te stellen aan de verschillende respondenten (actoren) om zo erachter te komen wat volgens hen achteraf cruciale beslissingen en actoren waren die bepalend waren voor het verloop van de nieuwe spelregels in het proces. Omdat er achteraf verschillende rondes onderscheiden worden, kunnen per ronde de actoren die bepalend waren voor de cruciale beslissing(en) in deze ronde beschreven worden om zo tot een reconstructie te komen van het besluitvormingsproces.

Om het rondemodell voor dit onderzoek te gebruiken is het dus van belang om na te gaan welke rondes, van voorbereiding tot uitvoering, in het ontgrondingsproces naar voren komen en hoe de desbetreffende actoren in een bepaalde ronde een besluit, probleem of oplossing ervaren en interpreteren. Want het kan sterk verschillen hoe actoren een besluit ervaren en interpreteren. De één kan een besluit zien als implementatie van beleid terwijl een ander het ziet als beleidsontwikkeling. Ook is het zelden eenvoudig problemen en oplossingen conceptueel te scheiden; wat voor de ene actor een „oplossing” is, is wellicht een „probleem” voor een andere actor (Teisman, 2000).

Figuur 6 de reconstructiemethode geïllustreerd



Bron: Teisman (1992, 1995, p. 123, p. 95)

Er is gekozen om in de casestudies allereerst het proces van besluitvorming met behulp van het rondemodell te analyseren om hierna de beleidsevaluaties plaats te laten vinden zodat de betrokken actoren, en wellicht hun beweegredenen om te komen tot deze (cruciale) besluiten/beslissingen, voor de evaluaties duidelijk zijn. Het rondemodell is dus een hulpmiddel voor de uiteindelijke evaluatie.

3.4 Beleidsevaluatie bij de casestudie

3.4.1 Klassieke beleidsevaluatie

De klassieke beleidsevaluatie richt zich allereerst op de vraag, of en in welke mate de hoofddoelstellingen van het nieuwe ontgrondingenbeleid zijn gerealiseerd. Om een oordeel te kunnen vellen over de mate van effectiviteit van dit nieuwe beleid worden de doeleinden van dit beleid en de feitelijke effecten voor zover beoogd vergeleken. Daarbij wordt in dit onderzoek allereerst uitgegaan

van de doelstellingen van één sturende actor, namelijk de formele doelstellingen van de Rijksoverheid. Documenten zoals de Nota Ruimte (2004), het geactualiseerde ontgrondingenbeleid van de provincies Noord-Brabant en Limburg en verschillende andere documenten, zoals bijvoorbeeld verslagen van vergaderingen, worden hier ten eerste geanalyseerd. Hierbij gaat het om wat de oorspronkelijke doelen en veronderstellingen (doel-middelrelaties) van het nieuwe ontgrondingenbeleid met haar nieuwe spelregels zijn. Deze (hoofd)doelstellingen en veronderstellingen zullen vervolgens in drie doel-middelbomen (Hoogerwerf et al., 2008) verwerkt worden, respectievelijk een doel-middelboom op nationaal niveau en doel-middelbomen van de provincie Limburg en Noord-Brabant. Deze doel-middelbomen zullen in paragraaf 4.4 beschreven worden. De reconstructie van een doel-middelboom ziet er als volgt uit.

Reconstructie doel-middelboom

De doel-middelrelaties die ten grondslag liggen aan het nieuwe ontgrondingenbeleid zijn te achterhalen door de constructie van een keten van doelstellingen. Hiervoor worden eerst de doelstellingen ingedeeld in onmiddellijke doelen, tussendoelen en einddoelen. Hierdoor worden alle veronderstellingen over de schakels en activiteiten die nodig zijn voor het bereiken van de uiteindelijke beleidsresultaten uitdrukkelijk geëxpliciteerd.

Vervolgens is het de zaak om uit de beleidsdocumenten de tussendoelen (of subdoelen) en de middelen, methodes en werkwijzen om deze doelen te realiseren te reconstrueren. Een belangrijk hulpmiddel in deze fase is daarom het formuleren van een doel-middelboom. Centraal hierbij staan (Schaveling, 2000):

- De „wat-vraag”: de (tussen)doelen die in ieder geval bereikt moeten worden
- De „hoe-vraag”: hoe moeten deze doelen bereikt worden?

Er wordt in dit onderzoek als volgt te werk gegaan. Eerst worden de doelstellingen en doel-middelrelaties van het nieuwe ontgrondingenbeleid die betrekking hebben op dit onderzoek uit de beleidsdocumenten opgespoord. Deze doelen en doel-middelrelaties zullen per beleidsactor (Rijksoverheid, provincie Limburg en provincie Noord-Brabant) vervolgens in een tabel worden geordend. Na deze doelstellingen en veronderstellingen in een tabel geordend te hebben kan er vrij gemakkelijk een doel-middelboom voor de betreffende beleidsactor opgesteld worden. In deze bomen staan wat de hoofd- en tussendoelen zijn. Een tussendoelstelling is altijd een middel dat ertoe bijdraagt dat het hoofd- of einddoel bereikt wordt. Het is dus een doel dat, eenmaal bereikt, als middel dient om een volgend doel te bereiken. Zulke stappen kunnen zich een aantal malen herhalen. Op deze manier kan er ook een hele reeks van tussendoelen ontstaan. Uiteindelijk mondt zo'n reeks tussendoelen uit in een einddoel. Het is eenvoudig in te zien dat het van de context van het beleid afhangt, wat men een middel, en wat men een (tussen)doel noemt. Bovendien is ook elk einddoel in een ruimer verband wel als een tussendoel, en dus ook weer als een middel, op te vatten (Bressers en Klok, n.d.).

De procedure is als volgt. Eerst wordt er een doelstelling uitgekozen waarvan gedacht wordt dat het de hoofddoelstelling is. Vervolgens wordt deze op het midden van bijvoorbeeld een white-bord gezet. Daarna wordt er een andere doelstelling gepakt, waarna geprobeerd wordt om die onder of boven de al geplaatste doelstelling te zetten. Dit kan het beste gedaan worden door systematisch de volgende vraag te stellen: „draagt x (mogelijke tussendoelstelling) bij aan y (eigenlijke hoofddoelstelling)’?

- Zo ja dan is het een tussendoelstelling.
- Zo nee dan moet de vraag omgedraaid worden, dat wil zeggen dat de vraag gesteld moet worden: „draagt y bij aan x’; zo ja dan moet u deze doelstelling boven de eigenlijke hoofddoelstelling zetten. Als het antwoord hierop weer nee is dan zit deze doelstelling op gelijke hoogte met de eigenlijke hoofddoelstelling.

Bij de evaluatie en de effectmeting moet de weg van de middelen naar boven worden doorlopen (Hoogerwerf et al., 2008).

Vervolgens wordt in de casestudies (hoofdstuk 5 t/m 7) de bereikte effectiviteit van het nieuwe ontgrondingenbeleid door de klassieke beleidsevaluatie verklaard. Het is hier in feite de bedoeling om de relatie tussen de uitvoering van het nieuwe ontgrondingenbeleid en de bereikte effecten, helder en gestructureerd in beeld te brengen. Soms kan het ook de functie hebben van het bepalen van hoe de inhoudelijke beleidsdoelen zelf tot stand zijn gekomen, zoals wat de achterliggende gedachte en

veronderstellingen van het nieuwe ontgrondingenbeleid zijn. Door documentanalyse en interviews met het bevoegd gezag (onder andere provincie en gemeente) wordt in deze cases nagegaan of de hoofddoelstellingen van het nieuwe ontgrondingenbeleid bereikt zijn en of de nieuwe spelregels op basis van deze doelstellingen als effectief worden beoordeeld.

3.4.2 Evaluatie gebaseerd op visies andere actoren

Om niet alleen uit te gaan van een klassieke beleidsevaluatie is er, zoals eerder gezegd, ook voor gekozen om deze evaluatie aan te vullen met een aantal elementen van de responsieve beleidsevaluatie. Dit houdt in dat niet alle stappen van de responsieve beleidsevaluatie, die beschreven zijn in paragraaf 2.5, van toepassing zijn in dit onderzoek. De stappen die niet worden doorlopen zijn ten eerste dat de belanghebbenden in de evaluatie niet mee zullen gaan onderhandelen en sturen over de methoden die in het onderzoek gebruikt zullen gaan worden. Hier zorgt alleen de evaluator in dit onderzoek voor. Ten tweede wordt ook de correctheid van de bevindingen niet beoordeeld door beleidsverantwoordelijken en beleidsuitvoerders, maar door twee begeleiders van buitenaf. Tot slot worden de bevindingen ook niet gepresenteerd aan een groter publiek, waar rekening gehouden wordt met voor- en tegenspraak.

Er is niet voor een volledige responsieve beleidsevaluatie gekozen, omdat een volledige responsieve evaluatie ten eerste niet past binnen dit onderzoek en ten tweede omdat er simpelweg door de looptijd van dit onderzoek te weinig tijd voor is. Er is in dit onderzoek gekozen om een eigen evaluatiemethode te ontwikkelen namelijk de klassieke beleidsevaluatie aangevuld met een evaluatie gebaseerd op de visies van de andere actoren. Hier moet hierbij gedacht worden aan andere actoren die betrokken zijn bij de ontgrondingen in de casestudies, zoals het ontgrondend bedrijfsleven en natuur- en milieuorganisaties. Maar ook het bevoegd gezag speelt hierin nog een belangrijke rol, want zij achten waarschijnlijk ook nog andere, dan de formele, evaluatiecriteria belangrijk waarop zij het nieuwe ontgrondingenbeleid beoordelen. Aan de hand van de evaluatiecriteria en oordelen van deze actoren zal dit nieuwe beleid aan de hand van interviews in de casestudies per groep beoordeeld worden.

3.5 Casestudiestrategie

Volgens Swanborn (1996) wordt er bij een casestudie onderzoek gedaan naar een drager of enkele dragers van het verschijnsel in de natuurlijke omgeving. Over een bepaalde periode worden hierop diverse metingen gedaan waarbij verschillende databronnen gebruikt worden. Bij deze metingen is de onderzoeker gericht op een gedetailleerde beschrijving van stabiliteit en verandering van tal van variabelen om daardoor op het spoor te komen van verklaringen van processen. “Hierbij wordt veel aandacht besteed aan sociale interactie en de betekenis die participanten in het bestudeerde systeem aan elkaar en aan elkaars handelingen verlenen: en, voor zover het praktijkgericht onderzoek betreft, op feitelijke en gepercipieerde knelpunten en hun oplossingen. Een centrale plaats wordt ingenomen door het onderzoeken van „multiple realities”: de verschillende en soms zelfs tegengestelde visies die betrokkenen in een sociaal systeem hebben op, en de interpretaties die zij geven van, de gebeurtenissen” (Swanborn, 1996).

Tot slot worden de beschrijvingen en verklaringen van de respondent in een casestudie geëvalueerd.

Uit het vorige vloeit al enigszins voort waarom onderzoekers voor een casestudie kiezen. Ze willen in de eerste plaats gedetailleerde kennis over het te bestuderen sociale verschijnsel en ze willen een goed beeld van sociale relaties tussen betrokken personen in een systeem. Voornamelijk de sociale interacties tussen deze personen en de reacties en beeldvorming die plaatsvinden naar aanleiding van deze interacties, zijn hierbij belangrijk. Tot slot is een casestudie een geschikte onderzoeksvorm wanneer onderzoekers een goed zicht willen krijgen op de verschillende visies die er bestaan tussen actoren op dit sociale verschijnsel (Swanborn, 1996)

Zeker in een netwerk zijn interacties tussen actoren en daarmee sociale relaties van uitermate belang voor welk gedrag de verschillende actoren uiteindelijk ten toon spreiden. Om hiervan een goed beeld te krijgen is een casestudie dus een geschikte onderzoeksvorm.

3.6 Keuze casestudies

Voor de uitvoering van het onderzoek naar zandwinning in het Maasdal is voor een meervoudige casestudie als onderzoeksstrategie gekozen. Er is gekozen voor een meervoudige casestudie, omdat het van belang is voor dit onderzoek om verschillende cases met elkaar te vergelijken. Hierdoor wordt er gekeken of deze cases verschillen voor de effectiviteit van de nieuwe spelregels met zich meebrengen en waar dit dan aan kan liggen.

De focus om zandwinning juist in het Maasdal te onderzoeken heeft te maken met het nieuwe ontgrondingenbeleid, want sinds dit nieuwe beleid mag er alleen nog maar gewonnen worden binnen het rivierdal in Nederland. De zandwinningen in Limburg en Zuidoost-Brabant zijn hierdoor tegenwoordig vooral gericht op de Zandmaas.

Bij deze strategie is daarom gekozen voor een drietal cases in de Zandmaas, namelijk hoogwatergeul (HWG) Lomm, hoogwatergeul (HWG) Well-Aijen en de Kraaijenbergse Plassen. Het is een selectie van projecten in een gebied waar zandwinningen nog geen vanzelfsprekende landschapsfactor zijn. Het is een interessant drietal waarbij er één in uitvoering is (Lomm), één zo goed als afgerond is (Kraaijenbergse Plassen) en één in voorbereiding is, waarbij overigens wel al een ontgrondingsvergunning is verleend (HWG Well-Aijen).

Eén winning is een echte klassieke winning (Kraaijenbergse Plassen) waarbij een concessie is gegeven die tot de laatste korrel zand wordt uitgeput en die vele malen groter en dieper is geworden dan oorspronkelijk was bedoeld. Deze winning is overigens al in 1968 gestart ver voor de invoering van de nieuwe spelregels en is in de loop der jaren aan veel veranderingen onderhevig geweest. Van een klassieke winning naar een winning waar het creëren van maatschappelijk draagvlak en het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit, zoals gesteld is in de Nota Ruimte (2004), aan belang winnen.

De eerste gronden voor zandwinning in Lomm zijn in 1992 aangekocht. Een aantal jaren daarna heeft dit, door de hoogwaters van 1993 en 1995, geleid tot een plan voor de hoogwatergeul in Lomm. Dit is dus ook enige tijd voor de invoering van het nieuwe ontgrondingenbeleid. Van tevoren was er veel lokale weerstand tegen de plannen voor een hoogwatergeul in Lomm. Gemeente Venlo, voorheen gemeente Arcen en Velden, heeft dan ook een aantal voorwaarden voor deze hoogwatergeul gesteld. Deze voorwaarden zijn door de invoering van de nieuwe spelregels (Nota Ruimte, 2004) omgezet in nevendoelen van de ontgroning. Drie doelen, de meerwaarde voor natuur en landschap, hoogwaterbestrijding en het economisch aspect voor de ontgronder (DCM exploitatie Lomm B.V.), zijn hier in één winning verenigd. Verder zit deze geul ook het meest in het recente collectieve geheugen om goed te onderzoeken met welke oorspronkelijke gedachten vanuit de betrokken actoren in dit gebied is begonnen, wat er van gekomen is en wat er nog te gebeuren staat.

Na de hoogwaters van 1993 en 1995 was in Well en Aijen ook het besef gekomen, dat maatregelen nodig waren om de veiligheid langs de Maas tussen Well en Aijen te verbeteren. Na een aantal jaren plannen hebben te ontwikkeld, hebben de gemeente Bergen en Kampergeul B.V. (ontgronder) gekozen om een hoogwatergeul aan te leggen tussen Well en Aijen. Daarnaast speelde de gemeente met de wens het gebied toeristisch en recreatief verder te ontwikkelen. Door de invoering van de nieuwe spelregels is dit in een stroomversnelling gekomen, want nu kon de gemeente de door de Kampergeul B.V. aangedragen hoogwatergeul gebruiken om in te spelen op hun wens het gebied toeristisch en recreatief verder te ontwikkelen. Dit heeft vervolgens geleid tot een gebiedsplan voor Maaspark Well. De hoogwatergeul in Well-Aijen zit echter nog in de voorbereidingsfase, maar hier is wel al een ontgrondingsvergunning verleend.

3.7 Respondenten

Om het theoretisch kader en de bijbehorende methodologie te vertalen worden er voor de verschillende betrokken partijen in de cases interviews gehouden met „experts” van de desbetreffende projecten (HWG Lomm, HWG Well-Aijen en Kraaijenbergse Plassen).

In dit onderzoek zijn er twee mogelijkheden om tot een keuze te komen voor de respondenten: (1) het meteen al logisch categoriseren van de betreffende partijen en (2) de respondenten laten voortkomen uit een reconstructie van het besluitvormingsproces van de cases.

Hier wordt gekozen om de respondenten meteen te categoriseren, want bij zandwinnings is het vaak al van tevoren duidelijk dat de ontgronder/zandwinner, gemeente, provincie en milieu- en natuurorganisaties belangrijk zijn in het proces. Er is voor deze respondenten gekozen, omdat ze allemaal vanuit hun organisatie actief betrokken zijn/waren bij één of meerdere projecten die voor dit onderzoek van belang zijn. De respondenten die van belang zijn voor dit onderzoek staan in bijlage 1a, tabel 3.

3.8 Vragenlijst interviews en documentanalyse

In bijlage 1b staat de vragenlijst voor de interviews met de respondenten in de casestudies. Bij de eerste vier vragen zal naast de interviews met respondenten ook gebruik gemaakt worden van documentanalyse. Voor deze set van vragen is gekozen omdat deze de doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen van dit onderzoek het beste onderbouwen. Door deze vragenlijst wordt er dus getracht om erachter te komen of de nieuwe spelregels daadwerkelijk effectief zijn bij huidige ontgrondingen. Bij de derde vraag zal er aandacht worden geschonken aan een reconstructie van het besluitvormingsproces met behulp van het rondommodel. Daarna wordt er door een klassieke beleidsevaluatie te gebruiken gekeken of de nieuwe spelregels die vanuit de overheid bedoeld zijn, in onder andere de Nota Ruimte (2004), daadwerkelijk effectief zijn. Hierbij moet gekeken worden naar wat nu de doelstellingen en veronderstellingen (doel-middelrelaties) van het nieuwe ontgrondingenbeleid zijn en of deze ook daadwerkelijk in de concrete ontgrondingen zijn nagestreefd en behaald. Deze vragen (4 en 5) worden beantwoord door middel van een documentanalyse (alleen vraag 4) en interviews met het bevoegd gezag (onder andere provincie en gemeente).

Vervolgens wordt er gebruik gemaakt van een evaluatie die gebaseerd is op de visies van de andere actoren in het betreffende gebied en gekeken naar hoe de verschillende betrokken partijen, zoals de private partijen en milieu- en natuurorganisaties, de nieuwe spelregels beoordelen en of zij deze spelregels ook effectief vinden. Welke evaluatiecriteria vinden zij door deze nieuwe spelregels nu belangrijk en zijn deze nieuwe spelregels beter dan vroeger? Ook de respondenten van het bevoegd gezag spelen bij deze evaluatie nog een belangrijke rol, want zij achten waarschijnlijk ook nog andere evaluatiecriteria belangrijk waarop zij het nieuwe ontgrondingenbeleid beoordelen. Tot slot wordt er nog naar suggesties voor verbeteringen in de toekomst gevraagd. Bij deze vragen (6 t/m 9) zal alleen gebruik gemaakt worden van interviews met respondenten in de casestudies.

Er is voor open vragen gekozen bij deze vragenlijst, omdat er zo doorgevraagd kan worden bij elke vraag om zo een duidelijker beeld te schetsen van wat een partij nu daadwerkelijk vindt en hoe deze er tegenaan kijkt. De interviewer dient hierbij ook niet-selectief te luisteren en antwoorden op juistheid te beoordelen. Hierdoor komen niet alleen de overeenkomsten en verschillen tussen de partijen beter naar voren, maar ook waarom deze verschillen zijn ontstaan. Op basis van de uitkomsten van deze vragenlijst worden de cases met elkaar vergeleken en wordt nagegaan wat de overeenkomsten of mogelijk verschillen zijn tussen de drie cases.

4. Doelstellingen nieuw ontgrondingenbeleid

4.1 Inleiding

Alvorens tot een goede uitwerking van de cases te komen moet eerst het nieuwe ontgrondingenbeleid met haar spelregels, doelstellingen en veronderstellingen (doel-middelrelaties) duidelijk zijn. Ook moet hierbij uitgelegd worden waarom het ontgrondingenbeleid nu eigenlijk veranderd is. In dit hoofdstuk zal er daarom verder ingegaan worden op de verandering van het oude naar het nieuwe ontgrondingenbeleid en zal er antwoord worden gegeven op wat nu de doelstellingen en veronderstellingen van dit nieuwe beleid zijn vanuit de Rijksoverheid en de provincies Limburg en Noord-Brabant. Dit hoofdstuk zal dus een antwoord geven op de eerste twee onderzoeksvragen van dit onderzoek (achterhalen doelstellingen en veronderstellingen).

In paragraaf 4.2 zal allereerst kort ingaan op waarom er nu eigenlijk zandwinning in Nederland plaatsvindt. Vervolgens zal in paragraaf 4.3 over een periode van 10-15 jaar gekeken worden naar hoe het landelijke ontgrondingenbeleid er eerst uit zag en waarom dit heeft geleid tot een verandering van het beleid en haar spelregels. Dit wordt onder andere met behulp van de Nota Ruimte (2004) verder uitgelegd. In paragraaf 4.4 zal dit nieuwe beleid, na de doelstellingen en de doel-middelrelaties opgespoord te hebben, worden vertaald in een doel-middelboom op nationaal niveau. Vervolgens zullen in deze paragraaf ook provinciale nota's van de provincie Limburg en Noord-Brabant geanalyseerd worden. Ook hier zullen daarna de doelstellingen en doel-middelrelaties opgespoord worden die vervolgens vertaald worden in een tweetal doel-middelbomen. Ten slotte zullen de hoofddoelstellingen en de bijbehorende doel-middelrelaties geoperationaliseerd worden om deze in de casestudies goed te kunnen evalueren.

4.2 Waarom zandwinning?

Zand is onmisbaar in het dagelijks leven, zonder dat men er bij stilstaat. Huizen en kantoren, wegen, bruggen en viaducten. Zonder zand zijn ze niet te realiseren. Zand kent veel toepassingen. Het wordt verwerkt in verschillende bouwmaterialen. Verder is in een drassig land als Nederland veel zand nodig als wegfundering en voor het bouwrijp maken van woonwijken en bedrijventerreinen. Hiervoor wordt vooral ophoogzand gebruikt. Dit is onbewerkt zand waaraan weinig kwaliteitseisen worden gesteld. Zandwinning is ook een belangrijke motor voor verbetering van de leefomgeving (gebiedsontwikkeling). Na de winning van zand blijven mooie, waterrijke gebieden over die interessant zijn voor natuurontwikkeling en recreatie. In de uiterwaarden van de grote rivieren dragen zandprojecten bij aan de verbetering van de rivierveiligheid. Verder ontstaan aantrekkelijke woongebieden door zandwinning te combineren met woningbouw. Ook combinaties met andere functies zijn mogelijk, bijvoorbeeld waterberging, (drink)watervoorziening of warmte-uitwisseling. Het winnen van zand levert zoals gezegd kansen op voor mooie gebiedsprojecten, bijvoorbeeld combinaties met het ontwikkelen van natuur- en recreatiegebieden, aantrekkelijke locaties voor woningbouw en waterberging (Cascade, 2008).

Zandwinning is meer dan het winnen van zand alleen. Maatschappelijke belangen spelen een prominente rol. Zandproducenten werken samen met onder andere natuur- en milieuorganisaties, recreatieondernemers en overheden om maximale maatschappelijke meerwaarde te leveren. Door projecten geïntegreerd aan te pakken kunnen maatschappelijke functies worden gerealiseerd zonder dat daarvoor veel overheidsgeld nodig is. Daardoor zijn aanzienlijke besparingen op overheidskosten mogelijk.

Zandwinning kan dus bijdragen aan (Cascade, 2008, p. 4):

- Natuurontwikkeling
- Buitendijkse waterberging en snelle afvoer van rivierwater
- Binnendijkse opslag van regenwater om wateroverlast en verdroging te voorkomen
- Stedelijke ontwikkeling die inspeelt op moderne woonwensen, zoals wonen aan het water

- Het vergroten van de mogelijkheden voor toerisme en recreatie.

4.3 Beleid zandwinning

Industriezand is de verzamelnaam voor betonzand, metselzand, asfaltzand en zand voor de productie van kalkzandsteen. Alleen al binnen de bouwsector (woning- en utiliteitsbouw, weg- en waterbouw) waarin rond de 460.000 mensen direct of indirect hun brood verdienen, en waar jaarlijks ruim 40 miljard euro omgaat, is ieder jaar zo'n 20 à 21 miljoen ton beton- en metselzand nodig (Nederzand, 2009).

4.3.1 Planning van de behoefte

Gedurende tientallen jaren heeft de overheid bepaald hoe in Nederland in de behoefte aan beton- en metselzand moet worden voorzien. In het eerste „Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen” (SOD I, 1996) van het ministerie van Verkeer en Waterstaat kiest de overheid er voor om uit te gaan van een lage ontwikkeling van de behoefte. Over de periode 1999-2008 bedroeg de behoefte in dit scenario 220 miljoen ton industriezand (gemiddeld 22 miljoen ton per jaar).

Het belangrijkste deel van de Nederlandse behoefte aan beton- en metselzand moet met zandwinningprojecten worden ingevuld. Iedere provincie levert daarbij een bijdrage, waarbij de „zandrijke” provincies Gelderland, Noord-Brabant en Limburg de overige „zandarme” provincies helpen. De bijdragen van de provincies zijn vastgelegd in zogeheten taakstellingen voor beton- en metselzand, die vervolgens een vertaling moeten vinden in de aanwijzing van zandwinlocaties. De import en export van industriezand zijn vrijwel met elkaar in evenwicht. Nederland exporteert fijne zandmengsels (metselzanden), vooral naar België. Eenzelfde hoeveelheid grovere zandmengsels (betonzanden) wordt geïmporteerd, met name uit Duitsland (Nederzand, 2009).

4.3.2 Taakstellingen

In het bestuurlijk overleg tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) waren in 1997 nadere afspraken gemaakt over de wijze waarop werd gezorgd voor beton- en metselzand voor de periode 1999-2008.

Vanwege de problemen met de ruimtelijke inpasbaarheid en daarmee samenhangende maatschappelijke acceptatie van grootschalige zandwinningen en het beleid van de overheid dat gericht is op het verduurzamen van de grondstoffenvoorziening werd afgesproken de landelijke taakstelling te verlagen tot 170 miljoen ton. Het SOD I ging nog uit van 190 miljoen ton. Er werd bewust een schaarstebeleid gecreëerd om de inzet van alternatieven voor beton- en metselzand te stimuleren. De geplande omvang was 50 miljoen ton (Nederzand, 2009).

4.3.3 Alternatieven voor huidige zandwinning

Liefst 50 miljoen ton beton- en metselzand moest volgens het overheidsbeleid worden ingevuld met alternatieven en de extra inzet van hout. Alternatieven kunnen bijvoorbeeld worden gevonden in het hergebruik van bouw- en sloopafval, het ontwikkelen van toepassingsmogelijkheden van fijner zand in beton, of door meer winning van Noordzeezand.

Zandwinning op de Noordzee mag om milieuredenen (bijvoorbeeld vanwege bescherming van de visstand), infrastructuur (kabels, leidingen, olie- en gaswinning) en bescherming van de Nederlandse zeevering niet overal.

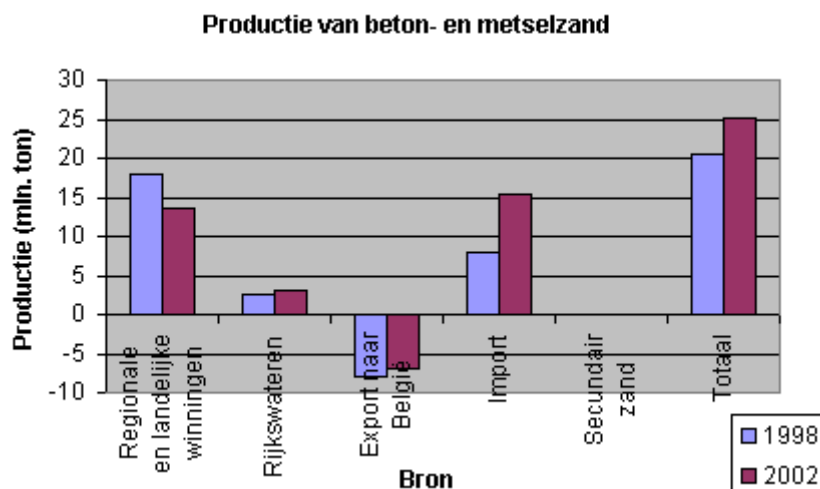
Daarnaast komt voor beton- en metselzand niet overal geschikt grof zand voor. Grof zand voor betonzand is niet in grote hoeveelheden aanwezig in de Noordzee. Ook moeten de lagen grof zand voldoende toegankelijk en dik zijn om economisch en technisch winbaar te zijn. De ontwikkeling van

alternatieven, door bijvoorbeeld hergebruik van bouw- en sloopafval, blijft sterk achter bij de door de overheid verwachte hoeveelheden (Nederzand, 2009).

4.3.4 Ontwikkeling in de behoefte

Feitelijk is de behoefte aan beton- en metselzand vanaf 1996 gestaag terug gelopen naar 20,5 miljoen ton in 1998. Vanaf 1999 is weer een lichte stijging merkbaar tot 25 miljoen ton in 2002. De import en export van industriezand zijn vanaf 2002 niet meer met elkaar in evenwicht zoals in de jaren daarvoor wel het geval was. Nederland exporteert fijne zandmengsels (metselzanden), vooral naar België. De import van grovere zandmengsels (betonzanden) uit Duitsland is gestegen van ongeveer 8 miljoen ton in 1998 naar 15 miljoen ton in 2002. Als mogelijke oorzaak wordt genoemd de slechte economische situatie in Duitsland, waardoor meer betonzand beschikbaar is voor export (Nederzand, 2009).

Figuur 7 Productie van beton- en metselzand per bron in 1998 en 2002



Bron: PIA Studierapport (1998), LCCO/WIG 2002 en Producenten- en handelarenenquête Stand van het Zand (2002).

Het belangrijkste deel van de Nederlandse behoefte aan beton- en metselzand wordt nog steeds met zandwinningprojecten ingevuld.

4.3.5 Hand in eigen boezem: 'Over winnen'

De afgelopen jaren heeft weerstand tegen grootschalige binnendijkse ontzandingen geleid tot een verandering in de wijze waarop landelijke zandwinningprojecten worden ontwikkeld. Er is in opdracht van de vereniging van landelijke industriezand- en grindproducenten (IZGP) door Bureau Stroming een visie opgesteld die deze kentering verwoordt. De visie 'Over winnen' berust op de stelling dat zandwinning mogelijk is als er voldoende maatschappelijk draagvlak is. Dit draagvlak kan gecreëerd worden als er een „eindproduct” met meerwaarde ontstaat met zandwinning als financiële motor of direct door (her)vorming van landschap (Nederzand, 2009).

4.3.6 Nieuw beleid: Nota Ruimte

Voor de bouw van wegen en woningen is er in Nederland jaarlijks behoefte aan circa 150 miljoen ton (primaire en secundaire) bouwgrondstoffen. Zuinig en hoogwaardig gebruik is een eerste uitgangspunt. Ook is een maximale inzet nodig van alternatieve materialen (secundaire bouwgrondstoffen of vernieuwbare bouwgrondstoffen zoals hout). De rijksoverheid en andere overheden vervullen hierbij een voorbeeldfunctie. Ondanks deze beleidsinzet blijft er behoefte aan een aanzienlijk en continu aanbod van oppervlaktedelstoffen, die gepaard gaat met een ruimtelijk vraag. Winning in Nederland beperkt de afwenteling van de ruimtelijke problemen op buurlanden en de

afwenteling op andere milieuthema's, zoals de transporthinder en extra energiegebruik die optreden bij aanvoer over grote afstanden. Voorheen werd de ruimtevraag gestuurd via het Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen. In 2003 heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat kenbaar gemaakt de regierol van de rijksoverheid betreffende ontgrondingen te willen afbouwen en geen Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen meer te zullen uitbrengen. Het beleid ten aanzien van de tijdige en voldoende voorziening van bouwgrondstoffen is niet effectief gebleken. Concreet betekent dit dat het systeem van taakstellingen sinds 2009 niet meer bestaat en het ontwikkelen van ontgrondingsprojecten door de nieuwe spelregels is overgelaten aan de afstemming van vraag en aanbod tussen de markt en de lagere overheden. Het kabinet heeft indien nodig en mogelijk maatregelen genomen om onnodige marktbelemmeringen in beleid en regelgeving weg te nemen. Dit geschiedt in een plan over de randvoorwaarden voor een optimaal functionerende markt, op te stellen door de ministeries Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken, in overleg met de relevante partijen (Nota Ruimte, 2004). Dit plan is overigens nog steeds niet opgesteld.

In de overgangsperiode zijn de provincies die met het Rijk overeengekomen taakstellingen (vermeld in deel 1 van SOD 2, periode 1998-2008) overigens nog wel nakomen (Nederzand, 2009).

In de in het voorjaar 2004 door het kabinet vastgestelde Nota Ruimte, die het nationale ruimtelijk beleid vastlegt voor de komende 15 jaar, is hiervoor de volgende passage opgenomen: "Voor een goede overgang naar meer marktwerking is het noodzakelijk dat reeds in voorbereiding zijnde projecten voor de winning van beton- en metselzand zo spoedig mogelijk in uitvoering worden gebracht (VROM, 2010).

Doel van het nieuwe beleid ten aanzien van de bouwgrondstoffenvoorziening is de winning van deze stoffen in Nederland te stimuleren op een maatschappelijk aanvaardbare wijze (Nota Ruimte, 2004).

Specifieke beleidskeuzen

Winning van oppervlaktedelfstoffen is volgens de Nota Ruimte (2004) van nationaal belang. Het is belangrijk dat de maatschappelijk aanvaardbare mogelijkheden voor winning van oppervlaktedelfstoffen daadwerkelijk worden benut. Van het ontgrondend bedrijfsleven wordt verwacht dat het zich richt op de ontwikkeling van kwalitatief goede en maatschappelijk verantwoorde projecten in nauwe samenwerking met de betrokken partijen. Het kabinet is van mening dat winning van bouwgrondstoffen op land en in de Rijkswateren waar mogelijk multifunctioneel moet zijn. Dit betekent dat bij winning gebruik gemaakt moet worden van de kansen die ontgrondingen bieden voor het realiseren van andere gewenste maatschappelijke functies, zoals natuurontwikkeling, recreatie, wonen aan het water, waterbeheer en de aanleg van vaargeulen. Zo kunnen projecten gerealiseerd worden die de ruimtelijke kwaliteit verhogen en Nederland van grondstoffen voorzien (Nota Ruimte, 2004).

Bouwgrondstoffentoets

Voor nieuwe ruimtelijke plannen buiten het bestaande bebouwde gebied gelden voor initiatiefnemers de volgende uitgangspunten (Nota Ruimte, 2004, p. 190):

- De effecten op de bouwgrondstoffenvoorziening moeten worden betrokken in de afweging
- Er moet rekening worden gehouden met de geologische voorkomens van schaarse bouwgrondstoffen als beton- en metselzand, grind, kalksteen, klei voor de grofkeramische industrie en zilverzand, om zo de winningmogelijkheden voor toekomstige generaties niet te belemmeren
- Er moet worden afgewogen of in combinatie met andere functies winning van oppervlaktedelfstoffen mogelijk is (multifunctionele winning). Hierbij wordt het dieper maken van de ontgraving dan strikt noodzakelijk is voor de gewenste functie of eindbestemming niet uitgesloten.

Verantwoordelijkheidsverdeling

Ten aanzien van de verantwoordelijkheidsverdeling geldt het volgende. De minister van VROM is verantwoordelijk voor ruimtelijk beleid en duurzaam grondstoffenbeleid. De minister van EZ is aanspreekpunt voor de sector vanwege diens verantwoordelijkheid voor goede marktwerking. De

minister van V&W blijft verantwoordelijk voor de Ontgrondingenwet tot duidelijk is hoe de wet- en regelgeving voor ontgrondingen zijn definitieve vorm krijgt. Verder zijn de provincies vergunningverlener voor ontgrondingen op landlocaties en is Rijkswaterstaat vergunningverlener voor ontgrondingen in de Rijkswateren (Nota Ruimte, 2004).

De wet- en regelgeving verandert ingrijpend. De Ontgrondingenwet wordt ingetrokken en de vergunningverlening voor ontgrondingen wordt in de loop van 2013 geïntegreerd in de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (afgekort Wabo). Het wetsvoorstel hiervoor zal volgens de planning in de eerste helft van 2012 in de Tweede Kamer worden behandeld. De verwachting is dat de provincie bevoegd gezag blijft voor grotere ontgrondingen en specifieke omgevingsvergunningen 'type ontgrondingen'. Er komt verder een landelijke vrijstellingsregeling, deze zal voor de Limburgse en Brabantse praktijk nadrukkelijk ook consequenties hebben (provincie Noord-Brabant, 2009).

Ook wordt er in de Nota Ruimte (2004) een duidelijke link gelegd met de Visie 'Over winnen', getuige de volgende passages wat de nieuwe spelregels inhouden (Nederzand, 2009):

- Het ontgrondend bedrijfsleven moet zich richten op goede en maatschappelijk verantwoorde projecten in nauwe samenwerking met de betrokken partijen.
- Winning van bouwgrondstoffen moet, waar mogelijk, multifunctioneel zijn.
- Gebruik de kansen die ontgrondingen bieden voor het realiseren van andere gewenste maatschappelijke functies, zoals natuurontwikkeling, recreatie, wonen aan het water, waterbeheer, etcetera.

Kortom, de Nota Ruimte daagt door de nieuwe spelregels het bedrijfsleven uit met maatschappelijk gewenste zandwinningprojecten te komen, die de ruimtelijke kwaliteit van Nederland verhogen.

4.3.7 De opdracht voor de provincie

De landelijke (en Europese) kaders worden vervolgens vertaald in provinciale inzetten (paragraaf 4.4). Daarbij gaat het niet om een verandering van de strategische doelstellingen van een provincie. Maar de wijze van (overheids)sturing en de context waarbinnen de doelstellingen gerealiseerd moeten worden veranderen wel. Er is niet langer sprake van een kwantitatieve sturing op grondstoffenproductie en grondstoffenstromen. De markt moet voorzien in voldoende grondstoffen binnen de gegeven kaders van inbedding in brede projecten met maatschappelijke meerwaarde en breed draagvlak. Daarmee verschuift het accent van kwantiteit naar kwaliteit en draagvlak (provincie Limburg en provincie Noord-Brabant, 2009, 2006).

4.4 Doel-middelbomen onderzoek

4.4.1 Inleiding

In de voorgaande paragraaf zijn verschillende beleidsdocumenten die betrekking hebben op het nieuwe ontgrondingenbeleid beschreven. De analyse van deze documenten verloopt, zoals in paragraaf 3.2 beschreven is, in twee stappen. De eerste stap is het reconstrueren van de doelstellingen. Aan de hand van een analyse van de beleidsdocumenten zullen de doelstellingen van het nieuwe (nationale) ontgrondingenbeleid, die in de vorige paragraaf kort zijn geïntroduceerd, worden achterhaald. De tweede stap van deze documentanalyse is het reconstrueren van een aantal doel-middelbomen (Hoogerwerf et al., 2008) om deze beleidsdocumenten visueel inzichtelijk te maken. Om de doel-middelbomen in dit onderzoek te kunnen reconstrueren moeten uit het nieuwe ontgrondingenbeleid van de Nota Ruimte, maar ook van de verschillende provinciale nota's (zie bijlage 2), duidelijke doelstellingen en doel-middelrelaties naar voren komen en geordend worden. Er is in dit onderzoek gekozen voor een drietal doel-middelbomen, de doel-middelbomen van de nationale overheid, de provincie Limburg en de provincie Noord-Brabant.

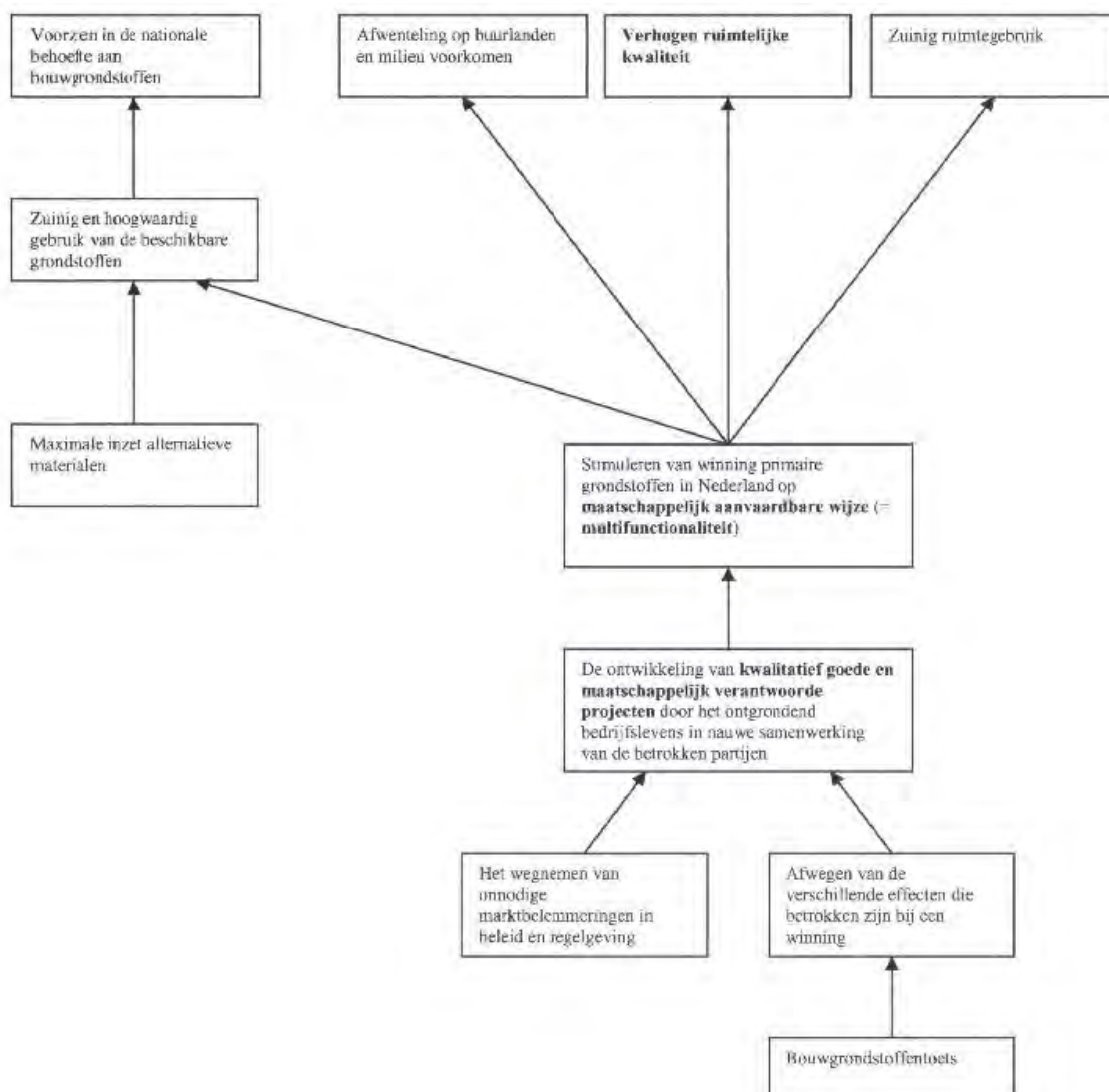
4.4.2 Doel-middelboom nationale overheid

Als eerste zal de doel-middelboom van de nationale overheid aan bod komen. Om tot deze doel-middelboom te komen zullen de doelstellingen en veronderstellingen (doel-middelrelaties) uit de beleidsdocumenten (Nota Ruimte, 2004) in de vorige paragraaf eerst geordend worden in een tabel (zie bijlage 2a, tabel 4). Enerzijds worden termen opgespoord die te maken hebben met de doelstellingen en anderzijds worden finale termen, zoals onder andere „om, beoogt, zal moeten en ten einde’, gezocht om de veronderstellingen/doel-middelrelaties op te sporen. Deze termen zijn allemaal onderstreept in de betreffende tabel.

Nadat de doelstellingen en middelen van de nationale overheid in de tabel geordend zijn, kan de doel-middelboom gemaakt worden. De vetgedrukte blokken van de doel-middelboom in figuur 8 zijn de hoofddoelen voor het te evalueren beleid in dit onderzoek en zijn van belang voor de toetsing van de doel-middelrelaties.

Voor de klassieke beleidsevaluatie is deze doel-middelboom van belang, omdat de effecten van de projecten uiteindelijk afgemeten moeten worden aan de mate waarin de hoofddoelen bereikt worden. In feite wordt vaak de mate waarin de tussendoelen zijn bereikt gemeten. De doel-middelboom geeft hier echter aan hoe dit effect kan doorwerken op beide hoofddoelen van dit onderzoek; het creëren van maatschappelijk draagvlak en het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit.

Figuur 8 Doel-middelboom nieuw ontgrondingenbeleid op nationaal niveau

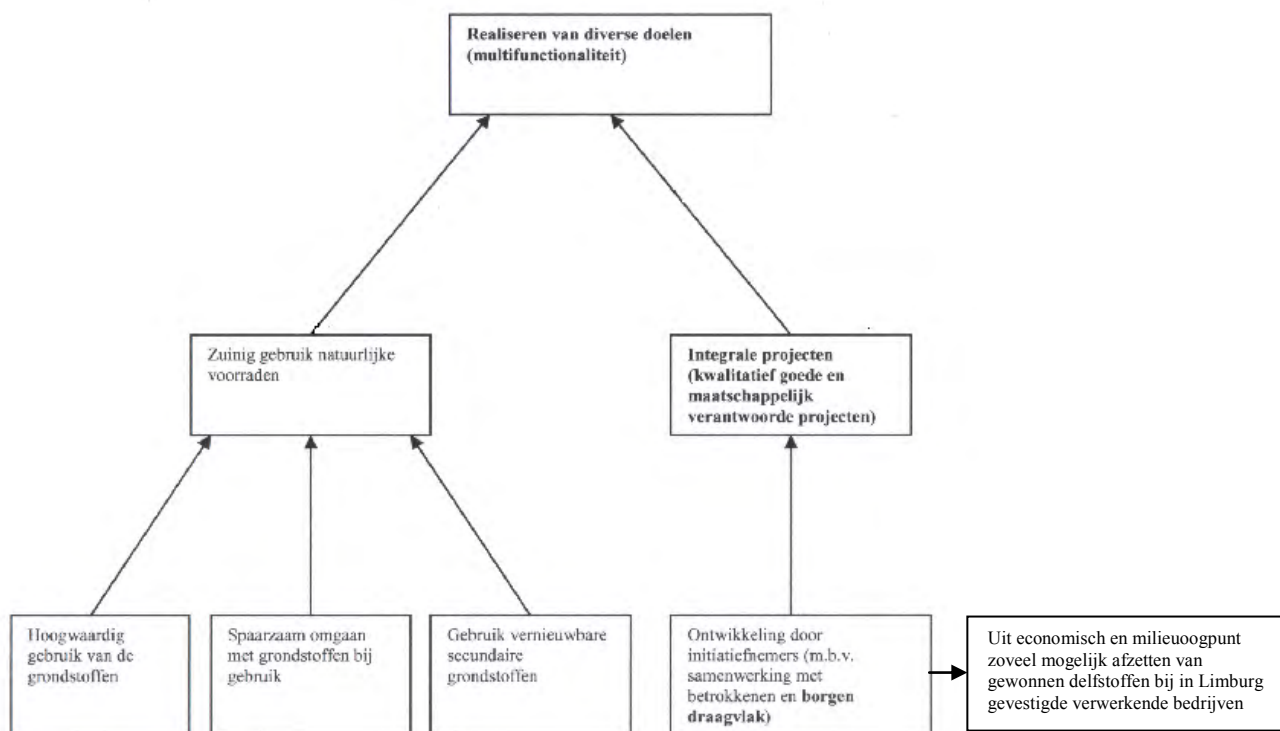


4.4.3 Doel-middelboom provincie Limburg

Vervolgens wordt op soortgelijke wijze de doel-middelboom van de provincie Limburg in figuur 9 weergegeven. Allereerst zijn er een aantal beleidsdocumenten van de provincie Limburg in tabel 5 (bijlage 2b) geanalyseerd om vervolgens enerzijds de doelstellingen en anderzijds finale termen op te sporen.

Na deze doelstellingen en doel-middelrelaties in deze tabel geordend te hebben kan redelijk eenvoudig de doel-middelboom van de provincie Limburg gereconstrueerd worden. De vetgedrukte blokken van deze doel-middelboom zijn ook hier de hoofddoelen voor het te evalueren beleid in dit onderzoek.

Figuur 9 Doel-middelboom nieuw ontgrondingenbeleid provincie Limburg

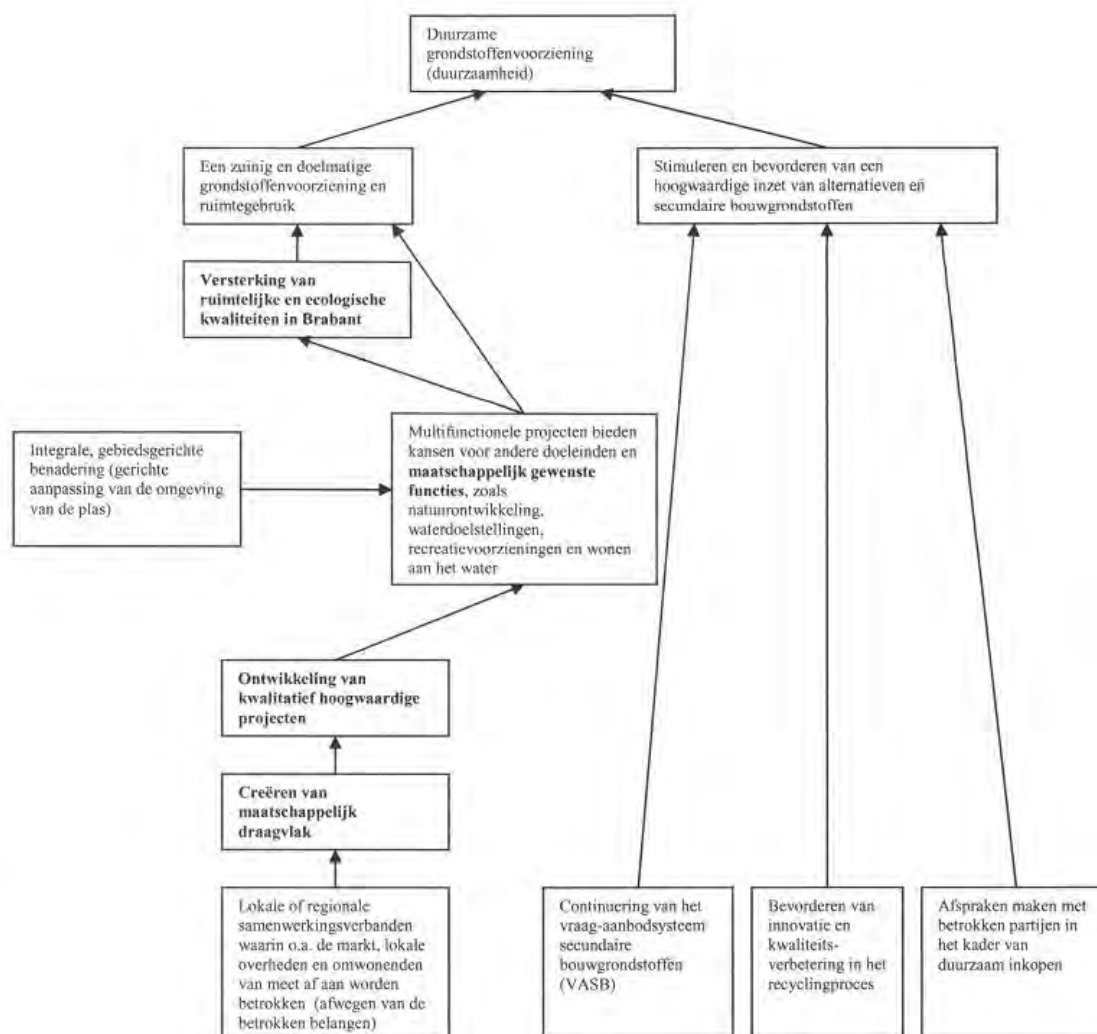


4.4.4 Doel-middelboom provincie Noord-Brabant

De doel-middelboom van de provincie Noord-Brabant wordt tenslotte op dezelfde wijze als de voorgaande bomen weergegeven (bijlage 2c, tabel 6).

Na deze doel-middelrelaties in deze tabel geordend te hebben kan ook hier redelijk eenvoudig de doel-middelboom van de provincie Noord-Brabant (figuur 10) gereconstrueerd worden. Ook hier zijn de vetgedrukte blokken in de doel-middelboom de hoofddoelstellingen voor het te evalueren beleid.

Figuur 10 Doel-middelboom nieuw ontgrondingenbeleid provincie Noord-Brabant



4.4.5 Overeenkomsten en verschillen doel-middelbomen

Een belangrijke overeenkomst tussen de doel-middelbomen is dat ze alle drie het creëren van maatschappelijk draagvlak een tussendoel (middel) vinden om hogere doelen te bereiken. Het andere hoofddoel van dit onderzoek, het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit, zorgt echter wel voor verschillen in de doel-middelbomen. Want bij de nationale overheid is dit wel een duidelijk benoemd einddoel, terwijl dit bij de provincie Limburg meer verborgen is in termen van integrale projecten en multifunctionaliteit. Bij de provincie Noord-Brabant is het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit echter meer een tussendoel (kwalitatief hoogwaardige projecten, multifunctionaliteit en het versterken van ruimtelijke en ecologische kwaliteiten).

Een andere belangrijke overeenkomst tussen de doel-middelbomen is dat ze alle drie een zuinig gebruik van de (beschikbare) grondstoffen/voorraden als een belangrijk tussendoel zien.

Een opvallend en belangrijk verschil tussen de doel-middelbomen van de provincie Limburg en de nationale overheid enerzijds en die van Noord-Brabant anderzijds is dat de duurzaamheid bij de provincie Limburg en de nationale overheid een tussendoel is om respectievelijk multifunctionele ontgrondingen te realiseren en om te voorzien in de nationale behoefte, terwijl duurzaamheid bij Noord-Brabant het einddoel is met tevens een aantal duidelijke middelen om dit einddoel te bereiken. Ook wordt de bouwgrondstoffentoets als belangrijk middel weergegeven bij de doel-middelboom van de nationale overheid om effecten af te wegen die betrokken zijn bij een winning om te komen tot de ontwikkeling van kwalitatief goede en maatschappelijk verantwoorde projecten, terwijl deze toets bij de provincie Limburg en Noord-Brabant niet opgenomen is in de doel-middelboom omdat deze door

hen niet noodzakelijk geacht wordt. Zij zien deze toets niet als noodzakelijk, omdat volgens hen ontgronders door het nieuwe beleid, als ze willen overleven, zelf de noodzaak wel inzien om in nauwe samenwerking met alle betrokken partijen de belangen en effecten van een mogelijke ontgroning in het betreffende gebied af te wegen.

4.4.6 Operationaliseren hoofddoelstellingen en doel-middelrelaties

De doel-middelboom bestaat uit verschillende „lagen” met middelen die veelal ook doelen zijn en vice versa. Des te hoger in de doel-middelboom, des te hoger het doel en des te belangrijker een hoge mate van effectiviteit ervan zou moeten zijn. Des te hoger in de doel-middelboom, des te abstracter zijn de doelen vaak ook. Of, des te lager in de doel-middelboom, des te beter het doel vaak te meten is. En daarmee is de mate van effectiviteit van het doel (of middel) in kwestie eenvoudiger te bepalen. Effectiviteit is hierbij een kenmerk van een middel ten opzichte van een doel: in welke mate draagt het middel bij aan dat specifieke doel? In de literatuur worden allerlei concretere maatstaven voor effectiviteit genoemd. Dergelijke maatstaven hebben doorgaans betrekking op één specifieke doel-middelrelatie in de doel-middelboom. Uit de doel-middelboom zijn ook nog andere maatstaven voor de effectiviteit van handhaving af te leiden. Niet alle maatstaven zijn echter bruikbaar voor en/of toepasbaar op de voor dit onderzoek geselecteerde cases, bijvoorbeeld omdat ze binnen de kaders van dit onderzoek niet te operationaliseren zijn (Struiksma, de Ridder en Winter, 2007).

De essentiële veronderstellingen van de doel-middelbomen in dit onderzoek zijn dat door de nieuwe spelregels bij ontgrondingen tegenwoordig maatschappelijk draagvlak wordt gecreëerd en dat de ruimtelijke kwaliteit van ontgrondingen wordt verhoogd. Deze twee „hoofddoelen” van het nationale ontgrondingenbeleid zullen in de casestudies met behulp van de klassieke beleidsevaluatie geëvalueerd worden. In de casestudies zal met behulp van documentanalyse en interviews met het bevoegd gezag (provincie en gemeente) gekeken worden of deze doelen bereikt zijn.

De begrippen ruimtelijke kwaliteit en maatschappelijk draagvlak zullen naar aanleiding van het nieuwe ontgrondingenbeleid in de klassieke beleidsevaluatie beoordeeld worden, maar na de beleidsdocumenten die betrekking hebben op het nieuwe ontgrondingenbeleid geanalyseerd te hebben kan geconcludeerd worden dat het beleid op basis van deze doelstellingen niet echt scherp geformuleerd en geoperationaliseerd is. De beleidsdocumenten zijn dermate vaag en onduidelijk dat het moeilijk is om er concrete doelstellingen en veronderstellingen (doel-middelrelaties) uit te halen. Daarom dienen deze begrippen eerst geoperationaliseerd te worden (tabel 1) alvorens ze te kunnen beoordelen. De ruimtelijke kwaliteit zal hier onder andere beoordeeld worden door na te gaan of het nieuwe ontgrondingenbeleid daadwerkelijk leidt of heeft geleid tot multifunctionele en integrale projecten. Hier kan de vraag gesteld worden of de diverse (maatschappelijke) doelstellingen door de ontgrondingen zijn gerealiseerd of gerealiseerd zullen worden. Deze doelstellingen zijn onder andere waterveiligheid, natuurontwikkeling, recreatie en duurzaamheid. Multifunctionele en integrale projecten worden in dit onderzoek dus gezien als een middel en een vereiste om de ruimtelijke kwaliteit te verhogen. Bij de beoordeling van een ruimtelijk initiatief kan ook gestuurd worden op kwaliteit door te beoordelen wat de (mogelijke) effecten van de ontgroning zijn of zijn geweest in relatie tot de aanwezige kwaliteiten in het gebied. Hierbij zijn de begrippen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde van belang (VROM, 2011). Het begrip gebruikswaarde heeft betrekking op aspecten als doelmatigheid, veiligheid en functionele samenhang (werkt het goed?). Het begrip belevingswaarde omvat aspecten als identiteit, diversiteit en schoonheid (voel ik me er prettig, is er herkenbaarheid?). Met het begrip toekomstwaarde tenslotte wordt gedoeld op aspecten als duurzaamheid, biodiversiteit en aanpasbaarheid (blijft het gebied zijn waarde houden voor toekomstige generaties?).

Maatschappelijk draagvlak wordt in dit onderzoek beoordeeld door bij de klassieke beleidsevaluatie ten eerste na te gaan of er steun is voor de ontgrondingen in de casestudies, vervolgens wordt er ook gekeken of er bezwaar is vanuit de betrokken partijen tegen deze ontgrondingen en wat er met mogelijke bezwaren van deze betrokkenen gedaan wordt door deze ontgronders om toch draagvlak voor de ontgroning te krijgen. Ook zal draagvlak in de casestudies beoordeeld worden door na te gaan hoe de samenwerking tussen de betrokken partijen verloopt en of de ontgronder rekening houdt met de verschillende belangen/wensen van de betrokken partijen.

Tabel 1 Operationaliseren hoofddoelstellingen

Ruimtelijke kwaliteit	- Multifunctionaliteit als middel/vereiste om de ruimtelijke kwaliteit bij ontgrondingen te verhogen - Gebruikswaarde: aspecten als doelmatigheid, veiligheid en functionele samenhang (werkt het goed?) - Belevingswaarde: aspecten als identiteit, diversiteit en schoonheid (voel ik me er prettig, is er herkenbaarheid?) - Toekomstwaarde: aspecten als duurzaamheid, biodiversiteit en aanpasbaarheid (blijft het gebied zijn waarde houden voor toekomstige generaties?)
Maatschappelijk draagvlak	- Steun voor de betreffende ontgronding - Bezwaar tegen de betreffende ontgronding (bij bijvoorbeeld overlast) en hoe dit opgelost moet worden - Samenwerking met alle betrokken partijen - Rekening houden met de verschillende belangen/wensen van alle betrokken partijen door de ontgronder

Daarnaast zullen een aantal doel-middelrelaties, die belangrijk zijn in de doel-middelbomen om tot deze hoofddoelstellingen te komen, getoetst worden om zo tot een oordeel te komen of het nieuwe ontgrondingenbeleid op basis van de hoofddoelstellingen effectief is. Er is gekozen om de relaties eruit te lichten die van belang zijn voor dit onderzoek. De relaties in de doel-middelboom op nationaal niveau die getoetst worden in de casestudies zijn die tussen het middel „het wegnemen van onnodige marktbelemmeringen” en „de ontwikkeling (die dit middel voortbrengt) van kwalitatief goede en maatschappelijk verantwoorde projecten door de ontgronders”; en de relatie tussen „het stimuleren van winning op maatschappelijk aanvaardbare wijze (multifunctionaliteit)” en „het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit”. Bij de doel-middelboom van de provincie Limburg wordt de relatie „de ontwikkeling door initiatiefnemers” om te komen tot „integrale projecten” getoetst. Bij de doel-middelboom van de provincie Noord-Brabant zal tenslotte de relatie tussen „het creëren van maatschappelijk draagvlak” en „de ontwikkeling van kwalitatief hoogwaardige projecten” getoetst worden. Deze doel-middelrelaties zijn in tabel 2 geoperationaliseerd.

De vraag bij deze doel-middelrelaties is of deze relaties in de praktijk ook terug te vinden zijn in de provincie Limburg en Noord-Brabant. Er is voor deze relaties gekozen omdat op basis van deze doel-middelrelaties de „hoofddoelen” van het nieuwe (nationale) ontgrondingenbeleid, het creëren van maatschappelijk draagvlak en het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit, die in dit onderzoek gemeten worden het beste beoordeeld kunnen worden. Ook kan door deze relaties te toetsen, wanneer dit het geval is, gemakkelijker achterhaald worden waarom de hoofddoelstellingen niet bereikt zijn. Deze bevindingen zullen, zoals al eerder vermeld is, vooral achterhaald worden met behulp van een documentanalyse, die betrekking heeft op de casestudies (verslagen over het betreffende project, internetsites), en door interviews met het bevoegd gezag in deze cases.

Tabel 2 Operationaliseren doel-middelrelaties

Doel-middelrelaties op nationaal niveau	
Wegnemen van onnodige marktbelemmeringen in beleid en regelgeving → Ontwikkeling van kwalitatief goede en maatschappelijk verantwoorde projecten	- Is de overheid daadwerkelijk teruggetreden? - Is er sprake van nauwe samenwerking en vroegtijdig overleg met alle betrokken

	partijen? - Zijn de ontgronders creatiever geworden? - Wordt er door de ontgronders rekening gehouden met de belangen/wensen van de betrokken partijen? - Is de eindbestemming van het te ontgronden gebied daadwerkelijk vooraf verplicht gesteld?
Stimuleren van winning in Nederland op maatschappelijk aanvaardbare wijze (multifunctionaliteit) → Verhogen van de ruimtelijke kwaliteit	- Zijn er diverse doelen, zoals onder andere natuurontwikkeling, recreatie en hoogwaterbescherming, gerealiseerd? - Is er sprake van meervoudig ruimtegebruik? - Wordt er door de ontgronders rekening gehouden met de gehele herinrichting van het te ontgronden gebied? - Is de ontgronding daadwerkelijk ingepast in de omgeving?
Doel-middelrelaties van de provincie Limburg	
Ontwikkeling door initiatiefnemers → Integrale projecten (kwalitatief goede en maatschappelijk verantwoorde projecten)	- Wordt er daadwerkelijk draagvlak gecreëerd? - Is er sprake van nauwe en vroegtijdige samenwerking met alle betrokken partijen? - Wordt er door de ontgronders rekening gehouden met de belangen/wensen van de betrokken partijen?
Doel-middelrelaties van de provincie Noord-Brabant	
Creëren van maatschappelijk draagvlak → Ontwikkeling van kwalitatief hoogwaardige projecten	- Is er sprake van steun/bezwaar van de betrokken partijen voor de ontgronding? - Is er sprake van nauwe samenwerking met alle betrokken partijen? - Wordt er door de ontgronders rekening gehouden met de belangen/wensen van de betrokken partijen? - Is de eindbestemming van het te ontgronden gebied daadwerkelijk vooraf verplicht gesteld?

De reconstructie van de doel-middelbomen van dit onderzoek openen dus tal van mogelijkheden voor nadere analyse en beoordeling van het beleid met betrekking tot de bouwgrondstoffenvoorziening. In dit onderzoek betreft het de beoordeling van het nieuwe ontgrondingenbeleid. Zijn de doelen goed? Passen de middelen bij deze doelen? Beoordelingen hebben meestal de vorm van verwachtingen omtrent het effect van het beleid. Bij de doel-middelbomen is het makkelijk om te zien wat de actoren van plan zijn bij de aangegeven doelen.

5. Casestudie: HWG Lomm

5.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken zijn de aanleiding, het theoretisch kader en de methodologie van dit onderzoek beschreven en zijn de doelstellingen en de belangrijkste doel-middelrelaties geordend en geoperationaliseerd. In dit hoofdstuk zal ingegaan worden op de casestudie hoogwatergeul (HWG) Lomm.

In deze paragraaf zal allereerst worden aangegeven waarom er gekozen is voor een hoogwatergeul in Lomm en hoe deze zal worden ontwikkeld. In paragraaf 5.2 zal er een reconstructie gegeven worden van het besluitvormingsproces van de HWG Lomm met behulp van het rondemodell van Teisman. Paragraaf 5.3 zal aandacht besteden aan de klassieke beleidsevaluatie waar allereerst door documentanalyse en interviews met respondenten van het bevoegd gezag wordt nagegaan of de 'hoofddoelstellingen' van het nieuwe ontgrondingenbeleid in dit onderzoek, het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit en het creëren van maatschappelijk draagvlak, daadwerkelijk bereikt zijn. Ook zal hier met behulp van de doel-middelbomen op nationaal niveau en van de provincie Limburg (paragraaf 4.4, figuren 8 en 9) worden getoetst of de doel-middelrelaties ook in de praktijk terug te vinden zijn om op basis hiervan tot een oordeel te komen over de effectiviteit van het nieuwe ontgrondingenbeleid op basis van de hoofddoelstellingen. Vervolgens zal in paragraaf 5.4 als aanvulling op de klassieke beleidsevaluatie een evaluatie worden beschreven die gebaseerd is op de visies van de andere actoren. Hier wordt allereerst ingegaan op de evaluatiecriteria van de respondenten die volgens hen van toepassing zijn om tot een goede beoordeling te komen van de nieuwe spelregels om daarna aan de hand van deze criteria per groep de effecten van het nieuwe ontgrondingenbeleid te beoordelen. Ook zullen er in deze casus door de respondenten suggesties gedaan worden voor verbeteringen voor de toekomst inzake het nieuwe ontgrondingenbeleid. Ten slotte zal er in paragraaf 5.5 een conclusie gegeven worden over dit hoofdstuk.

5.1.1 Hoogwatergeul in Lomm

Als onderdeel van het project Zandmaas / Maasroute is in Lomm een hoogwatergeul gepland. Dit project stuitte op veel lokaal verzet (de helft van alle 1500 inspraakreacties waren uit Lomm afkomstig). De gemeente Arcen en Velden (nu gemeente Venlo) was dan ook geen voorstander van de komst van deze geul. Aan een eventuele komst van een hoogwatergeul zijn hierdoor drie belangrijke voorwaarden verbonden (Stuurgroep Maascorridor, p. 33):

- Er moet sprake zijn van een ingreep waarbij niet meer wordt gewonnen dan nodig is voor de realisatie van een hoogwatergeul, dat wil zeggen niet langduriger dan nodig en niet dieper dan nodig, ook niet door delfstoffen om te wisselen voor onvermarktbaar specie van elders (het zogenaamde 'omputten').
- De hoogwatergeul moet aantoonbare waterstandverlagende oftewel veiligheidsverhogende effecten hebben.
- De eventuele aanleg van een hoogwatergeul moet onderdeel worden van een integrale ontwikkeling van Lomm en omgeving. Deze integrale ontwikkeling wordt geschetst in het plan 'Lomm tussen bos en rivier' en behelst ondermeer het ontwikkelen van natuur, de transformatie van Lomm als dorp aan de Maas en het realiseren van recreatieve voorzieningen.

Het is te verwachten dat een toekomstige hoogwatergeul bij Lomm in het Ontwerp Tracé Besluit aan deze voorwaarden zal voldoen. Vooropgesteld dat het omputten wordt voorkomen en, onder toezicht van Maaswerken, daadwerkelijk wordt gestreefd naar een geul met de juiste dimensies zal na de realisatie een ongeveer 100 ha groot aantrekkelijk natuurgebied ontstaan. De hoogwatergeul snijdt door zandig en grindig materiaal en krijgt dus zandige oevers waar kwelinvloeden tot een rijke variatie in het ondiepe water zullen leiden. Tegelijkertijd biedt dit schoon zwemwater en is er op deze plek in de toekomst ruimte voor extensieve natuurrecreatie (Stuurgroep Maascorridor).

Nu de hoogwatergeul doorgang vindt, wordt het gebied ten noorden van de hoogwatergeul opgenomen in het Project Natuurvriendelijke Oevers Maas zodat één aaneengesloten natuurgebied ontstaat dat zich uitstrekt van Arcen tot Hasselt. Dit zes kilometer lange toekomstige natuurgebied vormt de ideale plek om onder of over de N271 de relatie met de rivierduingordel te herstellen.

Mogelijke ontwikkelingen op en rond de hoogwatergeul (Stuurgroep Maascorridor, p. 33):

- De aanleg van de hoogwatergeul leidt tot een natuurgebied met een aanzienlijke oppervlakte dat door haar aansluiting met de rivierduingordel een grote ecologische waarde zal krijgen.
- Door de aansluiting van het gebied op de Barbara's Weerd en de Schandelosche heide ontstaat de mogelijkheid voor zeer gevarieerde en aantrekkelijke wandeltochten in de driehoek Lomm - Ravenvennen - Arcen.
- Bij de monding van de Geul in de Maas wordt de mogelijkheid open gehouden voor de aanleg van een eenvoudige aanlegsteiger. Dit haventje, dat bij Lomm komt te liggen, zal een plek worden waar zich een groter aantal bezoekers kan concentreren.
- In de hoogwatergeul is geen plaats voor intensieve waterrecreatie, maar kan bijvoorbeeld wel met kano's of kajaks worden gevaren. Aanleggen op de zandige strandjes kan hier in de toekomst tot de mogelijkheden behoren. Omdat ook in de wijde omtrek door vrije oevererosie zandstrandjes ontstaan, ontstaat er met de komst van de hoogwatergeul een voldoende aantrekkelijk gebied voor kanoverhuur.
- De scheiding tussen het met pleziervaartuigen nog te bevaren deel van de hoogwatergeul en het natuurgedeelte, kan worden gevormd door de kabels van een trekpont. Deze trekpont biedt wandelaars de mogelijkheid om vanuit de kern van Lomm op de landtong te komen die de hoogwatergeul van de Maas scheidt. Deze 'spannende' oversteek biedt niet alleen de mogelijkheid voor rondwandelingen, maar vergemakkelijkt ook de langeafstandswandelingen langs de Maas.

Figuur 11 Hoogwatergeul Lomm



Bron: Maaswerken (2006)

5.2 Reconstructie besluitvormingsproces

Om in kaart te brengen wat cruciale besluiten/beslissingen zijn geweest in het besluitvormingsproces bij de HWG Lomm is er in deze casestudie gebruik gemaakt van het rondendmodel. Daarnaast wordt het door dit model te gebruiken duidelijk welke actoren in welke rondes belangrijk zijn en onderscheiden kunnen worden. Door de cruciale besluiten in het besluitvormingsproces door middel van documentanalyse en interviews met de betrokkenen te traceren worden er verschillende rondes

onderscheiden. Er is in deze casestudie een reconstructie gemaakt van het besluitvormingsproces vanaf het vooroverleg met de betrokken partijen (1994).

De tijdslijn (figuur 12) ziet er als volgt uit:

Figuur 12 Tijdslijn besluitvormingsproces HWG Lomm

(Voor)overleg betrokkenen	Goedkeuring betrokkenen ontgronding	Afronden inrichtingsplan en onderzoeken	Goedkeuring vergunning- aanvraag	Verlenen ontgrondings- vergunning
Ronde 1	Ronde 2	Ronde 3	Ronde 4	Ronde 5

5.2.1 Ronde 1: Vroegtijdig overleg met de betrokken partijen (1994-1997)

De hoogwatergeul in Lomm komt voort vanuit een ouderwetse ontgronding. In dit gebied was er sprake van een autoritair Tracébesluit dat van belang was voor de provincie, gemeente en ontgronder. Bij de HWG Lomm is gekozen voor 'zelfrealisatie', een ver doorgevoerde vorm van publiek-private samenwerking. Aannemersconsortium Delfstoffen Combinatie Maaswerken (DCM) Lomm is geheel verantwoordelijk voor de uitvoering (Maaswerken, 2006).

Er is door DCM in een vroegtijdig stadium rekening gehouden met de verschillende belangen van andere betrokken partijen, zoals de toenmalige gemeente Arcen en Velden, de provincie Limburg, de Limburgse Milieufederatie, natuurorganisaties en omwonenden. Dit gebeurde onder andere door informeel vooroverleg en informatiebijeenkomsten voor al deze betrokkenen.

Er was bij de HWG in Lomm veel weerstand van de burgers, dat kwam hoofdzakelijk door de aanvoer van baggerspecie. Deze baggerspecie komt van de verlaging van uitwaarden in andere gebieden door de Maaswerken (Rijkswaterstaat) die deze dan weer storten in Lomm. Maar naarmate de eindbestemming voor de HWG Lomm duidelijk werd en de betrokkenen vroegtijdig betrokken werden in het overleg over de ontgronding ging de mensen er veelal positiever tegenaan kijken dan eerst het geval was (Grontmij, 2008).

5.2.2 Ronde 2: Inrichtingsplan en andere onderzoeken (1996-2005)

Alvorens DCM een ontgrondingsvergunning aan kon vragen diende DCM eerst met een goed inrichtingsplan te komen en diende er een aantal onderzoeken gepleegd te worden. Dit gebeurde als volgt (Willems, 2010): ten eerste werd er door DCM een schets gemaakt van het te ontgronden gebied waarna er met behulp van de rivierkundige berekening een definitieve schets werd gemaakt. Dit leidde vervolgens weer tot een model/plan, wat werd uitgewerkt in een inrichtingsplan met een vergunningsaanvraag bij de provincie Limburg. DCM moest door de nieuwe spelregels die in 2003/2004 geïntroduceerd werden rekening houden met de eindbestemming van het te ontgronden gebied om zo meer maatschappelijk draagvlak te creëren. Dit leidde ertoe dat DCM alle betrokken partijen in het te ontgronden gebied ook moest betrekken bij het proces. DCM moest dus samen met hen het inrichtingsplan maken. Wel lag het inhoudelijke gedeelte hiervan bij DCM zelf.

Ook waren er een aantal onderzoeken van belang, zoals het archeologisch onderzoek, alvorens de ontgronding van start kon gaan en moest er met verschillende wetten en regels rekening gehouden worden. Bijvoorbeeld de Waterwet, de Milieueffectrapportage en de Flora- en faunawet (DCM, 2010).

5.2.3 Ronde 3: Vergunningaanvraag (2004-2005)

Nadat de onderzoeken zo goed als voltooid waren en het inrichtingsplan gemaakt was werd door DCM de ontgrondingsvergunning bij de provincie Limburg aangevraagd.

Op basis van een (eerste) inrichtingsplan door DCM werd met de provincie Limburg besproken wat er nog nodig was (bijvoorbeeld aanvullende informatie en/of onderzoeken) om een goede aanvraag voor een ontgrondingsvergunning in te dienen. Nadat de formele aanvraag was ingediend, werd er door de provincie een ontwerpbesluit genomen. Hier werden de opvattingen van het kwaliteitsteam (provinciale en gemeentelijke medewerkers van diverse disciplines die betrokken waren bij de integrale voorbereiding van HWG Lomm) over de maatschappelijke meerwaarde en de multifunctionaliteit, die noodzakelijk geacht werden bij het nieuwe ontgrondingenbeleid, van de beoogde ontgroning meegenomen. Vervolgens kon iedereen zijn zienswijze kenbaar maken en werd er door de provincie een definitief besluit genomen over de aangevraagde ontgrondingsvergunning. Hier was ook nog beroep op mogelijk (provincie Limburg, 2009).

5.2.4 Ronde 4: Vergunningverlening (september 2005)

Provinciale Staten hebben verder ten behoeve van de vergunningverlening op basis van de Ontgrondingenwet een verordening vastgesteld: de Ontgrondingenverordening Limburg. In deze verordening is opgenomen in welke gevallen een vergunning nodig is (provincie Limburg, 2009). Door het nieuwe ontgrondingenbeleid (Nota Ruimte, 2004) werd een vergunning voor de HWG Lomm pas verleend nadat er maatschappelijke meerwaarde gecreëerd werd door DCM. Een andere voorwaarde voor het verlenen van de ontgrondingsvergunning voor de hoogwatergeul was dat de eindbeleving in het inrichtingsplan moest zitten. Een opmerking hierbij was wel dat het inrichtingsplan altijd gewijzigd kon worden en dan kon er ook weer een nieuwe vergunning worden verleend. Bij de HWG Lomm is dit echter niet het geval geweest, want in de vergunning was opgenomen dat het inrichtingsplan nader uitgewerkt werd. Dit was dus geen wijziging maar al vooraf bepaald (DCM, 2010).

Na dit proces goed doorlopen te hebben is door de provincie Limburg een ontgrondingsvergunning verleend aan DCM voor de ontgroning van de HWG Lomm. Wel moest de gemeente Venlo door deze multifunctionele ontgroning het bestemmingsplan aanpassen.

5.2.5 Ronde 5: De ontgroning (2006-eind 2015)

Nadat de ontgrondingsvergunning was verleend kon er door DCM begonnen worden met de ontgroning van de HWG Lomm.

Het project verloopt volgens planning. In november 2010 is het archeologisch onderzoek voorafgaand aan de verdere ontgraving van het gebied gestart.

Inmiddels heeft de zelfrealisator DCM de definitieve beschikking ontvangen inzake de aangevraagde veranderingsvergunning Wet milieubeheer, waarin de omzetting naar het Besluit Bodemkwaliteit is verankerd. De beschikking is inmiddels onherroepelijk. Vanwege de maatschappelijke discussie over de toepassing van het Besluit Bodemkwaliteit bij het vullen van zandwinplassen in Overijssel en Gelderland heeft de minister van VROM de commissie Verheijen ingesteld die haar advies heeft uitgebracht. HWG Lomm kan op basis van het advies van de commissie in de huidige vorm worden uitgevoerd.

DCM wenst de winning in Lomm uit te breiden en heeft daarvoor gesprekken gevoerd met de provincie Limburg en de gemeente Venlo. Inzet van Verkeer en Waterstaat is dat dit geen consequenties mag hebben voor de overeenkomst met DCM en de tijdige realisatie van de hoogwatergeul (Rijkswaterstaat Maaswerken, 2009).

5.3 Klassieke beleidsevaluatie

In deze paragraaf zal de klassieke beleidsevaluatie aan bod komen. Om tot een oordeel te kunnen komen over de mate van effectiviteit van de nieuwe spelregels worden de 'hoofddoelstellingen' van het nieuwe ontgrondingenbeleid, het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit en het creëren van

maatschappelijk draagvlak, vergeleken met de feitelijke effecten. Allereerst zal nagegaan worden op basis van documentanalyse en interviews met het bevoegd gezag in welke mate deze doelstellingen, die staan weergegeven in de doel-middelbomen van de nationale overheid en de provincie Limburg (paragraaf 4.4, figuren 8 en 9), zijn bereikt. De begrippen ruimtelijke kwaliteit en maatschappelijk draagvlak die van toepassing zijn op de hoofddoelstellingen zullen aan de hand van tabel 1 (p. 43) gemeten worden. Daarna wordt gekeken in welke mate de overheid/provincie er toe bijgedragen heeft of deze doelstellingen zijn bereikt. Hier wordt gekeken naar de doel-middelbomen met haar relaties en of deze bij de HWG Lomm terug te vinden zijn om op basis daarvan te komen tot een oordeel over de effectiviteit van het nieuwe ontgrondingenbeleid. De belangrijkste doel-middelrelaties zullen aan de hand van tabel 2 (p. 43-44) gemeten worden.

5.3.1 Doelbereiking

Hier zal op basis van documentanalyse en interviews met het bevoegd gezag (provincie Limburg en gemeente Venlo) worden nagegaan of de „hoofddoelen” van het nieuwe ontgrondingenbeleid bij de HWG Lomm bereikt zijn.

Documentanalyse

Op basis van de beleidsnota Ontgrondingen van de provincie Limburg (2009) kan gesteld worden dat het moeilijk is om de hoofddoelstelling het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit te bereiken, omdat de provincie Limburg in deze nota het onderscheid tussen functioneel en multifunctioneel niet maakt. Aangezien multifunctionaliteit een middel en een vereiste is om de ruimtelijke kwaliteit bij ontgrondingen te verhogen en omdat deze multifunctionaliteit in deze beleidsnota dus niet gespecificeerd wordt is het moeilijk om na te gaan of hierdoor de ruimtelijke kwaliteit verhoogd wordt. Functioneel en multifunctioneel wordt in deze nota gezien als hetzelfde, maar omdat het nieuwe ontgrondingenbeleid dit als een vereiste ziet voor een kwalitatief goed en maatschappelijk verantwoord project is het vrijwel onmogelijk om op basis hiervan na te gaan of de doelstelling, het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit, bereikt is.

Functioneel ontgronden is een bodemverlaging ten behoeve van het realiseren of versterken van een maatschappelijke functie. De projecten betreffen onder andere de aanleg van ecologische verbindingzones, waterwerken, parkvijvers. Het winnen van zand om in de grondstofbehoeften te voorzien speelt geen rol bij de aanvrager. Aanvragers zijn vaak waterschappen, gemeenten, terreinbeherende organisaties of particulieren. Bij deze ontgrondingen wordt het vrijkomende zand doorgaans in hetzelfde project weer gebruikt. Delfstofwinning is bij functionele ontgrondingen dan ook van ondergeschikt belang. De ontgroning wordt niet dieper uitgevoerd dan nodig is voor het realiseren van de functie. De omvang en de diepte van de uiteindelijke bodemverlaging is geheel gerelateerd aan de optimale inrichtingseisen van de eindbestemming.

De omslag in het denken die op rijksniveau heeft plaatsgevonden, heeft vooral betrekking op grote en meer complexe projecten. Functionele projecten leveren weliswaar als bijeffect zand voor de markt op, maar dat is onvoldoende om in de landelijke behoeften te voorzien. Multifunctioneel ontgronden is het realiseren van een bodemverlaging ten behoeve van winning van oppervlakedelfstoffen waardoor andere functies worden gerealiseerd. Deze andere functies zijn medebepalend voor de projectontwikkeling, uitvoering, inrichting en beheer van de ontgroning. Het belang van de delfstoffenwinning trekt in multifunctionele projecten samen op met die van natuurontwikkeling, waterwerken, recreatievoorzieningen en andere functies. De omvang en diepte van de bodemverlaging zijn daarmee gerelateerd aan de eindbestemming(en) en aan de eisen die de zandwinning stelt. Daarin verschilt de multifunctionele winning van de functionele winning.

De sturing op ruimtelijke kwaliteit en maatschappelijke meerwaarde is geen losstaand doel bij deze provincie, maar een onderdeel van een breder project met maatschappelijke meerwaarde (provincie Limburg, 2009).

Tijdens de voorbereiding van de Zandmaasprojecten is het oorspronkelijke uitgangspunt geweest om per project een installatie te bouwen en de veredelde grondstoffen vanaf hier te transporteren naar de regionale afnemers. Aanvankelijk werd dus uitgegaan van decentrale verwerking.

In de voorbereidingsfase van het eerste Zandmaasproject, de aanleg van hoogwatergeul Lomm, bleek dat verwerking en afvoer van grondstoffen op deze locatie aanvankelijk veel weerstand en problemen bij de lokale bevolking opleverde. Belangrijkste reden daarvoor was dat dit project in de directe nabijheid van één van de Maasdorpen ligt. Daarnaast is het lokale wegenstelsel niet berekend op de afvoer van grote hoeveelheden zand en grind. De bewoners waren bevreesd voor de effecten van geluid, stof, optische overlast en de verkeersveiligheid waardoor de leefbaarheid in de kernen in het gedrang zou kunnen komen. De verwerking en afvoer werd en is daarmee het kernprobleem van veel, zo niet alle projecten in het Maasdal.

Geconfronteerd met dit kernprobleem van lokale (verkeers)overlast voor bewoners van omliggende kernen kwam de uitvoerbaarheid van de hoogwatergeul Lomm en van andere toekomstige Zandmaasprojecten ernstig in het geding. En daarmee dus ook de realisatie van de hoogwaterbescherming en de regionale grondstromenvoorziening (Grontmij, 2008).

In overleg met de provincie Limburg hebben Terraq en Teunesen vervolgens besloten om alsnog uit te gaan van stationaire centrale verwerking waarbij alle ruwe grondstoffen van de diverse Zandmaasprojecten op één centrale locatie per schip worden “verzameld” en verwerkt tot geschikt industriezand en grind. Van daaruit kunnen deze bouwgrondstoffen worden gedistribueerd naar de diverse afnemers in de regio. Door te kiezen voor een centrale verwerking op een locatie die niet in de nabijheid van dorpskernen ligt, wordt tegemoet gekomen aan de belangrijkste bezwaren die er aan een verwerkingsinstallatie kunnen kleven. De uitvoering van de afzonderlijke Zandmaasprojecten wordt zo beter haalbaar, aangezien nu geen verwerking nabij en afvoer door diverse dorpskernen plaatsvindt. Hierbij speelt als tweede bepalend argument mee, dat het aantal mensen dat in beginsel last zou kunnen hebben van dergelijke activiteit wordt teruggebracht van diverse locaties naar één locatie. Op deze manier ontstaat er meer draagvlak voor de uitvoering van de Zandmaasprojecten en hebben de initiatiefnemers een duurzame oplossing gecreëerd voor de uitvoering van de zandmaasprojecten. Dit bleek ook in Lomm, waar het aantal bezwaren vanuit de bevolking na bekendmaking van het initiatief voor centrale verwerking aanzienlijk afnam (Grontmij, 2008). Hier kan dus gesteld worden dat de andere doelstelling, het creëren van maatschappelijk draagvlak, bereikt is.

Visie respondenten bevoegd gezag

Volgens Jan Molleman, Helma Brunenenberg, John Lacroix (provincie Limburg) en Louis Reutelingssperger (gemeente Venlo) zijn de doelstellingen van het nieuwe ontgrondingenbeleid bij de HWG Lomm bereikt. DCM heeft volgens hen een kwalitatief goed en maatschappelijk verantwoord project ontwikkeld. De nieuwe spelregels hebben volgens hen geleid tot een hogere ruimtelijke kwaliteit, omdat de hoogwatergeul nu leidt tot een multifunctioneel gebied waar onder andere recreatie, natuurontwikkeling en waterveiligheid wordt gecreëerd. Er wordt nu bij het winnen van delfstoffen veel meer rekening gehouden met de omgeving en ook is het nieuwe ontgrondingenbeleid integraal in tegenstelling tot vroeger toen het sectoraal was. Nu wordt er dus ook veel meer gekeken naar het belang van de Maas zelf. Winning van bouwgrondstoffen ligt hier dus in het kader van gebiedsontwikkeling.

Doordat de winning van bouwgrondstoffen bij het nieuwe ontgrondingbeleid aan de markt wordt overgelaten en de overheid hierdoor dus terugtreedt, zal zij alleen nog maar faciliterend optreden. Vanuit de provincie is het hierdoor volgens Jan Molleman (provincie Limburg) en Louis Reutelingssperger (gemeente Venlo) van belang dat dit niet sectoraal maar integraal gebeurt, dit heeft vervolgens geleid tot verschillende doelen in een ontgrondingsgebied (recreatie, natuurontwikkeling etcetera).

Er kan hier dus gesteld worden dat de gebruikswaarde, de belevingswaarde en de toekomstwaarde van het te ontgronden gebied meegenomen zijn in het project. Dit naar aanleiding van de functionele samenhang van de ontgroning en zijn omgeving die bereikt is, de identiteit van het gebied die behouden is gebleven door rekening te houden met het belang van de Maas en ook de waarde van het gebied die behouden is gebleven door de ontgroning aan te passen aan de omgeving.

De hoogwatergeul in Lomm komt voort uit een ouderwetse ontgroning. In dit gebied was er sprake van een Tracébesluit dat van belang was voor de provincie, gemeente en ontgronder. Echter na de beleidswijziging door de nationale overheid is het ontgrondingenbeleid van de provincie daaraan aangepast. Door dit nieuwe beleid is de ontgronder volgens Jan Molleman (provincie Limburg) meer

rekening gaan houden met de verschillende belangen van de andere betrokken partijen in het ontgrondingsgebied en is hij hierdoor vervolgens meer gaan samenwerken met de lokale bevolking om het doel van het creëren van maatschappelijk draagvlak na te streven. Bij dit nieuwe beleid wordt een vergunning ook pas verleend als er maatschappelijke meerwaarde gecreëerd kan worden door de ontgronder. Volgens Louis Reutelingssperger (gemeente Venlo) moet de eindbeleving dan ook al in het inrichtingsplan zitten, alvorens men een vergunning verleend.

Volgens Helma Brunenberg en John Lacroix (provincie Limburg) wordt bij het nieuwe ontgrondingenbeleid het vereiste, maatschappelijk draagvlak gecreëerd door het organiseren van informatiebijeenkomsten over de wijze van uitvoering van het inrichtingsplan door het ontgrondend bedrijf, DCM exploitatie Lomm B.V.. Wanneer er bezwaren zijn van onder andere burgers en natuur- en milieuorganisaties wordt er onder andere naar een oplossing gezocht via een informeel vooroverleg, via inspraak op ontwerp-vergunning, via het jaarlijks werkplan en via eventueel een handhavingstraject.

Er wordt volgens het bevoegd gezag nu dus pas ontgrond wanneer er maatschappelijk draagvlak is gecreëerd, terwijl vroeger ontgrondingen alleen gebaseerd waren op het graven en het opleveren hiervan. Door de nieuwe spelregels is een ontgroning ingebed in de gebiedsontwikkeling en ligt de nadruk nu op de herinrichting van het ontgrond gebied en niet op primair het winnen. Een belangrijke reden voor het bereiken van het doel creëren van maatschappelijk draagvlak is volgens Louis Reutelingssperger (gemeente Venlo) dat het voor de ontgronder verplicht is gesteld om vooraf te komen met de eindbestemming van het te ontgronden gebied, want anders zal er geen vergunning verleend worden. De omgeving van een ontgroning wordt hierdoor ook zeer belangrijk geacht en dit is veelal een reden voor betrokken partijen om eerder met de ontgroning in te stemmen.

5.3.2 Effectiviteit nieuwe spelregels a.d.h.v. de doel-middelrelaties

Voor een goede beoordeling van de effectiviteit van het nieuwe ontgrondingenbeleid zullen de belangrijkste doel-middelrelaties van de nationale overheid en de provincie Limburg om tot de „hoofddoelstellingen” te komen getoetst worden. Deze relaties zijn getoetst door gebruik te maken van interviews met het bevoegd gezag. De relaties in de doel-middelboom op nationaal niveau die hier getoetst worden zijn die tussen het middel „het wegnemen van onnodige marktbelemmeringen” en „de ontwikkeling die dit middel voortbrengt van kwalitatief goede en maatschappelijk verantwoorde projecten door de ontgronders”; en de relatie tussen „het stimuleren van winning op maatschappelijk aanvaardbare wijze (multifunctionaliteit)” en „het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit”. Bij de doel-middelboom van de provincie Limburg wordt de volgende relatie getoetst; „de ontwikkeling door initiatiefnemers” om te komen tot „integrale projecten”.

Bij de doel-middelboom van de nationale overheid kan met behulp van interviews met respondenten van het bevoegd gezag gezegd worden dat door het afschaffen van het taakbeleid voor de provinciale overheden niet langer vooraf wordt bepaald hoeveel grondstoffen gewonnen moeten worden. De winning van bouwgrondstoffen wordt in het nieuwe ontgrondingenbeleid aan de markt overgelaten, de ontgronder moet hierdoor daadwerkelijk het initiatief nemen om te komen met ontgrondingsprojecten. Om dit in goede banen te kunnen leiden worden de onnodige marktbelemmeringen in het beleid en regelgeving weggenomen in het ontgrondingsproces bij de HWG Lomm, hierbij kan gedacht worden aan vergunningsvrijstellingen voor de ontgronder. De ontgronder in dit gebied (DCM) is hierdoor creatiever geworden door zelf in te spelen op maatschappelijke problemen (zoals rivierverruiming) en uitdagingen (onder het ontwikkelen van recreatie en natuur). Ook moeten zij nu volgens Jan Molleman (provincie Limburg) zelf locaties en partners vinden om maatschappelijke meerwaarde te creëren. Dit heeft weer tot gevolg heeft dat DCM goed moet samenwerken met de betrokkenen in het te ontgronden gebied en rekening moet houden met de belangen van de overige betrokken partijen. Door in de nieuwe spelregels de eindbeleving van het te ontgronden gebied verplicht te stellen komt DCM in nauwe en vroegtijdige samenwerking met alle betrokken partijen daadwerkelijk tot een kwalitatief goed en maatschappelijk verantwoorde project. Ook tijdens de ontgroning van de hoogwatergeul is er continu overleg, zodat men niet voor verrassingen komt te staan.

De ontwikkeling van dit kwalitatief goed en maatschappelijk verantwoord project heeft vervolgens door de nauwe samenwerking met alle betrokkenen en het gecreëerde draagvlak geleid tot een stimulering van de winning van grondstoffen op maatschappelijk aanvaardbare wijze, wat dus tegelijkertijd geleid heeft tot een multifunctioneel project. Deze multifunctionaliteit zal vervolgens ook leiden tot een verhoging van de ruimtelijke kwaliteit, omdat er door deze multifunctionaliteit niet alleen gewonnen wordt maar er ook rekening wordt gehouden met de herinrichting van het gebied zelf. De omgeving is hierdoor volgens de respondenten van het bevoegd gezag ook van belang geworden, het gaat dus niet meer alleen om het winnen van grondstoffen, zoals vroeger het geval was, maar er moet tijdens of na de ontgroning ook daadwerkelijk iets aan het gebied gedaan worden zodat het weer ingepast is in de omgeving. DCM is hierdoor dus meer een gebiedsontwikkelaar geworden. Maar of dit daadwerkelijk goed gebeurt is nog de vraag, omdat het project nog een lange looptijd heeft alvorens alles klaar is. Een ander gevaar wat volgens Jan Molleman (provincie Limburg) hierbij wel op de loer ligt is dat de ontgronder zich teveel focust op alleen de herinrichting en om maatschappelijke meerwaarde te creëren voor het te ontgronden gebied en zich daardoor niet goed meer inzet op de daadwerkelijke winning van delfstoffen.

Met behulp van de doel-middelboom van Limburg kan er gezegd worden dat er door de beleidswijziging op nationaal niveau een ontwikkeling is opgetreden dat ontgronders zelf in samenwerking met alle betrokken partijen moeten komen tot integrale projecten (kwalitatief, goede en maatschappelijke projecten). Door deze samenwerking met betrokkenen wordt er door DCM draagvlak gecreëerd. Deze ontwikkeling heeft door de nauwe samenwerking en het gecreëerde draagvlak geleid tot integrale projecten, waar rekening gehouden moet worden met de verschillende belangen van de betrokken partijen. Doordat er door DCM daadwerkelijk zoveel mogelijk rekening is gehouden met de wensen van de partijen heeft dit geleid tot de realisatie van diverse doelen. Volgens Helma Brunenberg en John Lacroix (provincie Limburg) zal er door het nieuwe ontgrondingenbeleid meer winning van zand en grind plaatsvinden dan zonder dit beleid het geval zou zijn geweest. Naast deze realisatie van het doel van DCM worden bij de HWG Lomm ook de doelen hoogwaterbescherming, extensieve recreatie en natuurontwikkeling bereikt. Deze doelen zouden volgens hen niet gerealiseerd zijn zonder de verplichte multifunctionaliteit. Op basis hiervan kan gesteld worden dat door het integrale project, wat HWG Lomm is, de belevingswaarde (voel ik me er prettig, is het herkenbaar?) op basis van de diversiteit en schoonheid van het gebied en toekomstwaarde (blijft het gebied zijn waarde houden voor toekomstige generaties?) op basis van de duurzaamheid van het gebied, en dus ook de hierbij behorende ruimtelijke kwaliteit, toenemen. Wel hebben zij de opmerking dat wanneer een maatregel positief is voor de natuur dit niet wil zeggen dat deze ook positief is voor het landschap en omgekeerd geldt hetzelfde. De gebruikerswaarde (werkt het goed?) zal dus door de twijfelachtige functionele samenhang niet altijd vanzelfsprekend toenemen. De ontwikkeling van integrale projecten heeft er dus toe geleid dat de omgeving van de winning ook van belang geworden is, maar of deze daadwerkelijk ook goed ingepast wordt in de omgeving is nog de vraag omdat het project nog lang niet ten einde is.

Aan de hand van de doel-middelbomen kan gezegd worden dat de doel-middelrelaties bij de HWG Lomm tot nu toe goed terug te vinden zijn en dat de provincie Limburg en DCM een grote bijdrage hieraan geleverd hebben. Wel kan er volgens Jan Molleman (provincie Limburg) nog niet gezegd worden of het nieuwe ontgrondingenbeleid echt effectief is, omdat het, door de lange overgangstermijn, pas een aantal jaren daadwerkelijk voor alle ontgrondingsprojecten in werking is getreden. Men moet dit beleid dus nog een aantal jaar aankijken alvorens men tot een serieuze evaluatie kan komen.

5.4 Evaluatie gebaseerd op visies andere actoren

Om ook tot een beoordeling van de nieuwe spelregels te komen door de overige actoren die betrokken zijn bij de HWG Lomm is er in dit onderzoek voor gekozen om naast de klassieke beleidsevaluatie ook een evaluatie te doen die gebaseerd is op de visies van de andere actoren. In deze paragraaf zal er

eerst aandacht besteed worden aan wat nu de evaluatiecriteria van de respondenten zijn om tot een goede beoordeling te komen van de nieuwe spelregels om vervolgens aan de hand van deze criteria per groep het nieuwe ontgrondingenbeleid te beoordelen. Tenslotte wordt er aandacht besteed aan suggesties van deze actoren voor toekomstige ontgrondingsprojecten en eventuele verbeteringen voor het nieuwe beleid.

5.4.1 Beoordeling door de actoren

Om tot een beoordeling te komen van het nieuwe ontgrondingenbeleid is er aan respondenten bij de HWG Lomm gevraagd naar hun oordelen en beoordelingscriteria die zij belangrijk vinden. Bij de respondenten van het bevoegd gezag gaat het om criteria die zij belangrijk achten naast de al in paragraaf 5.3 beoordeelde hoofddoelstellingen (verhogen ruimtelijke kwaliteit en creëren maatschappelijk draagvlak). De respondenten worden hier verdeeld in vier groepen, namelijk: het bevoegd gezag (provincie Limburg en gemeente Venlo), het ontgrondend bedrijfsleven (DCM en Teunesen zand en grint B.V.), natuur- en milieuorganisaties (Stichting Limburgs Landschap en Stichting Milieufederatie Limburg) en advies- en onderzoeksbureaus op het gebied van landschap en ecologie (Bureau Drift en Grontmij/Groenplanning).

Beoordeling door bevoegd gezag

Hieronder volgen de belangrijkste andere evaluatiecriteria van de respondenten van het bevoegd gezag, naast die van het creëren van maatschappelijk draagvlak en de verhoging van de ruimtelijke kwaliteit voor de beoordeling van het nieuwe ontgrondingenbeleid. Deze criteria zullen ter verduidelijking af en toe worden toegelicht door middel van een stelling.

De belangrijkste andere criteria van het bevoegd gezag zijn:

- Mate van complexiteit van het ontgrondingsproces; door het nieuwe ontgrondingenbeleid moet er rekening gehouden worden met alle betrokken partijen en hun verschillende belangen waardoor het proces erg complex wordt.
- Verbetering relaties en vertrouwen tussen de betrokken partijen.
- Meer samenwerking en communicatie tussen de betrokken partijen.
- Mate van schaalvergroting; door het nieuwe beleid is het niet meer mogelijk dat ontgroningen steeds groter worden.

Mate van complexiteit van het ontgrondingsproces

Volgens Jan Molleman (provincie Limburg) is het ontgrondingsproces door het nieuwe ontgrondingenbeleid erg complex geworden. Dit komt volgens hem door de vele verschillende betrokken partijen met hun verschillende belangen, de lange looptijd van een ontgroning, de hierbij optredende complicaties (bijvoorbeeld de steeds veranderende inzichten door verkiezingen om de vier jaar) en de bijbehorende visieontwikkeling waar nu rekening mee gehouden dient te worden. Ook leiden de nieuwe spelregels tot meer complexiteit omdat een gebied nu volledig getransformeerd dient te worden. Ontgronden is nu niet meer alleen het winnen van zand, maar ook het ontwikkelen van natuur, recreatie en hoogwaterbescherming. Het gebied moet hierbij ook nog eens aangepast worden en in overeenstemming zijn met de omgeving, wat alles dus erg complex maakt voor een ontgronder. De verschillende partijen zijn door de nieuwe spelregels dus erg afhankelijk van elkaar geworden.

Verbetering relaties en vertrouwen tussen de betrokken partijen

Volgens de respondenten van het bevoegd gezag heeft het nieuwe ontgrondingenbeleid geleid tot een verbetering van de relaties tussen de verschillende betrokken partijen. De basis voor een verbetering van deze relaties kan gevonden worden in het vertrouwen wat de verschillende partijen in elkaar hebben. Als men veel vertrouwen in elkaar heeft, leidt dit ook vaak tot een goede dan wel verbetering van de relatie. Vertrouwen tussen partijen is volgens deze respondenten bij een ontgroning dus heel belangrijk, ook omdat iedere partij weer andere belangen heeft bij een ontgroning.

Meer samenwerking en communicatie tussen de betrokken partijen

Door de nieuwe spelregels raken de verschillende partijen steeds meer betrokken bij elkaars belangen, dit komt omdat er nu meer samenwerking en communicatie tussen deze partijen plaats moet vinden. Samenwerking is overigens door het nieuwe beleid door de vele verschillende belangen wel een grotere uitdaging geworden. De ontgronder moet nu rekening houden met al deze belangen en dient daarom in een vroegtijdig stadium al om de tafel te gaan met de betrokken partijen. Deze vroegtijdige en nauwe samenwerking kan overigens wel leiden tot goede plannen en dus betere resultaten. Ook is het proces door deze samenwerking veel maatschappelijker geworden.

Een voordeel van deze vroegtijdige en nauwe samenwerking is volgens Jan Molleman (provincie Limburg) ook dat er nu door de partijen onderling meer geprobeerd wordt om mogelijke conflicten te ordenen. Ook leren partijen elkaar steeds beter kennen, wat ook een basis kan zijn voor een toename van het vertrouwen tussen partijen onderling. Een andere voordeel is dat er tegenwoordig door de ontgronders veel meer wordt geïnvesteerd in goede relaties met de betrokken partijen.

Een punt van kritiek van hem is dat door de nieuwe spelregels de omgeving door de vele partijen en belangen minder helder wordt (men ziet door de bomen het bos niet meer), wat dus kan leiden tot minder vertrouwen tussen sommige partijen. Ook worden er door het nieuwe beleid geen harde randvoorwaarden gesteld voor natuurontwikkeling wat het vertrouwen tussen de natuurorganisaties en ontgronders ook niet ten goede komt.

Mate van schaalvergroting

Louis Reutelingssperger (gemeente Venlo) is van mening dat het nieuwe ontgrondingenbeleid niet veel heeft veranderd aan de schaalvergroting bij ontgrondingen. Naar zijn mening wordt ook de HWG Lomm verder uitgebreid, omdat er door de lange looptijd steeds veranderende inzichten komen door onder andere wisselingen van personen in ambtelijke en bestuurlijke functies. Schaalvergroting komt volgens hem doordat een ontgroning door de nieuwe spelregels multifunctioneel moet zijn en om de extra kosten die dit met zich meebrengt voor de ontgronder te kunnen dragen dient er verder afgegraven te worden.

Volgens Helma Brunenberg en John Lacroix (provincie Limburg) kan door de nieuwe spelregels de situatie dat een ontgrondingsgebied steeds een beetje groter wordt echter niet meer voorkomen. Een ontgrondingsproject wordt volgens hen maar één keer aangevraagd, vergund (of geweigerd) na afweging van de belangen, uitgevoerd en opgeleverd. Maar zij hebben hierin echter ongelijk, omdat het nieuwe ontgrondingenbeleid op dit punt niet scherp geformuleerd is. De ontgronder kan hierdoor bijvoorbeeld met een goede motivatie het inrichtingsplan wijzigen om zo meer te kunnen winnen, waardoor het te ontgronden gebied toch groter kan worden.

Beoordeling door ontgrondend bedrijfsleven

De belangrijkste evaluatiecriteria van het ontgrondend bedrijfsleven zijn:

- Verbetering relaties tussen de betrokken partijen.
- Bottom-up benadering bij het ontgrondingsproces; door de nieuwe spelregels ligt het initiatief bij de ontgronder en niet meer bij de (provinciale) overheid.
- Ontgroning als gebiedsontwikkeling; door het nieuwe beleid moet de ontgronder rekening houden met de omgeving van het te ontgronden gebied.
- Mate van stroperigheid van het ontgrondingsproces; door het nieuwe ontgrondingenbeleid moet er rekening gehouden worden met alle betrokken partijen en hun verschillende belangen waardoor het proces een erg lange looptijd krijgt.

Verbetering relaties tussen de betrokken partijen

Het nieuwe ontgrondingenbeleid heeft volgens het ontgrondend bedrijfsleven geleid tot inhoudelijk betere uitkomsten, op het gebied van multifunctionaliteit en kwaliteit. Er worden nu multifunctionele projecten ontwikkeld die de ruimtelijke kwaliteit van het gebied verhogen.

Ook hebben volgens het ontgrondend bedrijfsleven de nieuwe spelregels geleid tot een verbetering van de relaties tussen de verschillende betrokken partijen. Volgens Jaap Deutekom (Teunesen zand en grint B.V.) zijn de relaties tussen de betrokken partijen veel opener geworden en wordt inhoudelijk meer naar kwaliteit in plaats van kwantiteit gezocht. Dit kan gezien worden in de toename van publiek-private samenwerking (PPS) waar men betrokkenen laat doen waar ze goed in zijn wat vervolgens leidt tot betere resultaten.

Omdat het nieuwe ontgrondingenbeleid heeft geleid tot een verbetering van de relaties tussen de betrokken partijen en men door de nieuwe spelregels op elkaar aangewezen is, wordt er volgens Jaap Deutekom (Teunesen zand en grint B.V.) door de betrokken partijen in een vroegtijdig stadium met elkaar overleg gepleegd. Daardoor zijn ook de conflicten die op zouden kunnen treden in het project afgenomen.

Bottom-up benadering bij het ontgrondingsproces

Door de nieuwe spelregels zijn de verhoudingen tussen de betrokken partijen volgens het ontgrondend bedrijfsleven ook anders geworden. Er is door deze spelregels sprake van een bottom-up benadering. Het initiatief ligt nu bij de ontgronder zelf door zelf met ontgrondingen te komen, dit in tegenstelling tot het vroegere taakbeleid waar de overheid bepaalde waar er ontgrond werd. Tegenwoordig is de overheid (lees provincie) nog wel vaak tweeledig (taakstelling en faciliteren), zij laat het wel aan de markt over maar wil zelf ook nog de touwtjes in handen hebben.

Er is volgens Jaap Deutekom (Teunesen zand en grint B.V.) wel een kanttekening die geplaatst moet worden bij de gevolgen van deze bottom-up benadering en waar rekening mee gehouden dient te worden. Een Zandmaasverdieping heeft vaak geen effect in het betreffende gebied maar echter wel benedenstrooms. Een gevolg hiervan is dat de provincie, door haar „birdview’ over het gehele gebied, dit probleem wel ziet, terwijl de gemeente het niet ziet. Maar de provincie heeft door het afschaffen van het taakbeleid en de hedendaagse bottom-up benadering hier weinig gezag meer over, wat er toe leidt dat de provincie het probleem wel voorlegt bij de betreffende gemeente maar deze het probleem vervolgens weer neerlegt bij een andere gemeente.

Ontgroning als gebiedsontwikkeling

Verder is de ontgronder door de nieuwe spelregels meer een gebiedsontwikkelaar geworden in plaats van alleen een uitvoerder. Ook heeft hij een breder werkterrein gekregen, waardoor hij niet alleen grootschalige maar ook kleinschalige projecten heeft. Het te ontgronden gebied wordt nu niet meer alleen als een ontgroning gezien, maar (door de multifunctionaliteit) als een gebiedsontwikkeling. Er moet door de ontgronder ook rekening gehouden worden met de omgeving en de ontgroning moet daar inpassen.

Mate van stroperigheid van het ontgrondingsproces

Een minpunt van het nieuwe ontgrondingenbeleid is volgens Jaap Deutekom (Teunesen zand en grint B.V.) dat het een stroperig proces is geworden. Dit komt onder andere omdat de ontgronder in een vroegtijdig stadium te maken krijgt met meerdere partijen en hun verschillende belangen en meer vergunningen die verkregen moeten worden waardoor dit stadium ook een langere looptijd krijgt. Vroeger kon dit door de strakke regie van de overheid wel sneller verlopen, maar omdat de marktpartijen dit door de nieuwe spelregels nu zelf moeten regelen gaat het door onder andere slechte samenwerking een stuk langzamer. Door de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening is er echter wel de mogelijkheid om meerdere vergunningen tegelijkertijd in te dienen (mandjespolitiek), wat er dus toe kan leiden dat de looptijd in dit stadium van het proces teruggedrongen kan worden.

Beoordeling door natuur- en milieuorganisaties

De belangrijkste evaluatiecriteria van de natuur- en milieuorganisaties zijn:

- Tegengaan van „omputten’; het nieuwe ontgrondingenbeleid heeft geleid tot omputten.
- Harde randvoorwaarden aan ontgrondingen stellen.

- Creëren van echte meerwaarde voor natuur en milieu; door het nieuwe beleid is er bij ontgrondingsprojecten echte meerwaarde voor natuur en milieu gecreëerd.
- Overheid moet zich meer bewust zijn van haar positie; het nieuwe ontgrondingenbeleid heeft er toe geleid dat er diverse doelstellingen door marktpartijen behaald moeten worden en niet door de overheid.

Tegengaan van „omputten”

Stichting Limburg Landschap en andere natuurorganisaties hebben zich naar aanleiding van het nieuwe ontgrondingenbeleid ingezet om de maatregel Ruimte voor de Rivier te betrekken bij delfstofwinning zodat er een win-win situatie gecreëerd kan worden, namelijk: het verruimen van de rivier en het winnen van delfstoffen. Dit heeft er toe geleid dat er hierdoor op verschillende criteria getoetst moest worden of men verantwoord bezig was, wat tot gevolg had dat er vele mooie plannen gemaakt werden. Maar doordat de ontgronder echter steeds meer zand wil winnen (economisch belang) en het verruimen van de rivier alleen niet genoeg is, gaat men over tot het graven van grote en diepe zand- en grindplassen. Dit is ook bij HWG Lomm het geval.

Het graven van diepe zand- en grindplassen is volgens Ger Frenken (Limburgs Landschap) een onomkeerbare activiteit en niet verenigbaar met een goed natuurontwikkelingsverhaal. Diepe plassen zijn volgens hem vreemde elementen in een natuurlijk rivierensysteem en leveren ook niet de karakteristieke natuurwaarden van bijvoorbeeld ondiepe nevengeulen en de natuurlijke overstromingsvlakte op. Het leidt daarnaast tot verlies van kostbare grond als schaars economisch goed.

Een nieuwe vorm van diepe zand- en grindwinning doet momenteel bij de HWG Lomm zijn intrede in de vorm van „omputten”. Hierbij worden diepe geulen of dekgrondbergingen gegraven, die vervolgens worden opgevuld met overvloedige dekgrond, zavelige klei of leem. Dit lijkt een creatieve manier om ondiepe geulen te combineren met grotere delfstofopbrengsten, maar wat overblijft is een nevengeul of hoogwatergeul die weinig lijkt op de Ausgangssituatie van natuurlijke nevengeulen. Ook belangrijk is dat een „kleigeul” niet werkelijk aansluit bij de natuurlijke kenmerken van een rivierdal en dat de berging van grote hoeveelheden dekgrond in de bodem het Maasdal voor toekomstige ingrepen (bijvoorbeeld cyclische verjonging) op slot zet. In de dekgrondbergingen mag immers doorgaans niet meer opnieuw gegraven worden (milieuhygiënische redenen) en de bergingen worden zo aangelegd dat de grondwaterstand in de nabije omgeving er vaak helemaal afhankelijk van wordt gemaakt. Terughoudendheid met omputten is dus belangrijk.

Zoals al eerder aangegeven is wordt de HWG Lomm ook vanuit financiële argumenten omgezet in een omputgeul. Hiermee wordt in feite afgestapt van een volwaardig partnerschap tussen natuur, delfstofwinning en hoogwaterbestrijding en van de oorspronkelijke filosofie waarmee de natuurontwikkelingsplannen ontwikkeld zijn.

Het is onmiskenbaar dat het omputten veel meer opbrengsten genereert en daarmee de HWG Lomm ook beter uitvoerbaar maakt. Om die reden is er bewust voor gekozen om deze hoogwatergeul toch via omputten uit te voeren, maar er diende echter wel een goed verhaal over de eindafwerking opgesteld te worden. De ervaring leert volgens Ger Frenken (Limburgs Landschap) ook dat het nodig is om richtlijnen op te stellen voor de afwerking van omputwinningen. Zonder deze inhoudelijke richtlijnen blijken plannen steeds weer afhankelijk van de toevallige inbreng en kennis van betrokken individuen, waarbij een ecologisch goede inrichting vaak in het totale projectproces ondersneeuwt. Het gevolg is dat de afwerking van ontgrondingslocaties bijna volledig overgelaten wordt aan de ontgronder en dat er weinig tot niets over is opgenomen in programma’s van eisen. Door onvoldoende inhoudelijke begeleiding van projecten maken ecologisch slechte inrichtingsplannen vaak nog net zoveel kans als goede inrichtingsplannen, ondanks de vergunningentrajecten; en dat terwijl de eindafwerking het belangrijkste aspect is voor het ecologisch eindresultaat van inrichtingsprojecten.

Voor HWG Lomm is volgens Ger Frenken (Limburgs Landschap) en Hans Heijnen (Milieufederatie Limburg) in eerdere stadia van de planvorming wel gesproken over een ecologisch goede afwerking (rivierkundig plan). In de loop van dit proces is hierin echter geen verdere inhoudelijke begeleiding geweest en uiteindelijk verdwijnt dit onderdeel uit het zicht.

Ger Frenken (Limburgs Landschap) is overigens van mening dat de Zandmaas momenteel geomorfologisch nog puntgaaf is en ook moet blijven. Hij is daarom ook geen voorstander van omputten, want hierdoor gaan volgens hem de zo herkenbare Maasterrassen van Noord- en Midden-Limburg snel verloren. Met de beperkte middelen die de (nationale en provinciale) overheid op dit moment hebben door de economische crisis is dit omputten op korte termijn wel stukken voordeliger, maar volgens hem moet er op lange termijn gedacht worden en dan vooral ook omdat ontgroningen een lange looptijd hebben en, zoals al gezegd is, vaak erg nadelig zijn voor de natuurontwikkeling.

Harde randvoorwaarden aan ontgroningen stellen

Door het nieuwe ontgroningenbeleid zijn de relaties tussen alle betrokken partijen naar de mening van Ger Frenken (Limburgs Landschap) wel belast, want iedereen heeft zijn eigen belangen maar deze moeten wel met elkaar gekoppeld worden. Niet iedereen is dus even blij met het eindresultaat, maar er is toch genoegdoening door het voortdurende overleg tussen de betrokken partijen.

Doordat de nationale, maar ook de provinciale overheid volgens Ger Frenken (Limburgs Landschap) en Hans Heijnen (Milieufederatie Limburg) ook geen echt harde randvoorwaarden hebben gesteld aan de grootte van de ontgroning en de hoeveelheid te winnen zand en grind is er sprake van rekbare en flexibele grenzen. Een gevolg hiervan is dat er hierdoor schaalvergroting op kan treden en vaak ook daadwerkelijk optreedt omdat de ontgronder, wanneer de mogelijkheid zich voordoet, toch zoveel mogelijk zand en grind wil winnen.

Creëren van echte meerwaarde voor natuur en milieu

Door het nieuwe ontgroningenbeleid kan er geen vergunning verleend worden indien er bij een ontgroning geen maatschappelijke draagvlak gecreëerd wordt en wanneer de ruimtelijke kwaliteit van het gebied niet verhoogd wordt door deze ontgroning. De verantwoording dat dit goed gebeurt ligt volgens Ger Frenken (Limburgs Landschap) bij de vergunningverlener. Het gevaar dat hier bij op de loer ligt is dat een goed verhaal vanuit de ontgronder bijna altijd genoeg is om een vergunning te verkrijgen. Er kan dus gezegd worden dat: “de core business niet het winnen van zand is, maar het verkrijgen van een ontgrondingsvergunning naar tijd en ruimte.”

De nieuwe spelregels zijn volgens Ger Frenken (Milieufederatie Limburg) en Hans Heijnen (Milieufederatie) niet effectief, omdat er geen echte meerwaarde gecreëerd wordt voor natuur en milieu. De herinrichting van het te ontgronden gebied dient volgens hen vooral ten behoeve van de natuur gedaan te worden, maar wat blijkt is dat andere belangen zoals recreatie, woningbouw en delfstoffenwinning belangrijker geacht worden. Hier kan dus de vraag gesteld worden wat nu eigenlijk meerwaarde is.

Ook zijn ruimtelijke kwaliteit en maatschappelijk draagvlak volgens Hans Heijnen (Milieufederatie Limburg) veelal containerbegrippen die heel ruim kunnen en ook daadwerkelijk worden gezien. Gemeenten stemmen veelal met ontgroningen in omdat de ontgronders met financiële argumenten komen, die voor hen ook voordelig uitwerken.

Overheid moet zich meer bewust zijn van haar positie

Een andere belangrijke ontwikkeling die Hans Heijnen (Milieufederatie Limburg) benoemt is dat door de economische crisis de waterveiligheidsdoelstellingen in Limburg niet behaald worden. Dit komt omdat deze doelstellingen door het nieuwe ontgroningenbeleid gerealiseerd dienen te worden door de winning van delfstoffen, maar door de huidige crisis is er op dit moment minder behoefte aan zand en grind (onder andere woningbouw ligt stil) en worden deze delfstoffen ook minder gewonnen. Volgens Hans Heijnen is dit een negatieve ontwikkeling omdat deze veiligheidsdoelstellingen niet gerealiseerd moeten worden door delfstofwinning, maar door middel van (onder andere financiële) ondersteuning vanuit de nationale en provinciale overheid. De overheid moet zich goed bewust zijn van haar positie en haar rol om de veiligheid van de samenleving te borgen.

Beoordeling door advies- en onderzoeksbureaus o.h.g.v. landschap en ecologie

De belangrijkste evaluatiecriteria van de advies- en onderzoeksbureaus op het gebied van landschap en ecologie zijn:

- Goede en verantwoorde natuurontwikkeling; het nieuwe ontgrondingenbeleid heeft geleid tot goede en verantwoorde natuurontwikkeling.
- Verbetering relaties tussen de betrokken partijen.
- Mate van schaalvergroting; door het nieuwe beleid is het niet meer mogelijk dat ontgrondingen steeds groter worden.

Goede en verantwoorde natuurontwikkeling

Volgens Bart Peters (Bureau Drift) hebben de nieuwe spelregels niet geleid tot een verhoging van de ruimtelijke kwaliteit, dit omdat de hoogwatergeul niet past bij de veronderstelde natuurontwikkeling in dit gebied. Naar zijn mening wordt deze geul gemaakt op basis van systeemanalyse en dit heeft vervolgens geleid tot systeemvreemde plannen. Hij vindt dus dat het doel van het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit, in de zin van goede en verantwoorde natuurontwikkeling, niet bereikt is. Roel van Ark (Grontmij/Groenplanning) is echter van mening dat een goed inrichtingsplan in overleg met alle betrokken partijen in het te ontgronden gebied wel degelijk leidt tot een verhoging van de ruimtelijke kwaliteit.

Naar de mening van Bart Peters (Bureau Drift) is het nieuwe ontgrondingenbeleid voor natuurontwikkeling (in de zin van iets herstellen dat echt bij de kenmerken en het functioneren van de rivier past; dus geen natuurbouw) dus niet effectief. Van de overige maatschappelijke meerwaarde hangt het er helemaal vanaf wat je als meerwaarde bestempelt. De een wil een jachthaven naast de deur, de ander wil wonen aan een onverstoord terrassenrivierlandschap. Multifunctionaliteit is niet goed te beoordelen of te waarderen als je niet definieert wat er aan functies in het gebied past. Belangrijk bij de veranderingen door de nieuwe spelregels is dat de zandwinner zelf het initiatief moet nemen, het project op moet starten en voor een groot deel ook moet realiseren. Dit heeft consequenties voor de kwaliteit van de plannen, want door onder andere de financiële druk voor de ontgronder wordt deze kwaliteit minder. Deze veranderingen door dit nieuwe beleid worden door hem gezien als een negatieve ontwikkeling.

HWG Lomm is een zandplas waar dekgrond en slib van zomerbedverdieping van andere projecten ook nog in gestort wordt. Het is ook een veel te grote geul ten opzichte van de land-waterverhouding met de Maas, waardoor deze verhouding vergroot is. Door de veel te grote geul is het water hier veel te dominant geworden ten opzichte van het land, waardoor er volgens Bart Peters (Bureau Drift) weinig tot geen „echte” natuur op het land ontwikkeld kan worden.

Ook kunnen de nieuwe spelregels volgens Roel van Ark (Grontmij/Groenplanning) problemen opleveren in de continuïteit van het ontgrondend bedrijfsleven indien er geen nieuwe projecten kunnen worden opgestart omdat deze niet maatschappelijk zijn te verantwoorden, terwijl voorheen (bij de vroegere taakstelling) de continuïteit van de oplevering van de ontgroning meer leidend was.

Verbetering relaties tussen de betrokken partijen

Tussen natuurorganisaties en ontgronders leidt het nieuwe ontgrondingenbeleid naar de mening van Bart Peters (Bureau Drift) waarschijnlijk niet tot een verbetering van de relaties en/of vertrouwen, maar bij partijen die ervan profiteren, zoals de ontgronders en gemeenten, kan dit wel het geval zijn. Door het huidige multifunctionele karakter van de ontgroning kunnen gemeenten bijvoorbeeld winst genereren uit woningbouw, terwijl de ontgronders hierdoor winst kunnen genereren door meer zand te winnen wat leidt tot een win-winsituatie.

Bart Peters (Bureau Drift) verwacht ook niet dat partijen door de nieuwe spelregels beslist eerder aan tafel zullen komen. Het hangt volgens hem af van welke idee men heeft bij een ontgroning, wanneer het een kleine ontgroning betreft zullen partijen het niet beslist noodzakelijk achten om in een vroegtijdig stadium al overleg te plegen.

Volgens Bart Peters (Bureau Drift) hebben de nieuwe spelregels ook niets veranderd aan schaalvergroting bij ontgrondingen. Oorspronkelijk klein bedoelde ontgrondingen kunnen volgens hem in werkelijkheid steeds groter worden, omdat er in het verleden voor de Zandmaas door Maaswerken (Rijkswaterstaat) en tegenwoordig door de provincie nooit goed vastgelegd is hoe groot of klein de ontgrondingsprojecten zouden worden. Er is nooit een duidelijke inrichtingsfilosofie geformuleerd en er zijn nooit bruikbare richtlijnen voor de plannen meegegeven. Ontgronders kunnen dus nog alle kanten uit. In feite is men dus eerst het proces eromheen begonnen voordat er goede detailplannen per gebied lagen. In bepaalde plannen wordt zelfs gerekend (hydraulisch) met tamelijk willekeurige schetsen op een kaart, deze schetsen zijn zonder enige landschapsanalyse tot stand gekomen maar later een eigen leven gaan leiden en als definitieve plannen behandeld. Het ontbreken van een goede filosofie en duidelijke richtlijnen maakt ook dat het voor de buitenwereld (inclusief politiek en belangenorganisaties) moeilijk is om een plan op waarde te beoordelen.

Roel van Ark (Grontmij/Groenplanning) is van mening dat schaalvergroting plaatsvindt doordat inrichtingsplannen na de overeengekomen vergunningsvoorwaarden veranderen. Deze ontwikkeling komt voort uit de lange looptijd van ontgrondingsprojecten, waardoor verschillenden inzichten kunnen veranderen door onder andere wisselingen van personen op bestuurlijk niveau door bijvoorbeeld verkiezingen.

Uit bedrijfseconomisch oogpunt is er volgens hem sprake van schaalvergroting, omdat het veel goedkoper en interessanter voor de ontgronders is om op een zelfde locatie te blijven. Dit komt omdat men te maken heeft met een dure installatie die wel vaak zo'n 25 jaar meegaat en niet makkelijk verplaatsbaar is en ook is er vaak al benodigde infrastructuur aangelegd om de grondstoffen te transporteren. Dus al met al is het veel gemakkelijker om vanuit dezelfde locatie meer delfstoffen te winnen. Een andere reden waarom er schaalvergroting plaatsvindt is dat het lastig voor de ontgronder is om op verschillende plaatsen vergunningen aan te vragen, dus ook hierbij is het gemakkelijker om op dezelfde locatie te blijven winnen.

Met de inwerkingtreding van het nieuwe ontgrondingenbeleid wordt er door de provincie volgens Roel van Ark (Grontmij/Groenplanning) eveneens geprobeerd om deze schaalvergroting tegen te gaan door met aanvullende maatregelen te komen voor de herinrichting van het ontgronde gebied die gebaseerd zijn op dit nieuwe beleid.

5.4.2 Suggesties actoren voor de toekomst

In deze casus is er ook gevraagd naar suggesties die de verschillende actoren hebben voor toekomstige ontgrondingsprojecten en voor het nieuwe ontgrondingenbeleid zelf om de effectiviteit te vergroten. De aanbevelingen die hieruit zijn voortgekomen zijn:

- Men moet zich door de nieuwe spelregels meer bezig gaan houden met echte gebiedstransformaties en hiervoor moeten hele goede gespecialiseerde ruimtelijke ordenaars, planologen etc. opgeleid worden. Er moet hier overigens wel een kanttekening geplaatst worden, omdat het nieuwe ontgrondingenbeleid nog erg jong is en men het daarom sowieso nog een aantal jaren wil aankijken alvorens men met een serieuze evaluatie kan komen.
- Er moeten harde afspraken met de overheid gemaakt worden, zodat de ontgronder precies weet wat wel en niet mag. Belangrijk hiervoor is dat de overheid snel met één mond gaat spreken (eenduidig, helder) en ook problemen, zoals de hoge kosten die het nieuwe ontgrondingenbeleid met zich meebrengt voor de ontgronders, op kan en wil lossen. De markt kan dit probleem niet zelf oplossen, omdat zij zelf niet over zoveel financiële draagkracht beschikken. Ook heeft de overheid dit beleid zelf bedacht en dus moet zij ook met advies of (financiële) ondersteuning komen om de ontgronders hierin te compenseren.

Om de rekbare en flexibele grenzen bij het winnen van zand en grind tegen te gaan, moet de overheid ook komen met harde randvoorwaarden om mogelijke schaalvergroting tegen te gaan. Verder moet de overheid komen met harde randvoorwaarden over wat nu echt meerwaarde is voor de samenleving of wanneer er sprake is van „verkapte” meerwaarde.

- De overheid moet zich bewust zijn van de lange looptijd van ontgrondingsprojecten en hiermee ook de hardheid van de vergunningen. Het kan niet zo zijn dat na een verkiezingsperiode (om de vier jaar) de vergunningen flexibeler zijn geworden. De overheid moet zich dus goed bewust zijn van haar positie in dit proces. Er is daarom (door Stichting Limburgs Landschap) voorgesteld om in een onderzoeksproject speciale richtlijnen op te stellen voor de uitvoering/afwerking van onder andere hoogwatergeulen. Tegelijkertijd wordt voorgesteld overleg te voeren met onder andere DLG, de Provincie, Maascorridor en natuurorganisaties over de omgang met omputten en afwerking van omputgeulen langs de Zandmaas.
- Gelet op het onomkeerbare karakter van grote uiterwaardinrichtingsprojecten is het ook belangrijk dat de realisatie direct goed gebeurt. Bij deze ontwikkelingen zijn partijen nodig die een vinger aan de pols houden en een actieve inhoudelijke opstelling hebben. Rijkswaterstaat zou hierin kunnen optrekken met de natuurorganisaties.
- De nationale en provinciale overheid moet zich meer bemoeien met het ontwikkelen en bepalen van ontgrondingslocaties, omdat er nu met een goed en mooi verhaal overal ontgrond kan worden. Ook lopen de advieskosten voor de ontgronder door de nieuwe spelregels hoog op, terwijl de overheid de ontgronder hier ook mee kan helpen maar niet doet. Het initiatief moet dus niet liggen bij de ontgronder, maar moet weer meer gaan liggen bij de overheid. Eigenlijk moet men dus weer terug naar het vroegere taakbeleid.
- Er moet eens goed gekeken worden naar het nieuwe ontgrondingenbeleid en dan met name naar de keuze in dit beleid om binnen het rivierdal te ontgronden. De ontgrondingen zijn nu vooral gericht op de Zandmaas, terwijl er eigenlijk geen goede reden is, buiten de economische factor, om dit in het Maasdal te doen. Waarom wordt dit bijvoorbeeld niet gedaan in de hogere Maasgronden in Noord-Brabant. In de Zandmaas is er enkel de mogelijkheid om ondiepe geulen te graven, wat leidt tot weinig winning en dus kleinere volumes. Het advies is hier om bij ontgrondingen minder te kijken naar de mogelijkheden in het Maasdal en meer te gaan kijken naar locaties buiten het rivierdal. Dit levert geen grote, lelijke plassen op die vervolgens weer dicht kunnen slibben. Ook zijn er in de hogere Maasgronden meer mogelijkheden om dit te combineren met recreatie en natuurontwikkeling.
- Tot slot moet de noodzaak van delfstoffenwinning duidelijk worden. De ontgronder wil tegenwoordig nog steeds delfstoffen winnen, maar het moet volgens het nieuwe ontgrondingenbeleid op de goede locatie waar voldoende meerwaarde gecreëerd kan worden. Het proces om meerwaarde te creëren is echter prima, maar alleen moet er vanuit de overheid duidelijkheid verschaft worden dat niet alleen meerwaarde gecreëerd moet worden maar dat het ook noodzakelijk is dat er delfstoffen geleverd worden. Een oplossing hiervoor kan zijn dat de provincie een kader uitstippelt voor ontgrondingslocaties net zoals bij de Zandmaas waar, wat en hoeveel gewonnen mag worden.

5.5 Conclusie

Door gebruik te maken van de klassieke beleidsevaluatie is met behulp van een documentanalyse en interviews met het bevoegd gezag (provincie Limburg en gemeente Venlo) nagegaan of de hoofddoelen van het nieuwe ontgrondingenbeleid, het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit en het creëren van maatschappelijk draagvlak, bereikt zijn en of de nieuwe spelregels op basis van deze hoofddoelstellingen van het nieuwe ontgrondingenbeleid effectief zijn.

Op basis van documentanalyse van de beleidsnota Ontgrondingen van de provincie Limburg (2009) kan gezegd worden dat de hoofddoelstelling ruimtelijke kwaliteit nooit echt bereikt kan worden, omdat de provincie Limburg in deze nota het onderscheid tussen functioneel en multifunctioneel niet maakt. Aangezien multifunctionaliteit een middel en een vereiste is om de ruimtelijke kwaliteit bij ontgrondingen te verhogen en omdat deze multifunctionaliteit in deze beleidsnota dus niet gespecificeerd wordt is het moeilijk om na te gaan of hierdoor de ruimtelijke kwaliteit verhoogd wordt. Functioneel en multifunctioneel wordt in deze nota gezien als hetzelfde, maar omdat het nieuwe ontgrondingenbeleid dit als een vereiste ziet voor een kwalitatief goed en maatschappelijk

verantwoord project is het vrijwel onmogelijk om op basis hiervan na te gaan of de doelstelling het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit bereikt is.

Er kan wel gesteld worden dat de andere hoofddoelstelling, het creëren van maatschappelijk draagvlak, bereikt is. Door te kiezen voor een centrale verwerking op een locatie die niet in de nabijheid van dorpskernen ligt is tegemoet gekomen aan de belangrijkste bezwaren die er aan een verwerkingsinstallatie kunnen kleven. In Lomm is dit terug te zien omdat daarna het aantal bezwaren vanuit de bevolking na bekendmaking van het initiatief voor centrale verwerking aanzienlijk afnam (Grontmij, 2008).

Op basis van interviews met het bevoegd gezag kan er gesteld worden dat deze doelstellingen van het nieuwe ontgrondingenbeleid bij de HWG Lomm wel degelijk zijn bereikt. DCM heeft volgens de provincie Limburg en de gemeente Venlo een kwalitatief goed en maatschappelijk verantwoord project ontwikkelt. De nieuwe spelregels hebben volgens hen geleid tot een hogere ruimtelijke kwaliteit, omdat er nu veel meer rekening gehouden wordt met de omgeving en ook is het nieuwe ontgrondingenbeleid integraal in tegenstelling tot vroeger toen het sectoraal was.

Ook de andere doelstelling, het creëren van maatschappelijk draagvlak, is bereikt, omdat er pas ontgrond wordt wanneer er draagvlak is gecreëerd. Vroeger werden ontgrondingen echter alleen gebaseerd op het graven en het opleveren hiervan.

Met behulp van de doel-middelbomen op nationaal en provinciaal niveau (Limburg) is vervolgens getoetst of de belangrijkste doel-middelrelaties (voor dit onderzoek) ook bij de HWG Lomm terug te vinden zijn om op basis hiervan tot een oordeel te komen over de effectiviteit van het nieuwe ontgrondingenbeleid.

Op basis van interviews met het bevoegd gezag kan gesteld worden dat deze relaties van de doel-middelbomen op nationaal en provinciaal niveau goed terug te vinden zijn bij de HWG Lomm en dat de provincie Limburg en de ontgronder DCM een grote bijdrage hieraan geleverd hebben. Wel kan er volgens Jan Molleman (provincie Limburg) nog niet gezegd worden of het nieuwe ontgrondingenbeleid echt effectief is, omdat het, door de lange overgangstermijn, pas over een aantal jaren daadwerkelijk in werking is getreden.

Een aantal belangrijke punten die op basis van deze interviews naar voren zijn gekomen zijn dat ontgrondingen volgens de respondenten door de nieuwe spelregels er enerzijds op vooruit zijn gegaan, omdat het nu veel meer gebiedsgericht en meer maatschappelijk gedaan wordt waardoor er meerwaarde gecreëerd wordt en er draagvlak ontstaat. Anderzijds was deze verantwoordelijkheid er al, alleen lag deze toen bij de overheid. Ook merken de respondenten van de provincie Limburg op, dat er bij de HWG Lomm door het multifunctionele karakter van het project andere doelen (natuur, recreatie, hoogwaterbescherming) gerealiseerd zijn die zonder deze verplichte multifunctionaliteit in het nieuwe ontgrondingenbeleid niet gerealiseerd zouden zijn.

Tenslotte is er in dit hoofdstuk als aanvulling op de klassieke beleidsevaluatie nog een evaluatie gedaan die gebaseerd is op de visies van de andere actoren, om hierdoor ook tot een beoordeling van de nieuwe spelregels te komen van andere partijen die betrokken zijn bij de HWG Lomm. Er is hierbij aandacht besteed aan wat nu voor hen evaluatiecriteria zijn om tot een goede beoordeling te komen van de nieuwe spelregels, om vervolgens aan de hand van deze criteria te bekijken hoe zij het nieuwe ontgrondingenbeleid beoordelen.

Er kan gesteld worden dat de landschapsecologische adviesbureaus en de natuur- en milieuorganisaties bij hun criteria veel waarde hechten aan goede en verantwoorde natuurontwikkeling, terwijl het ontgrondend bedrijfsleven en het bevoegd gezag de toename van de complexiteit van het ontgrondingsproces belangrijk achten. Wel achten bijna alle partijen (uitgezonderd de natuur- en milieuorganisaties) de relaties tussen de betrokken partijen belangrijk in hun criteria. Ook komen er bij de partijen criteria naar voren die bij andere partijen niet belangrijk worden gevonden, zoals bij het bevoegd gezag meer samenwerking en communicatie tussen de partijen en bij de ontgronders de bottom-up benadering bij het proces. Bij de natuur- en milieuorganisaties betreft dit meerdere criteria zoals het stellen van harde randvoorwaarden aan ontgrondingen, dat de overheid zich meer bewust moet zijn van haar positie en het tegengaan van „omputten”.

Ook uit de oordelen van de groepen komen een aantal belangrijke overeenkomsten en verschillen voort.

Een overeenkomst is dat bijna alle partijen vinden dat de nieuwe spelregels niet hebben geleid tot het tegengaan van schaalvergroting. Dit komt ten eerste doordat er geen harde voorwaarden gesteld worden aan de grootte van de ontgroning en de hoeveelheid te winnen grondstoffen. Verder komen er door de lange looptijd steeds veranderende inzichten door onder andere wisselingen van personen in ambtelijke en bestuurlijke functies. Ook komt er schaalvergroting voor doordat een ontgroning nu multifunctioneel moet zijn en om de extra kosten voor de ontgronder die dit met zich meebrengt te kunnen dragen dient er verder afgegraven te worden.

Uit bedrijfseconomisch oogpunt is er sprake van schaalvergroting, omdat het veel goedkoper en interessanter voor de ontgronders is om op een zelfde locatie te blijven. Een andere reden waarom er schaalvergroting plaatsvindt, is dat het lastig voor de ontgronder is om op verschillende plaatsen vergunningen aan te vragen, dus ook hierbij is het gemakkelijker om op dezelfde locatie te blijven winnen.

Volgens de landschapsecologische adviesbureaus en de natuur- en milieuorganisaties is het nieuwe ontgroningenbeleid niet effectief wanneer er gekeken wordt naar natuurontwikkeling. Volgens hen is er geen sprake van goede en verantwoorde natuurontwikkeling en het creëren van „echte” meerwaarde voor natuur en landschap, maar meer van een „verkapte” meerwaarde voor natuur en landschap (natuurbouw). Het bevoegd gezag en het ontgrondend bedrijfsleven verschillen hierin van mening, want zij vinden echter wel dat het nieuwe beleid heeft geleid tot het creëren van meerwaarde en verhoging van de ruimtelijke kwaliteit door de gebiedsgerichte aanpak van de ontgroning. Maar natuurontwikkeling wordt door hen wel vaak buiten beschouwen laten.

Wel vinden bijna alle partijen dat de nieuwe spelregels hebben geleid tot een verbetering van de relaties tussen de betrokken partijen, al maken de adviesbureaus en de natuur- en milieuorganisaties wel een kanttekening dat dit vaak niet geldt tussen de natuur-/milieuorganisaties en de ontgronders. Ook vinden het bevoegd gezag en het ontgrondend bedrijfsleven beide dat het ontgrondingsproces door het nieuwe ontgroningenbeleid complexer is geworden. Dit komt volgens hen doordat er meer partijen betrokken zijn geraakt bij het proces en hierdoor ook met veel meer verschillende belangen rekening gehouden moet worden.

De partijen hebben ook moeite met de ontwikkeling dat door het nieuwe beleid het initiatief bij het ontgrondend bedrijfsleven is komen te liggen. Zo vindt het bevoegd gezag het moeilijk om de touwtjes uit handen te geven en alleen te faciliteren en achten de ontgronders het zo goed als onmogelijk om, door de hoge kosten die de ontgroning met zich meebrengt, te komen met multifunctionele projecten. Een kanttekening die geplaatst moet worden bij de gevolgen van deze bottom-up benadering is dat een Zandmaasverdieping, zoals HWG Lomm, vaak geen effect heeft in het betreffende gebied maar echter wel benedenstrooms. Een gevolg hiervan is dat de provincie, door haar „birdview” over het gehele gebied, dit probleem wel ziet, terwijl de gemeente het niet ziet. Maar de provincie heeft door het afschaffen van het taakbeleid en de hedendaagse bottom-up benadering hier weinig gezag meer over, wat er toe leidt dat de provincie het probleem wel voorlegt bij de betreffende gemeente maar deze het probleem vervolgens weer neerlegt bij een andere gemeente.

De natuur- en milieuorganisaties en adviesbureaus vinden dat dit ook een negatieve ontwikkeling is, omdat de markt niet in alle behoefte kan voorzien. Zij vinden daarom ook dat de nationale en provinciale overheid hierin advies en (financiële) ondersteuning moet geven aan de markt. De overheid moet zich dus goed bewust zijn van haar positie en haar rol om de veiligheid van de samenleving te borgen. Een voorbeeld van deze ontwikkeling is dat door de economische crisis de waterveiligheidsdoelstellingen in Limburg niet behaald worden. Dit komt omdat deze doelstellingen door het nieuwe ontgroningenbeleid gerealiseerd dienen te worden door de winning van delfstoffen, maar door de huidige crisis is er op dit moment minder behoefte aan zand en grind (onder andere woningbouw ligt stil) en worden deze delfstoffen ook minder gewonnen.

6. Casestudie: HWG Well-Aijen

6.1 Inleiding

De tweede casestudie in dit onderzoek is de hoogwatergeul Well-Aijen.

In deze paragraaf zal allereerst worden aangegeven wat de aanleiding is geweest voor de hoogwatergeul (HWG) in Well en Aijen en hoe deze zal worden ontwikkeld. In paragraaf 6.2 zal er een reconstructie gegeven worden van het besluitvormingsproces van de HWG Well-Aijen met behulp van het rondommodel. Paragraaf 6.3 zal aandacht besteden aan de klassieke beleidsevaluatie waar allereerst door documentanalyse en interviews met het bevoegd gezag wordt nagegaan of de hoofddoelstellingen van het nieuwe ontgrondingenbeleid, het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit en het creëren van maatschappelijk draagvlak, daadwerkelijk bereikt zijn. Ook zal hier met behulp van de doel-middelbomen op nationaal niveau en van de provincie Limburg (paragraaf 4.4, figuren 8 en 9) worden getoetst of de doel-middelrelaties ook in de praktijk terug te vinden zijn om op basis hiervan tot een oordeel te komen over de effectiviteit van het nieuwe ontgrondingenbeleid op basis van de hoofddoeleinden. Omdat in deze casestudie gebruik gemaakt wordt van een aantal dezelfde respondenten als in de casestudie HWG Lomm heeft dit in een aantal gevallen geleid tot dezelfde opmerkingen. Vervolgens zal in paragraaf 6.4 de evaluatie worden beschreven die gebaseerd is op de visies van de andere actoren. Hier wordt allereerst ingegaan op de evaluatiecriteria van de respondenten die volgens hen van toepassing zijn om tot een goede beoordeling te komen van de nieuwe spelregels om daarna aan de hand van deze criteria per groep de effecten van het nieuwe ontgrondingenbeleid in deze casus te beoordelen. Ook zullen er in deze casus door de respondenten suggesties gedaan worden voor verbeteringen voor de toekomst op het gebied van het nieuwe ontgrondingenbeleid. Ook hier geldt dat soms een aantal dezelfde respondenten (als in HWG Lomm) dezelfde opmerkingen hebben gemaakt. Tenslotte zal er in paragraaf 6.5 een conclusie gegeven worden over dit hoofdstuk.

6.1.1 Aanleiding hoogwatergeul Well-Aijen

Geruime tijd zijn de gemeente Bergen en Kampergeul B.V. bezig geweest om plannen te ontwikkelen voor het Maasdal tussen Well en Aijen en het aangrenzende recreatiegebied 't Leuken. Na de hoogwaters van 1993 en 1995 was immers het besef gekomen, dat maatregelen nodig waren om de veiligheid langs de Maas te verbeteren. Daarnaast speelde de gemeente met de wens het gebied toeristisch recreatief verder te ontwikkelen. Deze wensen zijn uitgewerkt in het gebiedsplan Maaspark Well. Dit plan bestaat uit drie deelplannen (Gemeente Bergen, 2006), namelijk:

- Hoogwatergeul Well-Aijen ter vergroting van de veiligheid tegen overstroming
- De vergrote voorhaven voor toeristisch-recreatieve ontwikkeling van het gebied
- De toeristisch-recreatieve infrastructuur rondom het Leukermeer

Al de vergunningen die zijn aangevraagd in het kader van de Tracéwet procedure zijn inmiddels verleend en onherroepelijk. Kampergeul B.V. heeft ook al de eerste vergunning binnen voor het uitvoeren van archeologisch onderzoek in het gebied. Later volgen nog meer archeologievergunningen voor de andere te onderzoeken gebieden.

In dit onderzoek zal in deze casestudie echter voornamelijk het deelplan hoogwatergeul Well-Aijen aan bod komen en hoe deze in verhouding staat tot Maaspark Well.

6.1.2 Uitvoering hoogwatergeul Well-Aijen

De grondverwerving voor de realisatie van de hoogwatergeul loopt op schema en de vergunningen zijn onherroepelijk. De zelfrealisator realiseert de hoogwatergeul als onderdeel van het bredere gebiedsplan Maaspark Well. Tussen de gemeente Bergen en de zelfrealisator Kampergeul B.V. is een overeenkomst gesloten over de realisatie van het Maaspark Well. In overleg met de gemeente Bergen

is Kampergeul B.V. momenteel bezig met verdere vormgeving en afspraken rondom het gebiedsplan Maaspark Well. Het gebiedsplan maakt geen onderdeel uit van de overeenkomst tussen Rijkswaterstaat en de zelfrealisator.

De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) heeft geconstateerd dat de omgang met de archeologische waarden in het gebied van de hoogwatergeul Well-Aijen op dit moment nog onvoldoende gewaarborgd is. De minister van OCW is daarom voornemens het terrein als archeologisch monument aan te wijzen in de zin van de Monumentenwet en heeft Kampergeul B.V. daarvan begin 2009 in kennis gesteld. Op dit moment geldt een voorbescherming, hetgeen inhoudt dat werkzaamheden in dit terrein zonder vergunning niet zijn toegestaan. Op het moment dat overeenstemming is bereikt tussen RCE, Kampergeul B.V. en de provincie Limburg over onder andere de planning, de duur en volgorde van de werkzaamheden, de middelen en de bevoegdheden kan aan Kampergeul B.V. de benodigde vergunning worden afgegeven op grond van de Monumentenwet. Dan kan ook worden aangegeven of er een risico bestaat op vertraging van het werk (Rijkswaterstaat Maaswerken, 2009).

Figuur 13 Gebiedsplan Maaspark Well



Bron : Grontmij / Groen-planning B.V., 2006

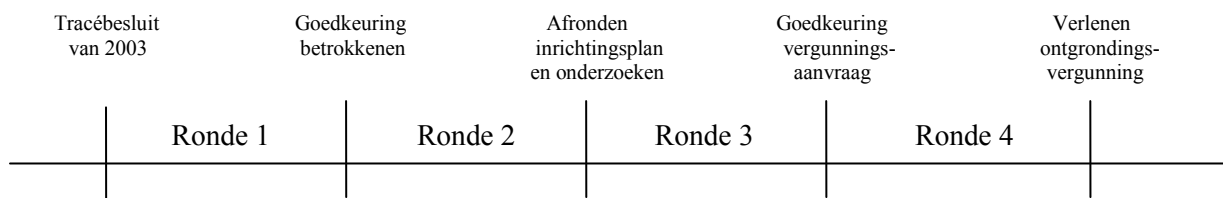
6.2 Reconstructie besluitvormingsproces

Om in kaart te brengen wat cruciale besluiten/beslissingen zijn geweest in het besluitvormingsproces bij de HWG Well-Aijen is er in deze casestudie gebruik gemaakt van het rondemodell van Teisman.

Daarnaast wordt het door dit model te gebruiken duidelijk welke actoren in welke rondes belangrijk zijn en onderscheiden kunnen worden. Er is in deze casestudie een reconstructie gemaakt van het besluitvormingsproces vanaf het Tracébesluit van 2003.

De tijdslijn (figuur 14) ziet er als volgt uit:

Figuur 14 Tijdslijn besluitvormingsproces HWG Well-Aijen



6.2.1 Ronde 1: (vroegtijdig) overleg met de betrokken partijen (1992-2006)

De gemeente Bergen is sinds 1992 samen met verschillende partijen (Teunesen zand en grint B.V., Leukerwaarden C.V., de provincie Limburg, Maaswerken en de omwonenden) actief geweest plannen te ontwikkelen voor het Maasdal tussen Well en Aijen en het aangrenzende recreatiegebied „t Leuken. De hoogwaters van 1993 en 1995 hebben geleid tot het Tracébesluit van 2003 met een sectoraal plan voor hoogwaterbescherming wat zou moeten resulteren in een hoogwatergeul tussen Well en Aijen. Alhoewel de geplande hoogwatergeul Well-Aijen bijdraagt aan meer veiligheid en natuur langs de Maas, had de gemeente hogere ambities (Maaspark Well) die door de nieuwe spelregels in 2003/2004 nu daadwerkelijk samen met deze hoogwatergeul kunnen worden gecreëerd (gemeente Bergen, 2010). Maaswerken (Rijkswaterstaat) heeft echter in juni 2006 alleen een contract afgesloten met Kampergeul B.V. (ontgronder) over het Tracédeel van 2003, terwijl de provincie Limburg, net als de gemeente Bergen, juist de ontwikkeling voor de grotere winning in Maaspark Well steunt. Door het Tracébesluit is recreatie echter juridisch geblokkeerd en daardoor kan Kampergeul B.V. alleen de hoogwatergeul creëren en niet een heel project zoals Maaspark Well. Van het begin af aan was het echter al duidelijk dat deze geul een veel groter project zou worden en gecombineerd zou worden met Maaspark Well. Bij de Maaswerken gaat het overigens alleen om het creëren van de hoogwatergeul en dus puur en alleen om de eigen doelstellingen. Dit is ook het geval bij de ontgronder Kampergeul B.V. die zoveel mogelijk zand wil winnen. Door de nieuwe spelregels, die in 2003/2004 in werking traden, wil tegenwoordig iedereen meeprofiten uit delfstofwinning, niet alleen de ontgronder zelf maar bijvoorbeeld ook de gemeente die door middel van verplichtingen de ontgronder verplicht stelt om infrastructuur aan te leggen. Bij HWG Well-Aijen zijn Kampergeul B.V. en gemeente Bergen met het Maaspark Well gekomen ter compensatie om de hoogwatergeul groter en dieper te laten worden. De provincie Limburg is hierin echter bepalend geweest (Maaswerken, 2010).

Om problemen te voorkomen, door onder andere de vele actoren, moest het voor Kampergeul B.V. duidelijk zijn wie de spelers in het project waren. Hierbij werd door de Kampergeul B.V. gebruik gemaakt van omgevingsanalyses, krachtenveldanalyses etcetera om ook meer naar de omgeving te kijken. Omdat Kampergeul B.V. in gesprek moet blijven met de betrokkenen is er een Klankbordgroep opgericht. Belangrijk hierbij is om de plannen integraal te bekijken, wat dus heeft geleid tot meer partijen waarmee moet worden samengewerkt en tot meer interactie tussen deze partijen. Om draagvlak voor de ontgroning te creëren heeft Kampergeul B.V. in een vroeg stadium veel gesprekken gevoerd met de betrokkenen en rekening gehouden met de wensen van alle betrokkenen (Deutekom, 2010).

6.2.2 Ronde 2: het inrichtingsplan en andere onderzoeken m.b.t. de ontgroning (2005-2006)

Voordat Kampergeul B.V. een ontgrondingsvergunning aan kon vragen diende zij eerst met een goed inrichtingsplan te komen, wat als doel had om winst te creëren voor alle doelen van de betrokkenen. Om tot een goed inrichtingsplan te komen moesten er eerst allerlei onderzoeken, zoals bijvoorbeeld

een archeologisch onderzoek worden gedaan. Het archeologisch onderzoek bij de HWG Well-Aijen is echter nog steeds in volle gang (gemeente Bergen, 2010).

Door de nieuwe spelregels die in 2004 in werking zijn getreden zijn er volgens Jaap Deutekom (Kampergeul B.V., 2010) veel nieuwe wetten en regels bijgekomen, zoals bijvoorbeeld de Waterwet. Andere wetten en regels waar rekening gehouden mee moest worden, waren onder andere de Wet Milieubeheer en Flora- en Faunawet.

Verder moest men door de milieueffectrapportage met een aantal alternatieven komen voor de ontgronding om onder andere de mogelijke effecten van een ontgronding in dit gebied na te gaan.

Kampergeul B.V. moest door de nieuwe spelregels, zoals in de vorige ronde al beschreven is, rekening houden met de omgeving in het te ontgronden gebied om zo meer maatschappelijk draagvlak te creëren. Dit leidde ertoe dat Kampergeul B.V. alle betrokken partijen, zoals de gemeente Bergen, de provincie Limburg, Maaswerken en de omwonenden, in het te ontgronden gebied moest betrekken bij het ontgrondingsproces. Ook moest zij samen met hen het inrichtingsplan maken. Wel lag het inhoudelijke gedeelte hiervan bij Kampergeul B.V. zelf.

De resultaten van alle onderzoeken vormden, naast de andere uitgangspunten en wensen van de betrokken partijen, de basisinput voor het inrichtingsplan.

6.2.3 Ronde 3: de vergunningsaanvraag (2006-2008)

Nadat Kampergeul B.V. met een goed inrichtingsplan was gekomen en de onderzoeken zo goed als afgerond waren kon de ontgrondingsvergunning bij de provincie Limburg worden aangevraagd.

Op basis van een (eerste) inrichtingsplan door Kampergeul B.V. werd met de provincie Limburg besproken wat er nog nodig was (bijvoorbeeld aanvullende informatie en/of onderzoeken) om een goede aanvraag voor een ontgrondingsvergunning in te dienen. Nadat de formele aanvraag was ingediend, werd er door de provincie een ontwerpbesluit genomen. Hier werden de opvattingen van het kwaliteitsteam (provinciale en gemeentelijke medewerkers van diverse disciplines die betrokken waren bij de integrale voorbereiding van HWG Well-Aijen) over de maatschappelijke meerwaarde en de multifunctionaliteit van de beoogde ontgronding meegenomen. Vervolgens kon iedereen zijn zienswijze kenbaar maken en werd er door de provincie Limburg een definitief besluit genomen over de aangevraagde ontgrondingsvergunning. Hier was ook nog beroep op mogelijk (provincie Limburg, 2009).

Burgers zijn volgens het bevoegd gezag tegenwoordig veel mondiger geworden, zo ook bij de HWG Well-Aijen, waardoor ze eerder bezwaar indienden terwijl ze eigenlijk nog niet eens wisten wat voor effecten de HWG Well-Aijen kon hebben (alleen de gedachte van een ontgronding in de „achtertuin” was al negatief). Het bezwaar dienden ze bij de HWG Well-Aijen al in op het Tracébesluit (2003), terwijl ze toen eigenlijk nog niet eens wisten waar de ontgronding precies plaats ging vinden en wat het inhield. Burgers kunnen bezwaar indienen bij de Raad van State of bij Handhaving, maar dit wordt vaak niet goed gedaan omdat het voor de burgers door de nieuwe spelregels onduidelijk is op welk moment ze moeten inspelen (juridische gedeelte). Zo ook bij de HWG Well-Aijen, waardoor er veel bezwaren nietig werden verklaard. Ook betreft het volgens Jasper van de Hoef (Maaswerken) hier een ongelijke strijd tussen de burgers/omwonenden en Kampergeul B.V. omdat deze veel meer financiën ter beschikking heeft, waardoor Kampergeul B.V. er als winnaar uitkwam. Kampergeul B.V. is dan ook met een compensatie voor de omwonenden gekomen waardoor deze met de ontgronding instemden. Een compensatie die bij de HWG Well-Aijen door Kampergeul B.V. is getroffen is het plaatsen van geluidswallen voor het compenseren van (geluids)overlast.

6.2.4 Ronde 4: de vergunningverlening (december 2008)

Bij de HWG Well-Aijen is het op basis van de vergunningverlening erg duidelijk te zien dat iedereen apart zijn eigen belangen naloopt. Net toen begin januari 2009 alle vergunningen binnen waren, moest Kampergeul B.V. met een aanvullende vergunning voor archeologie komen die nodig was om het belang van de archeologie na te streven.

Door de nieuwe spelregels werd een vergunning voor de HWG Well-Aijen pas verleend nadat er maatschappelijke meerwaarde gecreëerd werd door Kampergeul B.V.. Kampergeul B.V. dient door het nieuwe ontgrondingenbeleid echter zelf met ontgrondingen komen, zij is dus initiatiefnemer en tevens ook verantwoordelijk voor het tot stand komen van voldoende draagvlak voor HWG Well-Aijen. Een andere voorwaarde voor het verlenen van een ontgrondingsvergunning was dat de eindbeleving in het inrichtingsplan moest zitten. Een opmerking hierbij is wel dat het inrichtingsplan altijd gewijzigd kan worden en dan kan er ook een nieuwe vergunning worden verleend. Zo was er over het Tracébesluit (2003) in 2006 al een overeenkomst gesloten met Maaswerken en Kampergeul B.V. om de hoogwatergeul te creëren, terwijl er andere partijen, zoals de gemeente Bergen en de provincie Limburg, wilden dat deze geul werd gecombineerd met Maaspark Well. Hun argument was dat de geul gecombineerd met Maaspark Well maatschappelijke meerwaarde, overeenkomstig met het nieuwe ontgrondingenbeleid, zou creëren (gemeente Bergen, 2010).

Na dit proces goed doorlopen te hebben is door de provincie Limburg een ontgrondingsvergunning verleend aan Kampergeul B.V. voor de ontgroning van de HWG Well-Aijen en het Maaspark Well. Wel moest de gemeente Bergen door deze multifunctionele ontgroning het bestemmingsplan aanpassen.

6.3 Klassieke beleidsevaluatie

In deze paragraaf zal de klassieke beleidsevaluatie aan bod komen. Om tot een oordeel te kunnen komen over de mate van effectiviteit van de nieuwe spelregels worden de ‘hoofddoelstellingen’ van het nieuwe ontgrondingenbeleid, het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit en het creëren van maatschappelijk draagvlak, vergeleken met de feitelijke effecten. De uitkomsten hebben, omdat het project nog niet in uitvoering is, betrekking op het inrichtingsplan. Allereerst zal nagegaan worden op basis van documentanalyse en interviews met het bevoegd gezag in welke mate deze doelstellingen, die staan weergegeven in de doel-middelbomen van de nationale overheid en de provincie Limburg (paragraaf 4.4, figuren 8 en 9), zijn bereikt. De begrippen ruimtelijke kwaliteit en maatschappelijk draagvlak die van toepassing zijn op de hoofddoelstellingen zullen aan de hand van tabel 1 (p. 43) gemeten worden. Daarna wordt gekeken in welke mate de overheid/provincie er toe bijgedragen heeft of deze doelstellingen zijn bereikt. Hier wordt gekeken naar de doel-middelbomen met haar relaties en of deze bij de HWG Well-Aijen terug te vinden zijn om op basis daarvan te komen tot een oordeel over de effectiviteit van het nieuwe beleid. De belangrijkste doel-middelrelaties zullen aan de hand van tabel 2 (p. 43-44) gemeten worden.

6.3.1 Doelbereiking

In deze subparagraaf zal er door middel van documentanalyse en interviews met het bevoegd gezag (provincie Limburg, gemeente Bergen, Maaswerken en DLG Limburg) nagegaan worden of de ‘hoofddoelen’ van de nieuwe spelregels in dit onderzoek bereikt zijn.

Documentanalyse

Omdat de HWG Well-Aijen nog in voorbereiding is, is er in de literatuur en beleidsdocumenten niet veel te vinden over de doelbereiking. Wel kan er op basis van de beleidsnota Ontgrondingen van de provincie Limburg (2009) gesteld worden dat de hoofddoelstelling ruimtelijke kwaliteit nooit echt bereikt kan worden, omdat de provincie Limburg in deze nota het onderscheid tussen functioneel en multifunctioneel niet maakt. De sturing op ruimtelijke kwaliteit en maatschappelijke meerwaarde is geen losstaand doel bij deze provincie, maar een onderdeel van een breder project met maatschappelijke meerwaarde (provincie Limburg, 2009).

Aangezien multifunctionaliteit een middel en vereiste is om de ruimtelijke kwaliteit bij ontgrondingen te verhogen en omdat deze multifunctionaliteit in deze beleidsnota dus niet gespecificeerd wordt is het moeilijk om na te gaan of hierdoor de ruimtelijke kwaliteit verhoogd wordt. Functioneel en multifunctioneel wordt in deze nota gezien als hetzelfde, maar omdat het nieuwe ontgrondingenbeleid

dit als een vereiste ziet voor een kwalitatief goed en maatschappelijk verantwoord project is het vrijwel onmogelijk om op basis hiervan na te gaan of het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit bereikt is.

Visie respondenten bevoegd gezag

Volgens de respondenten van het bevoegd gezag zijn de hoofddoelstellingen van het nieuwe ontgrondingenbeleid bereikt. Door de nieuwe spelregels zijn ontgrondingen nu vooral gericht op het creëren van maatschappelijke meerwaarde. Ook de maatschappij wordt veel meer betrokken bij de ontgroning, omdat de ontgronder door de nieuwe spelregels daadwerkelijk draagvlak creëert voor de ontgroning. De ontgronder doet dit door in een vroegtijdig stadium samen te werken en overleg te plegen met alle betrokken partijen om hierdoor rekening te houden met de verschillende belangen en wensen van alle betrokkenen. Het creëren van maatschappelijk draagvlak is volgens Raymond Klimsop (gemeente Bergen) ook bereikt omdat het nieuwe ontgrondingenbeleid heeft geleid tot meer draagvlak bij de lokale overheden. Naar de meningen van Helma Brunenberg en John Lacroix (provincie Limburg) wordt, net als bij de HWG Lomm, bij het nieuwe ontgrondingenbeleid het vereiste, maatschappelijk draagvlak gecreëerd door het organiseren van informatiebijeenkomsten over de wijze van uitvoering van het inrichtingsplan door het ontgrondend bedrijf, Kampergeul B.V..

Ook kijkt de ontgronder door deze nieuwe spelregels meer naar de omgeving. Een goed voorbeeld volgens Jasper van de Hoef (Maaswerken) hiervan is het meervoudig ruimtegebruik (recreatie, natuurontwikkeling, winning) bij de HWG Well-Aijen door het creëren van Maaspark Well. Het integrale aspect is dus dat er op basis van gebiedsontwikkeling rekening gehouden wordt met de omgeving en hierdoor wordt er dus ook rekening gehouden met het belang van de Maas.

Volgens de respondenten van het bevoegd gezag is ook de afwerking bij de inrichting van een ontgrondingsgebied beter geworden en heeft dit vervolgens geleid tot een verhoging van de ruimtelijke kwaliteit in het gebied. Om de effecten van de ontgroning op het gebied van de ruimtelijke kwaliteit te kunnen beoordelen zijn de begrippen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde van belang. Op basis van deze begrippen kan gezegd worden dat de doelstelling het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit bereikt is. Er is functionele samenhang van de ontgroning met zijn omgeving, de identiteit van het gebied is behouden gebleven doordat er rekening gehouden is met het belang van de Maas en de waarde van het gebied is behouden gebleven doordat de ontgroning aangepast is aan de omgeving.

De provincie Limburg heeft in deze afwerking echter nog steeds de regierol, wat heeft geleid tot verplichtingen voor ontgronders betreffende de afwerking van het ontgronde gebied. Bij de HWG Well-Aijen moet door Kampergeul B.V. bijvoorbeeld van tevoren strak aangetoond worden wat de meerwaarde is van de hoogwatergeul, hierdoor moet de eindbestemming van het te ontgronden gebied van tevoren al duidelijk zijn. Door deze verplichting zal ten eerste maatschappelijk draagvlak gecreëerd worden, omdat het voor de betrokken partijen al voor het ontgrondingsproces goed en wel begonnen is al duidelijk is wat de eindbestemming zal zijn en door meerwaarde te creëren voor de hoogwatergeul zal vervolgens ook de ruimtelijke kwaliteit van het te ontgronden gebied verhoogd worden.

Het tijdperk graven om te graven is volgens het bevoegd gezag dus voorbij, er moet nu door de nieuwe spelregels maatschappelijke meerwaarde/draagvlak gecreëerd worden. Door de nieuwe spelregels is een ontgroning ingebed in de gebiedsontwikkeling en ligt de nadruk nu op de herinrichting van het ontgrond gebied en niet op primair het winnen. Een belangrijke reden voor het bereiken van het doel creëren van maatschappelijk draagvlak is dat het voor de ontgronder verplicht is gesteld om vooraf te komen met de eindbestemming van het te ontgronden gebied, want anders zal er geen vergunning verleend worden.

6.3.2 Effectiviteit nieuwe spelregels a.d.h.v. de doel-middelrelaties

Voor een goede beoordeling van de effectiviteit van het nieuwe ontgrondingenbeleid zullen de belangrijkste doel-middelrelaties van de nationale overheid en de provincie Limburg om tot de „hoofddoelstellingen” te komen getoetst worden. Deze relaties zijn getoetst door gebruik te maken van

interviews met het bevoegd gezag. De relaties in de doel-middelbomen van de nationale overheid en de provincie Limburg die hier getoetst worden staan weergegeven in tabel 2 (p. 43-44).

Er kan in deze casus gesteld worden dat het wegnemen van onnodige marktbelemmeringen, zoals vergunningvrijstellingen, de samenwerking, het vroegtijdige overleg met alle betrokken partijen en de creatieve opstelling van ontgronder Kampergeul B.V. daadwerkelijk heeft geleid tot een kwalitatief goed en maatschappelijk verantwoord (inrichtings)plan waar bijna iedereen mee heeft ingestemd. Kampergeul B.V. is nu creatiever geworden door zelf in te spelen op maatschappelijke problemen (zoals rivierverruiming) en uitdagingen (onder het ontwikkelen van recreatie en natuur). Ook moeten zij volgens Jan Molleman (provincie Limburg) door de nieuwe spelregels zelf partners vinden om maatschappelijke meerwaarde te creëren. Dit heeft weer tot gevolg heeft dat Kampergeul B.V. goed moet samenwerken met de betrokkenen in het te ontgronden gebied en rekening moet houden met de belangen van de overige betrokken partijen. Ook de door de nieuwe spelregels verplicht gestelde eindbestemming van het te ontgronden gebied is een belangrijk middel geweest om te komen tot een kwalitatief goed en maatschappelijk verantwoord plan. Belangrijk bij deze veranderingen is volgens John Lucassen (DLG Limburg) ook dat de zandwinner zelf het initiatief moet nemen, het project op moet starten en voor een groot deel ook moet realiseren. Dit heeft consequenties voor de kwaliteit van de plannen, want door onder andere de financiële druk voor de ontgronder kan deze kwaliteit teruglopen.

Volgens het bevoegd gezag zijn de ontgrondingen door de nieuwe spelregels op basis van de hoofddoelstellingen er enerzijds dus op vooruit gegaan, het wordt nu veel meer gebiedsgericht en meer maatschappelijk gedaan waardoor er meerwaarde gecreëerd wordt en er draagvlak ontstaat. Anderzijds was deze verantwoordelijkheid er al, alleen lag deze toen bij de overheid. Hier kan dus de vraag gesteld worden of het oude aanwijzingsbeleid dan niet maatschappelijk was en of het maatschappelijk dienend vermogen nu is toegenomen? Door de nieuwe spelregels is het echter wel veel breder, de ontgronder is nu daadwerkelijk bewust maatschappelijk bezig terwijl dit vroeger niet altijd het geval was. Vroeger was ontgroning vooral een primaire behoefte.

Door de ontwikkeling van deze kwalitatief goede en maatschappelijke verantwoorde projecten en het continu overleg en samenwerking tussen alle betrokkenen, en het gecreëerde draagvlak hierdoor, is men ook gekomen tot het stimuleren van de winning van primaire grondstoffen. Door het draagvlak wat Kampergeul B.V. gecreëerd heeft is het voor hem veel makkelijker om deze grondstoffen op maatschappelijk aanvaardbare wijze te winnen. Er is in dit project gekozen om dit te realiseren door een multifunctioneel project (hoogwatergeul en Maaspark Well, waar verschillende doelen zoals hoogwaterbescherming, recreatie en natuurontwikkeling gerealiseerd worden). Deze multifunctionaliteit zal tot gevolg hebben dat de ruimtelijke kwaliteit wordt verhoogd, omdat de ontgronder niet alleen graaft om zand te winnen maar ook om het gebied en de omgeving te herinrichten. Het gebied wordt als het ware na de ontgroning weer ingepast in haar omgeving. De omgeving is volgens de respondenten van het bevoegd gezag dus ook van essentieel belang geworden, het gaat dus niet meer alleen om het winnen van grondstoffen, zoals vroeger het geval was, maar er moet tijdens of na de ontgroning ook daadwerkelijk iets aan het gebied gedaan worden zodat het weer ingepast is in de omgeving. Kampergeul B.V. is hierdoor dus meer een gebiedsontwikkelaar geworden. Maar of dit daadwerkelijk goed gebeurt is nog de vraag, omdat het project nog niet in uitvoering is. Een ander gevaar wat volgens Jan Molleman (provincie Limburg) hierbij wel op de loer ligt is dat de ontgronder zich teveel focust op alleen de herinrichting en om maatschappelijke meerwaarde te creëren voor het te ontgronden gebied en zich daardoor niet goed meer inzet op de daadwerkelijke winning van delfstoffen.

Volgens John Lucassen (DLG Limburg) is het voor de verhoging van de ruimtelijke kwaliteit van essentieel belang dat het natuuraspect niet uit het oog verloren wordt. Maar dit is volgens hem bij de HWG Well-Aijen echter wel het geval. De hoogwatergeul dient in verhouding te staan met de Maas, maar nu wordt hij twee keer zo breed waardoor deze dus niet meer in balans is. Kampergeul B.V. en de gemeente Bergen proberen dit volgens hem te compenseren met Maaspark Well en dit zo te verkopen. Maar men moet naar zijn mening echter eerlijk zijn naar de samenleving toe.

Een ander effect dat optreedt door de nieuwe spelregels is volgens Jasper van de Hoef (Maaswerken) dat de terugkoppeling van de inhoudelijkheid van bepaalde aspecten ook moeilijker wordt doordat er andere benamingen gegeven worden aan dezelfde dingen. Een voorbeeld hiervan is dat stortplaats

hierdoor toepassing genoemd wordt. Omdat dit veel positiever klinkt dan stortplaats is de maatschappij eerder geneigd om een ontgronding goed te keuren, waardoor de ontgronder dus het draagvlak voor de ontgronding heeft gecreëerd.

Op basis hiervan kan gezegd worden dat de gebruikswaarde (werkt het goed?) in de vorm van doelmatigheid en functionele samenhang van het gebied, de belevingswaarde (voel ik me er prettig, is er herkenbaarheid?) in de vorm van de identiteit van het gebied en de toekomstwaarde (blijft het gebied zijn waarde houden voor toekomstige generaties?) in de vorm van duurzaamheid en aanpasbaarheid van het gebied niet goed uitwerken. De nieuwe spelregels zijn vooral naar de mening van John Lucassen (DLG Limburg) en Jasper van de Hoef (Maaswerken) niet echt effectief voor een verhoging van de ruimtelijke kwaliteit.

Bij de doel-middelboom van de provincie Limburg kan gezegd worden dat er door de nieuwe spelregels bij de HWG Well-Aijen een ontwikkeling is opgetreden dat het ontgrondend bedrijfsleven zelf in (vroegtijdige) samenwerking met alle betrokken partijen gekomen is tot een integraal project. Door deze samenwerking met betrokkenen is er door Kampergeul B.V. draagvlak gecreëerd. Deze ontwikkeling heeft door de nauwe en vroegtijdige samenwerking en het gecreëerde draagvlak geleid tot integrale projecten, waar rekening is gehouden met de verschillende wensen van alle betrokken partijen. Doordat er door de Kampergeul B.V. daadwerkelijk zoveel mogelijk rekening is gehouden met de wensen van de partijen heeft dit geleid tot de realisatie van diverse doelen. Bij de HWG Well-Aijen worden er, behalve de realisatie van het doel van de ontgronder; delfstoffenwinning, ook de doelen hoogwaterbescherming, natuurontwikkeling en recreatie (Maaspark Well) bereikt. Volgens Helma Brunenberg en John Lacroix (provincie Limburg) zal er door het nieuwe ontgrondingenbeleid meer winning van zand en grind plaatsvinden dan zonder dit beleid het geval zou zijn geweest. Naast deze realisatie van het doel van de ontgronder Kampergeul B.V. worden bij de HWG Well-Aijen ook de doelen hoogwaterbescherming, recreatie en natuurontwikkeling bereikt. Deze doelen zouden volgens hen niet gerealiseerd zijn zonder de verplichte multifunctionaliteit en het Maaspark Well.

Aan de hand van de doel-middelbomen kan gezegd worden dat de doel-middelrelaties bij de HWG Well-Aijen in de voorbereiding redelijk terug te vinden zijn en dat de provincie Limburg en Kampergeul B.V. een grote bijdrage hieraan geleverd hebben. Wel kan er volgens Jan Molleman (provincie Limburg) nog niet gezegd worden of het nieuwe ontgrondingenbeleid echt effectief is, omdat het ten eerste, door de lange overgangstermijn, pas over een aantal jaren daadwerkelijk in werking is getreden en ten tweede het project ook nog niet in uitvoering is. Men moet dit beleid dus nog een aantal jaar aankijken alvorens men tot een serieuze evaluatie kan komen.

6.4 Evaluatie gebaseerd op visies andere actoren

Om ook tot een beoordeling van de nieuwe spelregels te komen door de overige actoren die betrokken zijn bij de HWG Well-Aijen is er in dit onderzoek voor gekozen om naast de klassieke beleidsevaluatie ook een evaluatie te doen die gebaseerd is op de visies van deze actoren. In deze paragraaf zal er eerst aandacht besteed worden aan wat nu de evaluatiecriteria van de respondenten zijn om tot een goede beoordeling te komen van de nieuwe spelregels om vervolgens aan de hand van deze criteria per groep het nieuwe ontgrondingenbeleid te beoordelen. Tenslotte wordt er aandacht besteed aan suggesties van deze actoren voor toekomstige ontgrondingsprojecten en eventuele verbeteringen voor het nieuwe beleid. Omdat in deze casestudie gebruik wordt gemaakt van een aantal dezelfde respondenten als in de vorige casestudie HWG Lomm heeft dit in een aantal gevallen geleid tot dezelfde opmerkingen.

6.4.1 Beoordeling door de actoren

Om tot een beoordeling te komen van het nieuwe ontgrondingenbeleid is er aan respondenten bij de HWG Well-Aijen gevraagd naar hun oordelen en beoordelingscriteria die zij belangrijk vinden. Bij de respondenten van het bevoegd gezag gaat het om criteria die zij belangrijk achten naast de al in

paragraaf 6.3 beoordeelde hoofddoelstellingen (verhogen ruimtelijke kwaliteit en creëren maatschappelijk draagvlak). De respondenten worden hier verdeeld in drie groepen, namelijk: het bevoegd gezag (provincie Limburg, gemeente Bergen, Maaswerken en DLG Limburg), het ontgrondend bedrijfsleven (Kampergeul B.V. / Teunesen zand en grint B.V.) en natuur- en milieuorganisaties (Stichting Limburgs Landschap en Stichting Milieufederatie Limburg).

Beoordeling door bevoegd gezag

Hieronder volgen de belangrijkste andere evaluatiecriteria van de respondenten van het bevoegd gezag, naast die van het creëren van maatschappelijk draagvlak en de verhoging van de ruimtelijke kwaliteit voor de beoordeling van het nieuwe ontgrondingenbeleid. Deze criteria zullen ter verduidelijking af en toe worden toegelicht door middel van een stelling.

De belangrijkste andere criteria van het bevoegd gezag zijn:

- Mate van rendabiliteit voor de ontgronder; door de nieuwe spelregels zijn ontgrondingen rendabeler geworden voor de ontgronder.
- Verbetering relaties en vertrouwen tussen de betrokken partijen.
- Mate van schaalvergroting; door het nieuwe beleid is het niet meer mogelijk dat ontgrondingen steeds groter worden.

Mate van rendabiliteit voor de ontgronder

Door de nieuwe spelregels is het naar de mening van Jasper van de Hoef (Maaswerken) veel moeilijker geworden om te ontgronden. Dit komt omdat er onder andere door de toename van het aantal vergunningen en de zorg voor natuurontwikkeling bij een ontgroning veel meer komt kijken. De ontgronder is door deze spelregels nu de initiatiefnemer en heeft tevens veel kosten door bijvoorbeeld de verschillende onderzoeken die hij moet laten doen alvorens hij mag winnen. Een voorbeeld van een onderzoek wat bij HWG Well-Aijen hoog in de kosten loopt is het archeologisch onderzoek. De vraag volgens Jasper van de Hoef (Maaswerken) is dan ook of de ontgroning nog wel rendabel is voor de ontgronder. Wanneer dit niet het geval is gaat hij op de betreffende locatie niet ontgronden en moet er gekeken worden naar een andere locatie.

De nieuwe spelregels hebben er volgens Jasper van de Hoef (Maaswerken) toe geleid dat er een aantal nieuwe vergunningen bij zijn gekomen. Ontgronders moeten door de vele vergunningen een langer traject volgen om een ontgroning voor elkaar te krijgen. Veel partijen, zoals de natuurorganisaties, blokkeren het project vaak in eerste instantie door middel van de vergunningen, maar later in het project gaan ze, door onder andere de verplichtingen die de nieuwe spelregels opleggen (zoals de verplichte eindbestemming) en het voortdurende overleg tussen de ontgronder en de betrokken partijen, toch steeds meer meebewegen.

Belangrijk bij deze veranderingen is volgens Jasper van de Hoef (Maaswerken) dat het steeds meer over de vorm dreigt te gaan, in plaats van over de inhoud. Dit is volgens hem een negatieve verandering, omdat er hierdoor niet meer een bepaalde visie is over wat men nu wil bereiken. Dit komt volgens Raymond Klimsop (gemeente Bergen) door de onduidelijkheid bij een aantal partijen over het nieuwe beleid.

Verbetering relaties en vertrouwen tussen de betrokken partijen

Het nieuwe ontgrondingenbeleid heeft volgens Jasper van de Hoef (Maaswerken) niet echt geleid tot een verbetering van de relatie oftewel het vertrouwen tussen de betrokken partijen. Het blijft volgens hem vooral een gedwongen liefde. Ontgronders winnen nog steeds het liefste zand op de oude manier, zonder rekening te moeten houden met de omgeving. Het vertrouwen tussen hen en de andere partijen zal dus nooit optimaal zijn, want het bieden van maatschappelijke meerwaarde wordt alleen verplicht gesteld door de nieuwe spelregels ongeacht wat de ontgronder wil. Volgens Jan Molleman (provincie Limburg) hebben de nieuwe spelregels wel degelijk geleid tot een verbetering van de relaties tussen de verschillende betrokken partijen. De basis voor een verbetering van deze relaties kan gevonden worden in het vertrouwen wat de verschillende partijen in elkaar hebben. Als men veel vertrouwen in

elkaar heeft, leidt dit ook vaak tot een goede dan wel verbetering van de relatie. Vertrouwen tussen partijen is volgens hem bij een ontgronding dus heel belangrijk, ook omdat iedere partij weer andere belangen heeft bij een ontgronding. Door de nieuwe spelregels raken de verschillende partijen steeds meer betrokken bij elkaars belangen, dit komt omdat er nu meer samenwerking en communicatie tussen deze partijen plaats moet vinden. Samenwerking is overigens door het nieuwe beleid door de vele verschillende belangen wel een grote uitdaging geworden.

De gevolgen van dit nieuwe ontgrondingenbeleid voor de verhoudingen tussen de partijen zijn volgens Jasper van de Hoef (Maaswerken) vooral dat er steeds meer partijen zijn die ook mee willen profiteren van een ontgronding. De provincie geeft bij ontgrondingen aan dat het maatschappelijke meerwaarde wil en daardoor wil de gemeente ook meeprofiteren. De gemeente heeft, doordat de provincie ook meeprofiteert van de ontgronding, aanknopingspunten om iets af te dwingen bij de ontgronders. Een gevolg hiervan is dat hierdoor ook de ontgronders mee willen profiteren en daardoor bijvoorbeeld meer willen winnen dan oorspronkelijk was afgesproken. Dit kan vervolgens leiden tot grotere winningen, maar daar wordt later in deze subparagraaf op terug gekomen.

Door de nieuwe spelregels worden er volgens Jasper van de Hoef (Maaswerken) ook steeds hardere afspraken gemaakt om conflicten te voorkomen. Omdat het hierdoor steeds zakelijker wordt, wordt er nu ook anders omgegaan met conflicten en dan vooral qua redelijkheid en billijkheid. Ontgronders zullen door dit nieuwe beleid echter wel gehaaid worden om afspraken te maken. Dit komt vooral ook door de veelheid aan vergunningen die door deze nieuwe spelregels mogelijk zijn.

Volgens Raymond Klimsop (gemeente Bergen) wordt nu vooral geprobeerd om de conflicten die op zouden kunnen treden pratend op te lossen naar de betrokken partijen en de bevolking toe. Vroeger wees de ontgronder vaak naar de vergunning wanneer de burger ging klagen, maar nu wordt er door de ontgronder gekeken naar een soort van compensatie voor mogelijke overlast. Dit komt ook omdat burgers nu veel mondiger zijn geworden en dus ook eerder bezwaar zullen indienen tegen een ontgronding, terwijl ze vaak nog niet eens weten wat voor effecten de ontgronding kan hebben. Om dit tegen te gaan wordt er dus door de ontgronder gezocht naar een soort van compensatie voor de burgers. Dit zijn voor hem verwaarloosbare investeringen, maar hebben wel het effect dat de burger niet meer klaagt. Hierdoor wordt ook de reputatie van de ontgronder verbeterd. Iedereen profiteert hier dus van. Een ontgronding moet volgens Raymond Klimsop (gemeente Bergen) gebaseerd zijn op een vertrouwensrelatie tussen de verschillende betrokken partijen, vooral ook omdat de maatschappij door de nieuwe spelregels veel meer betrokken is geraakt bij een ontgronding.

De verhouding tussen de verschillende partijen is volgens hem door het nieuwe beleid ook anders geworden. Er is nu sprake van een bottom-up benadering. De ontgronder is door de nieuwe spelregels initiatiefnemer geworden, terwijl in het vroegere taakbeleid de overheid bepaalde waar er ontgrond werd. De regierol van de provincie Limburg is volgens hem hierin heel erg cruciaal, want de provincie ziet het in een groter geheel (birdview) en daardoor ziet zij de lokale samenhang van de gemeenten niet altijd.

Mate van schaalvergroting

Volgens Helma Brunenberg en John Lacroix (provincie Limburg) hebben de nieuwe spelregels tot effect dat de situatie dat een ontgrondingsgebied steeds groter wordt niet meer voorkomt. Een ontgrondingsproject wordt volgens hen maar één keer aangevraagd, vergund (of geweigerd) na afweging van de belangen, uitgevoerd en opgeleverd. Jasper van de Hoef (Maaswerken) is het hier echter niet mee eens, want volgens hem worden er ongeacht dit nieuwe ontgrondingsbeleid nog steeds diepe, grote plassen gewonnen.

Waar het probleem van schaalvergroting bij ontgrondingen zit is naar de mening van John Lucassen (DLG Limburg) niet precies duidelijk, maar duidelijk is echter wel dat er veel ruimte voor de ontgronder zit tussen het vooroverleg, waar alles wel goed wordt afgesproken, de vergunningverlening bij de provincie en de uitvoering van het plan. Het probleem moet dus ergens zitten in het vergunningentraject.

Het zoveel mogelijk winnen van delfstoffen is ondanks de nieuwe spelregels volgens vele respondenten nog steeds voor veel partijen een belangrijk doel en dan vooral voor de ontgronder zelf.

Beoordeling door ontgrondend bedrijfsleven

De belangrijkste evaluatiecriteria van het ontgrondend bedrijfsleven zijn:

- Creëren van draagvlak; door het nieuwe ontgrondingenbeleid moet de ontgronder tegemoet komen aan wensen van de betrokkenen om zo draagvlak voor de ontgroning te creëren.
- Bottom-up benadering bij het ontgrondingsproces; door de nieuwe spelregels ligt het initiatief bij de ontgronder en niet meer bij de (provinciale) overheid.
- Ontgroning als gebiedsontwikkeling; door het nieuwe beleid moet de ontgronder rekening houden met de omgeving van het te ontgronden gebied.
- Mate van stroperigheid van het ontgrondingsproces; door het nieuwe ontgrondingenbeleid moet er rekening gehouden worden met alle betrokken partijen en hun verschillende belangen waardoor het proces een erg lange looptijd krijgt.

Creëren van draagvlak

Het nieuwe ontgrondingenbeleid heeft volgens Jaap Deutekom (Kampergeul B.V.) geleid tot betere uitkomsten, op het gebied van multifunctionaliteit en kwaliteit. Er worden nu multifunctionele projecten ontwikkelt die de ruimtelijke kwaliteit van het gebied dienen te verhogen.

Ook is het draagvlak voor ontgrondingen volgens het ontgrondend bedrijfsleven door de nieuwe spelregels zeer belangrijk geworden. Om in een vroegtijdig stadium al rekening te houden met de betrokkenen kunnen vergunningen sneller verleend worden. Wel moet er nu rekening gehouden worden met meerdere partijen. Bij de ontgronders mag het daarentegen niet alleen meer gaan om winstmaximalisatie (eigen belang), maar men moet ook voldoen aan de wensen van de omwonenden en de overige betrokken partijen. De maatschappelijke functie van de ontgronder verandert hierdoor, want de ontgronder graaft niet alleen een gat meer, maar zorgt ook voor de inrichting erna.

Dit alles leidt volgens Jaap Deutekom (Kampergeul B.V.) ook tot een betere relatie tussen de verschillende betrokken partijen en tot meer vertrouwen en samenwerking.

Ook zijn volgens hem de relaties tussen de betrokken partijen veel opener geworden en wordt inhoudelijk meer naar kwaliteit in plaats van kwantiteit gezocht. Dit kan gezien worden in de toename van publiek-private samenwerking (PPS) waar men betrokkenen laat doen waar ze goed in zijn wat vervolgens leidt tot betere resultaten.

Bottom-up benadering bij het ontgrondingsproces

Door de nieuwe spelregels zijn de verhoudingen tussen de betrokken partijen volgens het ontgrondend bedrijfsleven ook anders geworden. Er is door deze spelregels sprake van een bottom-up benadering. Het initiatief ligt nu bij de ontgronder zelf door zelf met ontgrondingen te komen, dit in tegenstelling tot het vroegere taakbeleid waar de overheid bepaalde waar er ontgrond werd. Tegenwoordig is de provincie nog wel vaak tweeledig (taakstelling en faciliteren), zij laat het wel aan de markt over maar wil zelf ook nog de touwtjes in handen hebben.

Er is volgens Jaap Deutekom (Teunesen zand en grint B.V.) wel een kanttekening die geplaatst moet worden bij de gevolgen van deze bottom-up benadering en waar rekening mee gehouden dient te worden. Een Zandmaasverdieping heeft vaak geen effect in het betreffende gebied maar echter wel benedenstrooms. Een gevolg hiervan is dat de provincie, door haar „birdview’ over het gehele gebied, dit probleem wel ziet, terwijl de gemeente het niet ziet. Maar de provincie heeft door het afschaffen van het taakbeleid en de hedendaagse bottom-up benadering hier weinig gezag meer over, wat er toe leidt dat de provincie het probleem wel voorlegt bij de betreffende gemeente maar deze het probleem vervolgens weer neerlegt bij een andere gemeente.

Ontgroning als gebiedsontwikkeling

Verder is een ontgronder door de nieuwe spelregels meer een gebiedsontwikkelaar geworden in plaats van alleen een ontgronder/uitvoerder. Ook heeft hij een breder werkterrein gekregen, waardoor hij niet alleen grootschalige maar ook kleinschalige projecten heeft. Het te ontgronden gebied wordt nu niet meer alleen als een ontgroning gezien, maar (door de multifunctionaliteit) als een

gebiedsontwikkeling. Er moet door de ontgronder ook rekening gehouden worden met de omgeving en de ontgroning moet daar inpassen.

Mate van stroperigheid van het ontgrondingsproces

Een nadeel van het nieuwe ontgrondingenbeleid is dat het volgens Jaap Deutekom (Kampergeul B.V.) een stroperig proces is geworden. Dit komt onder andere doordat men in een vroegtijdig stadium te maken krijgt met meerdere partijen met verschillende belangen en meer vergunningen die verkregen moeten worden waardoor dit stadium ook een langere looptijd krijgt. Vroeger kon dit door de strakke regie van de overheid wel sneller verlopen, maar omdat de marktpartijen dit door de nieuwe spelregels nu zelf moeten regelen gaat het door onder andere slechte samenwerking een stuk langzamer. Door de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening is er echter wel de mogelijkheid om meerdere vergunningen tegelijkertijd in te dienen (mandjespolitiek), wat er dus toe kan leiden dat de looptijd in dit stadium van het proces teruggedrongen kan worden.

Beoordeling door natuur- en milieuorganisaties

De belangrijkste evaluatiecriteria van de natuur- en milieuorganisaties zijn:

- Tegengaan van „omputten”; het nieuwe ontgrondingenbeleid heeft geleid tot omputten.
- Harde randvoorwaarden aan ontgrondingen stellen.
- Creëren van echte meerwaarde voor natuur en milieu; door het nieuwe beleid is er bij ontgrondingsprojecten echte meerwaarde voor natuur en landschap gecreëerd.
- Overheid moet zich meer bewust zijn van haar positie; het nieuwe ontgrondingenbeleid heeft er toe geleid dat er diverse doelstellingen door marktpartijen gehaald kunnen worden.

Tegengaan van „omputten”

Het graven van diepe zand- en grindplassen is volgens Ger Frenken (Limburgs Landschap) een onomkeerbare activiteit en niet verenigbaar met een goed natuurontwikkelingsverhaal. Diepe plassen zijn volgens hem vreemde elementen in een natuurlijk rivierensysteem en leveren ook niet de karakteristieke natuurwaarden van bijvoorbeeld ondiepe nevengeulen en de natuurlijke overstromingsvlakte op. Het leidt daarnaast tot verlies van kostbare grond als schaars economisch goed. Er zijn echter nog steeds plannen en projecten in uitvoering/planning waarbij diepe zandwinning de drijvende kracht is en waarbij natuur vooral als aankleding in plaats van een gelijkwaardige partner wordt ingezet. Net als de HWG Lomm is de recreatieplas in het kader van Maaspark Well hiervan een voorbeeld.

Een nieuwe vorm van diepe zand- en grindwinning doet momenteel zijn intrede in de vorm van „omputten”. Hier is ook sprake van bij Maaspark Well. Hierbij worden diepe geulen of dekgrondbergingen gegraven, die vervolgens worden opgevuld met overtollige dekgrond, zavelige klei of leem. Dit lijkt een creatieve manier om ondiepe geulen te combineren met grotere delfstofopbrengsten, maar wat overblijft is een nevengeul of hoogwatergeul die weinig lijkt op de uitgangssituatie van natuurlijke nevengeulen. Terughoudendheid met omputten is dus belangrijk. Maaspark Well wordt vooral vanuit financiële argumenten omgezet in een omputgeul. Hiermee wordt in feite afgestapt van een volwaardig partnerschap tussen natuur, delfstofwinning en hoogwaterbestrijding en van de oorspronkelijke filosofie waarmee de natuurontwikkelingsplannen ontwikkeld zijn.

Het is onmiskenbaar dat het omputten veel meer opbrengsten genereert en daarmee HWG Well-Aijen ook beter uitvoerbaar maakt. Om die reden is er bewust voor gekozen om deze hoogwatergeul via omputten uit te voeren, maar er diende echter wel een goed verhaal over de eindafwerking opgesteld te worden. De ervaring leert volgens Ger Frenken (Limburgs Landschap) ook dat het nodig is om richtlijnen op te stellen voor de afwerking van omputwiningen. Zonder deze inhoudelijke richtlijnen blijken plannen steeds weer afhankelijk van de toevallige inbreng en kennis van betrokken individuen, waarbij een ecologisch goede inrichting vaak in het totale projectproces ondersneeuwt. Het gevolg is dat de afwerking van ontgrondingslocaties bijna volledig overgelaten wordt aan de ontgronder en dat

er weinig tot niets over is opgenomen in programma's van eisen. Door onvoldoende inhoudelijke begeleiding van projecten maken ecologisch slechte inrichtingsplannen vaak nog net zoveel kans als goede inrichtingsplannen, ondanks de vergunningentrajecten; en dat terwijl de eindafwerking het belangrijkste aspect is voor het ecologisch eindresultaat van inrichtingsprojecten. Dit dreigt volgens Ger Frenken (Limburgs Landschap) en Hans Heijnen (Milieufederatie Limburg) ook bij de HWG Well-Aijen te gebeuren.

Ger Frenken (Limburgs Landschap) is geen voorstander van omputten, want hierdoor gaan volgens hem de zo herkenbare Maasterrassen van Noord- en Midden-Limburg snel verloren. Maar met de beperkte middelen die de (nationale en provinciale) overheid op dit moment hebben door de economische crisis is dit omputten op korte termijn wel stukken voordeliger. Maar volgens hem moet er op lange termijn gedacht worden en dan vooral ook omdat ontgroningen een lange looptijd hebben en, zoals al gezegd is, vaak erg nadelig zijn voor de natuurontwikkeling.

Harde randvoorwaarden aan ontgroningen stellen

Maaspark Well is mogelijk gemaakt door het nieuwe ontgroningenbeleid, maar daar zijn de gemeente Bergen en Kampergeul B.V., door de zelfrealisatie, volgens Ger Frenken (Limburgs Landschap) overigens wel in doorgeschooten. De kosten voor archeologisch onderzoek zijn door Maaspark Well explosief gestegen en daarom is er gekozen om nog meer af te gaan graven. Stichting Limburgs Landschap was hier echter niet echt blij mee, maar door veel overleg te plegen met alle betrokken partijen zijn zij toch overstag gegaan maar dan wel met persoonlijke kanttekening van Ger Frenken dat er in het park voldoende zorg wordt besteed aan het waterrijk en dat er voldoende natuurontwikkeling gecreëerd wordt aan de oevers.

Doordat de nationale, maar ook de provinciale overheid volgens Ger Frenken (Limburgs Landschap) en Hans Heijnen (Milieufederatie Limburg) geen echt harde randvoorwaarden hebben gesteld aan de grootte van de ontgroning en de hoeveelheid te winnen zand en grind is er sprake van rekbare en flexibele grenzen. Een gevolg hiervan is dat er hierdoor schaalvergroting op kan treden en vaak ook daadwerkelijk optreedt omdat de ontgronder, wanneer de mogelijkheid zich voordoet, toch zoveel mogelijk zand en grind wil winnen.

Creëren van echte meerwaarde voor natuur en milieu

Door het nieuwe ontgroningenbeleid kan er geen vergunning verleend worden indien er bij een ontgroning geen maatschappelijke draagvlak gecreëerd wordt en wanneer de ruimtelijke kwaliteit van het gebied niet verhoogd wordt door deze ontgroning. De verantwoording dat dit goed gebeurt ligt volgens Ger Frenken (Limburgs Landschap) bij de vergunningverlener. Het gevaar dat hier bij op de loer ligt is dat een goed verhaal vanuit de ontgronder bijna altijd genoeg is om een vergunning te verkrijgen. Er kan dus gezegd worden dat: "de core business niet het winnen van zand is, maar het verkrijgen van een ontgrondingsvergunning naar tijd en ruimte."

De nieuwe spelregels zijn volgens Ger Frenken (Milieufederatie Limburg) en Hans Heijnen (Milieufederatie) dus niet effectief, omdat er geen echte meerwaarde gecreëerd wordt voor natuur en milieu. De herinrichting van het ontgronde gebied dient volgens hen vooral ten behoeve van de natuur gedaan te worden, maar wat blijkt is dat andere belangen zoals recreatie en delfstoffenwinning met de komst van Maaspark Well belangrijker geacht worden. Hier kan dus de vraag gesteld worden wat nu eigenlijk meerwaarde is.

Ook zijn ruimtelijke kwaliteit en maatschappelijk draagvlak volgens Hans Heijnen (Milieufederatie Limburg) veelal containerbegrippen die heel ruim kunnen en ook daadwerkelijk worden gezien. Gemeenten stemmen veelal met ontgroningen in omdat de ontgronders met financiële argumenten komen, die voor hen ook voordelig uitwerken zoals Maaspark Well.

Een andere belangrijke ontwikkeling die Hans Heijnen (Milieufederatie Limburg) benoemt is dat door de economische crisis de waterveiligheidsdoelstellingen in Limburg niet behaald worden. Dit komt omdat deze doelstellingen door het nieuwe ontgrondingenbeleid gerealiseerd dienen te worden door de winning van delfstoffen, maar door de huidige crisis is er op dit moment minder behoefte aan zand en grind en worden deze delfstoffen ook minder gewonnen. Volgens Hans Heijnen is dit een negatieve ontwikkeling omdat deze veiligheidsdoelstellingen niet gerealiseerd moeten worden door delfstofwinning, maar door middel van (onder andere financiële) ondersteuning vanuit de nationale en provinciale overheid. De overheid moet zich goed bewust zijn van haar positie en haar rol om de veiligheid van de samenleving te borgen.

6.4.2 Suggesties actoren voor de toekomst

In deze casus is er ook gevraagd naar suggesties die de verschillende actoren hebben voor toekomstige ontgrondingsprojecten en voor het nieuwe ontgrondingenbeleid zelf om de effectiviteit verder te vergroten. Dit heeft geleid tot een aantal dezelfde aanbevelingen als bij de casestudie HWG Lomm. Een tweetal andere aanbevelingen die hieruit nog meer zijn voortgekomen zijn:

- Het nieuwe ontgrondingbeleid moet veel transparanter en zo ook de beweegredenen van de betrokken partijen. De deals tussen verschillende partijen moeten veel helderder zijn voor iedereen. Er moet dus meer openheid gecreëerd worden in het proces. Ook het politieke spel bij ontgrondingen moet verder naar de achtergrond geschoven worden, er dient alleen gewonnen te worden waarneer het echt maatschappelijke meerwaarde met zich meebrengt.
- Plannen dienen nog meer integraal bekeken te worden en minder sectoraal dan nu nog steeds het geval is. Hierdoor moet er nog meer gecommuniceerd en samengewerkt worden tussen de partijen wat leidt tot meer draagvlak, duidelijkheid en snellere uitkomsten. Een probleem moet niet bij één partij neergelegd worden maar er dient met z'n allen naar een oplossing gezocht te worden.

6.5 Conclusie

Door gebruik te maken van de klassieke beleidsevaluatie is met behulp van een documentanalyse en interviews met het bevoegd gezag (provincie Limburg, gemeente Bergen, Maaswerken en DLG Limburg) nagegaan of de hoofddoelen van het nieuwe ontgrondingenbeleid, het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit en het creëren van maatschappelijk draagvlak, bereikt zijn en of de nieuwe spelregels op basis van deze doeleinden effectief zijn.

Omdat de HWG Well-Aijen nog in voorbereiding is kan er door alleen gebruik te maken van documentanalyse nog niet veel gezegd worden over de doelbereiking. Wel kan er op basis van de beleidsnota Ontgrondingen van de provincie Limburg (2009) gesteld worden dat de hoofddoelstelling ruimtelijke kwaliteit nooit echt bereikt kan worden, omdat de provincie Limburg in deze nota het onderscheid tussen functioneel en multifunctioneel niet maakt. Aangezien multifunctionaliteit een middel en vereiste is om de ruimtelijke kwaliteit bij ontgrondingen te verhogen en omdat deze multifunctionaliteit in deze beleidsnota dus niet gespecificeerd wordt is het moeilijk om na te gaan of hierdoor de ruimtelijke kwaliteit verhoogd wordt. Functioneel en multifunctioneel wordt in deze nota gezien als hetzelfde, maar omdat het nieuwe ontgrondingenbeleid dit als een vereiste ziet voor een kwalitatief goed en maatschappelijk verantwoord project is het vrijwel onmogelijk om op basis hiervan na te gaan of het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit bereikt is.

Door ook gebruik te maken van interviews met het bevoegd gezag kan er meer duidelijkheid verschaft worden over de doelbereiking. De hoofddoelstellingen van het nieuwe ontgrondingenbeleid zijn volgens deze respondenten bij de HWG Well-Aijen bereikt. Door de nieuwe spelregels moet er bij de HWG Well-Aijen door Kampergeul B.V. strak aangetoond worden wat de meerwaarde is van de geul, hierdoor moet de eindbestemming van het te ontgronden gebied van tevoren al duidelijk zijn. Dit heeft onder andere geleid tot een betere afwerking van de herinrichting van het ontgronde gebied, wat

vervolgens heeft geleid tot een verhoging van de ruimtelijke kwaliteit. Ook wordt door het nieuwe ontgrondingenbeleid de maatschappij meer betrokken bij de ontgroning om zo draagvlak te creëren. Met behulp van de doel-middelbomen op nationaal en provinciaal niveau (Limburg) is vervolgens getoetst of de belangrijkste doel-middelrelaties (voor dit onderzoek) ook bij de HWG Well-Aijen terug te vinden zijn om op basis hiervan tot een oordeel te komen over de effectiviteit van het nieuwe ontgrondingenbeleid. Op basis van interviews met het bevoegd gezag kan gesteld worden dat deze relaties van de doel-middelbomen op nationaal en provinciaal niveau redelijk terug te vinden zijn bij de HWG Well-Aijen en dat de provincie Limburg en de ontgronder Kampergeul B.V. een grote bijdrage hieraan geleverd hebben.

Een aantal belangrijke punten die op basis van deze interviews naar voren zijn gekomen zijn dat ontgrondingen er door de nieuwe spelregels enerzijds op vooruit zijn gegaan, omdat het nu veel meer gebiedsgericht en meer maatschappelijk wordt gedaan waardoor er meerwaarde gecreëerd wordt en er draagvlak ontstaat. Anderzijds was deze verantwoordelijkheid er al, alleen lag deze toen bij de overheid. Door de nieuwe spelregels is het echter wel veel breder, de ontgronder is nu daadwerkelijk bewust maatschappelijk bezig terwijl dit vroeger niet altijd het geval was.

Een minpunt is echter wel dat het natuuraspect bij de HWG Well-Aijen volledig uit het oog verloren is. Kampergeul B.V. en de gemeente Bergen proberen dit te compenseren met Maaspark Well en dit zo te verkopen. Een ander effect wat optreedt door de nieuwe spelregels is dat de terugkoppeling van de inhoudelijkheid van bepaalde aspecten moeilijker wordt, doordat er andere benamingen gegeven worden aan dezelfde dingen.

Er kan dus gesteld worden dat het nieuwe ontgrondingenbeleid effectief is op basis van het hoofddoel „het creëren van maatschappelijk draagvlak”, terwijl dit beleid minder effectief is op basis van het andere doel „het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit” omwille de uit het oog verloren natuurontwikkeling.

Tenslotte is er in dit hoofdstuk, om tot een beoordeling van de nieuwe spelregels te komen van andere respondenten die betrokken zijn bij de HWG Well-Aijen, als aanvulling nog een evaluatie gedaan die gebaseerd is op de visies van deze actoren. Er is hierbij aandacht besteed aan wat nu voor hen evaluatiecriteria zijn om tot een goede beoordeling te komen van de nieuwe spelregels, om vervolgens aan de hand van deze criteria te bekijken hoe zij het nieuwe ontgrondingenbeleid beoordelen.

Er kan gesteld worden dat de natuur- en milieuorganisaties bij hun criteria veel waarde hechten aan het creëren van echte meerwaarde voor natuur en milieu, terwijl het bevoegd gezag en het ontgrondend bedrijfsleven onder andere de mate van de rendabiliteit en de stroperigheid belangrijker achten. Ook komen er bij de partijen criteria naar voren die bij andere partijen niet zo belangrijk worden geacht, zoals bij het bevoegd gezag de verbetering van de relaties en het vertrouwen tussen de betrokkenen en bij de ontgronder de bottom-up benadering bij het proces en het creëren van draagvlak. Bij de natuur- en milieuorganisaties betreft dit meerdere criteria zoals het stellen van harde randvoorwaarden aan ontgrondingen, dat de overheid zich meer bewust moet zijn van haar positie en het tegengaan van „omputten”.

Ook uit de oordelen van de groepen komen een aantal belangrijke overeenkomsten en verschillen voort.

Een overeenkomst tussen de groepen is dat zij, met een aantal uitzonderingen, vinden dat de nieuwe spelregels niet hebben geleid tot het tegengaan van schaalvergroting. Volgens hen moeten er hardere voorwaarden aan gesteld worden om dit tegen te gaan. Zie ook casestudie HWG Lomm.

Ook vinden ze alledrie dat de nieuwe spelregels hebben geleid tot een verbetering van de relaties tussen de betrokken partijen, al maken de natuur- en milieuorganisaties en de ontgronder wel een kanttekening dat dit vaak niet geldt tussen de natuur-/milieuorganisaties en dat het nog steeds een gedwongen liefde blijft.

Naar de mening van de natuur- en milieuorganisaties is het nieuwe ontgrondingenbeleid niet effectief wanneer er gekeken wordt naar natuurontwikkeling. Volgens hen is er geen sprake van het creëren van „echte” meerwaarde voor natuur en milieu, maar meer van een „verkapt” meerwaarde (natuurbouw). Het bevoegd gezag en het ontgrondend bedrijfsleven verschillen hierin van mening want zij vinden echter wel dat het nieuwe beleid heeft geleid tot het creëren van meerwaarde en verhoging van de ruimtelijke kwaliteit door de gebiedsgerichte aanpak van de ontgroning, maar natuurontwikkeling

wordt door hen vaak buiten beschouwing laten. Wel plaatsen Maaswerken en DLG Limburg kanttekeningen bij het natuuraspect van de HWG Well-Aijen en Maaspark Well.

De partijen hebben ook moeite met de ontwikkeling dat door het nieuwe beleid het initiatief bij het ontgrondend bedrijfsleven is komen te liggen. Zo vindt het bevoegd gezag het moeilijk om de touwtjes uit handen te geven en alleen te faciliteren en achten de ontgronders het zo goed als onmogelijk om door de hoge kosten voor hen die de ontgroning met zich meebrengt te komen met multifunctionele projecten. De natuur- en milieuorganisaties vinden dat dit ook een negatieve ontwikkeling is, omdat de markt niet in alle behoefte (zoals bijvoorbeeld waterveiligheid) kan voorzien en zij vinden daarom ook dat de nationale en provinciale overheid hierin advies en (financiële) ondersteuning moet geven aan de markt. Zie ook casestudie HWG Lomm.

7. Casestudie: Kraaijbergse Plassen

7.1 Inleiding

De derde casus in dit onderzoek is de ontgronding van de Kraaijbergse Plassen.

In deze paragraaf zal worden beschreven hoe in de loop der jaren delfstofwinning heeft plaatsgevonden in de Kraaijbergse Plassen en hoe deze plassen eruit zien (figuur 15). In paragraaf 7.2 zal er een reconstructie gegeven worden van het besluitvormingsproces van de Kraaijbergse Plassen met behulp van het rondendmodel. Paragraaf 7.3 zal aandacht besteden aan de klassieke beleidsevaluatie waar allereerst door documentanalyse en interviews met het bevoegd gezag wordt nagegaan of de „hoofddoelstellingen” van het nieuwe ontgrondingenbeleid, het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit en het creëren van maatschappelijk draagvlak, daadwerkelijk bereikt zijn. Vervolgens zal met behulp van de doel-middelbomen op nationaal niveau en van de provincie Noord-Brabant (paragraaf 4.4, figuren 8 en 10) worden getoetst of de doel-middelrelaties ook in de praktijk terug te vinden zijn om op basis hiervan tot een oordeel te komen over de effectiviteit van het nieuwe ontgrondingenbeleid op basis van de hoofddoeleinden. Vervolgens zal in paragraaf 7.4 als aanvulling op de klassieke evaluatie een evaluatie worden gedaan die gebaseerd is op de visies van de andere actoren. Hier wordt allereerst ingegaan op de evaluatiecriteria van de respondenten die volgens hen van toepassing zijn om tot een goede beoordeling te komen van de nieuwe spelregels om daarna aan de hand van deze criteria en oordelen per groep de effecten van het nieuwe ontgrondingenbeleid te beoordelen. Ook zullen er door de respondenten suggesties gedaan worden voor verbeteringen voor de toekomst betreffende het nieuwe ontgrondingenbeleid. Tenslotte zal er in paragraaf 7.5 een conclusie gegeven worden over dit hoofdstuk.

7.1.1 Delfstoffenwinning

De Kraaijbergse Plassen zijn ontstaan door de grootschalige winning van zand en grind even ten noordwesten van Cuijk. Vanaf 1968 wordt er zand, grind en klei gewonnen. Dit heeft geresulteerd in negen plassen met een wateroppervlak van circa vierhonderd hectare. De plassen zijn genummerd van 1 tot 9 (zie figuur 15), in volgorde van ontstaan. Op dit moment wordt er nog gewerkt aan de zuidelijke helft van plas 7 en in plas 8 en 9.

Het onderzoeksgebied bestaat uit de gronden van het Brabants Landschap rond plas 5 en aan de zuidwestzijde van plas 4. Deze gronden zijn rond 1990 opgeleverd en hebben zich sinds die tijd kunnen ontwikkelen. In 1994 zijn plas 4 en 5 van elkaar gescheiden door de aanleg van een dam. Plas 5 staat sindsdien niet meer in direct contact met de andere plassen en dus ook niet meer met de Maas. Deze plas is als natuurplas aangewezen en in beheer gegeven bij Brabants Landschap. Ook de zuidelijke en westelijke oevers van plas 4 hebben een natuurfunctie, hoewel op de plas zelf waterrecreatie is toegestaan. De oevers van plas 4 zijn in het verleden afgewerkt met een dik pakket fijn zand en klei. Dit is gedaan om door verdichting van de bodem een opstuwend effect op de grondwaterstand te realiseren. Uit peilbuismetingen blijkt dat waterstanden ten zuiden van plas 4 inderdaad gestegen zijn (Provincie Noord-Brabant, 2009).

Juist ten noorden van plas 5 bevinden zich twee poelen: een verlande poel buiten het onderzoeksgebied, het Ganzenorgel, en een visvijver die binnen het onderzoeksgebied ligt. Ten zuiden van plas 4 ligt het Geesterbos. Dit is een vrij oud eikenbos op een zandrug, met karakteristieke ondergroei van voorjaarsgewassen (Peters et al., 2007).

Figuur 15 Overzicht Kraaijenbergse Plassen



Bron: Gemeente Cuijk (2008)

7.1.2 Eindresultaat Kraaijenbergse Plassen

Het project van de Kraaijenbergse Plassen zit op dit moment in de afrondende fase. In de afwerkingsfase hebben de volgende activiteiten plaatsgevonden (Peters et al., 2007, p. 6):

- Er is 3,5 miljoen m³ zand in de zuidoosthoek van plas 5 opgespoten, waardoor ondieptes en zandplaten zijn ontstaan. Ook delen rond de landtong zijn verondiept waarbij een steilwand is aangelegd.
- De zuidoever van plas 4 is afgewerkt als ondiepe moeraszone, waarbij veel fijn zand en klei is gebruikt om de bodem te verdichten.
- In het terrein zijn verscheidene hagen en boomgaarden aangeplant, mede als compensatie van biotoopverlies van de das, maar ook als beplanting langs de plassen.
- Er is in 1994 een dam aangelegd tussen plas 4 en 5, zodat de waterstand in plas 5 alleen nog via het grondwater met de Maas mee fluctueert; deze dam is beplant met stekelstruiken.
- Het gebied is geheel omrasterd zodat begrazing kan plaatsvinden. In de loop van 2007 zijn verschillende nieuwe tussenrasters in de weilanden ten zuiden van het Geesterbos geplaatst.
- Door Brabants Landschap zijn in het najaar van 2005 twee poelen in het gebied aangelegd, één op de landtong en één in het weiland zuidelijk van het Geesterbos. Rond de laatste werd in 2007 een raster geplaatst. De vrijgekomen grond van deze en zes andere poelen in de omgeving, is gebruikt om plasdraszones ten oosten van de kijkhut bij plas 5 aan te leggen.

7.2 Reconstructie besluitvormingsproces

In deze paragraaf zal er een reconstructie gegeven worden van het besluitvormingsproces van de Kraaijbergse Plassen. Door cruciale besluiten in het besluitvormingsproces door middel van documentanalyse en interviews met betrokken partijen te traceren worden er verschillende rondes onderscheiden.

Omdat er in 1968 al begonnen is met ontgronden in de Kraaijbergse Plassen en dit een te groot tijdsbestek is voor dit onderzoek, zullen hier alleen de laatste plassen (plassen 7, 8 en 9) vanaf de jaren '90 in ogenschouw worden genomen. Dit omdat deze plassen in de periode van de invoering van het nieuwe ontgrondingsbeleid (2003/2004) nog in uitvoering waren. De tijdlijn (figuur 16) ziet er als volgt uit:

Figuur 16 Besluitvormingsproces Kraaijbergse Plassen

Uitbreiding plassen (7, 8 en 9)	Goedkeuring betrokkenen ontgroning	Afronden inrichtingsplan en onderzoeken	Goedkeuring vergunnings- aanvraag	Verlenen ontgrondings- vergunning	Eindresultaat ontgroning
Ronde 1	Ronde 2	Ronde 3	Ronde 4	Ronde 5	Ronde 6

7.2.1 Ronde 1: (vroegtijdig) overleg met de betrokken partijen (1990-1997)

De provincie Noord-Brabant besloot in 1990, met instemming van de voormalige gemeente Beers, inmiddels gemeente Cuijk, de plassen in een andere richting uit te breiden. Leidend daarbij was een uitgangspunt in het ontgrondingsbeleid en het ruimtelijk ordeningsbeleid in het algemeen: “zandwinning moest zich zoveel mogelijk concentreren op een of enkele grote locaties”. Daarmee kon „versnippering” van de ruimte worden tegengegaan. Bovendien werden grote natuur-, recreatie- of woongebieden, veelal de „eindfuncties” van winningen, zinvoller geacht dan her en der door de provincie verspreide, kleinere gebieden.

Met de goedkeuring van de Provincie kon in 1990, tegelijk met het afronden van Plas 5, begonnen worden aan zandwinning in Plas 7. Die werd uiteindelijk zo’n 175 hectare groot, veruit de grootste in het gebied.

In 1997 werd besloten het plassengebied met nog eens ruim 110 hectare uit te breiden. Het betrof de winplaatsen „Uitbreiding Beers-oost” en „Heeswijkse Kampen”, ofwel: Plas 8 en 9. Dit besluit werd mede ingegeven door het initiatief van de ontgronder Smals B.V.. Die had in overleg met de gemeente een project ontwikkeld, dat naast de winning voorzag in recreatie en wonen aan het water (provincie Noord-Brabant, 2009).

Omdat de Kraaijbergse Plassen een zeer langdurig project was, was het volgens Hans van Eijck (provincie Noord-Brabant, 2010) van belang dat Smals al in een zeer vroegtijdig stadium overleg pleegde met de betrokken partijen om zo na te gaan wat hun wensen en belangen waren in het betreffende gebied.

Hierdoor werd er door Smals al van begin af aan gecommuniceerd met de omwonenden en andere belangengroepen zoals milieu- en natuurorganisaties, dus voor het plan er überhaupt al was. Bij de startnotitie MER werd er bijvoorbeeld door Smals voor de burgers al een informatieavond gehouden met als doel om hen te stimuleren voor een ontgroning in dit gebied. Hieruit volgde een klankbordgroep (informeel) om draagvlak te creëren, wat heeft geleid tot een voorkeursalternatief en een plan (Smals en de Nijs, 2010).

7.2.2 Ronde 2: het inrichtingsplan en andere onderzoeken m.b.t. de ontgronding (1990-1992 en 1997-1999)

Voordat de ontgronding in de Kraaijbergse Plassen gestart kon worden was een ontgrondingsvergunning nodig, maar daarvoor diende eerst uitgebreid onderzoek te worden uitgevoerd.

Vanaf de jaren '90 werden in de ontgrondingsvergunningen een groot aantal maatregelen voorgeschreven, die gericht waren op herinrichting van het gebied in overeenstemming met de beoogde nieuwe functies. Daarnaast waren ook maatregelen verplicht ter compensatie van natuur- en landschapswaarden die verloren of aangetast werden. Deze maatregelen kwamen op naam van Smals te staan (provincie Noord-Brabant, 2009).

Het onderzoeksprogramma voor Kraaijbergse Plassen is bepaald door een aantal taakgroepen (specialisten vanuit gemeente, provincie, waterschap en externe adviseurs) en is vervolgens vastgelegd in de Startnotitie. Zowel over de inhoud van de onderzoeken als de resultaten ervan heeft uitvoerig overleg plaatsgevonden met betrokken overheden en met de Klankbordgroep. Ook direct belanghebbenden uit de omgeving werden, zoals al te lezen was in de vorige ronde, actief bij de planvorming betrokken (provincie Noord-Brabant, 2009).

Bij de Kraaijbergse Plassen zijn van tevoren dus allerlei onderzoeken gedaan (met betrekking tot bijvoorbeeld de hydrologie, het landschap en het milieu) aangaande de verschillende wetten en regels, zoals de Wet Milieubeheer, die hierop van toepassing zijn. Hierbij heeft de provincie Noord-Brabant onderzoek gedaan naar wat de mogelijke effecten waren van de ontgronding. Daarna was er sprake van een milieueffectrapportage. Bij de Kraaijbergse Plassen zijn er hier twee van uitgevoerd. Ten slotte heeft de provincie onderzoek gedaan naar wat nu de daadwerkelijke effecten van de ontgronding in de Kraaijbergse Plassen waren (van Eijck, 2010).

Smals heeft volgens Maarten Smals en Cor de Nijs (Smals B.V., 2010) dus door middel van verschillende onderzoeken van tevoren al ernstig rekening gehouden met het milieu en de natuur om zo weinig mogelijk weerstand te krijgen. Een reden hiervoor is dat de aandacht voor het milieu het laatste decennia erg toegenomen is. Bij de eerste plassen was hier echter nog niet rekening mee gehouden omdat toen deze werden gewonnen dit nog niet echt van belang was, wel is er later nog het een en ander aan toegevoegd. Er is daarom bijvoorbeeld tussen Plas 4 en 5 een dam gemaakt om rekening te houden met de dassen (Flora- en Faunawet).

Inrichtingsplan

De resultaten van de onderzoeken vormden, naast andere uitgangspunten en wensen, de basisinput voor het inrichtingsplan. Dit plan geeft aan hoe de Kraaijbergse Plassen er in de eindsituatie en tijdens de exploitatiefase uit zal komen te zien. In het plan werd onder andere aangegeven hoe de oevers werden ingericht, waar mogelijkheden werden ontwikkeld voor extensieve recreatie en hoe het „werkeiland” (de locatie waar het zand wordt verwerkt en waar de installaties staan opgesteld) werd ingericht en afgewerkt. Kortom een plan waarin al het visueel waarneembare inzichtelijk werd gemaakt.

Het inrichtingsplan voor de Kraaijbergse Plassen werd door Smals in overleg met alle betrokkenen gemaakt. Dit was volgens Maarten Smals en Cor de Nijs (Smals B.V., 2010) ook met de bedoeling om transparant en eerlijk te zijn tegenover ambtenaren.

Vanuit de provincie moest Smals van tevoren met een duidelijk gebiedsplan komen, waar iedereen belang bij had. Voor Smals was het dus heel belangrijk wat de burger wilde, maar ook wat de overheid wilde.

Voor de gemeente Cuijk was Smals de financiële motor voor gebiedsontwikkeling in de Kraaijbergse Plassen. Smals moest voor alle kosten opdraaien en de gemeente zorgde na de oplevering voor het beheer (Smals B.V., 2010).

7.2.3 Ronde 3: de vergunningsaanvraag (1991 en 1998)

Na al deze onderzoeken uitgevoerd te hebben en te komen met een goed inrichtingsplan werd door Smals de ontgrondingsvergunning aangevraagd.

Het proces van de vergunningaanvraag in de Kraaijenbergse Plassen zag er als volgt uit. De vergunningaanvraag voor de Kraaijenbergse Plassen kwam binnen bij bureau Afval- en grondstoffenbeheer van de provincie Noord-Brabant. Daarna namen verschillende vergunningverleners de aanvraag in behandeling. Bij andere disciplines binnen de provinciale organisatie (ruimtelijke ordening, natuur, landschap, water en archeologie) werd ook inhoudelijk advies gevraagd. Het vergunningverleningproces is via een gestandaardiseerd proces verlopen, waarbij de wettelijke termijnen zo goed mogelijk in acht werden genomen (provincie Noord-Brabant, 2010).

Een belangrijk deel van het vergunningenwerk bij de Kraaijenbergse Plassen zat aan de voorkant, voordat de daadwerkelijk formele aanvraag binnenkwam. In de voorbereidingsfase had er al overleg met initiatiefnemers plaatsgevonden en werd het plan beoordeeld op haalbaarheid (vergunbaarheid). In deze fase werd er hierdoor alleen nog wat geschaafd aan het plan (provincie Noord-Brabant, 2010).

7.2.4 Ronde 4: de vergunningverlening (1992 en 1999)

De ontgrondingsvergunning voor de betreffende plassen werd door de provincie Noord-Brabant alleen verleend als de eindbestemming van tevoren goed geregeld was en Smals met een goed inrichtingsplan kwam waarin alle belangen voor de betrokkenen gedekt zijn. Smals moest zijn zaken dus goed op orde hebben (van Eijck, 2010).

Bij de vergunningsaanvraag van de Kraaijenbergse Plassen moest extra informatie worden geleverd over de inrichting (afstemming op bestemmingsplan, beschrijving van maatschappelijke functies) en het beheer (onderhoud, instandhouding en duurzaam gebruik van heringerichte gebied) na de ontgroning. Tevens moest Smals bij deze aanvraag een werkplan aanleveren waarin ingegaan werd op de uitvoeringsfase van het project (provincie Noord-Brabant, 2009).

Na dit proces succesvol doorlopen te hebben is door de provincie Noord-Brabant een ontgrondingsvergunning verleend aan Smals voor de ontgroning van de Kraaijenbergse Plassen.

7.2.5 Ronde 5: de ontgroning (1992-heden)

Nadat de ontgrondingsvergunning verleend was, de verschillende onderzoeken voltooid waren en het bestemmingsplan aangepast was kon er begonnen worden met de ontgroning van de plassen 7, 8 en 9. Smals kon door de aanpassing van het bestemmingsplan de ontgrondingsvergunning veel beter implementeren in het te ontgronden gebied (Hoeijmakers, 2010). De gemeente Cuijk moest volgens Hans van Eijck (provincie Noord-Brabant) door het multifunctionele karakter van de ontgroning wel vaak het bestemmingsplan aanpassen.

Door het nieuwe ontgroningenbeleid dat in 2003/2004 ingevoerd werd, moest er door Smals tijdens de ontgroning voortdurend overleg plaatsvinden met de betrokkenen. Dit omdat men samen tot een meerwaarde voor de natuur en het landschap moest komen en er ook voldaan moest worden aan de wensen van de betrokkenen. Smals moest dus tijdens het project maatschappelijke steun blijven zoeken, wat tot meer zekerheid en garanties heeft geleid. Vaak heeft Smals ook compensaties moeten komen voor de omwonenden. De overlast voor de omwonenden werd beperkt door verschillende vernieuwende technische mogelijkheden, zoals bijvoorbeeld een drijvende zandzuigerinstallatie. Dit heeft ertoe geleid dat de omwonenden alleen scheepvaart zien en maar beperkt geluidsoverlast ondervinden.

In Cuijk wordt het verlies van de agrarische gronden door de ontgroning gecompenseerd met meer werkgelegenheid (bijvoorbeeld in de recreatie en de bouw). Ook is het gebied nu beter bereikbaar door

middel van een afrit aan de snelweg, hierdoor ben je bijvoorbeeld vanaf het Ruhrgebied zo in het gebied (Hoeijmakers, 2010).

7.2.6 Ronde 6: afronding van de ontgronding (september 2011)

De ontgrondingsvergunning voor de Kraaijbergse Plassen loopt tot 31 december 2010, maar in juni-september 2011 wordt verwacht dat Smals B.V. pas klaar zal zijn met ontgronden. Op dit moment wordt er nog in Plas 7 en 8 ontgrond (Hoeijmakers, 2010).

Het beheer van de Kraaijbergse Plassen na de ontgronding ligt vooral in handen van de gemeente Cuijk, deze is eigenaar van de plassen en de oevers. Echter bij het natuurgebied aan de zuidwest oevers en Plas 5 is het beheer in handen van het Brabants Landschap.

Omdat er bij de Kraaijbergse Plassen sprake is van diepe plassen is het niet echt interessant voor natuur- en milieuverenigingen (meer recreatie). Wel wordt er hier nog gedacht om de diepte van de plassen terug te brengen door overmatige schone grond terug te storten, maar dit is nog niet aan de orde (Hoeijmakers, 2010).

7.3 Klassieke beleidsevaluatie

In deze paragraaf zal de klassieke beleidsevaluatie aan bod komen. Om tot een oordeel te kunnen komen over de mate van effectiviteit van de nieuwe spelregels worden de „hoofddoelstellingen” van het nieuwe ontgroningenbeleid, het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit en het creëren van maatschappelijk draagvlak, vergeleken met de feitelijke effecten. Allereerst zal nagegaan worden op basis van documentanalyse en interviews met het bevoegd gezag in welke mate deze doelstellingen, die staan weergegeven in de doel-middelbomen van de nationale overheid en de provincie Noord-Brabant (paragraaf 4.4, figuur 8 en 10), zijn bereikt. De begrippen ruimtelijke kwaliteit en maatschappelijk draagvlak die van toepassing zijn op de hoofddoelstellingen zullen aan de hand van tabel 1 (p. 43) gemeten worden. Daarna wordt gekeken in welke mate de overheid/provincie er toe bijgedragen heeft of deze doelstellingen zijn bereikt. Hier wordt gekeken naar de doel-middelbomen met haar relaties en of deze bij de Kraaijbergse Plassen terug te vinden zijn om op basis daarvan te komen tot een oordeel over de effectiviteit van het nieuwe ontgroningenbeleid. De belangrijkste doel-middelrelaties zullen aan de hand van tabel 2 (p. 43-44) gemeten worden.

7.3.1 Doelbereiking

In deze subparagraaf zal er op basis van documentanalyse en interviews met respondenten van het bevoegd gezag (provincie Noord-Brabant en gemeente Cuijk) nagegaan worden of de „hoofddoelstellingen” van de nieuwe spelregels bij de Kraaijbergse Plassen bereikt zijn.

Documentanalyse

Een van de belangrijkste doelen uit de Nota Ruimte (2004) en de actualisatienota van de provincie Noord-Brabant (2006) is dat met ontgrondingsprojecten kwaliteit wordt gerealiseerd door functies te combineren. De vraag is natuurlijk in hoeverre deze (hogere) ruimtelijke kwaliteit nu daadwerkelijk bij de Kraaijbergse Plassen terug te zien is.

Over langere termijn bezien, dus al ruim voor 2003, is in grote ontgrondingsprojecten in Noord-Brabant duidelijk een ontwikkeling te zien naar meer ruimtelijke kwaliteit. In de latere fasen (plassen 7, 8 en 9) in de Kraaijbergse Plassen is bijvoorbeeld zichtbaar dat functies als natuur, landschap en recreatie een dominantere rol zijn gaan spelen.

Deze ontwikkeling ligt in lijn met de doelstellingen van het ontgroningenbeleid, maar de koerswijziging (2003/2004) is niet de dominante drijvende kracht achter deze ontwikkeling. Feitelijk was deze ontwikkeling al ruim voor 2003 in gang gezet. Na bestudering van het rapport evaluatie hoofdlijnen actualisatie grondstoffen van de provincie Noord-Brabant (2009) komt naar voren dat marktpartijen, door verschillende ontwikkelingen in het landelijk beleid en ervaren weerstanden bij andere grote projecten, er al van doordrongen waren dat maatschappelijk draagvlak en goede

plankwaliteit noodzakelijke voorwaarden zijn om een plan gerealiseerd te krijgen. Marktpartijen investeren vanuit eigen belangen dus zelf al in het creëren van draagvlak en hogere plankwaliteit (provincie Noord-Brabant, 2009).

De maatschappelijke effecten van de Kraaijbergse Plassen worden ook positief beoordeeld. Volgens het rapport evaluatie hoofdlijnen actualisatie grondstoffenbeleid van de provincie Noord-Brabant (2009) is hier de laatste jaren zichtbaar dat er meer aandacht is voor draagvlak, ruimtelijke inpassing, natuur en landschap en het verminderen van overlast voor de omgeving.

De nieuwe spelregels hebben er dus voor gezorgd dat er (nog) meer aandacht is gekomen voor onder andere maatschappelijk draagvlak en ruimtelijke kwaliteit. Er kan dus op basis van documentanalyse gesteld worden dat deze twee hoofddoelen van het nieuwe ontgrondingenbeleid bereikt zijn, al werd er met de ruimtelijke kwaliteit van ontgrondingsprojecten al veel eerder dan de daadwerkelijke koerswijziging rekening gehouden.

Visie respondenten bevoegd gezag

De hoofddoelstellingen van het nieuwe ontgrondingenbeleid zijn volgens de respondenten van het bevoegd gezag ook bereikt. Door het nieuwe ontgrondingenbeleid heeft de ontgronder Smals een kwalitatief goed en maatschappelijk verantwoord project ontwikkeld in nauwe samenwerking met de betrokken partijen. Een kwalitatief goed project, omdat Smals een multifunctionele ontgroning heeft gerealiseerd die bijdraagt aan de verhoging van de ruimtelijke kwaliteit en dus een meerwaarde is voor onder andere de natuur en het landschap.

De ruimtelijke kwaliteit is volgens het bevoegd gezag bij de Kraaijbergse Plassen wel degelijk door de nieuwe spelregels verhoogd, omdat deze spelregels het voor Smals verplicht hebben gesteld om multifunctioneel te denken en te werken. Het nieuwe ontgrondingenbeleid heeft volgens Jos Hoeijmakers (gemeente Cuijk) geleid tot inhoudelijk betere uitkomsten, omdat nu de meerwaarde van het gebied meteen meegenomen moet worden (voor men begint met winnen). Ontgronden om zand te winnen moet hierdoor niet meer als primaire taak gezien worden, maar de ontgronder dient nu secundair ten dienste van de maatschappij te winnen. In de Nota Ruimte (2004) is besloten dat ontgrondingen gepaard gaan met gebiedsgerichte ontwikkelingen. Hierdoor moet volgens Hans van Eijck (provincie Noord-Brabant) in het hele gebied rondom de ontgroning geïnventariseerd en geïnvesteerd worden, onder andere moet hier gekeken worden naar de infrastructuur, mobiliteit en de verplaatsing van bedrijven. Ook moet hier gekeken worden naar hoe de ontgroning deze problemen op kan lossen. Dus winnen om te komen tot een ruimtelijke en ecologische ontwikkeling, waarbij gezegd kan worden dat de ontgroning een katalysator is om tot probleemoplossende ontwikkelingen te komen. Ontgronden wordt hierdoor dus gezien als hulpmiddel voor het combineren van verschillende functies, zoals natuurontwikkeling, wonen aan het water en recreatie, en leidt dus tot meervoudig ruimtegebruik. De gebruikswaarde (functionele samenhang van het gebied), belevingswaarde (diversiteit van de omgeving, multifunctioneel) en de toekomstwaarde (ontgroning aanpassen aan de omgeving) worden in het project dus meegenomen, wat heeft geleid tot een verhoging van de ruimtelijke kwaliteit.

Er is een maatschappelijk verantwoord project bereikt, omdat Smals door gebruik te maken van de kansen die de ontgroning bood voor het realiseren van andere gewenste maatschappelijke functies, zoals natuurontwikkeling en recreatie, maatschappelijk draagvlak heeft gecreëerd voor de Kraaijbergse Plassen. Dit is volgens John Hoeijmakers (gemeente Cuijk) bereikt, aangezien Smals door de nieuwe spelregels nu van tevoren verplicht moest komen met de eindbestemming van het te ontgronden gebied. Zo is het voor de betrokkenen in het gebied al meteen duidelijk hoe het gebied na de ontgroning ingericht moet worden en ook moet door deze nieuwe spelregels de meerwaarde voor het te ontgronden gebied ook meteen meegenomen worden. Door vroegtijdig overleg te plegen met alle betrokkenen en het nut en de noodzaak aan te willen geven van de ontgroning in dit gebied is er door Smals maatschappelijke steun gecreëerd voor de ontgroning. Ook blijft Smals tijdens de ontgroning voortdurend communiceren met de betrokken partijen en blijft zij hierdoor rekening houden met de wensen van elke individuele betrokkene. Ten tijde dat er bezwaren van betrokken partijen waren zijn deze door Smals zelf via onder andere informeel vooroverleg, inspraak op het

ontwerp(plan) of door middel van compensatie (door bijvoorbeeld wallen te plaatsen tegen de geluidsoverlast) teniet gedaan, zodat men toch steun blijft houden voor de ontgronding.

7.3.2 Effectiviteit nieuwe spelregels a.d.h.v. de doel-middelrelaties

Voor een goede beoordeling van de effectiviteit van het nieuwe ontgrondingenbeleid zullen de belangrijkste doel-middelrelaties van de nationale overheid en de provincie Noord-Brabant om tot de „hoofddoelstellingen” te komen getoetst worden. Deze relaties zijn getoetst door gebruik te maken van interviews met het bevoegd gezag. De relaties in de doel-middelboom op nationaal niveau die hier getoetst worden zijn die tussen het middel „het wegnemen van onnodige marktbelemmeringen” en de ontwikkeling die dit middel voortbrengt van „kwalitatief goede en maatschappelijk verantwoorde projecten door de ontgronders”; en de relatie tussen „het stimuleren van winning op maatschappelijk aanvaardbare wijze (multifunctionaliteit)” en „het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit”. Bij de doel-middelboom van de provincie Noord-Brabant zal de relatie tussen „het creëren van maatschappelijk draagvlak” en „de ontwikkeling van kwalitatief hoogwaardige projecten” getoetst worden.

De beleidswijziging op nationaal niveau heeft gezorgd voor het wegnemen van onnodige marktbelemmeringen, zoals vergunningsvrijstellingen. Doordat de overheid nu afgestapt is van het taakbeleid moet het ontgrondend bedrijfsleven nu zelf zorgen voor kwalitatief goede en maatschappelijk verantwoorde projecten. Dit heeft er volgens het bevoegd gezag toe geleid dat bij de Kraaijbergse Plassen door nauwe en vroegtijdige samenwerking tussen alle betrokken partijen de laatste jaren verschillende kwalitatief goede en maatschappelijk verantwoorde projecten ontwikkeld zijn. Deze projecten hebben vooral betrekking op de laatste plassen bij deze ontgronding (plassen 7, 8 en 9), omdat bij de start in 1968 de nieuwe spelregels nog helemaal niet van invloed waren. Nu wordt er door creatief en multifunctioneel te blijven denken en werken door Smals een kwalitatief goed en maatschappelijk verantwoord project ontwikkeld. Door nauwe samenwerking met betrokken partijen in het betreffende gebied en de door het nieuwe beleid verplicht gestelde eindbestemming voor het te ontgronden gebied houdt men rekening met de verschillende belangen en wensen van de betrokkenen en zodoende is er ook draagvlak voor de ontgronding gecreëerd. Door dit draagvlak wordt de winning van grondstoffen in Nederland op maatschappelijk aanvaardbare wijze gestimuleerd. Omdat dit dient te gebeuren op maatschappelijk aanvaardbare wijze leidt de winning tot een multifunctioneel project. Er is door deze multifunctionaliteit sprake van een meervoudig ruimtegebruik, wat dus volgens het bevoegd gezag heeft geleid tot een verhoging van de ruimtelijke kwaliteit. De omgeving is volgens de betreffende respondenten hierdoor ook van belang geworden, want het gaat dus niet meer zoals vroeger het geval was alleen om het winnen van grondstoffen maar ook het gebied is nu met behulp van natuurontwikkeling, wonen aan het water, recreatie en waterveiligheid weer ingepast in de omgeving.

Op basis van de doel-middelboom van de provincie Noord-Brabant kan gezegd worden dat vroegtijdige lokale en regionale samenwerkingsverbanden met alle betrokken partijen en de vooraf verplichte eindbestemming die gesteld is aan het te ontgronden gebied daadwerkelijk maatschappelijk draagvlak hebben gecreëerd. Ook is er volgens John Hoeijmakers (gemeente Cuijk) maatschappelijk draagvlak gecreëerd door het verlies van de agrarische gronden door de ontgronding te compenseren met werkgelegenheid in bijvoorbeeld de recreatie die in de Kraaijbergse Plassen is vrijgekomen of de (vakantie)woningen die er in dit gebied gebouwd moeten worden. Verder is de overlast voor omwonenden beperkter geworden wat ook een grote rol speelt bij het creëren van draagvlak. Door rekening te houden met de verschillende belangen en wensen van de betrokkenen heeft dit project op haar beurt ook weer geleid tot een multifunctioneel project waar natuurontwikkeling, waterveiligheid, recreatie en wonen aan het water maatschappelijk gewenste functies zijn gebleken. Door deze multifunctionaliteit en het gecreëerde draagvlak kon Smals tot een kwalitatief hoogwaardig project (Kraaijbergse Plassen) komen.

Aan de hand van de doel-middelbomen kan gezegd worden dat de doel-middelrelaties in de Kraaijbergse Plassen goed terug te vinden zijn en dat de provincie Noord-Brabant en Smals een grote bijdrage hieraan geleverd hebben.

7.4 Evaluatie gebaseerd op visies andere actoren

Om ook tot een beoordeling van het nieuwe ontgrondingenbeleid te komen door de overige actoren die betrokken zijn bij de Kraaijenbergse Plassen is er in dit onderzoek voor gekozen om naast de klassieke beleidsevaluatie ook een evaluatie te doen die gebaseerd is op de visies van de andere actoren. In deze paragraaf zal er eerst aandacht besteed worden aan wat nu de evaluatiecriteria van de respondenten zijn om tot een goede beoordeling te komen van de nieuwe spelregels om daarna aan de hand van deze criteria en oordelen het nieuwe ontgrondingenbeleid te beoordelen. Tenslotte wordt er aandacht besteed aan suggesties van deze actoren voor toekomstige ontgrondingsprojecten en eventuele verbeteringen voor het nieuwe beleid.

7.4.1 Beoordeling door de actoren

Om tot een beoordeling te komen van het nieuwe ontgrondingenbeleid is er aan respondenten bij de Kraaijenbergse Plassen gevraagd naar hun oordelen en beoordelingscriteria die zij belangrijk vinden. Bij de respondenten van het bevoegd gezag gaat het om criteria die zij belangrijk achten naast de al in paragraaf 7.3 beoordeelde hoofddoelstellingen (verhogen ruimtelijke kwaliteit en creëren maatschappelijk draagvlak). De respondenten zijn hier verdeeld in drie groepen, namelijk: het bevoegd gezag (provincie Noord-Brabant en gemeente Cuijk), het ontgrondend bedrijfsleven (Smals B.V) en een natuur-/milieuorganisatie (Brabants Landschap).

Beoordeling door bevoegd gezag

Hieronder volgen de belangrijkste andere evaluatiecriteria van de respondenten van het bevoegd gezag, naast die van het creëren van maatschappelijk draagvlak en de verhoging van de ruimtelijke kwaliteit, voor de beoordeling van het nieuwe ontgrondingenbeleid. Deze criteria zullen ter verduidelijking af en toe worden toegelicht door middel van een stelling.

De belangrijkste andere criteria van het bevoegd gezag zijn:

- Duidelijke eindbestemming meegeven aan het te ontgronden gebied; door het nieuwe ontgrondingenbeleid is het voor de ontgronder verplicht om van tevoren al te komen met de eindbestemming (eindkwaliteit) van het te ontgronden gebied zodat de betrokkenen niet voor verrassingen komen te staan.
- Vroegtijdig gesprek aangaan met alle betrokken partijen; door het nieuwe beleid dient de ontgronder veel eerder het gesprek aan te gaan met de betrokkenen.
- Mate van schaalvergroting; door het nieuwe beleid is het niet meer mogelijk dat ontgrondingen steeds groter worden.

Duidelijke eindbestemming meegeven aan het te ontgronden gebied

Het nieuwe ontgrondingenbeleid leidt volgens Jos Hoeijmakers (gemeente Cuijk) tot een verbetering van de relaties en het vertrouwen tussen de partijen, omdat van tevoren in overeenstemming met alle betrokken partijen door de ontgronder duidelijk is aangetoond wat de eindbestemming is. Hierdoor moet de ontgronder ook moet doen wat hij afgesproken heeft.

De gevolgen voor de verhoudingen tussen de partijen worden zo minimaal mogelijk gehouden door van tevoren op papier een goed plan neer te zetten. Hierdoor komt er ook, doordat van tevoren de eindbestemming voor iedereen duidelijk is, steeds minder weerstand van andere betrokken partijen. Maar grote projecten leveren volgens Hans Van Eijck (provincie Noord-Brabant) nog altijd veel weerstand op door de vele partijen en belangen die ermee gemoeid zijn, zoals onder andere omwonenden, milieugroeperingen, individuele agrariërs.

Het probleem waar volgens Hans van Eijck (provincie Noord-Brabant) nog steeds tegenaan gelopen wordt, is dat iedereen zijn eigen belangen heeft en dat conflicten altijd op de loer liggen. Maar in deze confrontatie moet iets nieuws bereikt zien te worden wat voor iedereen nuttig kan zijn. Daarom is de eindbestemming ook zeer belangrijk. De ontgronder moet van tevoren al rekening houden met bijvoorbeeld het milieu en de natuur om zo weinig mogelijk weerstand te krijgen.

Vroegtijdig gesprek aangaan met alle betrokken partijen

De overheid wil door de nieuwe spelregels, zoals al eerder is beschreven, samen met het bedrijfsleven en alle andere betrokkenen komen tot een structuur waarin alle partijen in een vroegtijdig stadium worden betrokken in de projecten. Hier zal ook door de ontgronder bij elke individuele betrokkene gekeken worden naar wat zijn of haar wensen zijn. Vroeger leverde dit altijd een conflicterende situatie op, maar nu is volgens het bevoegd gezag de insteek dat de ontgronder zelf de mensen moet benutten van de noodzaak van een zandwinning in zijn of haar leefomgeving. Ontgronden moet hierdoor niet alleen negatief benaderd worden maar men moet ook het nut ervan inzien, bijvoorbeeld door zandwinning is het mogelijk om wonen aan het water, recreatie en natuurontwikkeling te creëren. Ontgronden kan helpen tot het combineren van deze verschillende functies

Het is volgens het bevoegd gezag bij een ontgronding dus van cruciaal belang dat door de ontgronder vroegtijdig het gesprek aan wordt gegaan met alle betrokkenen in het te ontgronden gebied. Het nieuwe beleid geeft hierin een kader voor het gebied aan (wat zijn de grenzen?) waardoor men continu dient te overleggen en met voorstellen moet komen.

Dit alles heeft echter een erg lange looptijd. Het accent moet volgens Hans van Eijck (provincie Noord-Brabant) dan ook veel meer gelegd worden op het voorstadium. Daarom moet er door de ontgronder in dit stadium erg veel energie gestoken worden om zo te komen tot een goede plankwaliteit. De lange looptijd die een ontgronding heeft komt volgens hem ook doordat er door de beleidswijziging veel meer onderzoeken verplicht zijn bij ontgrondingen en door de hoeveelheid aan partijen zijn er tegenwoordig ook veel belangen waar rekening mee gehouden dient te worden door de ontgronder. De huidige economische crisis heeft er volgens Jos Hoeijmakers (gemeente Cuijk) ook toe geleid dat het ontgrondingsproces een wat langere looptijd heeft gekregen.

Mate van schaalvergroting

Een ander ontwikkeling die volgens Jos Hoeijmakers (gemeente Cuijk) bij de Kraaijbergse Plassen van belang is, is de schaalvergroting die optreedt bij ontgrondingen. Dit is van belang voor de Kraaijbergse Plassen omdat deze ooit begonnen zijn met een enkele plas, terwijl er in de loop der jaren steeds meer plassen bij zijn gekomen. De oorspronkelijk klein bedoelde ontgronding van de Kraaijbergse Plassen is tot afgrijzen van vooral de omwonenden en natuur- en milieuverenigingen steeds groter geworden. Dit is ten eerste gebeurd omdat Smals forse investeringen heeft moeten doen in het ontgronden van terreinen. Deze (forse) investeringen zijn onder andere vooronderzoek, bestemmingsplanwijzigingen, kwaliteitsonderzoeken, grondverwerving en afvoerproblematiek. Ten tweede zit industriezand ook niet met kleine partijen in de bodem, vaak zijn het grotere gebieden. Dus wat ooit begonnen is met een kleine ontgronding is geëindigd in een aantal grote plassen. Dit laatste komt ook vooral omdat er bij de start van de ontgronding (in 1968) niet goed is afgesproken wat de eindbestemming moest zijn. Tot slot speelt ook vaak het economisch belang mee. Enerzijds de belangen van Smals, anderzijds de belangen van de eigenaar van het toekomstig gebied.

Beoordeling door ontgrondend bedrijfsleven

De belangrijkste evaluatiecriteria van het ontgrondend bedrijfsleven zijn:

- Duidelijke eindbestemming meegeven aan het te ontgronden gebied; door het nieuwe ontgrondingenbeleid is het voor de ontgronder verplicht om van tevoren al te komen met de eindbestemming (eindkwaliteit) van het te ontgronden gebied zodat de betrokkenen niet voor verrassingen komen te staan.
- Mate van rendabiliteit voor de ontgronder; door de nieuwe spelregels zijn ontgrondingen rendabeler geworden voor de ontgronder.
- Mate van creativiteit van de ontgronder; door het nieuwe beleid en het multifunctionele karakter van de ontgronding moet de ontgronder creatiever zijn in het vinden van oplossingen.

Duidelijke eindbestemming meegeven aan het te ontgronden gebied

Het nieuwe ontgrondingenbeleid heeft volgens Maarten Smals en Cor de Nijs (Smals B.V.) geleid tot inhoudelijk betere uitkomsten. Dit komt voornamelijk omdat nu de meerwaarde van het gebied (door de vooraf verplicht gestelde eindbestemming) meteen meegenomen moet worden, dus voor de ontgronder echt begint met het ontgronden zelf. Ook leiden de nieuwe spelregels tot meervoudig ruimtegebruik en tot een snellere afwerking van de ontgroning.

De nieuwe spelregels worden volgens hen beter geacht dan vroeger, omdat deze flexibeler, integraler, multifunctioneler en duurzamer zijn.

Het nieuwe ontgrondingenbeleid heeft volgens Maarten Smals en Cor de Nijs (Smals B.V.) echter niet geleid dat er meer spelers in het ontgrondingsproces bij zijn gekomen. Er zijn nog altijd dezelfde spelers aan de orde zoals onder andere belangengroeperingen, agrarische sector, bevolking, ontgronders en lokale overheden.

Doordat de overheid door de nieuwe spelregels extra eisen heeft gesteld, hebben partijen soms andere taken erbij gekregen. Nu dient bijvoorbeeld de ontgrondingsvergunning door particulieren (de ontgronder zelf) aangevraagd te worden. Omdat deze nu zelf de ontgrondingsvergunning aan dient te vragen, moet hij van tevoren zijn zaken goed op orde hebben alvorens hij een vergunning krijgt. Het te ontgronden gebied moet dus van tevoren al een duidelijke eindbestemming hebben, wat vervolgens leidt dat de ontgronder eerder om de tafel moet met de betrokken partijen in het gebied. Dit moet gebeuren omdat de ontgronder nu eerst met een goed plan dient te komen wat moet leiden tot een duidelijke meerwaarde voor onder andere de maatschappij en de natuur. Dit zal vervolgens ook ertoe leiden dat de burgers eerder overtuigd raken van de meerwaarde van een ontgroning in dit gebied. Een gevolg hiervan is dat projecten hierdoor eerder als haalbaar worden geacht, wat leidt tot meer zekerheid en garanties bij betrokkenen voor het te ontgronden gebied.

Mate van rendabiliteit voor de ontgronder

Een nadeel van deze extra eisen van de overheid is dat het voor de ontgronder vaak niet meer rendabel is. Vanuit de overheid moet de ontgronder nu van tevoren met een duidelijk gebiedsplan komen, waar iedereen belang bij heeft. Voor de ontgronder is het dus heel belangrijk wat de burger wil, maar ook wat de overheid wil. Voor de gemeente is de ontgronder de financiële motor voor gebiedsontwikkeling. De ontgronder moet voor alle kosten opdraaien en de overheid zorgt voor het beheer. Dit heeft geleid tot een integraal model, waar de ontgronder al vooraf de exploitatielast heeft. Het moet van tevoren al duidelijk zijn hoe het ingericht moet worden, wie het moet beheren etc. Bij de Kraaijenbergse Plassen heeft Smals B.V. hierdoor een fonds aangemaakt voor onder andere het eeuwigdurend beheer (duurzaamheid).

Mate van creativiteit van de ontgronder

In de nieuwe situatie moeten de ontgronders beschikken over veel creativiteit, ze moeten multifunctioneel denken en werken (people, profit, planet) en veel kennis creëren. Ze zien zich niet als aannemer, maar als ondernemer (dus een groter gezichtsveld, meer open).

Ook liggen projecten vaak buiten de scope en hebben deze projecten door de lange looptijd vaak te maken met meerdere generaties.

Beoordeling door natuur-/milieuorganisatie

De belangrijkste evaluatiecriteria van de natuur-/milieuorganisatie zijn:

- Operationaliseren doelen en de te leveren prestaties voor natuurontwikkeling; door de nieuwe spelregels worden de doelstellingen en de te leveren prestaties voor natuurontwikkeling duidelijk meetbaar.
- Vroegtijdig en voortdurend het gesprek aangaan met de betrokkenen.

Operationaliseren doelen en de te leveren prestaties voor natuurontwikkeling

Natuur wordt altijd ontwikkeld bij ontgrondingen, maar volgens Martijn Fliervoet (Brabants Landschap) geven de nieuwe beleidslijnen op dit gebied vooral richtingen aan en zijn deze beleidslijnen vooral uitgangspunten. De kwantitatieve doelen en de te leveren prestaties op het gebied van de natuurontwikkeling ontbreken nog. Dit is volgens hem vooral het geval bij grote ontgrondingsprojecten, zoals de Kraaijenbergse Plassen, omdat natuurontwikkeling hier moeilijk meetbaar is. Het is naar zijn mening ook een utopie bij de Kraaijenbergse Plassen, omdat er niet specifiek natuur ontwikkelt wordt maar ook diverse andere (maatschappelijke) doelen. Door deze multifunctionaliteit blijft volgens hem de natuurontwikkeling achterwege. Dit komt vooral doordat het economisch gewin bij ontgrondingen nog steeds een belangrijke factor is en natuurontwikkeling nu eenmaal financieel niets oplevert.

Bij kleinere ontgrondingsprojecten hebben de nieuwe spelregels naar zijn mening wel een positieve invloed gehad, omdat hier de eindbestemming voor de natuur van tevoren wel duidelijk geformuleerd wordt. In tegenstelling tot de grotere projecten wordt hier bijvoorbeeld wel duidelijk geformuleerd welke planten en dieren hier van belang zijn. Dit is volgens hem bij de Kraaijenbergse Plassen en andere grote projecten wel lastiger, omdat dit een groot gebied betreft waar zeer veel soorten planten en dieren kunnen leven.

Het nieuwe ontgrondingenbeleid is naar de mening van Martijn Fliervoet (Brabants Landschap) voor natuurontwikkeling dus niet echt effectief. Hij vindt dat natuurontwikkeling bij de Kraaijenbergse Plassen in de zin van iets herstellen dat echt bij de kenmerken van het gebied past niet van toepassing is, er is hier volgens hem sprake van natuurbouw. Multifunctionaliteit is ook niet goed te beoordelen of te waarderen als je niet definieert wat er aan functies in het gebied past. Hij is overigens wel van mening dat een goed en duidelijk geformuleerd inrichtingsplan in overleg met alle betrokken partijen in het te ontgronden gebied wel degelijk kan leiden tot een verhoging van de ruimtelijke kwaliteit.

Vroegtijdig en voortdurend het gesprek aangaan met alle betrokkenen

Bij de Kraaijenbergse Plassen en andere grote projecten moet volgens Martijn Fliervoet (Brabants Landschap) hierdoor vooral de aandacht uitgaan naar een juiste uitvoering en oplevering van de ontgroning. Speciale aandacht moet daarbij uitgaan naar de naleving van regels met betrekking tot dieptes, taluds, grondstromen, ontgravingen en inrichtingen, archeologische begeleiding en hydrologie. Daarom moet er volgens hem door het ontgrondend bedrijfsleven en de lokale overheden vroegtijdig en voortdurend het gesprek aangegaan worden met alle andere betrokken partijen. De lokale bevolking en natuur- en milieuorganisaties spelen in de naleving van deze regels een belangrijke rol.

7.4.2 Suggesties actoren voor de toekomst

In deze casestudie is er ook gevraagd naar suggesties die de verschillende actoren hebben voor toekomstige ontgrondingsprojecten en voor het nieuwe ontgrondingenbeleid zelf om de effectiviteit verder te vergroten. De aanbevelingen die hieruit zijn voortgekomen zijn:

- Ontgrondingen blijven noodzakelijk zolang er nieuwe woningen worden gebouwd en wegen worden aangelegd. Daar waar grondstoffen liggen dient men ze te benutten, maar dan wel met verstand. Het is bekend dat er in andere delen van Nederland nauwelijks bouwzand of grind ligt en daardoor moet men nu eenmaal in Noord-Brabant, Limburg en Gelderland deze delfstoffen winnen. Een gedegen afweging is dus noodzakelijk, niet ontgronden om te exporteren maar alleen voor de binnenlandse behoefte. Dit betekent dat de vergunningverlenende instantie, de provincie dus, niet alleen een afweging moet maken tussen nut en noodzaak maar ook de totale productie in het oog moet houden.
- De administratieve lasten bij een ontgroning dienen meer verlicht te worden door vergunningsvrijstellingen. Een voorbeeld hiervan is dat de ontgronder zelf het plan maakt en ontwikkelt, waarop de overheid dit controleert. En wanneer dit niet goed gebeurt kan de overheid met straffen (boetes, „verbanning”) komen.

- De provinciale overheid moet de regiefunctie, zoals bij het oude ontgrondingenbeleid het geval was, nog meer loslaten dan nu het geval is en zich in het nieuwe beleid alleen beperken tot faciliteren.
- Om natuur(ontwikkeling) beter meetbaar te maken en duidelijk te maken hoe en wat voor natuur bereikt moet worden, moet het natuuraspect van tevoren in het inrichtingsplan beter gespecificeerd worden. Een goed en duidelijk geformuleerd inrichtingsplan in overleg met alle betrokken partijen in het te ontgronden gebied leidt tot een verhoging van de ruimtelijke kwaliteit en dan specifiek op het gebied van natuurontwikkeling.

7.5 Conclusie

Aan de hand van de klassieke beleidsevaluatie is door middel van een documentanalyse en verschillende interview met het bevoegd gezag (provincie Noord-Brabant en gemeente Cuijk) nagegaan of de hoofddoelen van het nieuwe ontgrondingenbeleid bereikt zijn en of de nieuwe spelregels op basis van de hoofddoelstellingen van het nieuwe ontgrondingenbeleid effectief zijn. Op basis van documentanalyse kan geconcludeerd worden de nieuwe spelregels er voor gezorgd hebben dat er meer aandacht is gekomen voor onder andere maatschappelijk draagvlak en ruimtelijke kwaliteit. Er kan dus gesteld worden dat deze twee hoofddoelen van het nieuwe ontgrondingenbeleid bereikt zijn, al werd er met de ruimtelijke kwaliteit van ontgrondingsprojecten al veel eerder dan de daadwerkelijke koerswijziging rekening gehouden.

Op basis van interviews met het bevoegd gezag kan er gesteld worden dat de nieuwe spelregels hebben geleid tot een verhoging van de ruimtelijke kwaliteit. Dit komt omdat de gebruikswaarde (functionele samenhang van het gebied), de belevingswaarde (diversiteit van de omgeving, multifunctioneel) en de toekomstwaarde (ontgroning aanpassen aan de omgeving) in het project worden meegenomen. Ook de andere doelstelling, het creëren van maatschappelijk draagvlak, is door vroegtijdig overleg te plegen met alle betrokkenen en het nut en de noodzaak aan geven van de ontgroning in dit gebied bereikt.

Met behulp van de doel-middelbomen op nationaal en provinciaal niveau (Noord-Brabant) is vervolgens getoetst of de belangrijkste doel-middelrelaties (voor dit onderzoek) ook bij de Kraaijbergse Plassen terug te vinden zijn om op basis hiervan tot een oordeel te komen over de effectiviteit van het nieuwe ontgrondingenbeleid.. De conclusie hiervan is dat de doel-middelrelaties goed terug te vinden zijn en dat de provincie Noord-Brabant en Smals B.V. een grote bijdrage hieraan geleverd hebben.

Een aantal belangrijke punten die op basis van de bijbehorende interviews naar voren zijn gekomen zijn dat er nu door creatief en multifunctioneel te blijven denken en werken door de ontgronder Smals een kwalitatief goed en maatschappelijk verantwoord project is ontwikkeld. Ook houdt Smals door nauwe samenwerking met betrokken partijen in het betreffende gebied en de door het nieuwe beleid verplicht gestelde eindbestemming voor het te ontgronden gebied rekening met de verschillende belangen en wensen van de betrokkenen om zodoende draagvlak voor de ontgroning te creëren. Verder is de omgeving door de nieuwe spelregels zeer belangrijk geworden, want het gaat niet meer zoals vroeger het geval was alleen om het winnen van grondstoffen maar ook het gebied is nu met behulp van natuurontwikkeling, wonen aan het water, recreatie en waterveiligheid weer ingepast in de omgeving.

Er kan dus gesteld worden dat het nieuwe ontgrondingenbeleid effectief kan worden geacht wanneer er wordt gekeken naar de hoofddoelstellingen van dit beleid.

Tenslotte is er in dit hoofdstuk als aanvulling nog een evaluatie gedaan die gebaseerd is op de visies van de andere actoren, om hierdoor ook tot een beoordeling van de nieuwe spelregels te komen van andere partijen die betrokken zijn bij de Kraaijbergse Plassen. Er is hierbij aandacht besteed aan wat nu voor hen evaluatiecriteria zijn om tot een goede beoordeling te komen van het nieuwe ontgrondingenbeleid, om vervolgens aan de hand van deze criteria te kijken hoe zij dit beleid beoordelen.

Er kan gesteld worden dat alle drie de partijen (het bevoegd gezag, de ontgronder en de natuur-/milieuorganisatie) bij hun criteria veel waarde hechten aan een duidelijke eindbestemming voor het te ontgronden gebied. De natuur-/milieuorganisatie doelt hiermee specifiek naar een duidelijke eindbestemming van het gebied voor de natuur. Ook vinden het bevoegd gezag en de natuur-/milieuorganisatie het belangrijk om vroegtijdig het gesprek aan te gaan met alle betrokken partijen. Er komen echter bij de partijen ook een aantal criteria naar voren die bij de andere partijen niet zo belangrijk worden geacht, zoals bij het bevoegd gezag de mate van schaalvergroting en bij het ontgrondend bedrijfsleven zijn dit de criteria de mate van creativiteit en de mate van rendabiliteit van en voor de ontgronder. Bij de natuur-/milieuorganisatie betreft dit het criterium operationaliseren van de doelen en de te leveren prestaties voor natuurontwikkeling.

Ook uit de oordelen van de groepen komen een aantal belangrijke overeenkomsten en verschillen voort.

Een belangrijke overeenkomst is dat alle drie de partijen het van cruciaal belang vinden voor de ontgronder om vroegtijdig en voortdurend het gesprek aan te gaan met alle betrokken partijen om zo tot een goed kwalitatief plan te komen wat maatschappelijk verantwoord is en dus geen weerstand oproept van de betrokkenen. Het accent moet volgens het bevoegd gezag dan ook veel meer gelegd worden op het voorstadium, waardoor er erg veel energie in dit stadium gestoken moet worden. Een gevolg hiervan is dat het ontgrondingsproces hierdoor een langere looptijd krijgt.

Het bevoegd gezag en het ontgrondend bedrijfsleven vinden beide ook dat door het nieuwe ontgrondingenbeleid de vooraf verplicht gestelde eindbestemming tot positieve resultaten heeft geleid. Volgens het bevoegd gezag heeft deze eindbestemming geleid tot een verbetering van de relaties en het vertrouwen tussen de partijen, terwijl het naar de mening van het ontgrondend bedrijfsleven vooral heeft geleid tot inhoudelijk betere uitkomsten omdat de meerwaarde meteen meegenomen wordt.

De natuur-/milieuorganisatie is echter van mening dat de vooraf verplicht gestelde eindbestemming niet heeft geleid tot meerwaarde voor de natuur en dat het nieuwe beleid niet effectief is op basis van natuurontwikkeling. Dit komt vooral omdat bij grote projecten, zoals de Kraaijenbergse Plassen, natuurontwikkeling moeilijk meetbaar is en in de eindbestemming de natuurontwikkeling ook niet duidelijk geformuleerd is. Een oplossing hiervoor is dat men komt met een goed en duidelijk geformuleerd inrichtingsplan in overleg met alle betrokken partijen in het te ontgronden gebied. Een belangrijk nadeel van de nieuwe spelregels is volgens het ontgrondend bedrijfsleven dat het, door extra eisen die aan een ontgroning worden gesteld, voor de ontgronder vaak niet meer rendabel is. De ontgronder moet nu voor alle kosten opdraaien.

Een ander belangrijk punt wat tijdens de interviews naar voren is gekomen, is dat het nieuwe ontgrondingenbeleid door vrijwel alle respondenten niet als een echte omslag (keerpunt), maar veeleer als een natuurlijk overgangsmoment gezien wordt. Het bevoegd gezag en het ontgrondend bedrijfsleven wijzen daarbij op ontwikkelingen die daarvoor al in gang waren gezet (zoals de afbouw van het landelijke taakstellingenbeleid) en die uiteindelijk zijn beslag hebben gekregen in de Nota Ruimte (2004).

8. Conclusies, aanbevelingen en reflectie

8.1 Inleiding

In dit concluderende hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de in hoofdstuk 1 geformuleerde centrale vraag: *“Wat is de effectiviteit van het nieuwe ontgrondingenbeleid bij zandwinningen, hoe evalueren de verschillende partijen dit beleid en wat zijn de mogelijkheden om deze effectiviteit te vergroten?”* Om deze vraag te kunnen beantwoorden is in dit onderzoek onder andere gezocht naar de antwoorden op de deelvragen.

In paragraaf 8.2 zal allereerst gekomen worden tot de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek. Tenslotte vindt er in paragraaf 8.3 als afsluiting van dit onderzoek een reflectie plaats over hoe het onderzoek is verlopen.

8.2 Conclusies en aanbevelingen

8.2.1 Kwaliteit nieuw ontgrondingenbeleid

Allereerst zal er een conclusie worden gepresenteerd over de kwaliteit van het nieuwe ontgrondingenbeleid.

De hoofddoelstellingen van het nieuwe ontgrondingenbeleid die uit de beleidsdocumenten voortvloeien en die in dit onderzoek worden gebruikt zijn dat ontgronders middels hun projecten de ruimtelijke kwaliteit in het betreffende gebied moeten verhogen en maatschappelijk draagvlak voor deze projecten moeten zien te creëren.

Er kan geconcludeerd worden dat de beleidsmakers dit nieuwe beleid niet goed geoperationaliseerd hebben wanneer er gekeken wordt naar deze doelstellingen. De doelstellingen zijn niet scherp geformuleerd door de beleidsmakers en zijn dermate vaag en onduidelijk dat het moeilijk is om er concrete doelstellingen en veronderstellingen (doel-middelrelaties) uit te halen. Door deze vage en onduidelijk doelstellingen en veronderstellingen is het nieuwe beleid voor de betrokken partijen in een ontgrondingsproces multi-interpreteerbaar, wat een goede implementatie van een ontgroning niet ten goede komt. Om de doelstellingen en veronderstellingen voor dit onderzoek meetbaar te maken is er in dit onderzoek zelf in paragraaf 4.4.6, na de analyse van de beleidsdocumenten, geprobeerd om deze te operationaliseren.

Het nieuwe (provinciale) ontgrondingenbeleid van de provincie Limburg en Noord-Brabant is grotendeels gelijk. De hoofddoelstelling ‘het creëren van maatschappelijk draagvlak’ vinden ze beide een noodzakelijk middel (tussendoel) om hogere doelen te bereiken. Het andere hoofddoel van dit onderzoek ‘het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit’ zorgt echter wel voor een verschil. Bij de provincie Limburg is dit doel meer verborgen in termen van integrale projecten en multifunctionaliteit. Bij de provincie Noord-Brabant is het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit echter verborgen in de tussendoelen kwalitatief hoogwaardige projecten, multifunctionaliteit en het versterken van ruimtelijke en ecologische kwaliteiten.

Een opvallend en belangrijk verschil tussen het nieuwe ontgrondingenbeleid van de provincie Noord-Brabant enerzijds en die van Limburg anderzijds is dat duurzaamheid bij Noord-Brabant het einddoel is met tevens een aantal duidelijke middelen om dit einddoel te bereiken, terwijl duurzaamheid bij de provincie Limburg een middel is om respectievelijk multifunctionele ontgrondingen te realiseren en om te voorzien in de nationale behoefte.

Ook kan naar aanleiding van de beleidsdocumenten worden gezegd dat het ontgrondingenbeleid in de provincie Noord-Brabant scherper geformuleerd is dan in de provincie Limburg, wanneer men kijkt naar de middelen om deze doelstellingen te bereiken.

8.2.2 Effectiviteit nieuw beleid op basis van de hoofddoelstellingen

Om de effectiviteit van het nieuwe ontgrondingenbeleid op basis van de hoofddoelstellingen te kunnen onderzoeken zijn in paragraaf 4.4.6 de doelstellingen en veronderstellingen van dit nieuwe beleid geoperationaliseerd. Dit was nodig omdat het nieuwe beleid in de beleidsdocumenten niet scherp geformuleerd was, waardoor de effectiviteit van dit beleid niet goed beoordeeld kon worden.

Geconcludeerd kan worden dat het nieuwe beleid, wanneer gekeken wordt naar de geoperationaliseerde doelstellingen en veronderstellingen, in het algemeen als effectief beoordeeld wordt door het bevoegd gezag. Er is nu door creatief en multifunctioneel te blijven denken en werken door de ontgronders een kwalitatief goed en maatschappelijk verantwoord project ontwikkeld. Ook houden deze ontgronders door nauwe samenwerking met betrokken partijen in het betreffende gebied en de door het nieuwe beleid verplicht gestelde eindbestemming voor het te ontgronden gebied rekening met de verschillende belangen en wensen van de betrokkenen om zodoende draagvlak voor de ontgroning te creëren. Verder is de omgeving van de ontgroning door de nieuwe spelregels zeer belangrijk geworden, want het gaat niet meer zoals vroeger het geval was alleen om het winnen van grondstoffen maar nu wordt ook het ontgronde gebied met behulp van natuurontwikkeling, wonen aan het water, recreatie en waterveiligheid ingepast in de omgeving.

Wel dienen er enige nuances aangebracht te worden, omdat ten eerste het bevoegd gezag in de casus HWG Well-Aijen in tegenstelling tot de casestudies HWG Lomm en Kraaijenbergse Plassen de opmerking maakt dat het nieuwe beleid niet echt effectief is wanneer er wordt gekeken naar de verhoging van de ruimtelijke kwaliteit die het project met zich mee moet brengen. Dit komt omdat het natuuraspect bij de HWG Well-Aijen volledig uit het oog verloren is. Kampergeul B.V. en de gemeente Bergen proberen dit te compenseren met Maaspark Well en dit zo te verkopen. Ook werd er in de casestudie Kraaijenbergse Plassen al veel eerder dan de daadwerkelijke koerswijziging (2003/2004) rekening gehouden met de ruimtelijke kwaliteit van ontgrondingsprojecten. Het nieuwe beleid heeft er wel weer voor gezorgd dat de ontgronder nog meer rekening is gaan houden met de eindkwaliteit van het project en het maatschappelijk draagvlak.

8.2.3 Effectiviteit nieuw beleid naar het oordeel van (andere) betrokken partijen

Omdat alleen een klassieke beleidsevaluatie, door de veelheid aan (beleids)actoren, niet genoeg is, is er als aanvulling hierop gekozen om in dit onderzoek ook de belangrijkste beoordelingscriteria en oordelen van andere betrokken partijen te onderzoeken. Ook worden hier de belangrijkste andere oordelen van de respondenten van het bevoegd gezag, naast die van het creëren van maatschappelijk draagvlak en de verhoging van de ruimtelijke kwaliteit, voor de beoordeling van het nieuwe ontgrondingenbeleid meegenomen.

Wanneer gekeken wordt naar de effectiviteit van het nieuwe beleid kan er geconcludeerd worden dat dit nieuwe beleid in de cases grotendeels effectief wordt gevonden door vrijwel alle betrokken partijen, met uitzondering van de natuur- en milieuorganisaties (en de landschapsecologische adviesbureaus, HWG Lomm).

Een opvallend en interessant verschil tussen de cases onderling is dat in de casestudie Kraaijenbergse Plassen, in tegenstelling tot de andere casestudies, geconstateerd is dat het nieuwe ontgrondingenbeleid door de betrokken partijen niet als echte omslag (keerpunt), maar veeleer als een natuurlijk overgangsmoment gezien wordt. Het bevoegd gezag en het ontgrondend bedrijfsleven in deze casus wijzen daarbij op ontwikkelingen die daarvoor al in gang waren gezet (zoals de afbouw van het landelijke taakstellingenbeleid) en die uiteindelijk zijn beslag hebben gekregen in de Nota Ruimte (2004). De reden waarom deze opmerking in deze casus gemaakt wordt, is omdat deze ontgroning al veel langer in uitvoering is (1968) en aan veel meer veranderingen onderhevig is geweest dan de twee andere ontgrondingen. HWG Lomm is pas na de beleidswijziging in uitvoering gegaan (2006) en voor de HWG Well-Aijen zijn net de vergunningen verleend.

Er zijn ook een aantal opvallende en interessante overeenkomsten en verschillen tussen de partijen in de casestudies die desalniettemin enige nuances brengen aan de effectiviteit van het nieuwe ontgrondingenbeleid. Zo hechten de natuur-/milieuorganisaties (en de landschapsecologische adviesbureaus, HWG Lomm) in alle drie de cases veel waarde aan goede en verantwoorde natuurontwikkeling. Zij vinden in alle drie de cases dat het nieuwe ontgrondingenbeleid niet effectief is op basis van natuurontwikkeling. Er is volgens hen geen sprake van het creëren van „echte” meerwaarde voor natuur en milieu, maar meer van een „verkapte” meerwaarde (natuurbouw). Dit komt vooral omdat bij grote multifunctionele projecten natuurontwikkeling moeilijk meetbaar is en in de eindbestemming de natuurontwikkeling ook niet duidelijk geformuleerd is. Om natuurontwikkeling beter meetbaar en duidelijk te maken hoe en wat voor natuur bereikt moet worden, moet het natuuraspect volgens hen van tevoren in het inrichtingsplan beter gespecificeerd worden. Een goed en duidelijk geformuleerd inrichtingsplan in overleg met alle betrokken partijen in het te ontgronden gebied leidt tot een verhoging van de ruimtelijke kwaliteit en dan specifiek op het gebied van natuurontwikkeling. Het bevoegd gezag en het ontgrondend bedrijfsleven vinden in alle drie de cases echter wel dat het nieuwe beleid heeft geleid tot het creëren van meerwaarde en verhoging van de ruimtelijke kwaliteit door de gebiedsgerichte aanpak van de ontgroning. Wel wordt natuurontwikkeling door hen vaak buiten beschouwing laten.

Een andere overeenkomst is dat bijna alle partijen vinden dat de nieuwe spelregels niet hebben geleid tot het tegengaan van schaalvergroting, omdat er in het nieuwe beleid geen harde (rand)voorwaarden gesteld worden aan de grootte van de ontgroning en de hoeveelheid te winnen zand. Andere belangrijke punten waarom er nog steeds schaalvergroting optreedt, is doordat er door de lange looptijd van deze ontgrondingsprojecten steeds veranderende inzichten komen door onder andere wisselingen van personen in ambtelijke en bestuurlijke functies. Schaalvergroting treedt bij de huidige ontgrondingen ook nog steeds op doordat een ontgroning door het nieuwe beleid multifunctioneel moet zijn en om de extra kosten die dit met zich meebrengt voor de ontgronder te kunnen dragen dient er verder afgegraven te worden.

Beleidsmakers van de provincie Limburg verschillen hier overigens van mening want volgens een aantal respondenten in deze provincie kan door dit nieuwe beleid de situatie dat een ontgrondingsgebied steeds een beetje groter wordt echter niet meer voorkomen. Een ontgrondingsproject wordt volgens hen maar één keer aangevraagd, vergund (of geweigerd) na afweging van de belangen, uitgevoerd en opgeleverd. Maar zij hebben hierin echter ongelijk, omdat het nieuwe ontgrondingenbeleid op dit punt niet scherp geformuleerd is. De ontgronder kan hierdoor bijvoorbeeld met een goede motivatie het inrichtingsplan wijzigen om zo meer te kunnen winnen, waardoor het te ontgronden gebied toch groter kan worden. Het nieuwe ontgrondingenbeleid is dus (nog) niet effectief wat betreft het tegengaan van schaalvergroting.

Een andere overeenkomst tussen de casestudies HWG Lomm en HWG Well-Aijen is dat de betrokken partijen moeite hebben met de ontwikkeling dat door het nieuwe beleid het initiatief bij het ontgrondend bedrijfsleven is komen te liggen. Zo vindt het bevoegd gezag het moeilijk om de touwtjes uit handen te geven en alleen te faciliteren en achten de ontgronders het zo goed als onmogelijk om, door de hoge kosten die de ontgroning met zich meebrengt, te komen met multifunctionele projecten. De natuur- en milieuorganisaties (en adviesbureaus, HWG Lomm) in deze cases vinden dat dit een negatieve ontwikkeling is, omdat de markt niet in alle behoefte kan voorzien. Een voorbeeld wat zij geven van deze ontwikkeling is dat door de economische crisis de waterveiligheidsdoelstellingen in Limburg niet behaald kunnen worden. Dit komt omdat deze doelstellingen door het nieuwe ontgrondingenbeleid gerealiseerd dienen te worden door de winning van delfstoffen, maar door de huidige crisis is er op dit moment minder behoefte aan zand en grind (onder andere woningbouw ligt stil) en worden deze delfstoffen ook minder gewonnen. Deze ontwikkeling wordt in de casus Kraaijenbergse Plassen echter niet noodzakelijk gezien als negatief zolang er van tevoren maar een duidelijk geformuleerde eindbestemming wordt gegeven aan het te ontgronden gebied en er in een vroegtijdig stadium aandacht uitgaat naar een juiste uitvoering en oplevering van de ontgroning. Wel vindt het ontgrondend bedrijfsleven ook in deze casus dat een

ontgroning voor hen, door de extra eisen die de overheid in het nieuwe beleid gesteld heeft, vaak niet meer rendabel is. Dit komt omdat de ontgronder nu voor alle kosten moet opdraaien.

8.2.4 Aanbevelingen

Het nieuwe ontgroningbeleid kan dus na afloop van dit evaluatieonderzoek als effectief beoordeeld worden. Er is dus geen reden om dit beleid drastisch te wijzigen. Wel dient er hierbij een nuance aangebracht te worden, omdat er een langere doorlooptijd van het nieuwe ontgroningenbeleid nodig is om de uitwerking en effectiviteit van dit beleid echt goed te kunnen beoordelen.

Desalniettemin dient er aan bepaalde onderdelen van het nieuwe ontgroningenbeleid nog wel aandacht besteed te worden.

Allereerst moet het nieuwe ontgroningenbeleid scherper en duidelijker geformuleerd en geoperationaliseerd worden door onder andere hardere randvoorwaarden te stellen aan ruimtelijke kwaliteit bij ontgrondingsprojecten.

Ten tweede is het gevaar van het nieuwe ontgroningenbeleid dat de publieke doelen (zoals waterveiligheid) behaald moeten worden door de markt. Een gevaar hiervan is dat door de economische crisis deze doelstellingen niet allemaal door de markt behaald kunnen worden, omdat er door de stilliggende woningbouw minder behoefte is aan zand en grind. De nationale overheid en provinciale overheden moeten om dit gevaar tegen te gaan advies en (financiële) ondersteuning (blijven) geven aan de markt. De overheid moet zich hierdoor dus bewust zijn van haar positie en haar rol om de veiligheid van de samenleving te borgen. Ook moeten er harde afspraken tussen de overheden en de markt worden gemaakt, zodat de ontgronders precies weten wat wel en niet mag. Tot slot is het uit bedrijfseconomisch oogpunt een financieel economische prikkel voor de ontgronder om op dezelfde plaats te blijven ontgronden. Dit komt omdat men te maken heeft met een dure installatie die wel vaak zo'n 25 jaar meegaat en niet gemakkelijk verplaatsbaar is en ook is er vaak al benodigde infrastructuur aangelegd om de grondstoffen te transporteren. Natuur-/milieuorganisaties moeten dus niet op het punt van mogelijke schaalvergroting met kritieken komen, omdat het voor de ontgronder uit bedrijfseconomisch oogpunt een onmogelijke opgave is om zich te verplaatsen. De noodzaak van delfstoffenwinning moet dus voor de natuur-/milieuorganisaties duidelijk worden. De ontgronder wil tegenwoordig nog steeds delfstoffen winnen, maar het moet volgens het nieuwe ontgroningenbeleid op de goede locatie waar voldoende meerwaarde gecreëerd kan worden. Het proces om meerwaarde te creëren door te komen met multifunctionele projecten is echter prima, maar alleen moet er vanuit de overheid duidelijkheid verschaft worden dat niet alleen meerwaarde gecreëerd moet worden door deze projecten maar dat het ook noodzakelijk is dat er delfstoffen geleverd worden. Een oplossing hiervoor kan zijn dat de provincie een kader uitstippelt voor ontgrondingslocaties net zoals bij de Zandmaas waar, wat en hoeveel gewonnen mag worden en dat er vanuit de overheid hardere randvoorwaarden gesteld worden aan de multifunctionaliteit bij de ontgrondingsprojecten.

8.3 Reflectie

Na een onderwerp uitgekozen te hebben en het bijbehorende onderzoek aan de hand van een onderzoeksvoorstel duidelijk te hebben afgebakend, moest er als eerste een theorie gekozen worden bij dit onderzoek. Omdat het een evaluatieonderzoek betreft hebben de theorieën die in dit onderzoek zijn gebruikt betrekking op beleidsevaluatie, namelijk de klassieke en de responsieve beleidsevaluatie (althans elementen daarvan). Omdat het voor dit onderzoek ook belangrijk is om na te gaan hoe de besluitvorming bij ontgroningen in elkaar steekt is er bij de analyse van deze besluitvorming gebruik gemaakt van de beleidsnetwerkbepanning en het rondommodel. Dit model kan gezien worden als hulpmiddel voor de uiteindelijke evaluatie. Deze theorieën komen goed overeen met het onderzoeksdoel: "Inzicht krijgen in de effectiviteit van het nieuwe ontgroningenbeleid bij huidige zandwinningen om op basis daarvan te komen tot aanbevelingen over hoe dit beleid verbeterd kan worden". Om inzicht te krijgen in de effectiviteit van het nieuwe beleid moest allereerst het beleid met zijn veronderstellingen en doelstellingen duidelijk zijn (klassieke beleidsevaluatie), om zo te komen

tot de bijbehorende doel-middelbomen. De klassieke beleidsevaluatie is echter gebaseerd op hiërarchische besluitvorming vanuit één centrale beleidsactor, terwijl de wijziging van het ontgrondingenbeleid ook veranderingen teweeg heeft gebracht in de besluitvorming. De besluitvorming is daardoor veel complexer geworden en ook zijn er veel meer (beleids)actoren bijgekomen. Bij de analyse van deze besluitvorming in complexe netwerken is daarom gebruikt gemaakt van de beleidsnetwerkbepaling en het rondendmodel. Door de vele (beleids)actoren is er om inzicht te krijgen in de effectiviteit en te komen tot aanbevelingen hierdoor ook rekening gehouden met oordelen van andere partijen (responsieve beleidsevaluatie).

De theorieën zijn voor dit onderzoek zeer behulpzaam geweest. Als eerste is door het rondendmodel te gebruiken het besluitvormingsproces gereconstrueerd, zodat de betrokken actoren, en wellicht hun beweegredenen om te komen tot de (cruciale) besluiten, voor de evaluatie duidelijk waren. Vervolgens heeft de klassieke beleidsevaluatie inzicht gegeven in de oordelen van de beleidsmakers over het nieuwe ontgrondingenbeleid. Tot slot is er door de beperkingen die de klassieke beleidsevaluatie met zich meebracht als aanvulling gebruik gemaakt van elementen van de responsieve beleidsevaluatie. Omdat een volledige responsieve beleidsevaluatie niet binnen dit onderzoek paste is er in dit onderzoek alleen gekozen om de oordelen en beoordelingscriteria van andere betrokken partijen te onderzoeken. Wanneer dit onderzoek een langere looptijd had, kon er mogelijk wel gebruik gemaakt worden van een volledige responsieve beleidsevaluatie.

Ook over de methodologie en aanpak van dit onderzoek bestaat tevredenheid. Door gebruik gemaakt te hebben van een meervoudige casestudie, konden de verschillende cases met elkaar vergeleken worden. De gekozen casestudies zijn interessant om met elkaar te vergelijken, omdat er één net in uitvoering is (HWG Lomm), één zo goed als afgerond is (Kraaijenbergse Plassen) en één in voorbereiding is (HWG Well-Aijen). Een nadeel van de uitgekozen cases is echter wel dat deze allemaal in hetzelfde gebied liggen (Maasdal), waardoor het niet duidelijk is of dit ook zo gebeurt op andere plaatsen in Nederland. Het is door de vele experts in de casestudies en de beperkte looptijd van het onderzoek onmogelijk om met allemaal aan tafel te gaan zitten, dus moest er een selectie worden gemaakt. De respondenten die wel gekozen en benaderd zijn in dit onderzoek hebben een duidelijk beeld gecreëerd over de effectiviteit van het nieuwe beleid, omdat zij allemaal grotendeels andere doelen en belangen nastreefden waar in dit beleid rekening meegehouden diende te worden.

Dit alles heeft geleid tot de conclusie die in de vorige paragraaf beschreven is. Hoewel het vermoeden over de effectiviteit van het nieuwe beleid wel redelijk klopte, is het uiteindelijke resultaat van het onderzoek toch verrassend. Dit komt omdat de meningen van de respondenten enerzijds opvallende overeenkomsten met zich meebrengen, maar anderzijds ook opvallende verschillen. Deze verschillen hebben betrekking op de door het nieuwe beleid nagestreefde verhoging van de ruimtelijke kwaliteit (meerwaarde) die de ontgrondingsprojecten met zich mee moeten brengen, de mogelijk optredende schaalvergroting bij deze multifunctionele projecten en dat het nieuwe ontgrondingenbeleid in de casus de Kraaijenbergse Plassen juist als natuurlijk overgangsmoment gezien wordt en niet als een echte omslag (keerpunt).

Wat ook nieuwsgierigheid opwekt zijn de aanbevelingen die uit dit onderzoek zijn voortgevloeid en die eventueel tot een vervolgonderzoek kunnen leiden. Deze aanbevelingen komen veelal voort uit tekortkomingen en onmogelijkheden in dit onderzoek en in het geformuleerde nieuwe ontgrondingenbeleid. Zo is dit onderzoek alleen op het Maasdal in de provincies Limburg en Noord-Brabant gericht en niet op andere ontgrondingslocaties, dus is het de vraag of dit in andere gebieden anders gebeurt. Tenslotte verdient het aanbeveling het nieuwe ontgrondingenbeleid duidelijker te formuleren en operationaliseren zodat betrokken partijen meer duidelijkheid krijgen over de bedoelingen van het beleid.

Referentielijst

Literatuur

- Abma, T. (2000) *Onderhandelend evalueren*.
In: Bestuurskunde, jaargang 9, nr. 8, december 2000, p. 393-403
- Abma, T. (1996) *Responsief evalueren: Discoursen, controversen en allianties in het postmoderne*. Eburon, Delft
- Abma, T. (1997) *Variaties in beleidsevaluaties*.
In: Bestuurskunde, jaargang 6, nr. 2, 1997, p. 77-88
- Abma, T., In 't Veld, R. (2001) *Handboek Beleidswetenschap*. Eerste Druk. Boom Juridische Uitgevers
- Baarda D., Goede de, M. (2001) *Basisboek Methoden en Technieken: handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek*. Groningen, Stenfert Kroese
- Blommestein, H., Bressers, J., Hoogerwerf, A. (1984) *Handboek beleidsevaluatie. Een multidisciplinaire benadering*. Samson Uitgeverij, Alphen aan de Rijn
- Bressers, J. (1983) *Beleids-effectiviteit en waterkwaliteitsbeleid. Een bestuurskundig onderzoek*. Enschede
- Bressers, J., Herweijer, M. (1991) *De bijdrage van het beleid aan de doelbereiking. Deel 2: Kwalitatieve methoden*.
In: Bressers, A., Hoogerwerf, A. (1991) *Beleids-evaluatie*. Samson H.D. Alphen aan den Rijn, p. 104-123
- Bressers, J., Hoogerwerf, A. (1995) *Beleids-evaluatie*. Samson H.D. Alphen aan den Rijn
- Cascade: vereniging zand- en grindproducenten (2007) *Visie van Cascade op duurzame voorziening van bouwgrondstoffen in Nederland*, 21 december 2007
- Cascade: vereniging zand- en grindproducenten (2008) *Méér dan zand en grind*
- Crabbé, A., Gysen, J., Leroy, P. (2006) *Vademecum Milieubeleids-evaluatie*. Eerste druk. Uitgeverij Vanden Broelle, Brugge
- Dienst Landelijk Gebied (2008) *Evaluatie meerjarenplan Zandmaas II 2007-2015*. Mei 2008
- Gedeputeerde Staten van de provincie Limburg (2004) *Stimuleringsplan Natuur, Bos en Landschap: tevens Natuurgebieds-, Landschapsgebieds- en Beheersgebiedsplan. Noordelijk Maasdal*. Maastricht, 5 oktober 2004
- Graaf van de, H., Hoppe, R. (2007) *Beleid en politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*. Derde druk. Uitgeverij Coutinho, Bussum
- Grontmij / Groen-planning B.V. (2006) *Gebiedsplan Maaspark Well*. Roermond, 10 maart 2006
- Grünwald-Schindl, C., Kraan-Jetten, A. (1987) *Ex post-evaluatieonderzoek*.
In: Percy, Lehning, B., Simonis, J. (1987) *Handboek beleidswetenschap*. Boom, Amsterdam
- Guba, E. (1978) *Toward a methodology of naturalistic inquiry in educational evaluation*. CSE Monograph Series in Evaluation, University of California, Los Angeles
- Guba, E., Lincoln, Y. (1981) *Effective evaluation, Improving the usefulness of evaluation results through responsive and naturalistic approaches*. Jossey-Bass Publications, San Francisco
- Guba, E., Lincoln, Y. (1989) *Fourth generation evaluation*. Sage Publications, Beverly Hills
- Heffen van, O. (1993) *Beleidsontwerp, resultaat en omgeving*. Faculteit Bestuurskunde, Universiteit Twente, Enschede
- Heffen van, O. (2008) *Beleids-theorieën uit de beleidspraktijk*.
In: Hoogerwerf, A., Herweijer, M. (2008), *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Achtste Druk. Uitgeverij Kluwer. Alphen aan den Rijn, p. 205-221
- Hoogerwerf, A. (1989) *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Eerste Druk. Samson H.D., Alphen aan den Rijn
- Hoogerwerf A. (1998) *Het ontwerpen van beleid als onderdeel van een politiek proces*.
In : Hoogerwerf, A. (1998). *Het ontwerpen van beleid. Een handleiding voor de praktijk en*

resultaten van onderzoek. Samson, Alphen aan den Rijn

- Hoogerwerf, A., Herweijer, M. (2008), *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Achtste Druk. Uitgeverij Kluwer. Alphen aan den Rijn
- Kickert, W., Klijn, E., Koppenjan J. (1997) *Managing complex networks*. London, Sage publications
- Klijn, E. (1996) *Regels en sturing in netwerken*. Eburon, Delft
- Klijn, E., Koppenjan, J. (1993) *Van beleidsnetwerk naar netwerkmanagement: een theoretische verkenning van managementstrategieën in netwerken*. Beleid en Maatschappij, vol. 20, nr. 5, 1993, p. 230-243
- Klijn, E., Koppenjan, J. (1994) *Beleidsnetwerken als theoretische benadering: een Tussenbalans*. Beleidswetenschap, vol. 11, nr. 2, 1994, p.143-167
- Klijn, E., Teisman, G. (1997) *Strategies and Games in Networks*. In: Kickert, W., Klijn, E., Koppenjan, J. (1997) *Managing Complex Networks. Strategies for the public Sector*. London, p. 98-118
- Knaap van der, P. (2004) *Theory-Based Evaluation and Learning: Possibilities and Challenges*. Evaluation, vol. 10, nr. 1, 2004, p. 16–34
- Knaap van der, P. (2006) *Responsive Evaluation and Performance Management. Overcoming the Downsides of Policy Objectives and Performance Indicators*. Evaluation, Vol 12, nr. 3, 2006, p. 278-293
- Knaap van der, P. (2006) *Theoretische beleidsevaluatie. Responsieve rationaliteit: niets zo praktisch als een goede theorie*. Vrij Bestuurkunde, nr. 4, 2006, p. 78-87
- Koppenjan, J., Klijn, E. (2004) *Managing uncertainties in networks*. Routledge, New York
- Mandell, M., Steelman, T. (2003) *Understanding what can be accomplished through interorganizational innovations*. Public Management review, 5(2), p. 197-224
- Korsten, A. (n.d.) *Evalueren voor beginners*
- Korsten, A. (n.d.) *Netwerkmanagement. Over omgaan met onzekerheid in geval van veel betrokkenen in een netwerk*
- Korsten, A., Hoppe, R. (2006) *Van beleidswetenschap naar kennissamenleving. Voortgang, vooruitgang en achteruitgang in de Beleidswetenschap*. Beleidswetenschap, nr. 4, 2006, p. 34-72
- Kuindersma, W. (2002) *Bestuurlijke trends en het natuurbeleid*. Natuurplanbureau vestiging Wageningen. Planbureaustudies, nr. 3
- Kuindersma, W., Boonstra, F. (2005) *Methoden van beleidsevaluatie onder de loep; een zoektocht naar nieuwe vormen van beleidsevaluatie voor het Milieu- en Natuurplanbureau*. Natuurplanbureau vestiging Wageningen, Planbureaurapporten 26
- Mierlo van, J. (2002) *Beleidsfalen en beleidsevaluatie in de publieke sector*. Meteor, Maastricht
- Ministerie van VROM (2004) *Nota Ruimte. Bouwgrondstoffenvoorziening*. p. 189-191
- Natuurplanbureau, Alterra, Landbouw-Economisch Instituut (2004) *Speltheorie en complexe besluitvorming. Zoektocht naar een methode voor onderzoek naar en analyse van besluitvormingsprocessen*. Werkdocument 2004/13
- O'Toole, L. (1990) *Contingentie van beleid en organisatorische arrangementen*. In: Hufen, J., Ringeling, A. (1990) *Beleidsnetwerken: overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*. 's Gravenhage. VUGA, p. 121-135
- Overlegorgaan Oppervlakte Delfstoffen (2003) *Rapport over beleidsveld Bouwgrondstoffen*
- Overmars, W., Van Winden, A. (2001) *Winterbedverruiming in de Maascorridor. Rivierverruiming gecombineerd met natuurontwikkeling in de stedelijke context van Venlo en buurgemeenten*
- Peters, B. (2006) *Ecologische Herstel- en Inrichtingprojecten Maasdal. Inventarisatie van kansrijke en geplande projecten en maatregelen voor de periode 2006 – 2027*. Oktober 2006
- Peters, B. (2009) *Kwaliteitsprincipes Uiterwaardinrichting. Principes voor de landschapsecologische kwaliteit van inrichtingsprojecten in het rivierengebied*. September 2009

- Peters, B., Kurstjens, G., Calle, P. (2007) *Maas in beeld*. 1 April 2008
- Provincie Limburg (2009) *Beleidsnota Ontgrondingen*
- Provincie Limburg (2010) *Actualisatie Plandeel Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) 2006*. Maastricht, januari 2010
- Provincie Noord-Brabant (2009) *Eindevaluatie Kraaijenbergse Plassen. Zandwinning in de gemeente Cuijk*. Juni 2009
- Rademakers, J., Peters, B. (2009) *Groenvisie Maasplassen. Landschapsecologisch fundament voor gebiedsontwikkeling Maasplassen*
- Rijkswaterstaat Maaswerken (2009) *16^e Voortgangsrapportage Zandmaas en Grensmaas*. Werken aan de Maas van morgen, 1 januari - 30 juni 2009
- Runhaar H., Driessen, P. (2007) *Milieubeleid als vraagstuk van doelrationeel handelen*
- Saunders, M., Lewis, Ph. & Thornhill, A. (2008), *Methoden en technieken van onderzoek. Vierde editie. Nederlandse bewerking Jan Pieter Verckens*. Amsterdam: Pearson Education Benelux
- Schaveling, J. (2000) *Succesvol organisaties ontwikkelen: praktische instrumenten voor veranderaars*. Tweede druk. Uitgeverij van Gorcum. Assen
- Stake, R. (1975) *Evaluating the Arts in Education: A Responsive Approach*. Merrill, Columbus Ohio, p. 5-8
- Struiksmā, N., De Ridder, J., Winter, H. (2007) *De effectiviteit van bestuurlijke en strafrechtelijke milieuhandhaving*. Boom Juridische Uitgevers
- Stuurgroep Maascorridor (n.d.) *Maascorridor. Een integrale visie op de Maas van Belfeld tot Broekhuizen*
- Swanborn, P. (1996) *Casestudy's. Wat, wanneer en hoe?* Eerste Druk. Boom Lemma Uitgevers, Amsterdam
- Teisman, G. (1992) *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. 's Gravenhage, VUGA
- Teisman G. (1993) *De reconstructie van beleidsprocessen: over fasen, stromen en ronden*. In: Van Heffen, O., Van Twist, M. (1993) *Beleid en wetenschap. Hedendaagse bestuurskundige beschouwingen*. Samson H.D., Alphen aan den Rijn
- Teisman, G. (1995) *De reconstructie van complexe besluitvorming: over fasen, stromen en ronden*. In: 't Hart, P., Metselaar M., Verbeek, B. (1995) *Publieke besluitvorming*. Vuga, Den Haag
- Teisman, G. (2000) *Models for research into decision-making processes: on phases, streams and decision-making rounds*. Public Administration, vol. 78, Nr. 4, 2000, p. 937-956
- Voogd, H., Woltjer, J. (2009) *Facetten van de planologie*. Achtste druk. Uitgeverij Kluwer, Alphen aan de Rijn
- Vromraad (2011) *Ruimtelijke kwaliteit verkenning*
- Walraven, G. (1991) *De kwaliteit van de beleidstheorie: visies uit de beleidspraktijk*. Faculteit Bestuurskunde, Universiteit Twente, Enschede

Kamerstukken

- Tweede Kamer der Staten Generaal (2003) *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2003*. 28600 XII, nr. 114, vergaderjaar 2002-2003
- Tweede Kamer der Staten Generaal (2004) *Vierde Nota Waterhuishouding*. 26401, nr. 33, vergaderjaar 2003-2004

Internet

- Delfstoffen Combinatie Maasdal (DCM). *Hoogwatergeul Lomm*. Vinddatum 04-2010, op <http://www.dcmv.nl/Hoogwatergeul-Lomm>

- DCM exploitatie B.V. (2011)
Vinddatum 05-2011, op
<http://bis.venlo.nl/college-BenW/Documents/april%202010/Collegevoorstel%20Hoogwatergeul%20Lomm%2005042011.pdf>
- Gemeente Bergen. *Hoogwatergeul Well-Aijen en Maaspark Well*.
Vinddatum 04-2010, op
http://www.bergen.nl/ondernemer/projecten_41119/
- Gemeente Cuijk. *Kraaijenbergse Plassen*.
Vinddatum 04-2010, op
<http://www.cuijk.nl/index.php?simaction=content&mediumid=8&pagid=887&fontsize=12>
- Gemeente Venlo
Vinddatum 04-2010, op
<http://www.venlo.nl/Pages/default.aspx>
- Grontmij (2008) *Nut, noodzaak, werking en locatiekeuze van de CVI Zandmaas*.
Vinddatum 05-2011, op
http://www.horstaandemaas.nl%2Fdsresource%3Ftype%3Dpdf%26objectid%3Ddefault%3A767%26versionid%3D%26subobjectname%3D&rct=j&q=effecten%20maatshappelijk%20draagvlak%20hoogwatergeul%20lomm&ei=vMDsTdeAEsyk-gb_x-TADw&usg=AFQjCNGnPTIR0jg9j8xD1akj8xBqXjhSA
- Kuindersma, B., Boonstra, F. G. (2005) *Methoden van beleidsevaluatie onder de loep*.
Wageningen, april 2005.
Vinddatum 06-2010, op
<http://edepot.wur.nl/38860>
- Mierlo, van (2002) *Beleidsfalen en beleidsevaluatie in de publieke sector*.
Vinddatum 06-2010, op
<http://www.personeel.unimaas.nl/h.vanmierlo/VWEC-referaat.RM02007.pdf>
- Nederzand projectmanagement B.V. (2009) *Beleid zandwinning in Nederland*.
Vinddatum 03-2010, op
<http://www.nederzand.nl/CMS/nederzand/index.php?id=2911>
- Nederzand projectmanagement B.V. (n.d.) *Zandwinning en landschappelijke herinrichting in het project Kraaijenbergse Plassen te Cuijk*.
Vinddatum 06-2010, op
<http://www.nederzand.nl/CMS/nederzand/index.php?id=2921>
- Nota Ruimte (2004) *Bouwgrondstoffenvoorziening*.
Vinddatum 03-2010, op
<http://notaruimteonline.vrom.nl/0204080000.html>
- Notitie Plassengebied Cuijk. Juni 2009.
Vinddatum 07-2011, op
http://www.google.nl/url?sa=t&source=web&cd=10&ved=0CGQQFjAJ&url=http%3A%2F%2Fwww.grootlinden.nl%2Fjoomlawd%2Findex.php%3Foption%3Dcom_phocadownload%26view%3Dcategory%26id%3D1%3A%26download%3D5%3Ap%26Itemid%3D172&rct=j&q=vergunningen%20kraaijenbergse%20plassen%20plas%207%2C%208%20en%209&ei=dHEtTonZI4z1-gaQkN3sDQ&usg=AFQjCNG4ZpeTDBhbbP3id076gK7FuJsP-A&sig2=UBefoNEyPKkgaqrasPHSqA
- Provincie Limburg. *Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) 2006*.
Vinddatum 05-2010, op
http://www.limburg.nl/Beleid/Provinciaal_Omgevingsplan_Limburg
- Provincie Noord-Brabant. *Kraaijenbergse Plassen*.
Vinddatum 04-2010, op
<http://www.brabant.nl/dossiers/dossiers-op-thema/milieu/ontgrondingen/kraaijenbergse-plassen.aspx>

- <http://www.brabant.nl/dossiers/dossiers-op-thema/milieu/ontgroningen.aspx>
- Rijkswaterstaat (2009) *Waterveiligheid. Water in beeld. Voortgangsrapport over het waterbeheer in Nederland*.
Vinddatum 04-2010, op
http://www.rijkswaterstaat.nl/rws/riza/waterinbeeld/wib2009/html/ch3_1.html
 - Smals B.V. *Kraaijenbergse Plassen*.
Vinddatum 04-2010, op
<http://www.smals.com/Kraaijenbergseplassen/index.html>
 - Teisman (1992) Besluitvormingsronden in beleidsprocessen en arena's als deelnetwerken.
Vinddatum 05-2010, op
<http://igitur-archive.library.uu.nl/dissertations/1977547/c2.pdf>
 - Teisman (1992) Rondenmodel, p. 6-7.
Vinddatum 04-2010, op
http://essay.utwente.nl/57805/1/scriptie_Dijkstra.pdf
 - Teisman (1992,2000) Het rondensmodel, p. 13-14.
Vinddatum 04-2010, op
http://oathesis.eur.nl/ir/repub/asset/3831/scriptie_299320.pdf
 - Teunesen Zand en Grint B.V. *Hoogwatergeul Lomm*.
Vinddatum 04-2010, op
<http://www.teunesen.nl/locaties/winningen-nederland/hoogwatergeul-lomm/>
 - TNO-rapport (2005) *De bouwgrondstoffentoets doorgrond*. Mei 2005.
Vinddatum 02-2011, op
[http://www.delfstoffenonline.nl/OverigeInformatie/Literatuur_en_links/Full_text/MJvdM_TNORapportage_bouwgrondstoffentoets\(definitief\).pdf](http://www.delfstoffenonline.nl/OverigeInformatie/Literatuur_en_links/Full_text/MJvdM_TNORapportage_bouwgrondstoffentoets(definitief).pdf)
 - WaterForum Online (2006) *Maaswerken beginnen met aanleg eerste hoogwatergeul*.
11 mei 2006.
Vinddatum 03-2010, op
http://www.netserver1.net/waterforum/index.asp?url=/template_a1.asp&que=paginanr=4017

Bijlage 1 Interviews

Bijlage 1a Lijst van respondenten

Tabel 3

HWG Lomm	Peter Willems	Projectleider	DCM exploitatie Lomm B.V.
	Jaap Deutekom	Projectdirecteur	Teunesen Zand en Grint B.V.
	Louis Reutelingsperger	Beleidsmedewerker groen, natuur en landschap	Gemeente Venlo
	Jan Molleman	Programmamanager Ontwikkeling Maasvallei Afd. Landelijk Gebied	Provincie Limburg
	John Lacroix	Beleidsmedewerker, afdeling Vergunningverlening	Provincie Limburg
	Helma Brunenberg	Beleidsmedewerkster Ruimtelijke Ontwikkeling (cluster Beleid en Processen)	Provincie Limburg
	Ger Frenken	Directeur	Stichting Limburgs Landschap
	Hans Heijnen	Directeur	Limburgse Milieufederatie
	Bart Peters	Ecoloog	Bureau Drift (landschapsecologische planvorming, onderzoek en advies)
	Roel van Ark	Projectleider Grontmij	Grontmij / Groenplanning B.V. (adviesbureau voor zandwinners)
HWG Well-Aijen	Jaap Deutekom	Projectdirecteur	Teunesen Zand en Grint B.V. / Kampergeul B.V.
	Raymond Klimsop	Projectcoördinator Ruimtelijke Ordening	Gemeente Bergen
	Jan Molleman	Programmamanager Ontwikkeling Maasvallei Afd. Landelijk Gebied	Provincie Limburg
	John Lacroix	Beleidsmedewerker, afdeling Vergunningverlening	Provincie Limburg
	Helma Brunenberg	Beleidsmedewerkster Ruimtelijke Ontwikkeling (cluster Beleid en Processen)	Provincie Limburg
	Jasper van de Hoef	Beleidsmedewerker Maaswerken	Rijkswaterstaat (Limburg)
	John Lucassen	Beleidsmedewerker Dienst Landelijk Gebied	DLG Regio Zuid, Roermond
	Ger Frenken	Directeur	Stichting Limburgs Landschap
	Hans Heijnen	Directeur	Limburgse Milieufederatie
	Bart Peters	Ecoloog	Bureau Drift (landschapsecologische

			planvorming, onderzoek en advies)
	Roel van Ark	Projectleider Grontmij	Grontmij / Groenplanning B.V. (adviesbureau voor zandwinners)
Kraaijbergse Plassen	Maarten Smals	Projectdirecteur	Smals B.V.
	Cor de Nijs	Projectleider	Smals B.V.
	Jos Hoeijmakers	Beleidsmedewerker Ruimtelijk Beheer	Gemeente Cuijk
	Hans van Eijk	Beleidsmedewerker Ontgrondingen	Provincie Noord-Brabant
	Martijn Fliervoet	Districtsbeheerder Oost-Brabant	Stichting Brabants Landschap

Bijlage 1b Vragenlijst interviews en documentanalyse

Achterhalen doelstellingen

1. Wat zijn de doelstellingen van het nieuwe ontgrondingenbeleid?
2. Wat zijn de veronderstellingen van dit nieuwe beleid (wat zijn de beoogde doel-middelrelaties)?

Reconstructie proces (op basis van rondenmodel Teisman)

3. a) Welke besluiten/beslissingen zijn de laatste 10 jaar cruciaal geweest voor het besluitvormingsproces bij een ontgroning?
b) Zijn deze besluiten/beslissingen cruciaal voor alle betrokken, waarom wel/niet? (Bij negatief antwoord: wat zijn cruciale beslissingen geweest voor iedereen?)
c) Hoe is het besluitvormingsproces van de ontgroning de laatste jaren verlopen (periode van 10 jaar) en hoe is dit tot uitdrukking gekomen in het inrichtingsplan van de ontgroning? (belangrijke periode is de invoering van de nieuwe spelregels in 2003/2004)
d) Welke partijen zijn in het besluitvormingsproces actief geweest en hoe is de interactie tussen deze partijen verlopen?
e) Heeft het nieuwe ontgrondingenbeleid geleid tot een verbetering van de relaties/verhoudingen tussen de verschillende betrokken partijen?

Klassieke beleidsevaluatie

4. a) Worden de (hoofd)doelstellingen, het creëren van maatschappelijk draagvlak en het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit, van het nieuwe ontgrondingenbeleid (Nota Ruimte, 2004) bij de ontgroning bereikt?
b) Wat zijn redenen voor het wel of niet behalen van deze doelstellingen?
c) Hebben de nieuwe spelregels (on)gewenste neveneffecten?
5. Is het nieuwe ontgrondingenbeleid effectief?

Evaluatie gebaseerd op de visies van de actoren

6. a) Wat zijn de (neven)doelen van de ontgroning en worden deze bereikt?
b) Welke (overige) doelen hebben betrokken partijen bij de ontgroning en worden deze ook bereikt?
7. a) Hoe beoordelen de partijen het proces van dit nieuwe ontgrondingenbeleid en de uitkomst daarvan? (in hoeverre worden doelen en gewenste resultaten bereikt?)
→ welke (evaluatie)criteria?
→ beoordeling?
→ beter dan vroeger?
b) Leidt het nieuwe beleid tot inhoudelijk betere uitkomsten, is het nieuwe beleid effectief? (Specifieke onderzoekspunt hierbij is de koerswijziging in het ontgrondingenbeleid: in hoeverre zijn de resultaten en effecten veranderd door deze koerswijziging?)
8. Wat zijn verklarende factoren voor het wel of niet bereiken van de beoogde doelen en resultaten?

Suggesties voor verbeteringen (toekomst)

9. Waar liggen knelpunten en kansen en welke verbeteringen zijn met het oog op verhoging van effectiviteit van het nieuwe ontgrondingenbeleid in de toekomst mogelijk?

Bijlage 2 Analyse beleidsdocumenten

Bijlage 2a Analyse nationale overheid

Tabel 4

Nationale overheid (Nota Ruimte, 2004)
<i>“Voor de bouw van wegen en woningen is er in Nederland jaarlijks behoefte aan circa 150 miljoen ton (primaire en secundaire) bouwgrondstoffen. Zuinig en hoogwaardig gebruik is een <u>eerste uitgangspunt</u>. Ook is een maximale inzet nodig van alternatieve materialen (secundaire bouwgrondstoffen of vernieuwbare bouwgrondstoffen zoals hout)” (Nota Ruimte, 2004, p. 189).</i> Uit dit stuk kan de doelstelling ‘voorzien in de nationale behoefte aan bouwgrondstoffen’ gehaald worden. Met als eerste uitgangspunt om dit te bereiken ‘zuinig en hoogwaardig gebruik van deze beschikbare grondstoffen’. Een middel hiervoor is ‘maximale inzet van alternatieve materialen’. <i>“Ondanks deze beleidsinzet blijft er behoefte aan een aanzienlijk en continu aanbod van oppervlakedelfstoffen, die gepaard gaat met een ruimtelijk vraag. Winning in Nederland beperkt de afwenteling van de ruimtelijke problemen op buurlanden en de afwenteling op andere milieuthema’s, zoals de transporthinder en extra energiegebruik die optreden bij aanvoer over grote afstanden. Voorheen werd de ruimtevraag gestuurd via het Structuurschema Oppervlakedelfstoffen. In 2003 heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat kenbaar gemaakt de regierol van de rijksoverheid betreffende ontgrondingen te willen afbouwen en geen Structuurschema Oppervlakedelfstoffen meer te zullen uitbrengen. Het beleid ten aanzien van de tijdige en voldoende voorziening van bouwgrondstoffen is niet effectief gebleken. <u>Concreet betekent dit dat</u> het systeem van taakstellingen na 2009 niet meer zal bestaan en het ontwikkelen van ontgrondingsprojecten door de nieuwe spelregels wordt overgelaten aan de afstemming van vraag en aanbod tussen de markt en de lagere overheden. Het kabinet zal indien nodig en mogelijk maatregelen nemen <u>om</u> onnodige marktbelemmeringen in beleid en regelgeving weg te nemen” (Nota Ruimte, 2004, p. 189).</i> <i>“<u>Doel van het beleid</u> ten aanzien van de bouwgrondstoffenvoorziening is de winning van deze stoffen in Nederland te stimuleren op een maatschappelijk aanvaardbare wijze. Het is belangrijk dat de maatschappelijk aanvaardbare mogelijkheden voor winning van oppervlakedelfstoffen daadwerkelijk worden benut. Van het ontgrondend bedrijfsleven <u>wordt verwacht</u> dat het zich richt op de ontwikkeling van kwalitatief goede en maatschappelijk verantwoorde projecten in nauwe samenwerking met de betrokken partijen. Het kabinet is <u>van mening dat</u> winning van bouwgrondstoffen op land en in de Rijkswateren waar mogelijk multifunctioneel moet zijn. <u>Dit betekent dat</u> bij winning gebruik gemaakt moet worden van de kansen die ontgrondingen bieden voor het realiseren van andere gewenste maatschappelijke functies, zoals natuurontwikkeling, recreatie, wonen aan het water, waterbeheer en de aanleg van vaargeulen. Zo kunnen projecten <u>gerealiseerd worden</u> die de ruimtelijke kwaliteit verhogen en Nederland van grondstoffen voorzien” (Nota Ruimte, 2004, p. 189-190).</i> Deze doelstelling van het beleid kan gezien worden als de centrale doelstelling van het beleid en kan samen worden gevoegd met de ‘multifunctionaliteit’ die de rijksoverheid bij winningen voor ogen heeft en leidt tot een ‘verhoging van de ruimtelijke kwaliteit’. Tegelijkertijd leidt deze doelstelling ook, door ‘de maatschappelijk aanvaardbare wijze’, tot ‘zuinig en hoogwaardig gebruik van de beschikbare grondstoffen’ en indirect dus tot ‘voorzien in de nationale behoefte aan bouwgrondstoffen’. Ook beperkt het stimuleren van winning in Nederland ‘de afwenteling van de ruimtelijke problemen op buurlanden en de afwenteling op andere milieuthema’s’ en leidt de multifunctionaliteit van de winning tot ‘zuinig ruimtegebruik’, die gepaard gaat met de toenemende ‘ruimtevrage’. Om de doelstelling van het beleid ‘het stimuleren van de winning van primaire grondstoffen in Nederland op maatschappelijk aanvaardbare wijze’ of de ‘multifunctionaliteit’ te bereiken wordt van het ontgrondend bedrijfsleven verwacht dat het zich richt op ‘de ontwikkeling van kwalitatief goede

en maatschappelijk verantwoorde projecten in nauwe samenwerking met de betrokken partijen'. Om te komen tot deze ontwikkeling kunnen in de Nota Ruimte (2004) middelen gevonden worden zoals ,het wegnemen van onnodige marktbelemmering in beleid en regelgeving' en de ,bouwgrondstoffentoets', deze toets leidt tot ,de afweging van verschillende effecten die betrokken zijn bij een winning'.

Voor nieuwe ruimtelijke plannen buiten het bestaande bebouwde gebied gelden voor initiatiefnemers de volgende uitgangspunten (Nota Ruimte, 2004, p. 190):

- *“De effecten op de bouwgrondstoffenvoorziening moeten worden betrokken in de afweging”*
- *“Er moet rekening worden gehouden met de geologische voorkomens van schaarse bouwgrondstoffen als beton- en metselzand, grind, kalksteen, klei voor de grofkeramische industrie en zilverzand, om zo de winningmogelijkheden voor toekomstige generaties niet te belemmeren”*
- *“Er moet worden afgewogen of in combinatie met andere functies winning van oppervlaktedelfstoffen mogelijk is (multifunctionele winning). Hierbij wordt het dieper maken van de ontgroning dan strikt noodzakelijk is voor de gewenste functie of eindbestemming niet uitgesloten”.*

Bijlage 2b Analyse provincie Limburg

Tabel 5

Provincie Limburg
Grondstoffen en ontgroningen
Ambitie <u>De ambitie van de provincie Limburg is</u> dat ontgroningen in de toekomst plaatsvinden als onderdeel van projecten met een meervoudige doelstelling (zoals veiligheid, natuurontwikkeling, waterberging en recreatie). <u>Omwille van</u> een zuinig gebruik van de natuurlijke voorraden vindt de provincie dat spaarzaam moet worden omgegaan met grondstoffen (Provinciaal Omgevingsplan Limburg, 2010, 5.9-1).
Context Het winnen van grondstoffen zoals grind, zand en klei gebeurt via ontgroningen. Andere voorbeelden van ontgroningen zijn de aanleg van een recreatieplas, een poel voor natuurontwikkeling, een weg of een verlaging van het maaiveld ten behoeve van de landbouw. Bij de winning van grondstoffen neemt Limburg een unieke positie in ten opzichte van veel andere provincies. Door geologische verschillen vindt winning van beton- en metselzand vooral plaats in Gelderland, Noord-Brabant en Limburg. Winning van grind, kalksteen en mioceenzand vindt binnen Nederland zelfs vrijwel geheel in Limburg plaats. In de aangrenzende regio's Vlaanderen, Wallonië en Noord-Rhein-Westfalen worden deze grondstoffen ook gewonnen. Om Nederland van voldoende grondstoffen te voorzien vindt import uit de omringende landen plaats. Limburg produceert in tegenstelling tot Nederland meer grondstoffen dan het zelf nodig heeft. Op Europees niveau is onlangs de thematische strategie voor een duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen vastgesteld. <u>Het doel ervan is</u> de milieueffecten die samenhangen met het gebruik van grondstoffen, zowel in Europa als wereldwijd, te beperken in een groeiende economie. Het nationaal beleid voor grondstoffen is in 2003 ingrijpend gewijzigd (Provinciaal Omgevingsplan Limburg, 2010, 5.9-1). Tot 2003 was het rijksbeleid er op gericht om in de nationale behoefte aan grondstoffen te voorzien en daarbij zo min mogelijk afhankelijk te zijn van het buitenland. In het beleid waren daarom taakstellingen voor beton- en metselzand opgenomen: afspraken met de provincies over de hoeveelheden beton- en metselzand die in iedere provincie gewonnen moeten worden in de periode 1999-2008. Met Limburg was ook een taakstelling afgesproken voor de winning van grind. Dit beleid was vastgelegd in het Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen. In 2003 is door de rijksoverheid besloten dit taakstellingenbeleid na 2008 los te laten. Het nieuwe rijksbeleid, vastgelegd in de Nota Ruimte, <u>gaat uit van</u> marktwerking. In deze rijksnota is onder meer opgenomen dat winning van oppervlaktedelfstoffen van nationaal belang is. Verder <u>geeft deze nota aan</u> dat bij winning van grondstoffen gebruik gemaakt moet worden van de kansen die ontgroningen bieden voor het realiseren van gewenste maatschappelijke functies zoals natuurontwikkeling, recreatie, wonen aan het water en waterbeheer (Provinciaal Omgevingsplan Limburg, 2010, 5.9-2).
Aanpak <i>Zuinig omgaan met grondstoffen</i> Bij bijvoorbeeld het bouwen van woningen en bedrijven en het aanleggen van wegen <u>moeten</u> zo min mogelijk primaire grondstoffen worden gebruikt. Besparing op primaire grondstoffen zoals grind en zand <u>is ook mogelijk door</u> vernieuwbare grondstoffen (zoals hout) of secundaire grondstoffen (zoals granulaten geproduceerd uit bouw- en sloopafval) te gebruiken. Zuinig omgaan met grondstoffen <u>betekent ook dat</u> beschikbare grondstoffen zo hoogwaardig mogelijk moeten worden gebruikt: zand dat geschikt is voor beton- en metselzand mag bijvoorbeeld niet als ophoogzand worden gebruikt. In de nog op te stellen POL-uitwerking Grondstoffen zal worden aangegeven hoe dit beleid zal worden gerealiseerd (Provinciaal Omgevingsplan Limburg,

2010, 5.9-2).

Om een zo hoogwaardig mogelijke verwerking van grondstoffen te stimuleren of om laagwaardige inzet van grondstoffen te voorkomen, kan de provincie Limburg in een vergunning gemotiveerd de voorwaarde opnemen dat bepaalde grondstoffen voor geen ander doel mogen worden gebruikt dan beschreven in het voorschrift (Gedeputeerde Staten van Limburg, 2009, p. 16-17).

Beschermen geologische voorraden

Om ook voor toekomstige generaties het gebruik van geologische voorraden mogelijk te maken moet bij de afweging omtrent nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen rekening gehouden worden met deze voorraden.

In het verleden is daartoe door de provincie aan twee gebieden een specifieke status toegekend: een ruimtelijke reservering voor het gebied Heihof in het POL 2001 en de aanduiding strategisch delfstoffengebied bij Lottum in de POL-aanvulling Zandmaas. Deze aanduidingen worden zonder heroverweging overgenomen in dit POL 2006.

In de POL-uitwerking Grondstoffen zal worden nagegaan of een dergelijke bescherming ook voor andere voorraden gewenst is. Daarbij wordt ook aangegeven hoe de in het rijksbeleid opgenomen bouwgrondstoffentoets zal worden toegepast (Provinciaal Omgevingsplan Limburg, 2010, 5.9-2-3).

In de Nota Ruimte van de rijksoverheid is het instrument „bouwgrondstoffentoets” geïntroduceerd. De Nota Ruimte beoogt hiermee dat in de ruimtelijke planvorming door gemeenten rekening wordt gehouden met de effecten op de huidige en toekomstige bouwgrondstoffenvoorziening. Daarbij is onder meer aangegeven dat door middel van deze toets rekening moet worden gehouden met geologische voorkomens om de winningsmogelijkheden voor toekomstige generaties niet te belemmeren (Gedeputeerde Staten van Limburg, 2009, p. 17).

In een brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 3 juli 2008 aan de Tweede Kamer is de volgende passage opgenomen (Gedeputeerde Staten van Limburg, 2009, p. 18):

”In de Uitvoeringsagenda Ruimte 2006 heeft het kabinet aangegeven van mening te zijn dat deze toets alleen zou moeten worden toegepast als betrokken partijen hierom verzoeken. Het is dus geen toets die voor elk ruimtelijk plan moet worden doorlopen, maar een toets op maat. De bouwgrondstoffentoets dient te worden uitgevoerd op het moment dat een betrokkene van mening is dat in een gebied kansen bestaan voor winning van oppervlaktedelfstoffen die moeten meewegen in de ruimtelijke besluitvorming over het gebied. In het algemeen zal een verzoek tot het uitvoeren van de toets afkomstig zijn van een bedrijf dat ter plaatse winmogelijkheden ziet, maar ook overheden kunnen zich het belang van winning aantrekken. Als de bouwgrondstoffentoets wordt toegepast dient de initiatiefnemer van het project aan het bevoegd gezag informatie te presenteren over potentieel winbare voorkomens van bouwgrondstoffen in het gebied en maatschappelijk acceptabele mogelijkheden om deze te winnen. De diepgang van de analyse is maatwerk, afhankelijk van de lokale omstandigheden, bijvoorbeeld de aard en grootte van de verwachte voorkomens. De verantwoordelijkheid voor het oordeel ligt bij het bevoegd gezag voor het ruimtelijk plan. Dat is bij bestemmingsplannen de gemeente, maar kan ook de provincie of het Rijk zijn, bijvoorbeeld bij een inpassingsplan. De bouwgrondstoffentoets staat los van de toetsing van het ruimtelijk plan aan andere van toepassing zijnde beleids- en wettelijke kaders.”

Binnen een rijksbeleid dat is gericht op marktwerking vindt de provincie Limburg het de rol en de verantwoordelijkheid van het ontgrondend en verwerkend bedrijfsleven om bij de totstandkoming van lokale ruimtelijke plannen de belangen van de winning van grondstoffen in te brengen. Hieronder wordt ook het aandragen van eventueel in deze ruimtelijke plannen te beschermen geologische voorraden verstaan.

Gemeenten houden bij het vaststellen van ruimtelijke plannen rekening met alle betrokken belangen. Dit omvat ook de belangen van de voorziening van de maatschappij met grondstoffen. Daarom vindt de provincie het onnodig en uit oogpunt van deregulering zelfs ongewenst om het instrument bouwgrondstoffentoets nader uit te werken en als verplichting op te leggen.

Als door een bij een ruimtelijk plan betrokken partij (bijvoorbeeld een belangenorganisatie of een ontgrondend bedrijf) wordt gevraagd om een bouwgrondstoffentoets, dan wordt door de provincie

verwacht dat de betreffende gemeente aangeeft hoe zij met het grondstoffenbelang rekening heeft gehouden (Gedeputeerde Staten van Limburg, 2009, p. 18).

Winning van grondstoffen als onderdeel van integrale projecten

Winning van grondstoffen wordt door de provincie Limburg gezien als instrument om andere doeleinden zoals veiligheid (bescherming tegen hoog water), natuurontwikkeling, waterberging en recreatie te realiseren. De provincie gaat er van uit dat ontgrondingen in de toekomst plaatsvinden als onderdeel van projecten met een meervoudige doelstelling. Van het ontgrondend bedrijfsleven wordt verwacht dat het zich richt op de ontwikkeling van kwalitatief goede en maatschappelijk verantwoorde projecten in nauwe samenwerking met de betrokken partijen. Het is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer om te zorgen voor zo veel mogelijk draagvlak in de omgeving van het project. Projecten moeten daarnaast uiteraard plaatsvinden binnen onder meer de randvoorwaarden van ander provinciaal beleid zoals opgenomen in dit POL en de daarbij behorende aanvullingen en uitwerkingen.

De provincie weegt initiatieven onder meer af vanuit haar rol als vergunningverlener op basis van de Ontgrondingenwet. Bij die afweging wordt rekening gehouden met alle betrokken belangen zoals ecologie, hydrologie, landschappelijke en archeologische waarden en belangen van omwonenden. Ook wordt rekening gehouden met economische belangen, waaronder het belang van de (regionale) werkgelegenheid bij zowel het ontgrondende als het verwerkende bedrijfsleven. Uit economisch en milieuoogpunt wordt gestreefd naar het zo veel mogelijk afzetten van de gewonnen grondstoffen bij in Limburg gevestigde verwerkende bedrijven (Provinciaal Omgevingsplan Limburg, 2010, 5.9-3).

Uit de ambitie van de provincie Limburg vloeit de centrale doelstelling *‘integrale projecten’* voort. *‘Spaarzaam omgaan met grondstoffen bij gebruik’* kan hier gezien worden als middel om te komen tot *‘het zuinig gebruik van de natuurlijke voorraden’*.

Uit deze tekst kan ook worden opgemaakt dat één van de einddoelstellingen van het geactualiseerde ontgrondingenbeleid van de provincie Limburg *‘het realiseren van diverse doelen (multifunctionaliteit)’* is. Om dit te bereiken dienen projecten met een meervoudige doelstelling uitgevoerd te worden (*‘integrale projecten’*). Een middel om deze *‘integrale projecten’* uit te kunnen voeren is dat *‘initiatiefnemers zelf, met behulp van samenwerking, voor draagvlak moeten zorgen’* wat dan leidt tot kwalitatief goede en maatschappelijk verantwoorde projecten (*‘integrale projecten’*). Initiatiefnemers moeten bij deze ontwikkeling, naast rekening te houden met alle betrokken belangen (borgen draagvlak), ook streven naar *‘het uit economisch en milieuoogpunt zoveel mogelijk afzetten van de gewonnen grondstoffen bij in Limburg gevestigde verwerkende bedrijven’*.

Middelen om te komen tot *‘een zuinig gebruik van de natuurlijke voorraden’* zijn volgens deze tekst ook *‘het gebruik van vernieuwbare of secundaire grondstoffen’* en *‘hoogwaardig gebruik van de (beschikbare) grondstoffen’*.

‘Een zuinig gebruik van de natuurlijke voorraden’ geldt overigens zelf als een van de diverse doelen die gerealiseerd kunnen worden, dus kan als middel worden gezien van *‘het realiseren van diverse doelen (multifunctionaliteit)’*. Ook is *‘een zuinig gebruik van de natuurlijke voorraden’* een middel voor *‘het zoveel mogelijk afzetten van gewonnen grondstoffen in Limburg’*, want rekening houden met *‘een zuinig gebruik van de natuurlijke voorraden’* is van invloed voor de hoeveelheid *‘afzet van grondstoffen in Limburg’*.

Bijlage 2c Analyse provincie Noord-Brabant

Tabel 6

Provincie Noord-Brabant
De opdracht voor de provincie In deze nota wordt aangegeven hoe de landelijke en Europese kaders worden vertaald in een Brabantse inzet. Daarbij gaat het niet om een verandering van de <u>strategische doelstellingen</u>: een duurzame grondstoffenvoorziening blijft het <u>doel</u>, met als <u>subdoelstellingen</u>: een zuinig en doelmatige grondstoffenvoorziening en gebruik van ruimte en het stimuleren van de inzet van alternatieven en secundaire bouwgrondstoffen (hergebruik). Maar de wijze van (overheids)sturing en de context waarbinnen de doelstellingen gerealiseerd moeten worden veranderen wel. Er is niet langer sprake van een kwantitatieve sturing op grondstoffenproductie en grondstoffenstromen. De markt <u>moet voorzien in</u> voldoende grondstoffen binnen de gegeven kaders van inbedding in brede projecten met maatschappelijke meerwaarde en breed draagvlak. Daarmee verschuift het accent kwantiteit naar kwaliteit en draagvlak (Provincie Noord-Brabant, 2006, p. 3).
Uitgangspunten van het beleid De <u>uitgangspunten</u> van het bouwgrondstoffenbeleid zijn (Provincie Noord-Brabant, 2006, p. 4): - <i>Bewerkstelligen kwaliteit <u>door</u> koppelingen van zandwinning met een of meer maatschappelijk gewenste functies</i> Bij een ontgronding wordt land omgezet in water. Er vindt dus een onomkeerbare functieverandering plaats. Daarmee moet zorgvuldig worden omgesprongen. Een ontgronding is alleen acceptabel als die gekoppeld is aan de realisering van één of meerdere maatschappelijk gewenste functies. Het winnen van zand is geen op zich zelf staand <u>doel</u>, maar is gemotiveerd vanuit het ontwikkelen van ruimtelijke projecten of functies. Kwaliteit heeft drie dimensies: gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. - <i>Zuinig om te gaan met de grondstofvoorraden in Brabant <u>door</u> hoogwaardige inzet van zowel primaire als secundaire bouwgrondstoffen en alternatieven</i> De grondstofvoorraden in de bodem zijn in principe eindig en daarom dient er zorgvuldig mee omgesprongen te worden. Een maximale inzet van secundaire en vernieuwbare bouwgrondstoffen is noodzakelijk. In het kader van het provinciaal opdrachtgeverschap voor provinciale werken en bij de afspraken in het kader van Duurzaam Inkopen zal de provincie zich daarvoor inzetten. - <i>Zuinig omgaan met grondstofvoorraden in zandwinningen</i> Primaire bouwgrondstoffen met de meest hoogwaardige toepassingen zijn het meest schaars. Het is daarom <u>van belang dat</u> grondstoffen zo hoogwaardig mogelijk worden ingezet. Bij winningen wordt de winning van hoogwaardige oppervlakedelfstoffen, zoals beton- en metselzand, gemaximaliseerd. - <i>Marktwerving en draagvlak</i> De overheid voert geen kwantitatieve sturing. De provincie wijst, gemotiveerd vanuit de grondstoffenbehoefte, geen winlocaties meer aan. De markt moet het werk doen. Zoals de Ontgrondingenwet voorschrijft zal de provincie geen onnodig marktbelemmerende voorschriften in de ontgrondingenvergunning opnemen. Marktwerving <u>vereist</u> tevens het opbouwen van een breed draagvlak en allianties van bedrijfsleven, natuur- en terreinorganisaties, gemeenten en anderen.
Belangenbescherming Het grondstoffenbeleid is van oudsher een beleidsveld met sterk uiteenlopende en conflicterende belangen. Oppervlakedelfstoffen, zoals beton- en metselzand, ophoogzand, grind en klei, zijn nodig voor de woning-, en wegenbouw en diverse andere vormen van utiliteitsbouw. De grondstofvoorwaarden zijn in principe eindig. Een eindigheid die overigens niet zozeer <u>betrekking heeft op</u> een geologische eindigheid, alswel op een ruimtelijke eindigheid. De

grondstoffenvoorziening strijdt met andere functies om de (schaarse) ruimte in Brabant. De ingreep in de bodem is onomkeerbaar en kan negatieve gevolgen hebben voor het milieu, water, natuur en de leefomgeving. Borging van belangenbescherming is daarom noodzaak (Provincie Noord-Brabant, 2006, p. 5).

Met de nieuwe rijksaanpak verdwijnt de directe sturing op grote winlocaties. Voor de grote en complexe projecten worden bedrijfsleven, natuurorganisaties, terreinbeheerders, gemeenten, waterschappen en anderen uitgenodigd om in lokale of regionale samenwerkingsverbanden projecten te ontwikkelen die bijdragen aan de versterking van ruimtelijke en ecologische kwaliteiten in Brabant. Deze aanpak biedt kansen voor nieuwe ontwikkelingen en een versterking van de Brabantse ruimtelijke en ecologische kwaliteit. Een dergelijke aanpak eist ook dat de belangenbescherming goed is geborgd (Provincie Noord-Brabant, 2006, p. 5).

Nieuw: beleid met betrekking tot multifunctionele ontgroningen

De omslag in het denken die op rijksniveau heeft plaats gevonden, heeft vooral betrekking op grote en meer complexe projecten voor beton en metselzand en eventueel ophoogzand. Functionele projecten leveren weliswaar als een bijeffect zand voor de markt op, maar dat is onvoldoende om in de landelijke behoeften te voorzien.

Multifunctioneel ontgronden is het realiseren van een bodemverlaging ten behoeve van winning van oppervlaktedelfstoffen waardoor andere functies worden gerealiseerd. Deze andere functies zijn medebepalend voor de projectontwikkeling, uitvoering, inrichting en beheer van de ontgroning. Het belang van de delfstoffenwinning trekt in multifunctionele projecten samen op met die van natuurontwikkeling, waterwerken, recreatievoorzieningen en andere functies. De omvang en diepte van de bodemverlaging zijn daarmee gerelateerd aan de eindbestemming(en) en aan de eisen die de zandwinning stelt. Daarin verschilt de multifunctionele winning van de functionele winning (Provincie Noord-Brabant, 2006, p. 8).

Multifunctionele ontgroningen vragen een integrale, gebiedsgerichte benadering. Brabant heeft in de afgelopen jaren ervaring opgedaan met deze nieuwe manier van werken, waarin voor de provincie in de voorfase een sterker accent ligt op faciliteren, participeren, stimuleren en regisseren. Zo zijn het Streekplan, de Reconstructieplannen voor het Landelijk Gebied, de Natuur- en Waterplannen tot stand gekomen. Die lijn kan de provincie doortrekken in de ontwikkeling van nieuwe multifunctionele projecten, waarvan een zandwinning een belangrijk onderdeel vormt.

Bij een multifunctionele winning maakt het door de winning beïnvloede gebied c.q. het omliggende gebied uitdrukkelijk deel uit van het project. Door een gerichte aanpassing van de omgeving van de plas wordt een bijdrage geleverd aan de noodzakelijke functionele inbedding van de plas in zijn omgeving. Tegelijkertijd worden impulsen gegeven aan een optimale(re) ruimtelijke en ecologische inrichting van het omliggende gebied.

Zandwinning wordt zodoende een activiteit, die (mede) dient als financiële motor en als katalysator van nieuwe gewenste maatschappelijke ontwikkelingen.

In de praktijk zal dit altijd een proces van onderhandeling zijn, waarin alle betrokkenen zich in moeten zetten voor een zo positief mogelijke eindbalans.

Essentieel is dat het totaal de verbetering van ruimtelijke en ecologische kwaliteiten realiseert en dat de belangen die bij de ontgroning betrokken zijn zorgvuldig zijn afgewogen (Provincie Noord-Brabant, 2006, p. 8-9).

De provincie Noord-Brabant gaat ervan uit, dat de mogelijkheden voor multifunctionele projecten met maatschappelijke meerwaarde en met breed draagvlak voor beton- en metselzand groter zijn dan die van ophoogzand. Omdat de prijs van ophoogzand veel lager ligt dan die van beton- en metselzand, wordt verwacht dat de rol die een ophoogzandwinning kan spelen als (financiële) motor voor een gewenste ruimtelijke ontwikkeling kleiner is dan bij beton- en metselzandwinning. Vanuit het oogpunt van kwaliteit en hoogwaardigheid wordt het in ieder geval noodzakelijk gevonden, dat het aandeel van de bij een winning vrijkomende hoogwaardige grondstoffen, zoals beton- en metselzand en klei, gemaximaliseerd wordt (Provincie Noord-Brabant, 2006, p. 9).

Ook bij multifunctionele ontgroningen moeten alle bij het op te stellen project betrokken belangen in evenredigheid worden beschermd en bevorderd. Uiteindelijk gaat het erom dat in de beoogde multifunctionele projecten de positieve balans wordt gevonden tussen de diverse belangen en de gewenste versterking van ruimtelijke en ecologische kwaliteiten wordt gerealiseerd. Deze win-winbenadering sluit aan bij de ontwikkelingsplanologie die de leidraad vormt in de Nota Ruimte en bij de ontwikkelingsecologie die de provincie in het kader van het Brabantse Integrale Strategische Milieubeleid voorstaan (Provincie Noord-Brabant, 2006, p. 9).

Beoordelingskader multifunctionele ontgroningen

In de lijn van het voorgaande zal de provincie Noord-Brabant hun medewerking aan multifunctionele projecten af laten hangen van de volgende aspecten (Provincie Noord-Brabant, 2006, p. 9-10):

- Multifunctionele projecten sluiten aan op de door de provincie vastgestelde plannen en programma's voor ruimtelijke en ecologische ontwikkeling en kwaliteitsverbetering, zoals het Streekplan, de Reconstructieplannen voor het Landelijk Gebied, de Uitwerkingsplannen van het Streekplan, de provinciale kaders voor Water en Natuur, enzovoorts. Multifunctionele zandwininitiatieven maken combinaties met de realisatie van functies, waarover in die beleidskaders afspraken zijn gemaakt. Op deze wijze wordt ingezet op het realiseren van maatschappelijke meerwaarde.
- Vanuit het oogpunt van de kwaliteit van het ontwerp is het noodzakelijk dat de functie zandwinning en de overige functies van een project in een redelijke verhouding tot elkaar staan en er een goede samenhang tussen de verschillende functies is. Gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde zijn hierin de ankerpunten.
- Vanuit het streven naar kwaliteit en hoogwaardigheid is het noodzakelijk dat het aandeel van de bij een winning vrijkomende hoogwaardige grondstoffen, zoals beton- en metselzand en klei, gemaximaliseerd wordt.
- Multifunctionele projecten komen tot stand door samenwerking in de regio van alle bij het gebied betrokken partijen, zoals het zandwinnend bedrijf, de gemeente, natuurorganisaties, terreinbeheerders, enzovoorts. De provincie wordt van meet af aan bij dit samenwerkingsverband betrokken. Op deze wijze is een breed draagvlak geborgd en zal binnen de provincie de afstemming van de verschillende afwegingskaders soepel verlopen.
- Projecten hebben ook draagvlak in de directe omgeving, bij omwonenden. Om onnodige overlast voor omwonenden te voorkomen worden zij zowel in de fase van de projectvoorbereiding als in de fase van de uitvoering bij het project betrokken.
- (Tijdelijke) teruggang in natuur- en landschapswaarden of andere waarden wordt aantoonbaar gecompenseerd. Bij ingrijpende ontgroningen is er compensatie voor de (tijdelijke) teruggang in de leefkwaliteit of hinder tijdens de uitvoering in de omgeving. Vanwege de hinder is het vaststellen van een einddatum gewenst. Die zal doorgaans tussen de 10 en 15 jaar liggen.

Een blauwdruk opstellen voor multifunctionele winningen is niet mogelijk. Dat strookt niet met de doelstellingen en de specifieke kenmerken en kwaliteiten van een gebied. De provincie gaat er van uit dat de provinciale beleidskaders zoals genoemd voldoende richting geven en met de samenwerking van betrokken partners in het gebied borg zal staan voor het realiseren van de gewenste ruimtelijke en ecologische kwaliteiten. De provincie zal zich vooral richten op de voorwaarden en kansen zoals die in de provinciale beleidskaders gegeven zijn en op een optimale inpassing van de ontgroning in het gebiedsplan. Daar waar extra inzet voor het bewerkstelligen van ruimtelijke en ecologische kwaliteiten is gewenst, is men daar graag toe bereid.

Bij de beoordeling van multifunctionele ontgrondingsprojecten zal de provincie een door Gedeputeerde Staten in te stellen onafhankelijk kwaliteitsteam betrekken (Provincie Noord-Brabant, 2006, p. 10).

Rol van de provincie

Bij multifunctionele ontgroningen heeft de provincie een meervoudige rol, onder meer door de beoogde integrale aanpak en samenwerking van onderop en door de afweging in de verschillende beleidskaders.

Initiatiefnemers voor een multifunctionele ontgroning kunnen zijn een zandwinnend bedrijf, een natuur- of terreinorganisatie, een gemeente en anderen. De projectontwikkeling zal veelal plaatsvinden in een samenwerkingsverband van de verschillende betrokken partners. Van belang is dat de provincie voor het aspect ontgrondingen van meet af aan deel uitmaakt van een dergelijk samenwerkingsverband of er nauw bij betrokken is. Deelname en/of betrokkenheid in de voorfase is van belang vanwege een efficiënt en soepel verloop van voorbereiding, ontwikkeling en (afstemming in) procedures (de afweging die uiteindelijk in de ontgrondingsvergunning gemaakt wordt) en vanwege de jarenlange expertise van de provincie op het vlak van ontgrondingen. De provincie kan bovendien bijdragen de beoogde kwaliteiten te realiseren, patstellingen te doorbreken en daarmee de kansen voor multifunctionele projecten te optimaliseren (Provincie Noord-Brabant, 2006, p. 11).

Overigens kan ook de provincie initiatiefnemer zijn van multifunctionele projecten. Dat zal dan niet zijn vanuit het belang van de grondstoffenvoorziening, maar altijd vanuit een andere maatschappelijk gewenst resultaat zoals bij Ruimte voor de Rivier en natuurprojecten (Provincie Noord-Brabant, 2006, p. 11).

Stimuleren hergebruik van secundaire bouwgrondstoffen

Doelstelling van het Brabantse grondstoffenbeleid is een duurzame grondstoffenvoorziening. “Duurzaam” heeft hierin twee betekenissen. In het kader van de vergunningen voor functionele en multifunctionele ontgrondingenvergunningen zijn in feite de drie kapitalen uit de zogenaamde Telosdriehoek (economie, ecologie en sociaal-cultureel kapitaal) het afwegingskader voor de belangenafweging. Laat die afweging een positieve balans zien, dan zal de provincie medewerking verlenen aan projecten. Daarnaast is een tweede betekenis van duurzaamheid aan de orde, namelijk de versterking van de (grondstoffen)ketenbenadering in de zin zoals die door de Rijksoverheid en nu ook op Europees niveau in het kader van de Strategie voor Natuurlijke Hulpbronnen en de Kaderrichtlijn Afvalstoffen wordt beoogd. Maximale inzet van alternatieven en secundaire bouwgrondstoffen is noodzakelijk, stellen de Nota Ruimte en het Nationaal Milieubeleidsplan. Zo hoogwaardig mogelijk, is de Europese inzet. Ook zou de inzet van meer secundair materiaal kunnen bijdragen aan een afname van het aantal logistieke bewegingen (Provincie Noord-Brabant, 2006, p. 13-14).

Jaarlijks komt in Nederland zo’n 20 miljoen ton bouw- en sloopafval vrij dat niet mag worden gestort en dus zo veel als mogelijk moet worden hergebruikt. Recyclinggranulaat vindt haar weg nu voornamelijk als funderings- en ophoogmateriaal in de GWW sector. Circa 0,5-4 % wordt ingezet voor het vervangen van primaire grondstoffen voor de productie van beton. Als deze inzet op gelijke voet doorgaat, dan kan een omvangrijk maatschappelijk probleem ontstaan. Het aanbod van bouw- en sloopafval neemt namelijk sterk toe, terwijl de vraag vanuit de GWW-sector afneemt. Gezien de verzadiging van de funderingsmarkt en het groeiende aanbod aan bouw- en sloopafval is de toepassing van BSA zanden en recyclinggranulaat in beton een voor de hand liggende mogelijkheid. Voor een dergelijke groei moeten de bedrijfsprocessen worden aangepast om de voor toepassing in beton vereiste kwaliteit te kunnen borgen. Ook is het belangrijk dat voor toepassingen in de wegenbouw menggranulaat wordt gebruikt en niet het beter hoogwaardig in te zetten betongranulaat. In het geval van de vervanging van beton-en metselzand en grind in beton door zanden en granulaten uit bouw-en sloopafval is daarbij tevens sprake van een belangrijke innovatie in de recyclingsbedrijfstak. Deze innovatie zal er toe leiden dat het accent zal worden verlegd van afvalbewerking naar het maken van hoogwaardig in te zetten producten en kan als zodanig ook een belangrijke economische impuls betekenen.

Kwantitatieve sturing van grondstromen is niet aan de orde (Provincie Noord-Brabant, 2006, p. 14).

De provincie Noord-Brabant ziet wel een aantal andere mogelijkheden om een bijdrage te leveren aan de oplossing van de toenemende berg bouw- en sloopafval en een hoogwaardiger hergebruik te stimuleren (Provincie Noord-Brabant, 2006, p. 14-15).

- *Continueren vraag- aanbodsysteem secundaire bouwgrondstoffen (VASB)*

De provincie ondersteunt momenteel al het geautomatiseerde systeem voor de afstemming van vraag-

en aanbod van secundaire bouwgrondstoffen (VASB). Het ministerie van VROM heeft momenteel een bredere inventarisatie en onderzoek naar de effectiviteit van vraag-aanbodsystemen in voorbereiding. Het VASB maakt hier deel van uit. Continueren van het systeem ligt daarom in de rede, waarbij voor eventuele verbetering gebruik kan worden gemaakt van de resultaten van VROM. Daarmee wordt ook een stap gezet in de richting van het monitoren van de inzet van secundaire bouwgrondstoffen. Nu worden wel resultaatsafspraken gemaakt, bijvoorbeeld in het kader van Duurzaam Bouwen, maar of die resultaten ook daadwerkelijk worden geboekt, wordt niet gemonitord.

- Kwaliteitsverbetering in de keten van sloop, recycling door selectieve sloop.

De bij de sloop betrokken marktpartijen zien nu nog geen voordeel in een kwaliteitslag. Deze kwaliteitslag zal alleen worden bereikt door regelgeving van de Rijksoverheid. Op rijksniveau heeft het ministerie van VROM al geruime tijd een in het Landelijk Afvalbeheersplan ter zake toegezegde “algemene maatregel van bestuur selectieve sloop” in voorbereiding. De provincie Noord-Brabant zal bij VROM aandringen op snelle voortgang in de voorbereiding.

- Innovatie en locatie

Daarnaast moeten aan het recyclingproces als regel processtappen worden toegevoegd om de granulaten aan de voor beton gewenste specificaties te kunnen laten voldoen. Wellicht is ook verdergaande samenwerking tussen bedrijven noodzakelijk dan nu het geval is om een noodzakelijke schaalgrootte te verkrijgen. Indien deze ontwikkeling gekoppeld kan worden aan het wegnemen van pijnpunten ten aanzien van de huidige vestiging van bestaande recyclingbedrijven dan ontstaat een win-winsituatie waarvoor ongetwijfeld innovatiebudgetten te vinden zijn. Deze mogelijkheden zullen samen met de recyclingbranche en /of individuele bedrijven worden onderzocht.

- Uitwerking maatregelen in het kader van duurzaam inkopen

Rijk, provincies en gemeenten hebben afspraken gemaakt over duurzaam inkopen. Daarbij past in een inzet van recyclingbeton in eigen (met name GWW) werken. Dit past ook bij de in de Nota Ruimte genoemde voorbeeldfunctie die Rijks- en provinciale overheid kunnen vervullen bij de maximale inzet van alternatieve materialen. Vooraf kan voor een bepaalde periode aan de hand van de in voorbereiding zijnde GWW-werken het quotum aan in te zetten recyclingbeton worden ingeschat. In andere provincies zijn daarvan voorbeelden voorhanden. Het kan daarbij gaan om grote of kleinere projecten, zoals de aanleg van fietspaden. Wij zullen deze mogelijkheden nader onderzoeken. De provincie kan zich ook inspannen om gemeenten eenzelfde beleidslijn te laten volgen. In feite hebben gemeenten zich daartoe min of meer al geconformeerd door de afspraken die zijn gemaakt in het kader van het convenant duurzaam bouwen (DUBO). Indien ook de rijksoverheid zich zou verplichten om in bestekken waar mogelijk het gebruik van recyclingbeton voor te schrijven dan zou dit een beslissende stap zijn in het streven om alternatieven voor beton-en metselzand in te zetten. Hierop wil de provincie de provincie Noord-Brabant dat de Staatssecretaris voor milieu en de Minister van Verkeer en Waterstaat uitdrukkelijk moeten worden aangesproken.

In dit beleidsdocument wordt de einddoelstelling van het geactualiseerde ontgrondingenbeleid van de provincie Noord-Brabant op pagina 3 (Provincie Noord-Brabant, 2006) zeer duidelijk benoemd, namelijk: *„een duurzame grondstoffenvoorziening”*. Ook beide subdoelstellingen worden duidelijk benoemd: *„een zuinig en doelmatige grondstoffenvoorziening en ruimtegebruik”* en *„het stimuleren van (een hoogwaardige) inzet van alternatieven en secundaire bouwgrondstoffen”*. Ook worden op deze pagina de doelstellingen *„maatschappelijke meerwaarde”*, *„draagvlak”* en *„kwaliteit”* genoemd.

Ook zijn in deze tekst op pagina 14-15 (Provincie Noord-Brabant, 2006) heel duidelijk de middelen aangegeven om de doelstelling *„het stimuleren en bevorderen van een hoogwaardige inzet van alternatieven en secundaire bouwgrondstoffen”* te realiseren. Deze middelen zijn: *„continueren van het vraag-aanbodstelsel van secundaire bouwgrondstoffen (VASB)”*, *„bevorderen van innovatie en kwaliteitsverbetering in het recyclingproces”* en *„afspraken maken met betrokken partijen in het kader van Duurzaam Inkopen”*.

Verder kan in dit beleidsdocument op pagina 5 (Provincie Noord-Brabant, 2006) de (verborgen) doelstelling *„zuinig en doelmatige grondstoffenvoorziening en ruimtegebruik”* gehaald worden.

“De grondstofvoorraden zijn in principe eindig. Een eindigheid die overigens niet zozeer betrekking heeft op een geologische eindigheid, alswel op een ruimtelijke eindigheid. De grondstoffenvoorziening strijdt met andere functies om de (schaarse) ruimte in Brabant.”

Ook kunnen op deze pagina in het document een aantal belangrijke doelen en middelen gehaald worden. Als eerste wordt het tussendoel *„de ontwikkeling van (kwalitatief hoogwaardige) projecten”* benoemd. Deze projecten dragen vervolgens ook bij aan de doelstelling *„de versterking van ruimtelijke en ecologische kwaliteit in Brabant”* uit te halen. Als middel om deze projecten te bereiken worden *„lokale of regionale samenwerkingsverbanden”* benoemd.

In het geactualiseerde grondstoffenbeleid van de provincie Noord-Brabant (2006) zijn op pagina 8-9 een aantal doelstellingen en middelen benoemd die van invloed zijn op dit onderzoek. Zo kan er de doelstelling uitgehaald worden dat *„multifunctionele ontgrondingen kansen bieden voor diverse doeleinden en maatschappelijke functies”*. Om deze *„multifunctionele ontgrondingen”* te realiseren wordt een *„integrale, gebiedsgerichte benadering”* gevraagd en dienen *„door samenwerking betrokken belangen zorgvuldig te worden afgewogen”*. *„Multifunctionele ontgrondingen”* moeten daarnaast leiden tot *„de verbetering van ruimtelijke en ecologische kwaliteiten”*. Ook leiden *„multifunctionele ontgrondingen”* tot de doelstelling *„zuinig en doelmatige grondstoffenvoorziening en ruimtegebruik”*, omdat deze ontgrondingen door de multifunctionaliteit het ruimtegebruik beperken en door de van tevoren, door de betrokken partijen, afgestemde hoeveelheid grondstoffenwinning ook rekening houden met een zuinig en doelmatige grondstoffenvoorziening.

Op pagina 10 van dit beleidsdocument (Provincie Noord-Brabant, 2006) wordt tenslotte gezegd dat de doelstelling *„multifunctionele projecten”* tot stand komt door *„samenwerking van alle betrokken partijen”*. Deze samenwerking leidt vervolgens tot een *„breed (maatschappelijk) draagvlak”*, wat ook tijdens de uitvoering gewaarborgd dient te worden.