



Inspectie Verkeer en Waterstaat

Datum
7 mei 2007

**De toepassing van de
Ontgrondingenwet door
Rijkswaterstaat**
Vervolgonderzoek



Inspectie Verkeer en Waterstaat

Datum

7 mei 2007

Rapport

TeW/2007/000007



Inhoudsopgave

1	Samenvatting	1
2	Aanleiding, doel en werkwijze	3
2.1	Aanleiding	3
2.2	Doel en afbakening	3
2.3	Werkwijze	3
3	Resultaten en conclusies	5
3.1	Overall conclusie	5
3.2	Risico's volgens de audit en verbeteracties Rijkswaterstaat	5
3.3	Bevindingen van het vervolgonderzoek	6
3.4	Conclusies	9
Bijlage 1		11
	Referenties	11
Bijlage 2		13
	Aankondiging vervolgonderzoek	13



Inspectie Verkeer en Waterstaat

Datum

7 mei 2007

Rapport

TeW/2007/000007



1 Samenvatting

De risico's, geconstateerd in de audit van 2004, ten aanzien van het landelijke grondstoffenbeleid zijn gereduceerd tot aandachtspunt. Spoedige vaststelling door het parlement van de aangepaste Ontgrondingenwet is gewenst.

De Inspectie Verkeer en Waterstaat heeft van december 2006 tot en met maart 2007 een vervolgonderzoek uitgevoerd naar de resultaten van verbetermaatregelen naar aanleiding van de audit 'De toepassing van de Ontgrondingenwet door Rijkswaterstaat', hierna audit 'Ow' (IVW, 2004a).

Dit vervolgonderzoek richt zich uitsluitend op de onduidelijkheid over het landelijke grondstoffenbeleid.

Al tijdens de audit zijn diverse acties gestart om onduidelijkheid over het landelijke grondstoffenbeleid weg te nemen. Rijkswaterstaat Dienst Weg- en Waterbouwkunde (DWW) stelde, zij het zonder een definitief verbeterplan, een beleidsregel en een leidraad op. Beide kunnen echter nog niet formeel worden vastgesteld omdat de aangepaste Ontgrondingenwet nog niet door het parlement is vastgesteld. Wel geven deze verbeteracties de vergunningverlening en handhaving handvatten, waarmee de risico's zijn verminderd.

Verwacht wordt dat, eenmaal wettelijk vastgelegd, deze beleidsregel en leidraad de onduidelijkheid over het grondstoffenbeleid zullen wegnemen. De risico's zijn daarom gereduceerd tot een aandachtspunt voor Rijkswaterstaat.





2 Aanleiding, doel en werkwijze

2.1 Aanleiding

De Inspectie Verkeer en Waterstaat heeft van december 2006 tot en met maart 2007 een vervolgonderzoek uitgevoerd naar aanleiding van de audit 'De toepassing van de Ontgrondingenwet door Rijkswaterstaat', hierna audit 'Ow' (IVW, 2004a). In reactie op de audit heeft Rijkswaterstaat een concept-Verbeterplan opgesteld.

Het vervolgonderzoek is aangekondigd in de Inspectieverklaring van de Inspectie V&W (IVW, 2005). De uitvoering van het vervolgonderzoek is 6 november 2006 aangekondigd aan de Directeur-Generaal van Rijkswaterstaat (bijlage 2).

2.2 Doel en afbakening

Het vervolgonderzoek betreft uitsluitend de eerste bevinding uit het rapport van de audit 'Ow' (IVW, 2004a): 'Onduidelijkheid door aanpassing grondstoffenbeleid'. De overige bevindingen uit de audit zijn in dit vervolgonderzoek buiten beschouwing gelaten, zoals aangegeven in de Inspectieverklaring.

De richtinggevende onderzoeksvragen zijn als volgt.

1. Welke verbetermaatregelen initieerde Rijkswaterstaat om de geconstateerde risico's te beheersen?
2. Worden de geconstateerde risico's die zijn ontstaan door aanpassing van het grondstoffenbeleid door Rijkswaterstaat beheerst?

2.3 Werkwijze

Bij het aankondigen van het vervolgonderzoek is tevens een verzoek gedaan om informatie en documentatie aan te leveren over de voortgang en realisatie van de geformuleerde verbeteracties. Dit verzoek is doorgespeeld aan het Expertisecentrum Bouwstoffen (ECB) van Rijkswaterstaat Dienst Weg- en Waterbouwkunde (DWW).

Het ECB heeft in een interview informatie verstrekt en documentatie beschikbaar gesteld. Op basis hiervan is een analyse uitgevoerd en zijn de resultaten vastgelegd in een conceptrapport. Dit rapport is ter verificatie voorgelegd aan de regionale diensten Noordzee, Limburg en IJsselmeergebied, met de vraag hun standpunt schriftelijk te onderbouwen. Tevens is het conceptrapport voor wederhoor aangeboden aan het ECB, die het gegeven beeld bevestigde. De reacties naar aanleiding van de verificatie zijn verwerkt in dit rapport.



Inspectie Verkeer en Waterstaat

Datum
7 mei 2007
Rapport
TeW/2007/000007

Pagina
4



3 Resultaten en conclusies

In dit hoofdstuk wordt, na een overall conclusie, aangegeven welke risico's zijn geconstateerd in de audit en welke verbeteracties Rijkswaterstaat heeft ondernomen. De derde paragraaf geeft de bevindingen van het vervolgonderzoek. De vierde paragraaf toont de resultaten van de verificatie en het wederhoor. De laatste paragraaf geeft ten slotte de conclusies van het vervolgonderzoek.

3.1 Overall conclusie

Rijkswaterstaat DWW heeft een beleidsregel en een leidraad opgesteld. Beide zijn echter nog niet formeel vastgesteld omdat de wettelijke basis ervan nog niet is geïmplementeerd. Deze wettelijke basis is de aangepaste Ontgrondingenwet en onderliggende regelgeving. Eenmaal wettelijk vastgelegd zullen beide documenten de onduidelijkheid wegnemen. Tot die tijd biedt de aangepaste wet in conceptvorm al voldoende duidelijkheid. Het blijft voor Rijkswaterstaat een aandachtspunt de implementatie van de Ontgrondingenwet te bespoedigen.

3.2 Risico's volgens de audit en verbeteracties Rijkswaterstaat

Risico's volgens de audit 'Ow':

1. 'Het aanpassen van het kwantitatieve beleid ten aanzien van de bouwgrondstoffenvoorziening heeft bij de regionale diensten geleid tot onduidelijkheid, ondanks de ondersteuning van Directoraat Generaal Water (DGW) en het Hoofdkantoor¹ bij de afbouw van het grondstoffenbeleid. De onduidelijkheid over het kwantitatieve beleid heeft geresulteerd in problemen bij het opstellen van regionale uitvoeringskaders en in problemen bij de vergunningverlening. Dit leidt tot een aanmerkelijk organisatorisch risico.
2. Door het ontbreken van een vigerende versie van Structuurschema OppervlakteDelfstoffen (SOD) voldoet het Ministerie van Verkeer en Waterstaat niet aan artikel 7a van de Ontgrondingenwet. Dit leidt tot een gering bestuurlijk-juridisch en een gering politiek risico. Inmiddels is het Hoofdkantoor in 2004 een project gestart om een beleidsregel op te stellen en werkt het DGW aan een aanpassing van de Ontgrondingenwet. Deze twee acties zullen naar verwachting een groot deel van de onduidelijkheden en de daaruit voortkomende risico's wegnemen.'

¹ Thans Staf DG van Rijkswaterstaat (SDG)



Uit het Conceptverbeterplan Rijkswaterstaat:

'Rijkswaterstaat kan zich vinden in de bevindingen van de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Wel wordt benadrukt dat een en ander deels een direct gevolg is geweest van de politieke beslissing om een beleidsterrein af te bouwen en de daaraan gerelateerde PKB² procedure voor het tweede Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen stop te zetten. De gevolgen voor Rijkswaterstaat kunnen over het algemeen inderdaad worden samengevat als een gering bestuurlijk en organisatorisch risico. In onderstaand verbeterplan geeft RWS aan hoe zij deze situatie wil aanpakken.'

	Bevinding IVW	Kenmerk	Acties	Actiehouder	Gereed
1	Onduidelijkheid door aanpassing grondstoffenbeleid	<ul style="list-style-type: none">• Aanmerkelijk organisatorisch risico• Gering bestuurlijk-juridisch risico• Gering politiek risico	<ul style="list-style-type: none">• V&W Bijdrage aan Nota Ruimte (p.m.)• Uitvoeringstoets RWS (p.m.)• Handhaafbaarheids-toets IVW (?)³• Aanpassing Ow	DGW	Na aanvaarding nieuwe Ow door TK en publicatie in de Staatscourant

Deel van de tabel uit het Conceptverbeterplan Rijkswaterstaat

3.3 Bevindingen van het vervolgonderzoek

3.3.1 DWW/ECB

DWW/ECB coördineert en financiert het opstellen van een beleidsregel en een leidraad voor vergunningverlening en handhaving. Hiermee wordt vooruitgelopen op de nieuwe Ontgrondingenwet en het bijbehorende Rijksreglement ontgrondingen. Tevens wordt zo actie ondernomen op de conclusies van de audit van de Inspectie Verkeer en Waterstaat van december 2004.

In 2005 is besloten deze uitvoeringskaders, na overleg met SDG, Hoofddirectie Juridische Zaken (HDJZ) en DGW, te koppelen aan de nieuwe Ontgrondingenwet en aan de nieuwe Besluit Ontgrondingen in Rijkswateren (BOR/AmvB, voorheen Rijksreglement).

² PKB= Planologische Kern Beslissing

³ Uit deze toets bleek dat er geen handhaafbaarheidsproblemen waren.



3.3.2 Ontwikkelingen wet- en regelgeving

Voor de Ontgrondingenwet, het BOR/AmvB en de Ministeriële regeling is DGW beleidsmatig verantwoordelijk.

- In 2005 is op de nieuwe Ontgrondingenwet een uitvoerbaarheidstoets uitgevoerd. De herziene wet ligt nog ter behandeling in de Eerste Kamer. De wet kent weinig significante veranderingen, behalve het verdwijnen van de noodzaak tot een PKB. De verwachting is dat de wet in 2007 wordt goedgekeurd door de Eerste Kamer⁴. Tot die tijd geldt nog steeds de verouderde wet. Met de komst van het nieuwe kabinet komen er wellicht nog enkele aanpassingen op de wet en dat levert mogelijk verdere vertraging op. Ook onderliggende stukken (zoals de beleidsregel) moeten dan aangepast worden. DWW/ECB geeft aan dat dit een (politiek) risico is.
- Het BOR/AMvB is in concept klaar. Vanwege beperkte personele capaciteit blijft het besluit echter liggen bij HDJZ, waardoor de oplevering vertraging oploopt. In de planning was opgenomen dat het concept begin 2007⁵ door de Raad van State in behandeling wordt genomen.
- De Ministeriële regeling dient nog aangepast te worden. Aanpassingen zijn bijvoorbeeld nodig ten aanzien van het aanwijzen van rijkswateren, leges, en een (verkorte) procedure.

3.3.3 Uitvoeringskaders Rijkswaterstaat

In het Beheerplan Rijkswateren (BPRW, 2005b) is opgenomen dat er door Rijkswaterstaat een beleidsregel en een leidraad worden opgesteld. Het BPRW beschrijft het corporate uitvoeringskader van Rijkswaterstaat en geeft ook aan dat er een nieuwe Ontgrondingenwet komt. Input voor het BPRW is het kabinetsbeleid omtrent ontgrondingen uit de Nota Ruimte. DWW heeft samen met DGW de nota doorvertaald naar het BPRW.

Voor de uitvoeringskaders voor Rijkswaterstaat, met name de beleidsregel en leidraad, is Staf DG verantwoordelijk.

- Halverwege 2005 was de beleidsregel van Rijkswaterstaat gereed. Op verzoek van Staf DG en HDJZ is deze in eerste instantie omgezet in een richtlijn voor Rijkswaterstaat.
- In juni 2006 is het concept van de richtlijn besproken met het ontgrondend bedrijfsleven en onder andere Stichting de Noordzee. Ook is het besproken in het V&W Overlegorgaan Water en Noordzee en met de vergunningverleners van Rijkswaterstaat. Naast inhoudelijke opmerkingen werd sterk aangedrongen om de status van de richtlijn weer te verhogen naar een beleidsregel van Rijkswaterstaat. HDJZ ondersteunde deze visie.
- Inmiddels is de richtlijn weer omgebouwd tot een beleidsregel van Rijkswaterstaat en ligt nu ter toetsing bij HDJZ, op formeel verzoek van Staf

⁴ Dit is op het moment van het verschijnen van dit vervolgonderzoek nog niet gebeurd.

⁵ Dit wordt vermoedelijk later in 2007.



DG. Vanwege de onderlinge afhankelijkheid loopt dit proces gelijktijdig met de implementatie van de Ontgrondingenwet, de BOR/AmvB en de Ministeriële regeling.

De leidraad is gericht op ondersteuning van de vergunningverleners en handhavers, en dan met name het proces van vergunningverlening. Nevendoel is om de kennis over ontgrondingen binnen Rijkswaterstaat beter te borgen. De leidraad geeft diverse praktijkvoorbeelden. Daarnaast legt het de kennis vast over de omgang met de vergunningverlening en handhaving met betrekking tot deze wet. Ook de implementatie van de leidraad is afhankelijk van de implementatie van de Ontgrondingenwet, de BOR/AmvB en de Ministeriële regeling.

3.3.4 Verificatie van bevindingen door regionale diensten

In het algemeen geven de betrokken regionale diensten aan bovenstaand geschetst beeld duidelijk te herkennen.

- De regionale dienst Noordzee geeft daarbij aan dat vanwege het stopzetten van de regierol door de overheid, onderzoeken naar het aanwezig zijn van beton- en metselzand alsmede de milieueffectrapportage (m.e.r.) beton en metselzandwinning zijn stilgelegd. Tevens geeft de dienst Noordzee aan dat het beleid en beheer zoals verwoord in het 2^e Regionaal Ontgrondingenplan Noordzee (RON2) is ingebracht in de Nota Ruimte. Als aandachtspunt geeft de regionale dienst aan dat het lastig is om een uitvoeringskader met een landelijk karakter te vertalen naar regionale ontwikkelingen. De regionale dienst Noordzee schat in dat dit kader frequent zal moeten worden aangepast op basis van evaluaties.
- De regionale dienst IJsselmeergebied geeft aan dat de aanpassingen aan wet- en regelgeving zo vergevorderd zijn dat de gevolgen van de aanpassingen kunnen worden ingeschat. Daarmee worden de in 2004 ontstane onduidelijkheden weggenomen. Tevens geeft de dienst aan dat de beleidsregels zover zijn uitgekristalliseerd dat zij deze als toereikend beschouwd. Zowel aan de vergunningverlening en de handhaving als aan de vergunningaanvragers wordt nu de gewenste duidelijkheid geboden.
- De regionale dienst Limburg merkt op dat de verbeteracties nog niet gereed zijn en nog geen formele status hebben. Toch geven de maatregelen de nodige handvatten voor de vergunningverlening. Tevens geeft de dienst aan dat er enige onduidelijkheid is over de geleverde producten naar aanleiding van de audit uit 2004. De beleidsregel is bekend, maar men schat in dat de richtlijn uit beeld is.



3.4 Conclusies

Conclusie onduidelijkheid grondstoffenbeleid

Met het verdwijnen van het Structuurschema OppervlakteDelfstoffen (SOD) is een ruimer kader ontstaan. Sommige zaken zijn niet meer vastgelegd, waar dat eerst wel het geval was. De markt heeft nu een mogelijkheid deze vrijgekomen ruimte in te vullen.

Rijkswaterstaat (met name DWW/ECB) probeert de vergunningverlener en handhaver handvatten te geven hoe zij met dit ruimer kader kunnen omgaan, door een beleidsregel van Rijkswaterstaat en leidraad op te stellen en te implementeren. De formele implementatie van de beleidsregel en leidraad is echter sterk afhankelijk van de vaststellen door het parlement van de nieuwe Ontgrondingenwet, het Besluit Ontgrondingen Rijkswateren en de Ministeriële regeling.

Aangezien de beleidsregel en de leidraad nog niet zijn vastgesteld, is de onduidelijkheid over het kwantitatieve beleid formeel nog niet weggenomen en is het tijdens de audit vastgestelde risico nog niet gereduceerd. Toch geven de beleidsregel en leidraad wezenlijke handvatten aan de vergunningverlening en handhaving. Hiermee is het in de audit genoemde 'aanmerkelijk organisatorisch risico' gereduceerd tot een aandachtspunt.

Conclusie niet voldoen aan artikel 7a Ontgrondingenwet

Aangezien de nieuwe Ontgrondingenwet nog niet is geïmplementeerd en een vigerend SOD ontbreekt, voldoet het Ministerie van Verkeer en Waterstaat formeel nog steeds niet aan artikel 7a van de Ontgrondingenwet.

Echter, de Ontgrondingenwet en onderliggende regelgeving zijn in concept klaar en wachten op verschillende beleidsniveaus op goedkeuring. Het in de audit genoemde 'gering bestuurlijk-juridisch' en het 'gering politiek risico' zijn daarom gereduceerd tot aandachtspunt voor Rijkswaterstaat.

Wel dient Rijkswaterstaat aandacht te houden voor een spoedige implementatie van de wet- en regelgeving, nadat de wet door het parlement is goedgekeurd.





Bijlage 1

Referenties

- Inspectie VenW, 2004a: Inspectie Verkeer en Waterstaat, Toezichteenheid Waterbeheer, Auditrapport 'De toepassing van de Ontgrondingenwet door Rijkswaterstaat'. Lelystad: december 2004.
- Inspectie VenW, 2004b: Inspectie Verkeer en Waterstaat, Toezichteenheid Waterbeheer, 'Risicoanalyse Werkprocessen Waterkwaliteit en veiligheid en Waterkwantiteit'. Lelystad: september 2004.
- Inspectie VenW, 2004c: Inspectie Verkeer en Waterstaat, Toezichteenheid Waterbeheer, 'Meerjarenplan unit Audit 2005-2008'. Lelystad: november 2004.
- Inspectie VenW, 2005: Inspectie Verkeer en Waterstaat, Toezichteenheid Waterbeheer, Inspectieverklaring 'De toepassing van de Ontgrondingenwet door Rijkswaterstaat'. Lelystad: december 2005.
- Inspectie VenW, 2006: Inspectie Verkeer en Waterstaat, Toezichteenheid Waterbeheer, 'Uitvoeringskader: De basis voor het uitvoeren van inspectieonderzoeken'. Lelystad: juni 2006.
- Ow, 1965: Ontgrondingenwet, 'houdende regelen omtrent ontgrondingen', Wet van 27 oktober 1965.
- Rws, 2005a: Rijkswaterstaat, Concept-verbeterplan 'Ontgrondingenwet'. Den Haag: december 2005.
- Rws, 2005b: Rijkswaterstaat, 'Beheerplan voor de Rijkswateren (BPRW), 2005 – 2008'. Den Haag: februari 2005.
- RWS NZ, 2004: Rijkswaterstaat Regionale dienst Noordzee, 'Regionaal ontgrondingenplan Noordzee / Ministerie van Verkeer en Waterstaat' (RON 2). Januari 2004.
- VROM, 2004: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 'Nota Ruimte', mei 2004.
- VROM, 2006: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 'Nota Ruimte', februari 2006
- V&W, 1996: Ministerie Verkeer en Waterstaat, 'Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen'. Den Haag: mei 1996.





Bijlage 2

Aankondiging vervolgonderzoek



Inspectie Verkeer en Waterstaat

Datum
6 november 2006
Contactpersoon
ir. G.N.M. Stokman
Doorkiesnummer
(0320) 29 95 70
Bijlage(n)
-

Onderwerp
Vervolgonderzoek audit 'De toepassing van
de ontgrondingswet door Rijkswaterstaat'

Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat
t.a.v. de Directeur-Generaal
de heer ir. L.H. Keijts
Postbus 20906
2500 EX 's Gravenhage

Uw kenmerk
-
Ons kenmerk
IVW/TEW/06LU000549

Geachte heer Keijts,

De Inspectie Verkeer en Waterstaat, Toezichteenheid Waterbeheer zal in november een vervolgonderzoek starten naar aanleiding van de audit 'De toepassing van de Ontgrondingswet door Rijkswaterstaat'. Dit vervolgonderzoek is aangekondigd in de inspectieverklaring die ik u heb aangeboden op 17 januari 2006 (kenmerk: IVW/TEW/06LU000018).

Het doel van het vervolgonderzoek is vast te stellen of de voorgenomen verbetermaatregelen van Rijkswaterstaat zijn uitgevoerd. Met name ga ik na of het in de audit geconstateerde aanmerkelijke risico, ontstaan door aanpassing van het grondstoffenbeleid, is gereduceerd of weggenomen.

Binnenkort zal ik bij DWV het Expertisecentrum Bouwstoffen de heer ir. H.S. Pietersen benaderen om afspraken te maken over het verloop van het vervolgonderzoek. Daarbij zal ik hem vragen documentatie en informatie beschikbaar te stellen over de voortgang en de resultaten van de verbeteracties. Na analyse van de beschikbaar gestelde documenten en informatie zal ik een aantal van uw medewerkers bij de regionale diensten bezoeken voor dossieronderzoek en interviews. De betreffende regionale diensten worden door middel van een afschrift van deze brief op de hoogte gebracht van het vervolgonderzoek.

Het vervolgonderzoek zal resulteren in een rapportage. De conceptversie zal naar verwachting in december voor wederhoor worden aangeboden aan Rijkswaterstaat.

Indien u tijdens of na afloop van dit onderzoek vragen, op- en/of aanmerkingen hebt kunt u zich daarvoor richten tot de unitmanager Inspectie/Audit, de heer Stokman.

Met vriendelijke groet,
DE HOOFDINSPECTEUR TOEZICHTEENHEID WATERBEHEER,

prof. dr. ir. J. Leentvaar

Toezichteenheid Waterbeheer
Unit Inspectie/Audit
Postbus 61, 8200 AB Lelystad
Bezoekadres Noorderwagenvlein 6, Lelystad

Telefoon (0320) 29 95 00
Fax (0320) 29 95 01
E-mail gerard.stokman@ivw.nl
Internet www.ivw.nl



Colofon

Uitgever
Inspectie Verkeer en Waterstaat
Toezichteenheid Waterbeheer

Projectteam
Ing. S.T. van der Velde
Ing. T. Hombergen

Tekstredactie
Drs. M.C. van den Esschert

Adres
Noorderwagenplein 6
Postbus 61
8200 AP Lelystad

Doorkiesnummer
(0320) 29 95 00

Druk
MultiCopy Lelystad

Akkoord
Unitmanager:

Ir. G.N.M. Stokman

(paraaf)

Projectleider:

Ing. S.T. van der Velde

(paraaf)