

20 september 2000

Henk Donkers

Zand over het Nimby-wetje

Voor het eerst in de geschiedenis van de ruimtelijke ordening in Nederland wordt het Nimby-wetje toegepast. Daarmee kan een provincie of de minister van VROM een project forceren waartegen lokaal veel weerstand bestaat. Zwaardere middelen kent de Wet Ruimtelijke Ordening niet. Maasbommel, dat zich al vele jaren verzet tegen een grootschalige ontgronding, wordt als eerste gemeente aan de Nimby-procedure onderworpen, maar heeft allerminst bij voorbaat verloren.

De Maas bij het plaatsje Maasbommel in het Land van Maas en Waal ligt er begin september vredig bij. Hoewel er geen enkele dreiging van de rivier uit gaat, wordt er met man en macht gewerkt aan versterking van de dijken. Kolossale vrachtwagens rijden af en aan, overal zijn graafmachines aan het werk, zelfs op zaterdag. Er wordt haast gemaakt met de uitvoering van het Deltaplan Grote Rivieren. Sterkere dijken moeten voorkomen dat de Maasbommelse bevolking nóg een keer geëvacueerd moet worden (zoals in 1995), of nóg ergere rampspoeden over zich heen krijgt.

De graafmachines en zandauto's kunnen na de dijkversterking in Maasbommel blijven als staatssecretaris M. de Vries van Verkeer en Waterstaat, de provincie Gelderland en het zandwinconsortium Nederzand BV hun zin krijgen. In 2001 wil Nederzand BV namelijk beginnen met de graafwerkzaamheden aan 'het grootste gat van Nederland': de ruim 300 hectare grote ontzandinglocatie F3b ten noorden van Maasbommel. Directeur R. van Megen van Nederzand BV: "In maart 2001 willen we beginnen met het weghalen van het vier tot vijf meter dikke kleipakket waarmee de zandvoorkomens zijn bedekt. De klei wordt met vrachtwagens afgevoerd. In de zomer willen we de eerste zandzuiger operationeel hebben in een kleine plas en beginnen met een beperkte winning van beton- en metselzand. In 2003, als de sluis klaar is, kan de winning worden uitgebreid." F3b zou achttien jaar lang 2,5 miljoen ton industriezand per jaar moeten leveren.

Eigenlijk hadden de winningen al in 1989 moeten beginnen, maar door het verzet van de lokale bevolking en de gemeente West Maas en Waal is het nog niet zover. Nog steeds heeft de gemeente de vereiste vergunningen niet afgegeven en het bestemmingsplan niet aangepast. Al bijna vijftien jaar weerstaan de gemeente en lokale actiegroepen als het Comité Waakzaamheid F3b en De Witte Coalitie, de druk van rijk, provincie en zandwinners.

Wat zijn de bezwaren? J. Riggers en L. van der Sar van het Comité Waakzaamheid F3b noemen er drie. De ontgronding bedreigt de veiligheid, tast de leefbaarheid aan en is planologisch gezien een Fremdkörper. Van der Sar: "Bij hoge waterstanden stroomt er door de zandbanen die onder de dijken door lopen, water naar de lager gelegen ontgrondingsplas achter de dijk. Beide staan als communicerende vaten met elkaar in verbinding. Het dikke, ondoordringbare kleipakket

fungeert nu als een deksel. Haal je dat 'deksel' eraf dan begint de plas over te lopen en tasten ondergrondse waterstromen het fundament en de stabiliteit van de dijken aan." Er zijn vele onderzoeken naar de veiligheid uitgevoerd. Die hebben slechts de provincie overtuigd, niet de bewoners en tal van deskundigen.

De leefbaarheid wordt aangetast doordat Maasbommel door de grote ontgrondingsplas geïsoleerd op een schiereiland komt te liggen. Beneden-Leeuwen, de hoofdplaats van de gemeente, wordt daardoor moeilijker bereikbaar. De weg daarheen loopt nu nog door de F3b-locatie. Verder moeten de inwoners jarenlang het aan- en afrijden van vrachtwagens en het geslurp van zandzuigers aanhoren. Tenslotte is er volgens Ridders onvoldoende nagedacht over de nabestemming. Ridders: "Je kunt zandwinning goed koppelen aan natuur- en recreatie-ontwikkeling, maar niet op die plaats. buitendijkse gebieden (uiterwaarden HD) zijn daar veel geschikter voor. De gemeente heeft daarom jaren geleden al het gebied Over de Maas aangeboden, maar provincie en zandwinners hebben nooit serieus gekeken naar dat alternatief. Het beeld dat deze gemeente niet mee wil werken aan ontgrondingen, klopt dus niet. De gemeente heeft zich altijd coöperatief opgesteld. Vele honderden hectares land zijn al in water veranderd. Ook in de toekomst wil de gemeente meewerken, maar niet in F3b."

De geschiedenis rond F3b laat zich filmen als een soapserie met tal van dramatische momenten en verrassende wendingen. In juni 1998 leek de zaak – na tien jaar getouwtrek – beslist toen het door de provincie zelf ontwikkelde bestemmingsplan Watergoed (met F3b) rechtsgeldig werd en alle ingediende bezwaren waren afgewezen. Echter, een maand later wordt het door de gemeente ontwikkelde bestemmingsplan Buitengebied (zonder F3b) het enige rechtsgeldige bestemmingsplan doordat de provincie haar bezwaren daartegen één dag te laat instuurt. Bestuurlijke ongehoorzaamheid – het niet opvolgen van de provinciale aanwijzing om F3b in het nieuwe bestemmingsplan op te nemen – wordt beloond omdat een ambtenaar zit te slapen. De zandwinners dreigen met schadeclaims van honderden miljoenen en dringen aan op toepassing van de Nimby-procedure. Provincie, rijk en zandwinners tekenen beroep aan bij de Raad van State, maar die verklaart dit in januari 2000 niet-ontvankelijk.

Daarop schrijft het Nederlands Verbond Toelevering Bouw (NVTB) een brandbrief naar staatssecretaris De Vries die verantwoordelijk is voor de bouwgrondstoffenvoorziening. De NVTB maakt zich zorgen over de voorziening van beton- en metselzand en dringt aan op een onverwijlde toepassing van de Nimby-procedure. Op 2 maart antwoordt de staatssecretaris dat ze met de provincie Gelderland heeft afgesproken dat die procedure inderdaad wordt toegepast indien er op 1 april geen zicht is op alternatieven. De voorbereiding, zo schrijft ze, is al gestart. Ook heeft ze Gelderland dan al juridische ondersteuning toegezegd.

Later, op 21 augustus, antwoordt de staatssecretaris echter op vragen uit de Tweede Kamer dat ze pas na het uitkomen van het advies van ex-staatssecretaris G. Brokx bij de provincie heeft aangedrongen "om, conform het advies, de Nimby-procedure voor zandwinproject F3B toe te passen." Brokx was door de provincie ingehuurd. Zijn rapport "Zand in de raderen van het bestuur" is gedateerd 21 april. De staatssecretaris heeft de Kamer dus niet juist ingelicht. Ridders: "Brokx is gebruikt om een voorgenomen besluit te legitimeren. In zijn rapport zitten veel onjuistheden en tekortkomingen. Zo rept hij met geen woord over de alternatieven die de gemeente heeft aangedragen. Vanaf de eerste bladzijde werkt hij eenzijdig toe naar wat GS en de staatssecretaris kennelijk graag willen horen."

Provinciale Staten van Gelderland besluiten op 21 juni met 36 stemmen vóór en 35 tegen de Nimby-procedure toe te passen. Van Megen van Nederzand BV is blij dat "het planologisch vuiltje" eindelijk uit de weg geruimd wordt. Hij is "honderd procent zeker" van een goede afloop. De provincie is daar minder gerust op. GS vragen aan Provinciale Staten twee ton voor extra ambtelijke capaciteit en externe deskundigheid. Men wil koste wat kost nóg een blunder

voorkomen. Bovendien heeft niemand ervaring met de toepassing van de Nimby-procedure en bestaat er geen jurisprudentie over.

Merkwaardig is dat de provincie ná het starten van de Nimby-procedure ineens intensief en zeer serieus gaat zoeken naar alternatieven. Men verwacht dat winlocaties in het kader van Ruimte voor Rijntakken vanaf 2006-2008 kunnen voorzien in de industriezandbehoefte van de komende 20-30 jaar en ziet dat als een "volwaardige volumevervanging van de zandwinning in Maasbommel". Voor de overbruggingsperiode gaat men op zoek naar alternatieven voor F3b. Daarbij denkt men aan tijdelijk hogere winvolumes in andere provincies, aanvullende vergunningen voor bestaande Gelderse zandwinnings en een tijdelijk hogere import. Er wordt een regiegroep ingesteld van maar liefst drie gedeputeerden. Als er voldoende alternatieven zijn, wil men de Nimby-procedure stopzetten.

De Nimby-procedure mag alleen onder strikte voorwaarden worden toegepast. Er moet sprake zijn van bovengemeentelijke belangen en een uitvoeringsgereed project waarvan de realisatie in de naaste toekomst noodzakelijk is en ten aanzien waarvan de besluitvorming is vastgelopen.

In hoeverre is daarvan bij F3b sprake? Volgens Ridders, zelf werkzaam als planoloog, is de besluitvorming nog niet vastgelopen en is de harde noodzaak van F3b nog niet aangetoond. Ridders: "Zolang alternatieven als Over de Maas niet serieus onderzocht zijn, is de besluitvorming niet vastgelopen. Nadat men de Nimby-procedure in gang gezet heeft, is men begonnen met een zoektocht naar alternatieven. Daar wordt nu veel energie in gestoken, maar dat is wel de verkeerde volgorde. En hoe noodzakelijk is deze ontzanding? Hoe kan de provincie a) hard maken dat er een zandtekort in het verschiet ligt en b) dat dit alleen met F3b kan worden opgelost? De Commissie Zand uit de Gelderse Staten kwam in 1997 tot de conclusie dat Gelderland te veel concessies verleend heeft en dat de andere provincies en het rijk zich niet aan hun taakstellingen houden. Staatssecretaris De Vries verklaarde onlangs dat het rijk niet aan zijn taakstellingen kán voldoen omdat de ontzanders te weinig vergunningen aanvragen voor rijkswateren. Bovendien is er een vrije in- en uitvoer. Een causaal verband tussen onze nationale zandbehoefte en F3b kan nooit hard gemaakt worden. Tenslotte, waarom nu nog een binnendijkse locatie doordrukken, terwijl rijk en provincie voor de toekomst al gekozen hebben voor buitendijkse locaties?"

J. van Zundert, hoofddocent (ruimtelijk) bestuursrecht in Twente, advocaat en schrijver van een standaardwerk over de juridische aspecten van de ruimtelijke ordening, vindt dat de provincie geen sterke zaak heeft. Van Zundert: "Het zou me niet verbazen als de Afdeling bestuursrechtspraak het besluit om de Nimby-procedure toe te passen wegens onvoldoende motivering vernietigt. De Algemene wet bestuursrecht schrijft voor dat aan een besluit een voldoende inventarisatie en afweging van belangen ten grondslag moet liggen. Als de Afdeling vindt dat dat onvoldoende gebeurd is, is vernietiging en daaraan voorafgaand schorsing zeker niet uitgesloten. Alle trends in de huidige jurisprudentie wijzen op een kritische toetsing van bestuursbesluiten. Hoewel de bestuursrechter niet democratische legitimiteit, maar alleen op rechtmatigheid mag toetsen, kan de krappe meerderheid in de provinciale besluitvorming een rol spelen."

Dat de voorzitter van de afdeling bestuursrechtsspraak van de Raad van State een voorlopige voorziening treft, zodat de ontzanders volgend jaar aan het werk kunnen, acht Van Zundert niet waarschijnlijk: "Daarvoor is de ingreep te onomkeerbaar. De voorzitter is in dit soort twijfelsituaties geneigd om de beslissende uitspraak aan de Afdeling zelf over te laten. Dan laat een beslissing nog minstens een jaar op zich wachten. Omdat het Nimby-instrument nu voor het eerst wordt toegepast en er geen jurisprudentie over bestaat zal de Raad van State er uiterst kritisch naar kijken."

Vreemd is dat de zandwinners zo vasthouden aan locatie F3b. Het daar gewonnen zand wordt erg duur vanwege de hoge kosten van de verwijdering van een metersdikke laag klei, de aanleg van een sluis die vele tientallen miljoenen gaat kosten, het verleggen van wegen en de aankoop van dure agrarische gronden. Daar staat tegenover dat er binnen afzienbare termijn in het kader van Ruimte voor Rijntakken veel goedkoop zand op de markt komt. Waarom wil Nederzand dan toch per se zand winnen in F3b? Het verrassende antwoord van directeur Van Megen: "Wij willen eigenlijk liever ergens anders aan de slag, bijvoorbeeld in Over de Maas." Daarmee lijkt de zaak opgelost, want ook de gemeente wil dat. Zo eenvoudig ligt het volgens Van Megen echter niet: „Over de Maas is te klein (60 procent van F3b HD) en daarvoor moeten alle procedures nog doorlopen worden. De zandwinbedrijven zitten klem. Bestaande winlocaties lopen ten einde en andere provincies willen op korte termijn hun winningen niet uitbreiden. Wat ons betreft, starten we snel met het plan Watergoed (F3b – HD) en stoppen we daar zodra andere winlocaties operationeel zijn. Dat hebben we de gemeente aangeboden, maar die wees ons aanbod af.”

De zandwinners proberen het over een andere boeg te gooien en zoeken naar winningslocaties waar wel meerwaardes te realiseren zijn in de vorm van combinaties met natuurontwikkeling en 'wonen aan het water'. In plaats van een Nimby-gevoel willen ze een Pimfy-gevoel oproepen: Please in My FrontYard. Stedelijke ontwikkelingsplannen als Leidsche Rijn en de Waalsprong bieden daartoe mogelijkheden.

Dat de provincie als overwinnaar uit de Nimby-procedure tevoorschijn komt, lijkt onwaarschijnlijk omdat de besluitvorming duidelijk nog niet is vastgelopen. De provincie heeft het starten van deze procedure op drijfzand gebouwd. Wie een kuil graaft voor een ander...