

postadres  
Postbus 5076  
6802 EB ARNHEM  
t 026-7513300  
f 026-7513818  
www.syncera-geodata.nl

bezoekadres  
Westervoortsedijk 50  
6827 AT ARNHEM

**Afstemming en hergebruik van  
grondstromen**

**Rapportage van Fase 1 - Interviewfase**

**Eindrapport**

**In opdracht van** Stichting Kennisontwikkeling en Kennisoverdracht Bodem  
**Opgesteld door** Syncera B.V.  
**Projectnummer** S05B0003  
**Documentnaam** F:\data\project\bodem05\S05B0003\Fase 1\Rapporten\Eindrapportage Fase  
1\_def.doc  
**Datum** 30 maart 2006



# Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Probleemstelling, hoofddoelstelling en fasering	5
1.2	Probleem- en doelstelling Fase 1	5
1.3	Fase 2	6
1.4	Consortiumpartijen en consortiumoverleg	6
1.5	Klankbordgroep	6
1.6	Leeswijzer	6
1.7	Afbakening	7
2	Overheidsbeleid	9
2.1	Inleiding	9
2.2	Rijksbeleid	9
2.3	Provinciaal beleid	11
2.4	Gemeentelijk beleid	12
3	De markt	13
3.1	Ophoogmateriaal	13
3.2	Aanbod en verkrijging van ophoogzand	13
3.3	Aanbod en verkrijging van secundaire bouwgrondstoffen	14
3.4	Omvang van vraag en aanbod	14
4	De interviews	17
4.1	Inleiding	17
4.2	Geïnterviewde partijen en positionering	17
4.3	Interviewonderwerpen	20
4.4	Interviewverslagen	20
5	De omgang met grondstromen	21
5.1	Inleiding	21
5.2	De verschillende manieren om met grondstromen om te gaan	21
5.3	Positionering op basis van de omgang met grondstromen	23
5.4	Praktijkvoorbeelden omgang met grondstromen	23
5.5	Fasering van grondstromenafstemming	28
6	Verschillen tussen primair en secundair materiaal	31
6.1	Inleiding	31
6.2	Kosten	31
6.3	Kwaliteit en (milieu)risico's	32
6.4	Beschikbaarheid	33
6.5	Extra voorwaarden, regels, etc.	33
6.6	Imago van het materiaal	33
6.7	Conclusies	33

7	Analyse knelpunten voor afstemming en hergebruik	35
7.1	Inleiding	35
7.2	Probleembeleving en motivatie (actorenanalyse)	35
7.3	Beleid versus uitvoering	38
7.4	De verschillen tussen primair en secundair materiaal	39
7.5	Verantwoordelijkheden, verplichtingen, garanties en contractvormen	40
7.6	Informatiebeschikbaarheid	41
7.7	Conclusie knelpunten	42
8	Oplossingen en beschikbaar instrumentarium	43
8.1	Inleiding	43
8.2	Beleidsmatige oplossingen	43
8.3	Procesmatige oplossingen	44
8.4	Technisch-inhoudelijke oplossingen	46
8.5	Randvoorwaarden	47

Bijlage 1: Vragenlijst en gespreksonderwerpen interviews

Bijlage 2: Interviewverslagen

# 1 Inleiding

Voor u ligt de definitieve rapportage van Fase 1 van het project "Procesoptimalisatie afstemming en hergebruik van grond en baggerspecie." Dit project is uitgevoerd met subsidie van SKB (Stichting Kennisontwikkeling Kennisoverdracht Bodem) en met medefinanciering van de provincies Groningen en Zeeland, Rijkswaterstaat Expertisecentrum Bouwstoffen en GMG (Grondbank Midden Gelderland). Deze rapportage betreft Fase 1 van het project en is gebaseerd op interviews met diverse marktpartijen en overheden in de periode oktober – december 2005.

## 1.1 Probleemstelling, hoofddoelstelling en fasering

De veronderstelling is dat gebruik en hergebruik van grondstoffen, grond en baggerspecie niet altijd op de meest efficiënte en duurzame manier plaats. Zo wordt, is de veronderstelling, onnodig grootschalig en nodeloos ver met grond gesleept. Grondstromen moeten lopen van locaties waar grond en grondstoffen over zijn naar plekken waar grond of grondstoffen nodig zijn, en zouden dat met het oog op kosten en milieubelasting op de meest efficiënte manier moeten doen. Of dat nu gebeurt is onduidelijk en de meningen verschillen over wat de meest efficiënte, duurzame of de goedkoopste manier is.

Hoofddoelstelling van het project is om te onderzoeken of (her)gebruik van grondstoffen, grond en bagger op dit moment niet efficiënt en duurzaam plaatsvindt (Fase 1) en, indien dit zo is, na te gaan hoe dit proces efficiënter en duurzamer plaats kan vinden (Fase 2).

## 1.2 Probleem- en doelstelling Fase 1

Omdat de meningen over het al dan niet inefficiënt en niet-duurzaam plaatsvinden van grondstromen uiteenlopen is de eerste fase van dit project gericht op probleemdefinitie en bewustwording. De probleemstelling voor Fase 1 is als volgt omschreven:

*Het is onbekend of afstemming en hergebruik van grond en grondstoffen in Nederland in de huidige situatie zo efficiënt mogelijk en op de meest duurzame wijze plaatsvindt.*

De doelstelling is om de aanwezigheid van de inefficiëntie en de niet-duurzaamheid van de afstemming en het hergebruik van grond en grondstoffen te duiden, inzichtelijk te maken en de betrokken partijen hiervan bewust te maken.

De eerste fase van het project bestaat daarom uit een nadere probleeminventarisatie middels interviews met betrokken partijen en is gericht op:

- het boven water krijgen van de achterliggende problemen en de verschillende belangen van de betrokkenen;
- het genereren van mogelijke oplossingsrichtingen en het creëren van draagvlak voor zowel de probleemstelling (bewustwording) als de mogelijke oplossingsrichtingen.

Op basis van de resultaten van de eerste fase wordt een go / no go beslissing genomen.

### **1.3 Fase 2**

Fase 2 bestaat uit het samen met de betrokken partijen verder uitwerken van de mogelijke oplossingsrichtingen om afstemming en hergebruik van grondstromen duurzamer en efficiënter te laten verlopen.

Daarbij zoeken we naar processtimulerende en -remmende factoren, de technologische mogelijkheden en de verschillende wensen voor en de ervaringen met de mogelijke oplossingsrichtingen. We ontwikkelen hiervoor een procesarchitectuur voor de meest geschikte oplossingsrichting(en). Deze toetsen we in een casestudy.

### **1.4 Consortiumpartijen en consortiumoverleg**

Omdat gebruik en hergebruik van grond en grondstoffen zo'n complex vraagstuk is, met diverse tegenstrijdige belangen en vele betrokken actoren, is bij de uitvoering van dit SKB-project een breed consortium betrokken dat bestaat uit de vier meefinancierende partijen en het uitvoerende adviesbureau.

In Fase 1 van het project heeft driemaal consortiumoverleg plaatsgevonden, namelijk aan het begin van Fase 1 (bepaling interviewpartijen en gespreksonderwerpen), richting het einde van Fase 1 (bespreking interviewresultaten) en ter afsluiting van Fase 1 (bespreking eindrapportage Fase 1, conclusies en vervolgfase).

### **1.5 Klankbordgroep**

Ter toetsing van de resultaten is een klankbordgroep samengesteld die voornamelijk bestaat uit vanuit de beleidshoek betrokken actoren. De klankbordgroep bestaat uit vertegenwoordigers van het Ministerie van VROM, SenterNovem / Bodem + , het Ministerie van V&W Project Transportbesparing, de Brancheorganisatie van Grondbanken, de Werkgroep Bodem van de VNG en tenslotte van SKB.

Deze klankbordgroep heeft de rapportage over Fase 1 beoordeeld en besproken tijdens het klankbordgroeptoverleg op 1 maart 2006. Helaas waren bij deze bijeenkomst drie van de leden door omstandigheden afwezig. De tijdens deze bijeenkomst verzamelde opmerkingen zijn in deze rapportage verwerkt.

### **1.6 Leeswijzer**

Het rapport is als volgt opgebouwd:

- in Hoofdstuk 2 wordt het overheidsbeleid beschreven: het bouwgrondstoffenbeleid, het landelijke afvalbeleid, het bodembeleid met betrekking tot grond en bagger en het transportbeleid;
- in Hoofdstuk 3 wordt de marktsituatie van inkoop en verkoop van primair en secundair materiaal beschreven;
- in Hoofdstuk 4 wordt toegelicht welke partijen zijn geïnterviewd, welke positie deze partijen hebben in de markt en welke vragen aan hen zijn gesteld;

- in Hoofdstuk 5 komt de wijze van omgaan met grondstromen aan bod, alsmede een groot aantal praktijkvoorbeelden van afstemming van grondstromen;
- de verschillen tussen het omgaan met primaire en secundaire grond zijn in Hoofdstuk 6 beschreven;
- in Hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de knelpunten met betrekking tot afstemming en hergebruik en de positionering van de actoren hierin;
- Hoofdstuk 8 gaat in op de oplossingen voor de gesignaleerde knelpunten en het hierbij beschikbare instrumentarium;

Hoofdstuk 8 gaat reeds in op onderwerpen die in Fase 2 van het project nader aan de orde zullen komen en vormt dan ook de brug naar het vervolg van het project.

## 1.7 Afbakening

Hoewel dit onderzoek zich sterk richt op zaken als beleving, bewustwording en ervaringen met hergebruik en afstemming van grondstromen, is het gewenst toch van tevoren in te gaan op de afbakening van het onderwerp, zodat duidelijk is met welke materialen en aspecten dit onderzoek zich bezighoudt en op welk werkveld en welke actoren het zich richt.

### ***Grond (of 'grond en bagger')***

Waar in dit onderzoek wordt gesproken over 'grond' wordt altijd schone, licht verontreinigde en gereinigde grond bedoeld, alsmede als grond herbruikbare baggerspecie (vandaar de ook wel gehanteerde term 'grond en bagger'). Grond en bagger komen bijvoorbeeld vrij bij de aanleg van werken, bij bodemsaneringen en bij baggerwerken.

### ***(Bouw)grondstoffen***

Met deze term worden over het algemeen alle voor de bouw (zowel B&U-bouw als GWW) gebruikte grondstoffen aangeduid, zoals zand, grind, klei, etc. Primaire bouwgrondstoffen worden 'vers' gewonnen, secundaire bouwgrondstoffen worden niet als zodanig gewonnen, maar komen vrij bij andere processen.

In dit onderzoek worden met de term 'grondstoffen' altijd 'primaire bouwgrondstoffen' bedoeld, meestal ophoogzand en klei.

### ***Grondstromen***

Iedere 'stroom' van grond en grondstoffen van een aanbodlocatie naar een vraaglocatie wordt een grondstroom genoemd. Een aanbodlocatie is de plek waar het materiaal vrijkomt. Dit kan een (tijdelijk) opslaglocatie zijn, de locatie waar het materiaal gewonnen is (primaire bouwgrondstof) of afgegraven wordt, een rijpings- of reinigingslocatie, etc. Een vraaglocatie is de plek waar het materiaal naartoe kan, omdat het er kan worden toegepast, opgeslagen, verwerkt, etc.

### ***Grondbanken***

Grondbanken zijn zowel vraag- als aanbodlocaties van grond. Ze zijn echter niet alleen actief in het afnemen, opslaan en leveren van grond, maar vaak ook van andere materialen zoals met name zand.





## **2 Overheidsbeleid**

### **2.1 Inleiding**

De verschillende overheidspartijen hebben vaak beleid ontwikkeld gericht op de toepassing van vooral secundaire grondstoffen, op het omgaan met overtollige grondstoffen en soms zelfs op de afstemming van vraag en aanbod of op transport in het algemeen. In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste beleidsuitgangspunten en het bijbehorende instrumentarium. Hierop wordt in de interviews soms nader ingegaan. Het nieuwe beleid met betrekking tot Grond & Bagger (verwoord in nieuwe Bodembesluit waarvan het de verwachting is dat dit per 1 januari 2007 in werking treedt) wordt niet beschreven.

### **2.2 Rijksbeleid**

#### **2.2.1 Het bouwgrondstoffenbeleid**

Tot ca. 2 jaar geleden was het landelijke beleid met betrekking tot de toepassing van secundaire bouwgrondstoffen vastgelegd in het eerste en tweede structuurschema oppervlaktedelfstoffen. Dit beleid kwam voort uit de besparing die er door de toepassing van secundaire grondstoffen behaald kan worden op de vraag naar primaire grondstoffen. Nu het Rijk echter de bouwgrondstoffenvoorziening niet langer als kerntaak beschouwt is dit deel van het bouwgrondstoffenbeleid beperkt tot het streven naar duurzaamheid hetgeen via het ministerie van VROM wordt vertaald in het programma Duurzaam Bouwen. Het ruimtelijke aspect van het bouwgrondstoffenbeleid is beperkt tot twee pagina's in de Nota Ruimte, waarin verder niet wordt ingegaan op de toepassing en het hergebruik van secundaire grondstoffen (inclusief grond en bagger). Verder stelt de Nota Ruimte dat de winning van ophoogzand op de Noordzee van nationaal belang is. Dit heeft effect op diverse aspecten van het gebruik van secundaire ophoogmaterialen, vooral in het westen van het land. Tenslotte wordt in de Nota Ruimte gesproken over een bouwgrondstoffentoets bij ruimtelijke plannen die door sommige provincies (bijvoorbeeld Groningen) geïnterpreteerd wordt als het toetsen van alle bij een project vrijkomende en benodigde grondstromen. Indien op deze manier toegepast kan deze toets een belangrijk instrument zijn voor hergebruik.

#### **2.2.2 Het landelijke afvalbeleid**

De hoofdlijn van het afvalstoffenbeleid en de bijbehorende wetgeving is dat ernstig verontreinigde grond na ontgraven niet terug in het milieu of de economische kringloop mag worden gebracht maar moet worden gereinigd (voorkeursoptie) of worden gestort. Het beleid voor hergebruik van licht verontreinigde grond vertoont sterke samenhang met het bodembeleid. Dit wordt in de volgende paragraaf behandeld. Er is sprake van een voorkeursvolgorde voor de verwerking: de voorkeur gaat uit naar hergebruik als bodem boven hergebruik in werken. De afvalstoffenwetgeving blijft van toepassing op hergebruik van licht verontreinigde grond. Dit houdt o.a. in dat de opslag van licht verontreinigde grond vergunningplichtig is in het kader van de Wet Milieubeheer. Daarnaast is bij transport van deze grond een uitgebreide administratie aan de orde. Ieder grondtransport wordt vergezeld van een geleidebon waarop de kwaliteit van de grond, de herkomst en de bestemming moeten worden aangegeven. Dit geldt niet alleen voor licht verontreinigde grond maar ook voor

schone grond. In geval van twijfel mag de ontvanger te allen tijde een partijkeuring eisen of zelf laten uitvoeren. In principe blijft degene die zich ontdoet van de afvalstof, in het kader van de ketenaansprakelijkheid, verantwoordelijk voor de toepassing.

Voor het effect van dit beleid op afstemming en hergebruik van grondstromen is van belang dat verontreinigd materiaal onder de Afvalstoffenwetgeving valt, waardoor het als 'afval' wordt beschouwd. Dit leidt tot een imagoprobleem en tot extra administratieve lasten bij hergebruik.

### **2.2.3 Het landelijk beleid inzake hergebruik van grond**

Om de kosten te reduceren is de laatste jaren het beleid met betrekking tot het hergebruik van grond versoepeld. Hoewel de afvalstoffenwetgeving van toepassing is, zijn de mogelijkheden voor hergebruik van grond verruimd. Op dit moment is hergebruik van licht verontreinigde grond als bodem mogelijk onder vijf randvoorwaarden:

- goed bodembeheer, beschreven in een bodembeheerplan;
- inzicht in de kwaliteit van de ontvangende bodem, beschreven in een bodembeheerplan;
- de kwaliteit van de bodem mag niet verslechteren (stand-still-principe);
- hergebruik mag niet leiden tot risico's voor het (toekomstig) gebruik van de bodem waar de verontreinigde grond wordt toegepast;
- een systeem van melding en registratie.

Naast hergebruik van grond als bodem is hergebruik van licht verontreinigde grond mogelijk in werken onder het regime van het Bouwstoffenbesluit. Grond die wordt hergebruikt in werken mag niet worden vermengd met de onderliggende bodem en dient, wanneer een werk zijn functie verliest, te worden verwijderd.

Hergebruik van ernstig verontreinigde grond als bodem of in werken is niet toegestaan. Een uitzondering hierop wordt gemaakt voor het herschikken van ernstig verontreinigde grond op de saneringslocatie, binnen de spelregels van het saneringsplan op grond van de Wet bodembescherming. Daarnaast onder de voorwaarde dat de te herschikken grond van vergelijkbare kwaliteit is als of van betere kwaliteit is dan de ontvangende bodem.

### **2.2.4 Het landelijk beleid voor hergebruik van bagger**

Voor alle baggerspecie die vrijkomt bij zowel onderhoud als sanering moet een bestemming worden gevonden. Niet-verontreinigde en lichtverontreinigde baggerspecie (klasse 1 en 2) kan over het algemeen worden hergebruikt of in het milieu worden teruggebracht (verspreid). De regels voor verspreiding op land zijn te specifiek om hier uitgebreid te behandelen. Voor de sterker verontreinigde baggerspecie (klasse 3 en 4) moet een andere bestemming worden gevonden. Een klein deel hiervan kan onder bepaalde voorwaarden direct nuttig worden toegepast maar voor een groot deel is verwerken of storten in depots de enige oplossing. Hergebruik van baggerspecie verdient echter de voorkeur (verspreiding op land of als nuttige toepassing). Bij het vinden van oplossingen voor baggerspecie is in bepaalde gevallen onduidelijk welke regelgeving van toepassing is (bijvoorbeeld het inrichten van een zandwinplas met verontreinigde baggerspecie). Verspreiding van baggerspecie op land in stedelijk gebied is niet altijd mogelijk vanwege gebrek aan ruimte. In het landelijk gebied heeft de verspreiding van baggerspecie te lijden onder verslechtering van het imago. Ver-

der is net als bij grond de afvalstoffenwetgeving van toepassing op het transport en de opslag van baggerspecie. Geleidebonnen bij transport zijn verplicht en voor opslag is vaak een vergunning nodig in kader van de Wet milieubeheer.

### **2.2.5 Transportbeleid**

De afgelopen jaren is het goederenvervoer fors gestegen. Naar verwachting zal het ook de komende jaren toenemen. Dit leidt tot een vermindering van de bereikbaarheid (Nota Mobiliteit) en heeft negatieve effecten voor het milieu en de veiligheid. Met betrekking tot het transport van grond en grondstoffen is geen concreet beleid geformuleerd, anders dan de hierboven reeds genoemde regelgeving met geleidebonnen.

Het programma 'Transportbesparing' van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is gericht op de in het NMP4 en de Nota Milieu en Economie geformuleerde doelstelling van de regering om de milieubelasting door het goederenvervoer in de periode tot 2010 aanzienlijk te beperken.

Effecten van dit beleid op afstemming van grondstromen zijn er (nog) niet.

### **2.2.6 Intern beleid Rijkswaterstaat**

Rijkswaterstaat is de belangrijkste opdrachtgever voor aanleg van en onderhoud aan infrastructuurwerken. RWS-DWW heeft in de nota 'Bouwen met baggerspecie, dagelijkse praktijk' haar beleid met betrekking tot hergebruik van baggerspecie verwoord. Geciteerd uit de nota: "Bouwen met secundaire bouwstoffen uit baggerspecie moeten we bevorderen. Het klopt niet als we voor afval zorgen en dat opbergen, terwijl we de mogelijkheden om dat afval te hergebruiken, het tot een bouwstof te maken. Tegen redelijke kosten is hergebruik altijd te prefereren boven storten". Voorbeelden van nuttige toepassingen in bouwwerken die bevordert zouden moeten worden zijn:

- wegophogingen;
- terreinophogingen en geluidswallen;
- zandbed in wegen;
- droge en natte natuur en recreatie;
- afdekken van stortplaatsen;
- dijken, zeeweringen, oevers en kaden;

Ondanks dit beleid is de toepassing van secundaire grondstoffen, grond en bagger in eigen projecten van Rijkswaterstaat beperkt en kiezen de opdrachtgevers vaak voor schone, primaire bouwstoffen. Een concreet instrumentarium dat de toepassing van secundaire grondstoffen, grond en bagger bevordert is er dan ook niet.

## **2.3 Provinciaal beleid**

Het provinciale bouwgrondstoffenbeleid is per provincie verschillend. Bovendien is dit beleid in navolging van de ontwikkelingen van het Rijksbeleid sterk in ontwikkeling. Vrijwel alle provincies hebben in hun beleid opgenomen dat de provincie een duurzaam grondstofgebruik nastreeft en toepassing van secundaire bouwgrondstoffen in eigen werken van uit een voorbeeldfunctie wil bevorderen (zie o.a. het Bouwgrondstoffenplan 1999-2008 van de gezamenlijke provincies Flevoland, Noord-Holland en Zuid-Holland). Op welke ma-

nier dit gebeurt is echter vaak onduidelijk en een concreet instrumentarium ontbreekt. Sommige provincies gaan hierin dan ook verder dan andere. Zo heeft de provincie Groningen interne doelstellingen voor het percentage hergebruik van bij eigen werken vrijkomend materiaal en is zeer actief op het gebied van de procesmatige afstemming van vraag en aanbod van grondstromen. De provincie Zuid-Holland is zich aan het oriënteren op de eventuele oprichting van een soort grond- en reststoffencentrum en de provincie Noord-Holland neemt deel in het IBNH, het Informatiepunt Baggerspecie Noord-Holland dat de toepassing en verwerking van in de provincie vrijkomend baggerspecie moet bevorderen. De provincie Friesland heeft, samen met het waterschap, reeds langer een Informatiepunt Baggerspecie ten behoeve van de afzet van bij provinciale werken vrijkomende baggerspecie. Ook de provincie Utrecht is zich aan het oriënteren op de mogelijkheden om in ieder geval voor baggerspecie vraag en aanbod af te gaan stemmen. Een concreet instrumentarium dat de toepassing van secundaire grondstoffen, grond en bagger bevordert kennen de meeste provincies niet.

#### **2.4 Gemeentelijk beleid**

Het beleid per gemeente met betrekking tot secundaire bouwgrondstoffen en hergebruik verschilt sterk. De meeste grotere gemeenten hebben een beleid dat sterk op hergebruik gericht is (vaak gefaciliteerd door een gemeentelijke grondbank zoals in Rotterdam en Amsterdam). Andere gemeenten werken samen in regionaal verband (bijvoorbeeld in de Grondbank Midden-Gelderland) al dan niet in combinatie met een duidelijk op hergebruik gericht beleid. Daarentegen komt het ook voor dat gemeenten juist een beleid voeren dat hergebruik tegengaat, zoals het niet accepteren van de toepassing van grond uit andere gemeenten om 'de eigen gemeente schoon te houden'. Dit schijnt met name in de provincie Utrecht aan de orde te zijn.

Vanuit de VNG is er geen eenduidig beleid op het gebied van hergebruik. De WEB (Werkgroep Bodem) houdt zich vanuit het bodemveld nog het meeste met dit thema bezig. De grotere gemeenten hebben als instrumentarium de gemeentelijke grondbank, via welke de afstemming van vraag en aanbod van met name grond vaak geregeld wordt.

## **3 De markt**

### **3.1 Ophoogmateriaal**

Ophoogmateriaal vormt veruit de grootste stroom van toegepaste bouwgrondstoffen met toepassing in terreinophogingen (bijna 50%) en de wegenbouw (ruim 20%). Ophoogmateriaal is op te splitsen in primair ophoogmateriaal (ophoogzand) en secundair ophoogmateriaal (puingranulaat, schone grond, licht verontreinigde grond, baggerspecie en industriële afvalstoffen zoals AVI-bodemas).

Primair ophoogzand wordt gewonnen uit zandwinningen op het land, uit de (grote) Rijkswateren zoals het IJsselmeer en de Noordzee en komt vrij bij secundaire ontgroningen (ontgroningen die gericht zijn op andere doelen dan de winning van oppervlakedelfstoffen, zoals het egaliseren van terreinen, het aanleggen van waterpartijen en vaarwegen, etc.). Verder wordt specifiek voor de aanleg van dijken gebruik gemaakt van primair of secundair gewonnen klei.

Secundair ophoogmateriaal betreft over het algemeen overtollige materialen, die al dan niet een industriële bewerking hebben ondergaan, zoals bij werken vrijkomende grond, bouwen sloopafvalgranulaat (wordt reeds voor 90% hergebruikt) en baggerspecie. Van de in Nederland gebaggerde baggerspecie loopt zowel de civieltechnische als de milieutechnische kwaliteit zeer sterk uiteen en wordt maar een klein deel toegepast als bouwgrondstof.

Zoals gezegd richt deze studie richt vooral op bij werken vrijkomende, herbruikbare materialen zoals schone en licht verontreinigde grond, zand en bagger.

### **3.2 Aanbod en verkrijging van ophoogzand**

Het aanbod van ophoogzand bestaat voor ca. 60% uit op de Noordzee (en in mindere mate op het IJsselmeer) gewonnen materiaal. Winning vindt plaats door grote baggerbedrijven, deels via ontgroningvergunningen (waarvoor Rijkswaterstaat vergunningverlener is) en deels bij onderhoud aan vaargeulen via bestekken (waarbij Rijkswaterstaat opdrachtgever is). Omdat Rijkswaterstaat gelijktijdig een van de belangrijkste verbruikers van ophoogzand is, is het gebaat bij de beschikbaarheid van voldoende en goedkoop zand, dat echter wel zoveel opbrengt dat het vaargeulonderhoud kosteloos ('om niet') kan worden uitgevoerd. Het op zee gewonnen zand wordt aangeland via twee grote overslagputten (IJmuiden en Rotterdam) of via kleinere overslaglocaties, en wordt vanaf daar tot ver het land in getransporteerd, eerst vaak per binnenvaartschip en verder per as. Er kan gesteld worden dat zeezand tot ongeveer 75 à 100 km landinwaarts in de vraag naar ophoogmateriaal voorziet en deze afstand neemt steeds verder toe, vanwege de blijvend lage prijs van zeezand en vanwege het steeds restrictievere ontgroningsvergunningenbeleid van de provincies. De rest van het benodigde zand komt namelijk vrij uit landwinningen (gericht op de winning van ophoogzand of gericht op de winning van andere oppervlakedelfstoffen zoals beton- en metselzand en grind), en uit secundaire ontgroningen (niet op zandwinning gerichte projecten waarbij ook zand vrijkomt).

Transport en levering van ophoogzand gebeurt voor een klein deel door de zandwinners zelf (vooral bij landwinningen), maar voor het grootste deel door handelaren en grondbanken. Wie primair ophoogmateriaal nodig heeft moet voor de verkrijging dus bij hen terecht. Sommige grote aannemersbedrijven zijn zowel actief in de winning als in de toepassing van ophoogzand, zoals Boskalis en Ballast Nedam. Voor sommige grootschalige projecten wordt de zandvoorziening veiliggesteld via een eigen zandwinning of een deel van een winning. Dit is bijvoorbeeld gebeurd voor de aanleg van IJburg en Leidsche Rijn.

### 3.3 Aanbod en verkrijging van secundaire bouwgrondstoffen

Het aanbod (de ontdoening) van de als ophoogmateriaal te gebruiken secundaire grondstoffen (grond, bagger, etc.) geschiedt veelal door de opdrachtnemers van werken, oftewel de aannemers in de GWW-sector, waaronder baggerbedrijven. Deze leveren de materialen direct naar een ander werk, aan een grondbank, naar een speciedepot of aan een reiniger/verwerker die vervolgens voor opslag, eventueel verwerking en vervolgens afzet zorgen.

Ook de verkrijging van als ophoogmateriaal bruikbare secundaire grondstoffen geschiedt vrijwel altijd via grondbanken, reinigers of aannemers in de GWW-sector. Dit kan gebeuren op eigen initiatief door de opdrachtnemer (bijvoorbeeld bij de aanleg van een weg), maar wordt in een enkel geval gestuurd door de opdrachtgever, bijvoorbeeld wanneer de te gebruiken materialen verplicht afkomstig moeten zijn uit een bepaald project (koppeling van vraag en aanbod). Vooral bij grote projecten, zoals de Betuweroute, wordt hierop gestuurd. Het komt maar weinig voor dat opdrachtgevers zelf de daadwerkelijke verkrijging van het materiaal verzorgen.

### 3.4 Omvang van vraag en aanbod

De omvang van de landelijke vraag en aanbod van primair en secundair ophoogmateriaal (i.e. ophoogzand, schone en licht verontreinigde grond, baggerspecie en granulaten), is in onderstaande tabel toegelicht.

#### ***Landelijk***

	<b>Primair materiaal</b>		<b>Secundair materiaal</b>	
<b>Aanbod</b>	zand	ca. 80 miljoen ton (exclusief suppletiezand)	grond	ca. 15 miljoen ton <sup>1</sup>
	klei	ca. 350.000 ton, maar sterk wisselend per jaar	bagger	ca. 25 miljoen m <sup>3</sup> waarvan ca. 6 miljoen m <sup>3</sup> niet verspreidbaar (2003)
			granulaten	ca. 22 miljoen ton
<b>Vraag</b>	zand	ca. 80 miljoen ton (exclusief suppleties)	grond	ca. 15 miljoen ton
	klei	ca. 350.000 ton, maar sterk wisselend	bagger	ca. 1 miljoen m <sup>3</sup>
			granulaten	ca. 17 miljoen ton

<sup>1</sup> Deze hoeveelheid is exclusief 'onbekend aanbod', bestaande uit niet-functioneel (bijvoorbeeld in een depot) toegepaste grond.

### ***Regionaal***

De regionale verschillen in vraag en aanbod van primaire en secundaire ophoogmaterialen zijn groot en niet altijd even inzichtelijk. Wat betreft primair ophoogmateriaal geldt dat de westelijke provincies ('zachte bodem') ca. 70% van de vraag voor hun rekening nemen. Zoals gezegd wordt de vraag naar ophoogmateriaal daar voor het grootste deel ingevuld met aanbod van ophoogzand vanuit de Noordzee. In de oostelijke provincies is minder ophoogzand nodig (minder slappe bodem) en is dit veelal beschikbaar vanuit beton- en metselzand- of ophoogzandwinningen, en er komt veel goed bruikbaar zand vrij bij secundaire ontgroningen.

In vraag en aanbod van grond zitten nauwelijks regionale verschillen, behalve in de kwaliteit van de vrijkomende grond. Deze is in het westen van het land vaak slechter dan in het oosten.

Het aanbod van baggerspecie is uiteraard watergebonden. Ongeveer 18 miljoen m<sup>3</sup> van het aanbod betreft zoute baggerspecie die op zee verspreid wordt. Uit de zoete baggerspecie wordt op beperkte schaal herbruikbaar zand gehaald door zandscheiding. Het grootste deel van het hergebruik van 1 miljoen m<sup>3</sup> betreft toepassing van gerijpte (vaak zandige) baggerspecie.





## **4 De interviews**

### **4.1 Inleiding**

In Fase 1 zijn diverse betrokken partijen geïnterviewd met als doel om een beeld te krijgen van de mate waarin hergebruik van grondstromen niet efficiënt en duurzaam plaatsvindt. Daarnaast is aandacht besteed aan mogelijke oplossingsrichtingen. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de geïnterviewde partijen en de belangrijkste gespreksonderwerpen

### **4.2 Geïnterviewde partijen en positionering**

#### **4.2.1 Overzicht geïnterviewde partijen**

In totaal zijn 18 partijen geïnterviewd die alle op een andere manier gepositioneerd kunnen worden binnen het proces van grondverzet, vraag en aanbod van grondstromen, en gebruik en hergebruik van grondstoffen. Gezamenlijk dekken deze partijen het merendeel van de in Nederland betrokken partijen.

De volgende partijen zijn geïnterviewd:

- Informatiepunt Baggerspecie Noord-Holland (IBNH) / Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
- Rijkswaterstaat, Expertisecentrum Opdrachtgeverschap (ECO)
- Rijkswaterstaat, Dienst Zuid-Holland
- Bouwend Nederland (Van den Heuvel Werkendam)
- Boskalis Dolman
- Dienst Landelijk Gebied (West)
- Holland Rail Consult (HRC)
- Waterschap Rijn en IJssel
- Afvalstoffen Terminal Moerdijk (ATM)
- Provincie Zuid-Holland
- Grondbank Afvalzorg
- Gemeente Amsterdam
- Gemeentewerken Rotterdam
- Brancheorganisatie Grondbanken (BOG)
- Logistiek Centrum Hergebruik Grond (LCHG)
- Milieudienst Zuid-Holland-Zuid
- Provincie Noord-Brabant & Jess Systems BV
- Anoniem interview

#### 4.2.2 Positionering geïnterviewde partijen

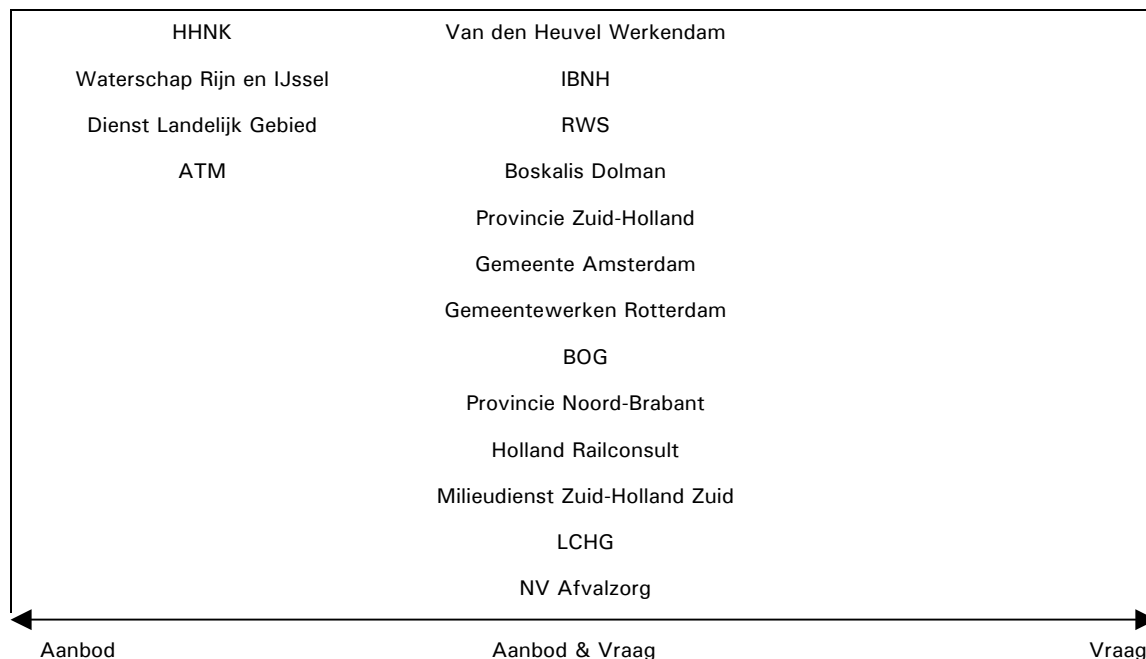
De geïnterviewden kunnen gepositioneerd worden op basis van verschillende criteria:

- vrager of aanbieder van grondstromen;
- markt (grondbanken, aannemers, etc.) of overheid
- de fase waarin ze met grondstromenafstemming te maken hebben of kunnen hebben;
- de rol bij projecten met grondverzet (opdrachtgever, uitvoerder, financier, etc.);
- beleidsstandpunten met betrekking tot (de afstemming van) grondstromen;
- actuele ervaring met grondstromenafstemming.

##### ***Vraag of aanbod***

Sommige partijen hebben uitsluitend te maken met aanbod van grond en bagger, andere uitsluitend met vraag en sommige met beide. Hun positionering hierin bepaalt voor een deel of het verkrijgen van benodigd materiaal of kwijtraken van overtollig materiaal gebaat kan zijn bij afstemming van grondstromen.

In onderstaand overzicht is aangegeven of partijen vooral met aanbod, vooral met vraag of met beide van doen hebben. Partijen met een minder duidelijke positionering zijn in het midden (vraag & aanbod) gepositioneerd). Opvallend is dat er geen partijen zijn die uitsluitend vraag naar grondstromen hebben.



##### ***Markt of overheid***

De geïnterviewde partijen zijn deels overheidspartijen ('probleemhebbers' want hebben grond over uit of nodig voor projecten) en deels marktpartijen ('probleemhebbers' als ze grond nodig of over hebben, 'probleemoplosser' als ze elders vrijkomende grond kunnen hergebruiken. (Semi) overheidsgrondbanken en samenwerkingsverbanden van markt en overheid zitten daar min of meer tussenin.



### **Schaalgrootte van de organisatie en van de projecten**

De verschillende overheidspartijen kunnen ook gepositioneerd worden naar de grootte van de eigen organisatie en naar de grootte van de projecten waarvoor ze verantwoordelijk zijn. De organisatieomvang speelt vaak een rol bij de interne informatievoorziening en het inzicht in projecten, de schaalgrootte van de projecten zegt iets over de grootte van de grondstromen (hoe groter het project, des te groter de grondstromen), over de grootte van het projectbudget en daarmee over het belang van grondstromen in het project (hoe groter het projectbudget, des te kleiner vaak het belang van grondstromen hierbinnen). Toch wordt over het algemeen bij grote projecten meer aandacht aan vrijkomende en benodigde grondstromen besteed dan bij kleine projecten.



### **4.3 Interviewonderwerpen**

De volgende onderwerpen zijn per definitie bij de interviews ter sprake gekomen:

- De huidige praktijk:
  - \* hoe is de huidige praktijk voor wat betreft gebruik en hergebruik, grondstromen en afstemming van vraag en aanbod bij de betrokken partijen?
  - \* welke motieven spelen hierbij een rol?
  - \* is er sprake van afstemming of koppeling van vraag en aanbod?
  - \* Hoe vindt informatie-uitwisseling over grondstromen plaats?
  - \* Welke hoeveelheden grond, grondstoffen en bagger worden gebruikt en hergebruikt?
- Verschillen tussen primair en secundair materiaal:
  - \* Is er sprake van verschillen?
  - \* Waar komen deze vandaan en wat kan hieraan gedaan worden?
- Afstemming om gebruik en hergebruik te verbeteren:
  - \* Wat zijn voor- en nadelen van afstemming van grondstromen?
  - \* Wat zijn de randvoorwaarden?
  - \* Zijn er andere manieren om gebruik en hergebruik efficiënter te laten verlopen?

Bij de interviews is gebruik gemaakt van een vragenlijst. Deze is als Bijlage 1 bijgevoegd.

### **4.4 Interviewverslagen**

De interviewverslagen zijn opgenomen in Bijlage 2 van dit rapport.

## 5 De omgang met grondstromen

### 5.1 Inleiding

Opdrachtgevers kunnen op verschillende manieren omgaan met de bij projecten benodigde of vrijkomende grondstromen. Er kunnen vier vormen van de omgang met grondstromen worden onderscheiden. Ten eerste de twee uitersten: 'de overheid als grondbank' en 'alles aan de markt overlaten'. Daarnaast kunnen grondstromen aan de markt worden overgelaten waarbij in meer of mindere mate wordt gestuurd op hergebruik. Tenslotte kunnen de grondstromen voor meerdere jaren en meerdere projecten worden aanbesteed ten behoeve van optimale afstemming.

Verder kan grondstromenafstemming in verschillende fases van een project plaatsvinden. Ten behoeve van een nauwkeurige analyse is het gewenst goed onderscheid te maken tussen deze fases.

### 5.2 De verschillende manieren om met grondstromen om te gaan

#### ***Type A – 'de overheid als grondbank'***

De opdrachtgever van het project regelt de grondstromen zoveel mogelijk buiten de bestekken voor werken om. Dit betekent dat de verwerking van vrijkomende grond en/of bagger niet aan de markt wordt overgelaten. De opdrachtgever regelt rechtstreeks het transport voor toepassing tussen werken of slaat tijdelijk opnieuw te gebruiken materiaal op tot het moment waarop toepassing gevonden is. Die partijen waarvan de verwachting is dat toepassing uiteindelijk niet mogelijk is, worden niet uit het bestek gehaald zodat de toepassing of verwerking vervolgens aan de markt wordt overgelaten. De verkrijging van grond voor aanlegprojecten wordt over het algemeen vaker aan de markt overgelaten dan de afzet van vrijkomende grondstromen, waarschijnlijk vanwege de civieltechnische eisen die aan de benodigde grond gesteld worden.

Deze opdrachtgevers hebben veelal eigen grond- en reststoffencentra of overheidsgrondbanken opgericht of werken nauw samen met een grondbank. Een vereiste voor deze werkwijze is namelijk de beschikking over tijdelijke opslagruimte voor niet direct toepasbare grond. Voorbeelden van deze werkwijze zijn het Waterschap Rijn en IJssel (met participatie in de Grondbank Oost-Gelderland voor moeilijk toepasbaar materiaal), de gemeente Amsterdam (eigen grondbank) en de gemeente Rotterdam (eigen grond- en reststoffebank).

#### ***Type B – 'alles overlaten aan de markt'***

Op projectniveau wordt via het bestek de inkoop en verkoop geregeld van de (secundaire) grondstoffen. In de praktijk betekent dit dat aan de te gebruiken materialen eisen worden gesteld (milieutechnische en civieltechnische kwaliteit) en dat voor de vrijkomende grondstromen de opdrachtgever de aannemer informeert over de verwachte (veelal uitsluitend milieutechnische) kwaliteit van de grond (hoewel ook dit soms aan de markt wordt overgelaten via het bestek). Verrijging van de benodigde materialen of ontdoening of toepassing van de vrijkomende materialen wordt dan volledig aan de aannemer overgelaten. De situatie waarbij aan de aannemer wordt overgelaten wat voor materiaal wordt toegepast en

waar dit vandaan komt of wat hij met het overtollige materiaal gaat doen ('de grond verblijft aan de aannemer') zien we steeds meer en het voorschrijven van een toepassing (ter stimulering van hergebruik) neemt steeds verder af. Dit gebeurt meestal vanuit het idee dat de markt wel zorg zal dragen voor de meest efficiënte (want meest goedkope) oplossing, en dat de markt het beste inzicht heeft in vraag en aanbod van grondstromen. Bovendien hebben de partijen die op deze manier werken vaak geen tijdelijke opslagruimte tot hun beschikking.

De ontwikkeling van het werken met Design & Construct bestekken, zoals dit met name bij Rijkswaterstaat momenteel gebeurt, versterkt deze werkwijze, doordat in de gehanteerde functionele eisen die aan het werk gesteld worden vaak geen ruimte is voor het stellen van eisen aan de vrijkomende of benodigde grondstromen, anders dan voortkomend uit de functie van het werk. Voorbeelden van deze werkwijze zijn vooral Rijkswaterstaat (veelal via D&C-contracten), het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en de provincie Zuid-Holland.

Overigens lijkt hier een knelpunt vanwege de ketenaansprakelijkheid van de ontdoeners van afvalstoffen. De beschreven werkwijze lijkt in strijd met de afvalstoffenwetgeving.

#### ***Type B' – 'de markt sturen op hergebruik'***

Een variant op de hiervoor genoemde werkwijze is het voorschrijven van de toepassing voor andere werken (afleveren op nader aan te geven plaats van bestemming) of voor (tijdelijke) opslag ten behoeve van verdere verwerking. Dit laatste is vooral bij bagger gebruikelijk in verband met de noodzakelijke tussenopslag voor ontwatering. Ook wordt door het verschaffen van voldoende achtergrondinformatie over vrijkomende grondstromen (milieutechnische en civieltechnische kwaliteit) wel gestuurd op hergebruik, bijvoorbeeld doordat hiermee gescheiden ontgraven wordt bevorderd.

Binnen deze wijze van omgaan met grondstromen komen verschillende vormen voor, waarbij meer of minder aan de markt wordt overgelaten en waarbij er in een vroeger of later stadium inzicht in de vrijkomende en benodigde grondstromen is.

De Dienst Landelijk Gebied gaat meestal op deze wijze met grondstromen om. Zij heeft vaak relatief vroeg inzicht in de kwaliteit van de grond, kijkt zelf waar en hoe grondstromen binnen en tussen projecten zijn af te stemmen en verschaft in de fase vóór aanbesteding vaak veel informatie aan de potentiële opdrachtnemers. Dit leidt tot een relatief hoog hergebruikspercentage van bij eigen werken vrijkomende grond en wordt door de aannemerij gewaardeerd omdat het hen veel mogelijkheden biedt om de meest duurzame, de meest efficiënte en de goedkoopste oplossing te bedenken.

Ook Holland Railconsult probeert de afstemming van grondstromen binnen en tussen railinfra-projecten zo veel mogelijk gestalte te geven, maar doet dit wel reeds in een zo vroeg mogelijk stadium van het project. Overigens is dit geboren uit noodzaak vanwege de grootte van een aantal recente projecten (Betuweroute, HSL) en vanuit ervaringen met dubbel betalen voor ontdoening en verkrijging van één en dezelfde partij grond.. Bij kleinere projecten (VLEUGEL) is dit minder noodzakelijk gebleken.

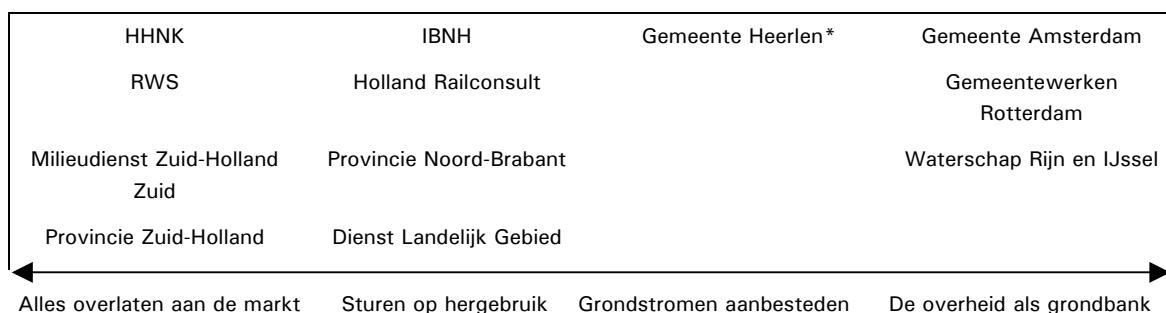
Rijkswaterstaat past deze werkwijze alleen toe, wanneer de hoeveelheid of het type vrijkomende of benodigde grondstromen aanleiding geeft om problemen met de afzet of de verkrijging te verwachten, zoals bij de aanleg van depot Hollandsch Diep en bij de projecten Twente Kanalen en A35.

### **Type C – ‘grondstromen voor meer jaren aanbesteden’**

In deze werkwijze wordt door de opdrachtgever een inschatting gemaakt van de omvang van de inkoop en verkoop voor een aantal jaren. Goed inzicht in de werken die uitgevoerd gaan worden binnen het beheersgebied is hiervoor een voorwaarde. Deze grondstromen worden vervolgens in een bestek opgenomen waarop de markt kan inschrijven. De partij aan wie het bestek gegund wordt kan vervolgens gedurende twee jaar de afstemming van vraag en aanbod van grondstromen op de meest efficiënte manier regelen. Deze werkwijze is vooralsnog alleen gesignaleerd bij de gemeente Heerlen.

## **5.3 Positionering op basis van de omgang met grondstromen**

In navolging van de in Paragraaf 4.2 beschreven positionering van de geïnterviewde overheidspartijen kunnen deze nu ook op basis van de manier waarop ze met grondstromen omgaan worden gepositioneerd.



\* niet geïnterviewd

## **5.4 Praktijkvoorbeelden omgang met grondstromen**

Tijdens de interviews is een groot aantal praktijkvoorbeelden ter sprake gekomen van meer of minder actieve grondstromenafstemming. Ook binnen het projectconsortium is ervaring met grondstromenafstemming. Hieronder wordt een aantal van deze praktijkvoorbeelden kort toegelicht.

### **5.4.1 Grondstromen bij grote spoorprojecten (Holland Rail Consult)**

Binnen grote projecten als de HSL en de Betuweroute vindt zo veel mogelijk in een vroeg stadium afstemming van grondstromen plaats. Dit gebeurt door het opstellen van (voorlopige) grondbalansen en het leiden van grondverzet en grondstromen, min of meer gelijklopend met de ontwerpfase. De daadwerkelijke ‘afstemming’ zit meestal pas bij de aannemer, vooral omdat kennis en expertise bij Holland Railconsult veelal ontbreekt. Bij grote projecten worden wel specialisten ingehuurd van een grondbank in de fase nét voor het bestek, zodat grondverzet (i.e. hoe je wilt dat er met grond wordt omgegaan) net als de functionele eisen in het bestek komt. Hierin moet je zó ver gaan dat de aannemer voldoende wordt geprikkeld om het grondstromenprobleem ‘slim’ op te lossen. Afstemming tussen verschillende projecten vindt nauwelijks plaats en is lastiger. Dit komt vooral doordat hierbij vaak verschillende aannemers betrokken zijn en er kans is op vertraging van projecten.

#### **5.4.2 Grondstromen binnen de Gemeente Heerlen**

Recentelijk heeft de Gemeente Heerlen een bestek op de markt gebracht voor de dienstverlening met betrekking tot verwerking en hergebruik van materialen voor een periode van twee jaar. In dit bestek is voor twee jaar een inschatting gemaakt van de omvang van de inkoop van grond (250.000 ton) en de omvang van de verkoop van grond (70.000 ton hergebruik). Het materiaal moet op een ter beschikking te stellen locatie ontvangen kunnen worden. Daarnaast werd gevraagd op de keuring en de administratieve zaken in te schrijven. Voordelen van deze werkwijze zijn dat de prijzen bekend zijn en dat de opdrachtgever en opdrachtnemer een financieel voordeel hebben door het volume en de eenduidige kwaliteitscriteria (optimale marktwerking dus). Een regionale oplossing voor opslag is wel een vereiste, omdat transportkosten anders te groot worden.

#### **5.4.3 Grondstromenafstemming bij Dienst Landelijk Gebied (West)**

Binnen de projecten van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) wordt vaak gezorgd voor het zo veel mogelijk sluiten van grondbalansen en het koppelen van grondstromen, soms ook met aangrenzende projecten. Dit gebeurt meestal al in de ontwerpfase aangezien er voor de raming voldoende inzicht moet zijn in het grondverzet en de benodigde en vrijkomende grondstoffen.

Het uiteindelijke grondverzet laat DLG vrijwel altijd over aan de aannemer, maar DLG geeft wel de noodzakelijke informatie voor bijvoorbeeld gescheiden ontgraven. Als de aannemer inderdaad gescheiden wil ontgraven en de afzonderlijke materialen af kan zetten dan kan hij het op deze manier doen. Maar DLG zorgt wel dat er een goed alternatief is, bijvoorbeeld storten in een put.

#### **5.4.4 Grondstromenafstemming bij Waterschap Rijn & IJssel**

Bij het Waterschap Rijn en IJssel worden van elk werk dat door het waterschap wordt uitgevoerd vraag naar materiaal en het aanbod van reststoffen vroegtijdig beoordeeld door de Reststoffenunit. Indien er mogelijk sprake is van afstemming wordt de betreffende grondstroom uit het bestek gehaald. Indien op dat moment geen afzetmogelijkheid is of niet op korte termijn wordt voorzien, blijft de afzet van de reststof in het bestek en wordt aan de aannemer overgelaten. Ook op het moment van planning van werken wordt de Unit reststoffen erbij betrokken om voor optimale afstemming te zorgen. Het komt dus ook voor dat om deze reden de planning van werken op elkaar afgestemd wordt. De grootte en het type projecten maakt dit mogelijk.

Het waterschap participeert in de GOG (Grondbank Oost Gelderland). Via deze participatie kan het waterschap veel materiaal afzetten. Naast deze activiteit heeft het waterschap veel eigen depots in beheer om tijdelijk reststoffen (inclusief baggerspecie) in op te slaan en werkt het waterschap samen met gemeenten en collega waterschappen om betere afstemming te krijgen.



#### 5.4.5 Grondbanken bij diverse grote gemeenten

De gemeente Amsterdam heeft al sinds 1994 een grondbank operationeel die is ontstaan naar aanleiding van knelpunten met afzet verontreinigde grond, waarna men een eigen depot gestart is. Dit diende tevens als noodstort voor overtollige Amsterdamse grond.

De medewerkers van de afdeling Bodemcoördinatie/Grondbank geven advies en toetsen de plannen van het Ontwikkelingsbedrijf Amsterdam. Daarbij wordt gelet op o.a. de grondbalans van projecten. Bij grote projecten ( $> 5.000 \text{ m}^3$ ) is men verplicht advies in te winnen bij de afdeling Bodemcoördinatie/Grondbank. De Grondbank fungeert dus als 'grondmaker' tussen Amsterdamse projecten. Als het gekeurde materiaal van onvoldoende kwaliteit voor toepassing in eigen projecten is vindt de ontdoening plaats via het bestek.

Ook het Ingenieursbureau van Gemeentewerken Rotterdam heeft een eigen Grond- en Reststoffenbank. Ze treden op als bemiddelaar voor grond en reststoffen voor het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR) en het Havenbedrijf Rotterdam (HBR). Deze diensten van de gemeente fungeren als opdrachtgever voor de Grond- en Reststoffenbank. Ze werken primair voor beide opdrachtgevers maar ook wel secundair voor derden. De Grond- en Reststoffenbank is opgericht omdat er stagnatie ontstond bij stadsvernieuwing door vrijkomende licht en sterk verontreinigde grond bij grondverzet en bodemsanering. Destijds zijn er oplossingen bedacht voor iedere kwaliteit grond door het creëren van fysieke ruimte en het opstapelen van een organisatie. In de negentiger jaren zorgde de Grondbank voor optimale afstemming tussen vraag en aanbod van diverse kwaliteiten. Nu functioneert de Grondbank nog steeds als marktplaats voor afstemming tussen vraag en aanbod. Een goede sturing en coördinatie van de grondstromen is daarbij van belang, evenals een goede toepassingsinfrastructuur. De Grond- en Reststoffenbank zoekt actief naar mogelijkheden om combinaties te maken tussen projecten waarin grond en/of bouwstoffen nodig zijn en projecten waarin een overschot van grond en/of bouwstoffen ontstaat. Dit gebeurt door bemiddeling en transacties, bestemmings- en toepassingsadvisering bij grondverzet en analyse en beoordeling van grond en bouwstoffen.

De Grondbank vervult haar rol actief (via betrokkenheid als adviseur bij projecten) of passief (structureel zichtbaar via o.a. website met bekend tarief). Bij relatief kleinschalige projecten vindt vaak op partijniveau afstemming plaats. Relatief grote projecten vergen meer voorbereiding. De Grond- en Reststoffenbank werkt met een bonus/malus-regeling, wat inhoudt dat men geld toe krijgt bij toepassing van secundair materiaal en dat het geld kost om er vanaf te komen. Dit is een opvallend verschil met de commerciële grondbanken die meestal voor beide geld vragen. Voor de ontdoening van materiaal wordt overigens een tarief gehanteerd dat marktconform is. De prijzen zijn bekend en terug te vinden op de website van de gemeente. Ook worden hier partijen aangeboden of kunnen partijen grond worden gevraagd. De Grondbank doet verder het beheer en de directievoering van een aantal opslaglocaties (DOP/NOAP en TOP Europoort). In Rotterdam zijn deze hard nodig voor de keuring van sterk verontreinigde grond. Ze dienen zo min mogelijk voor de opslag van licht verontreinigde grond (incidenteel voor tijdelijke opvang van pieken) want directe toepassing heeft sterk de voorkeur.

#### **5.4.6 Grondstromen bij Rijkswaterstaat Oost-Nederland**

Bij Rijkswaterstaat Oost-Nederland zijn in 2005 de grondstromen die bij toekomstige projecten vrijkomen of juist nodig zijn geïnventariseerd met als doel vroegtijdig slimme koppelingmogelijkheden te kunnen signaleren en nader te kunnen onderzoeken. Daarnaast wordt gekeken naar de mogelijke kostenbesparingen, de beperking van de milieubelasting, transportbesparing en mogelijkheden voor registratie van grondstromen middels een database of grondstromenregistratiesysteem.

Tot het jaar 2020 zijn relevante projecten geïnventariseerd en uniform ontsloten in een database. De project- en grondstroomgegevens zijn met projectleiders telefonisch, schriftelijk en/of persoonlijk besproken en opgenomen in de database. Uiteindelijk zijn bijna 100 vraag- of aanbodprojecten opgenomen met ruim 200 grondstromen. Op basis van deze dataset is een afstemmingsanalyse uitgevoerd tussen de vraag- en aanbodprojecten. Uit de analyse kan geconcludeerd worden dat inzicht in grondstromen een waardevolle bijdrage kan leveren aan de afstemming van grondstromen en aan het oplossen van eventuele te verwachten moeilijkheden met vraag of aanbod van grond(stoffen). Wel is gebleken dat uitbreiding met natuuraanlegprojecten (DLG) en provinciale projecten eigenlijk gewenst is om afstemming op projectniveau verder gestalte te kunnen geven en dat de beschikbaarheid van informatie per project sterk wisselt en in grote mate afhankelijk is van de fase waarin de projectvoorbereiding zich bevindt.

#### **5.4.7 Grondstromenafstemming in de provincie Groningen**

In 2002 heeft de provincie Groningen de nota Van Last naar Lust vastgesteld en sindsdien worden het grondstromenbeleid en de achterliggende visie met betrekking tot duurzaam hergebruik intensief door de provincie uitgedragen.

Op het gebied van de externe communicatie is een extern platform opgericht dat tweemaal per jaar bijeenkomt. Het duurzaam grondstoffengebruik is echter nog niet vertaald naar bindende bestuurlijke of managementafspraken.

Binnen de provincie zijn de resultaten tastbaarder, mede door het 'aanjagen' door de aangestelde grondmeester. Zo is een intern platform Kettenbeheer Grond ingesteld, is een digitale archiefstructuur ontwikkeld om projectmatig werken te ondersteunen, wordt hergebruik gemonitord middels een grondstromendatabase en wordt afstemming van projecten nagestreefd door de Werkgroep depots en hergebruik in wierden. Depotruimte blijkt namelijk een sleutelwoord te zijn voor afstemming van vooral baggerstromen. De eerste resultaten van het stimuleren van hergebruik zijn tastbaar in de vorm van herstelde wierden waarin ca. 300.000 m<sup>3</sup> gerijpte bagger en grond is toegepast.

Verder wordt sinds 2005 samengewerkt met de Grondbank GMG aan een Pilot regionale grond- en reststoffenbank. Hierin wordt vooral gezocht naar projecten waarin grond kan worden hergebruikt, zoals geluidswallen. In 2006 zal een ondernemingsplan worden opgesteld en wordt mogelijk gekozen voor een definitief op te richten grondbank.

Tenslotte wordt geprobeerd grote projecten bij het proces te betrekken, zoals Regiovisie Assen-Groningen en de verdubbeling van de N33.

De belangrijkste succesfactor uit het sinds 2002 lopende proces om duurzaam hergebruik in de provincie Groningen te stimuleren zijn geweest:

- de voortdurende communicatie over het onderwerp en het aanjagen door de grondmeester;
- de betrokkenheid van de gehele interne organisatie middels de vele werkgroepen;
- de betrokkenheid van externen via het Externe Platform;
- de professionele inbreng met betrekking tot grondstromen vanuit de Grondbank GMG;
- de aanpak van de volledige keten, dus van de planning van projecten (afstemming op projectniveau) tot afstemming van echte grondstromen (afstemming op partijniveau);
- de sterke doorvertaling van beleid naar uitvoering.

#### **5.4.8 Grondstromenafstemming in de provincie Zeeland**

Zeeland kent geen specifiek beleid voor het stimuleren van het hergebruik van (bouw)-grondstoffen, maar heeft wel het Informatiepunt Grondstromen (IPG) ingesteld dat zich enerzijds laat omschrijven als een virtuele marktplaats waarbij via een databank vraag en aanbod van partijen grond aangemeld en geraadpleegd kunnen worden. Het virtuele deel wordt gevormd door het Vraag en Aanbod Systeem secundaire Bouwstoffen (VASB) via de website. Anderzijds betreft het IPG de bemensing ervan door de Dienst Landelijk Gebied. Via de digitale databank kunnen de deelnemers via internet gegevens van partijen grond raadplegen, registreren en beheren. Het betreft de gegevens van partijen grond waarvoor nog afzet gezocht wordt en van partijen grond die in werken gebruikt kunnen worden. De ligging van de partijen grond wordt op een geografische ondergrond gepresenteerd.

Bij de start in april 2004 is voor degenen die via internet konden muteren abonnementsgeld gevraagd, maar niet voor degenen die het systeem alleen raadpleegden. Om de drempel voor deelname te verlagen, is in 2006 het abonnementsgeld afgeschaft. De deelname aan het IPG is bevredigend maar minder partijen grond worden (zichtbaar) uitgewisseld dan op voorhand ingeschat. De deelnemers aan het IPG zijn aannemers (34%), overheden (43%) en ingenieurs- en adviesbureaus (23%). De Dienst Landelijk Gebied zet momenteel intensief in op het activeren en opbouwen van netwerken tussen organisaties. Nagegaan wordt of de overheidsorganisaties de projecten die zich in de planvormingfase bevinden, op de website willen plaatsen. Daarvoor is een speciale module beschikbaar die compatible moet zijn met de systemen die de organisaties zelf gebruiken. Getracht wordt het internetdeel te koppelen aan andere bodeminformatie zoals de digitale bodemkwaliteitskaarten ([www.bkkzeeland.nl](http://www.bkkzeeland.nl)), dit als onderdeel van de actie om te komen tot één digitaal bodemloket voor Zeeland.

#### **5.4.9 Conclusies praktijkvoorbeelden**

Het is duidelijk dat bij diverse overheidspartijen grondstromen in een vroegtijdiger stadium dan in de uitvoeringsfase op elkaar zijn of worden afgestemd. In een aantal gevallen is deze werkwijze voortgekomen uit een concreet knelpunt, meestal een afzetprobleem voor vrijkomend materiaal (Amsterdam, Rotterdam, Waterschap Rijn & IJssel), soms een verwachte grote vraag naar materiaal (aanleg HSL en Betuweroute). Zo kunnen (extra) kosten worden voorkomen die de lastige afzet of verkrijging van grondstromen meebrengt. Ook blijkt het gemakkelijk kunnen beschikken over opslagruimte een voorwaarde om afstemming echt mogelijk te maken, zoals de depots en de samenwerking met de GOG bij Waterschap Rijn en IJssel en de depotlocaties bij de gemeenten Amsterdam en Rotterdam. Bestuurlijk draagvlak vanuit de organisatie (zoals in de Provincie Groningen) is verder een vereiste. Een onafhankelijk 'trekker', zowel op managementniveau ('grondmeester') als op

uitvoeringsniveau (in de vorm van een reststoffencentrum of een (interne) grondbank) zorgt vervolgens voor concrete afstemming, maar dit werkt alleen als iedereen deze bij projecten betreft, dus draagvlak en sturing vanuit bestuur of directie blijft voortdurend noodzakelijk. Dit lijkt ook de belangrijkste factor die het succes verklaard in Groningen ten opzichte van de resultaten in Zeeland.

## 5.5 Fasering van grondstromenafstemming

Grondstromen kunnen in verschillende fases van het project een rol spelen: in de planningsfase, in de voorbereidingsfase en in de uitvoeringsfase. De indeling in fases komt min of meer overeen met die in de indeling in rol (opdrachtgever of opdrachtnemer).

Afstemming van grondstromen op partijniveau vindt nu al veelal plaats in de uitvoeringsfase van het project. Dit is nadrukkelijk een taak van de markt. Hoewel verschillende overheden hier toch op actief zijn (vooral in gemeentelijke grondbanken), veelal om knelpunten in de afzet of verkrijging van grond- en afvalstoffen te voorkomen, sluit het niet aan bij de huidige trend van marktwerking ("Markt, tenzij...") en aanbestedingen via D&C-contracten. Afstemming op projectniveau daarentegen kan uitsluitend plaatsvinden in de plannings- en voorbereidingsfase. Het informatieniveau van het project en het inzicht in de bijbehorende grondstromen, verandert daarbij continu. Omdat de markt aan het begin van dit traject niet of nauwelijks betrokken is, is afstemming op projectniveau per definitie de taak van de opdrachtgever (veelal de overheidspartij). Pas in een later stadium, veelal wanneer het gaat om afstemming op partijniveau, raakt de markt hierbij betrokken.

In onderstaand overzicht is aangegeven op welk moment in het project de betreffende partij in het algemeen met grondstromen te maken krijgt, of dit als opdrachtgever of als opdrachtnemer is en of het daarbij om afstemming op projectniveau of op partijniveau gaat.



\* niet geïnterviewd

### ***Planningsfase***

Hierbij gaat het om de besteding van beschikbare budgetten door de overheid, het prioriteren van projecten en het in de tijd uitzetten van de voorbereiding en uitvoering. Planning wordt bepaald door de opdrachtgevers (= overheden); de marktpartijen zijn over het algemeen hier niet of nauwelijks bij betrokken. In de planningsfase is over het algemeen nog geen informatie beschikbaar over omvang en aard van de benodigde bouwgrondstoffen of vrij te komen secundaire materialen. Partijen zijn terughoudend in het openbaar maken van informatie over de planning van projecten, veelal omdat ze bang zijn voor speculaties, prijsopdrijvingen en omdat ze bang zijn dat deze openheid tegen hen gebruikt zal worden.

### ***Ontwerpfase***

In de ontwerpfase komt vaak wat meer informatie beschikbaar over omvang en aard van de benodigde of vrijkomende grondstromen, maar deze informatie blijft veelal beperkt tot de projectmanager zodat van afstemming geen sprake kan zijn.

Enkele organisaties wel zijn reeds in deze fase bezig met het afstemmen van grondstromen zoals het Waterschap Rijn en IJssel, de gemeenten Amsterdam en Rotterdam, Dienst Landelijk Gebied en Holland Railconcult bij grotere railinfra-projecten.

De planning van grondstromen op projectniveau in de plannings- en ontwerpfase wordt door diverse geïnterviewden partijen (overheid én marktpartijen) als taak van de overheid bestempeld.

### ***Aanbestedingsfase***

Deze fase bestaat uit het voorbereiden van de uitvoering (bestek en aanbesteding). Over het algemeen bepaalt de opdrachtgever de betrokkenheid van marktpartijen in deze fase. In de praktijk komen allerlei vormen voor. Van een zuivere opdrachtgever - opdrachtnemer relatie tot PPS-constructies. In de aanbestedingsfase wordt tijdens de planvorming en het maken van bestekken meer concreet duidelijk wat de aard en omvang van de grondstromen zal zijn. De beschikbare informatie wordt over het algemeen echter niet openbaar gemaakt tot het moment van aanbesteden. Vanaf dat moment gaat afstemming van grondstromen (op partijniveau) een rol spelen.

Organisaties als Rijkswaterstaat en de provincies Noord-Brabant en Zuid-Holland zijn in deze projectfase bezig met grondstromen. Van daadwerkelijke afstemming komt het echter veelal pas bij aanbesteding.

### ***Uitvoeringsfase***

Deze fase bestaat uit de daadwerkelijke realisatie van het project en start direct na de gunning van het werk (uitvoering door aannemers en grondbanken).

In de uitvoeringsfase is de informatie om tot afstemming en verhandeling van grondstromen te komen (afhankelijk van de wijze van aanbesteden) aanwezig bij de betrokken marktpartijen. De afstemming vindt plaats door de opdrachtnemers en de grondbanken. Veel van de geïnterviewde overheidspartijen laten de afstemming van grondstromen volledig aan de markt over waardoor ze zelf nauwelijks inzicht hebben in grondstromen. Dit is in lijn met het algemene idee dat grondstromenafstemming op partijniveau moet gebeuren door de markt (grondbanken en aannemerij).



## **6 Verschillen tussen primair en secundair materiaal**

### **6.1 Inleiding**

Omdat de afstemming van grondstromen betrekking heeft op de toepassing van secundaire grondstoffen ter vervanging van primaire is tijdens de interviews nadrukkelijk aandacht besteed aan de verschillen tussen primair en secundair ophoogmateriaal, vooral bij de toepassing (vraag). In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste verschillen en hoe deze een rol spelen bij de keuze voor hergebruik en bij de mogelijke afstemming van grondstromen.

### **6.2 Kosten**

Vrijwel overal in Nederland geldt dat er een prijsverschil is tussen primair en secundair materiaal ten gunste van secundair materiaal. De grootte van dit prijsverschil kan regionaal sterk verschillen (door verschillen in vraag en aanbod) en hangt ook sterk af van het materiaal en de civieltechnische toepassing. In het westen speelt de goede beschikbaarheid van goedkoop zeezand een belangrijke rol bij de prijsvorming. Hierbij is de rol van Rijkswaterstaat een opvallende. Rijkswaterstaat is tegelijk opdrachtgever voor vaargeulonderhoud op de Noordzee, vergunningverlener voor ontgrondingsvergunningen op de Noordzee (winning buiten de vaargeulen), en grootverbruiker van ophoogzand in grootschalige infrastructurele projecten. Ook de Dienst Domeinen van het Ministerie van Financiën speelt hierbij een rol aangezien deze verantwoordelijk is voor de bepaling van de hoogte van de domeinvergoedingen (die voor zeezand relatief laag is) en voor de verhuur van de twee grote overslaglocaties voor zeezand ('Put 1012' bij Rotterdam en de 'Fortput' bij IJmuiden). De goedkope beschikbaarheid van zeezand in het westen van het land werkt het hergebruik van secundaire ophoogmaterialen waarschijnlijk niet in de hand.

De grote prijsverschillen werken soms transport over grote afstanden in de hand. Door de geïnterviewde partijen worden zeer afwijkende prijsverschillen genoemd die uiteenlopen van 'zeer klein' en 'te klein' tot 'vrij groot' en '7 euro per ton'. De prijsvorming van secundaire materialen wordt wel als 'slecht inzichtelijk' bestempeld. De kosten voor de ontdoening zijn vaak gebaseerd op vermeden stortkosten. De kosten voor verkrijging voor toepassing in werken zijn vaak gebaseerd op de prijs van vergelijkbare primaire materialen. Een uitzondering vormt de grondbank van de Gemeente Rotterdam waarbij men geld toe krijgt bij de afname van secundaire grondstromen.

Overigens speelt een kostenvoordeel vooral bij de kleinere werken en dus bij de kleinere opdrachtgevers een rol bij de keuze, omdat de grondstromenpost daarbij een relatief groter onderdeel van de begroting of raming uitmaakt. Daarentegen zijn de grondstromen bij grote projecten vele malen groter, waardoor er bij die projecten vaak de meeste aandacht wordt besteed aan het krijgen van inzicht hierin.

### 6.3 Kwaliteit en (milieu)risico's

De kwaliteit is op te splitsen in de civieltechnische kwaliteit en de milieukwaliteit. Meestal geldt dat er voor de gewenste toepassing aan een bepaalde kwaliteit voldaan moet worden.

#### ***Civieltechnische kwaliteit***

Een voorbeeld van de civieltechnische eisen die vanuit de RAW-bepalingen (RAW2005) wel aan zand voor ophoging worden gesteld is:

- maximaal 12% vochtgehalte;
- maximaal 3% organische stof gehalte;
- maximaal 8% lutumgehalte;
- maximaal 50% slibfractie ;
- maximaal 3% gehalte puin < 32 mm;
- maximaal 1% gehalte puin 32-50 mm;
- geen zoden, wortels, afval, etc.

De civieltechnische kwaliteit speelt bij de keuze tussen primair of secundair materiaal een belangrijke rol. Zo worden aan zand voor ophoging vanuit de RAW-bepalingen civieltechnische eisen gesteld aan vochtgehalte, organische stofgehalte, lutumgehalte en de slibfractie. Voor secundair materiaal komt het, eerder dan voor primair materiaal, voor dat de benodigde gegevens om de civieltechnische toepasbaarheid te beoordelen niet beschikbaar zijn.

Hierbij speelt ook mee dat deze civieltechnische kwaliteit in het westen van het land vanwege de slappere bodem een belangrijk argument vormt om bij voorbaat al voor primair materiaal te kiezen. De vrijkomende grond is namelijk vaak te slap om weer goed te kunnen hergebruiken. Voor het hele land geldt verder dat de keuze vanwege de benodigde civieltechnische kwaliteiten snel op primair materiaal valt aangezien aanbieders daarvan veelal een constante kwaliteit kunnen garanderen.

#### ***Milieutechnische kwaliteit***

De vereiste milieutechnische kwaliteit is veelal afhankelijk van de kwaliteit van de ontvangende grond, maar is meestal 'schoon' of 'categorie 1'.

De milieukwaliteit is belangrijk bij de keuze voor primair of secundair materiaal. Deze is vaak wel vastgelegd in certificaten, maar ondanks dat is er de angst voor een niet-constante milieukwaliteit. Verder hanteren sommige gemeenten het beleidsuitgangspunt 'dat ze de eigen gemeente schoon willen houden' en daarom geen secundair materiaal uit andere gemeenten accepteren. Dit schijnt vooral in de provincie Utrecht het geval te zijn. Het aan de milieukwaliteit gekoppelde risico voor zowel opdrachtgever als -nemer wordt vaak als groot bestempeld en wie deze risico's draagt en op welke manier wordt omgegaan met verantwoordelijkheden is meer en meer onderwerp van discussie bij de toepassing van secundaire grondstoffen.

Om eventuele risico's te vermijden wordt vaak reeds in de voorbereidingsfase door de opdrachtgever, of in de aanbestedingsfase door de opdrachtnemer gekozen voor 'de makkelijkste weg' en wordt primair materiaal voorgeschreven of gekozen.



## **6.4 Beschikbaarheid**

Vooraf in het westen van het land is de grote (goedkope) beschikbaarheid van primair op-hoogmateriaal in de vorm van zeezand een belangrijke reden om voor primair materiaal te kiezen. Maar tegelijk kunnen volle depots voor categorie 1 grond leiden tot zeer lage aankooprijzen voor dit materiaal. Verder speelt mee dat veel projecten met een krappe tijds-planning uit worden gevoerd. De goede beschikbaarheid van primair materiaal met een constante civieltechnische en milieukwaliteit bevordert dan een keuze voor primair materi-aal. Overigens lijkt de beschikbaarheid van secundair materiaal zoals licht verontreinigde en gereinigde grond af te nemen vanwege o.a. de afname van het aantal saneringen. De be-schikbaarheid van werken waar secundair materiaal kan worden toegepast is vooral in de Randstad vaak beperkter dan waar primair materiaal kan worden toegepast doordat er weinig ruimte is voor de aanleg van geluidswallen e.d.

## **6.5 Extra voorwaarden, regels, etc.**

De toepassing van secundair materiaal leidt vaak tot 'meer gedoe': extra regels, extra ver-gunningen, extra voorwaarden en vaak dus ook extra (administratieve) kosten. Deze regels komen voort uit de afvalstoffenwetgeving die van toepassing is op verontreinigde grond en bagger. Opdrachtgevers kiezen dan vaak voor primair materiaal om dit 'extra gedoe' te voorkomen. Ook wordt het eventueel grote prijsverschil tussen primaire en secundaire grondstoffen (zie 6.2) vaak weer voor een deel teniet gedaan door de administratieve kos-ten die de extra regelgeving t.a.v. secundaire grondstoffen met zich meebrengt. In dat geval moet het resterende prijsverschil groot genoeg zijn om de keuze voor secun-dair materiaal te verantwoorden. Bij grote projecten is dit soms zelfs de 'motor' achter de toepassing, zodat er voor primair materiaal wordt gekozen als dit prijsverschil te klein blijkt.

## **6.6 Imago van het materiaal**

Het imagoprobleem wordt vaak genoemd als een reden waarom opdrachtgevers kiezen voor primaire grondstoffen in plaats van secundaire. Dit geldt vooral voor de toepassing van baggerspecie ('slappe troep'), maar ook voor de andere secundaire bouwgrondstoffen die vanuit het afvalstoffenbeleid het label 'afval' krijgen, in plaats van het label 'bouwstof'. Hierdoor krijgen secundaire materialen simpelweg weinig positieve aandacht en ook de re-latief lastige wet- en regelgeving zorgt niet voor een positieve uitstraling.

## **6.7 Conclusies**

Uit de interviews kan geconcludeerd worden dat de negatieve eigenschappen van secun-daire grondstoffen ten opzichte van primaire, zoals de onbekende en niet-constante milieu-en civieltechnische kwaliteit, het slechte, de vaak slechtere leveringszekerheid en het extra gedoe dat toepassing van secundair materiaal met zich meebrengt, zelden opwegen tegen het vaak beperkte kostenvoordeel. Hierdoor zijn partijen terughoudend in het voorschrijven van secundair materiaal, ondanks de beleidsuitgangspunten.



## 7 Analyse knelpunten voor afstemming en hergebruik

### 7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt concreet ingegaan op de verschillende 'knelpunten' met betrekking tot afstemming en hergebruik van grond en bagger die uit de interviews naar voren zijn gekomen. Deze knelpunten vormen een belangrijke input voor Fase 2 van dit project, waarin wordt geprobeerd om een 'procesarchitectuur' te ontwikkelen om afstemming en hergebruik van grondstromen efficiënter te laten verlopen. In Hoofdstuk 8 wordt ingegaan op de beïnvloedbaarheid van de verschillende knelpunten. Sommige gesignaleerde knelpunten zijn namelijk wel beïnvloedbaar in het kader van dit project, andere niet. Deze laatste vormen de randvoorwaarden waarbinnen het proces zal moeten plaatsvinden.

De volgende knelpunten komen in dit hoofdstuk aan de orde, waarbij per knelpunt ook aandacht wordt besteed aan wie voor deze knelpunten aangewezen kan worden als 'probleemhebber':

- de verschillen tussen de betrokken actoren in probleembeleving en motivatie;
- beleid versus uitvoering;
- de verschillen tussen primair en secundair materiaal;
- verantwoordelijkheden, verplichtingen, garanties en contractvormen;
- informatiebeschikbaarheid.

### 7.2 Probleembeleving en motivatie (actorenanalyse)

De interviews in Fase 1 hebben duidelijk gemaakt dat verschillen tussen de betrokken actoren een belangrijk knelpunt vormen voor afstemming en hergebruik van grondstromen. Dit betreft in belangrijke mate verschillen in probleembeleving en belangen, vooral tussen marktpartijen en de overheid. Deels worden deze veroorzaakt door meer concrete verschillen, zoals verschillen in project- en organisatiegrootte, projectbudgetten, etc.

#### 7.2.1 Afstemming en hergebruik volgens de overheidspartijen

Uit de interviews is gebleken dat vooral overheidspartijen het idee hebben dat afstemming en hergebruik van grond te verbeteren is en dat dit iets is waarnaar gestreefd moet worden. Sommige overheidspartijen zijn al concreet en actief met afstemming bezig, veelal door oprichting van een (gemeentelijke) grondbank of de instelling van een afdeling die zich hier specifiek mee bezighoudt (zoals bij Waterschap Rijn en IJssel). Dit betreft vaak zowel *afstemming op projectniveau* als *afstemming op partijniveau* en de motivatie hiervoor is meestal gelegen in noodzaak (omdat de afzet van vrijkomend materiaal stokte) en daaruit voortkomende kosten.

Ook de afstemming van grondstromen bij de Dienst Landelijk Gebied en bij Holland Railconsult (in mindere mate een overheidspartij) komt voort uit het voorkómen van problemen met de afzet en verkrijging van grond. Deze partijen laten afstemming en hergebruik van grondstromen op partijniveau echter meer bij de aannemer liggen en beperken zich tot *afstemming op projectniveau*.

Een meer abstracte oplossingsrichting betreft de instelling van een informatiepunt voor grond en bagger zoals in Noord-Holland en bijvoorbeeld ook in Friesland. In Noord-Holland komt deze keuze voort uit de grote baggeropgave en het besef dat er kennisuitwisseling en meer inzicht in vraag en aanbod van bagger nodig was. Op welke manier dit verder gestalte krijgt is vooralsnog onduidelijk.

Ook in de provincie Groningen is gekozen voor een oplossing in de vorm van procesmanagement, namelijk middels een 'grondmeester'. De op beïnvloeding en regulering van grondstromen gerichte uitvoeringsnota 'Van Last naar Lust' komt vooral voort uit een duurzaamheidsoogpunt, namelijk om door een toename van hergebruik te besparen op primaire grondstoffen. Via vele interne en externe werkgroepen wordt de visie op hergebruik en afstemming voortdurend uitgedragen, met de nodige positieve resultaten tot gevolg. Bij de provincie Noord-Brabant tenslotte is in plaats van een procesmatige aanpak meer gekozen voor een technisch-houdelijke aanpak van het grondstromenprobleem, namelijk door deelname aan de op grondstromenafstemming gerichte internetsite VASB. Hiervoor vormen het beperken van het verbruik van primaire grondstoffen en de informatiebehoefte de belangrijkste 'motivatie'. Het daadwerkelijke gebruik ervan is vooralsnog echter beperkt.

Bij de meeste andere geïnterviewde overheidsinstanties, zoals Rijkswaterstaat en de provincie Zuid-Holland tenslotte vindt nauwelijks afstemming van grondstromen plaats, behalve in incidentele gevallen waarbij Rijkswaterstaat de grondstromen uit het bestek haalt omdat er problemen worden verwacht met afzet of verkrijging. Bij de dienst Oost-Nederland is meer inzicht in de grootte en timing van de vrijkomende grondstromen, voortkomend uit het project Ruimte voor de Rivier. Hier is het inzicht in grondstromen noodzakelijk vanwege de zeer grote grondstromen die de gezamenlijke rivierverruimingsprojecten met zich meebrengen.

De volgende voordelen van afstemming en hergebruik van grondstromen vormen voor de betrokken overheidspartijen een motief om dit na te willen streven:

- het realiseren van beleidsdoelstellingen op het gebied van duurzaam gebruik van grondstoffen (provincies Groningen en Noord-Brabant).
- het voorkómen van een (verwacht) probleem met de afzet of verkrijging van grondstoffen (gemeenten Rotterdam en Amsterdam, Waterschap Rijn en IJssel, Rijkswaterstaat in sommige projecten, Holland Railconsult, provincie en waterschap Noord-Holland);

Overige motieven voor grondstromenafstemming, zoals het beperken van transport en daarmee de ontlasting van het (vaar)wegennet, ketenverantwoordelijkheid (vanuit het afvalstoffenbeleid) en financiële voordelen (minder en minder ver slepen met grondstoffen) komen niet duidelijk naar voren.

Verder komt uit de interviews naar voren dat overheidspartijen die intern al met grondstromenafstemming bezig zijn vooral mogelijkheden zien voor afstemming met externe partijen (omdat er binnen de organisatie zelf weinig voordeel meer te behalen is).

Overheidspartijen die nog geen ervaring hebben met afstemming zien in eerste instantie vooral mogelijkheden voor de interne afstemming van grondstromen.

### 7.2.2 Afstemming en hergebruik volgens de commerciële partijen

Over het algemeen stellen de commerciële partijen vrij nadrukkelijk dat de overheid zich niet met de grondstromenmarkt moet bemoeien en de markt haar werk moet laten doen. Daarbij praten ze vooral over *afstemming op partijniveau* getuige de volgende meningen:

- de overheid moet niet ingrijpen of iets proberen te regelen op de grondmarkt;
- de grondstromenmarkt opereert al voldoende efficiënt;
- er is niet of nauwelijks winst te behalen door extra afstemming. Het gevoel van dubbel betalen is meer een gevoel dan werkelijkheid. Door 'goed aan te besteden' wordt voldoende concurrentie gebracht in het proces zodat per definitie voor de meest efficiënte en goedkoopste oplossing wordt gekozen.
- de beleving van 'dubbel betalen' is heel duidelijk op projectniveau aanwezig en wellicht klopt het ook: het lijkt regelmatig voor te komen dat voor dezelfde partij twee maal betaald wordt, namelijk zowel bij de ontdoening van het materiaal als bij de verkrijging van (soms zelfs hetzelfde) materiaal. Op macroniveau is het echter niet aan de orde.
- afstemming van grondstromen op partijniveau zal volgens de geïnterviewde commerciële partijen altijd een taak voor de markt moeten blijven.
- overheidsorganisaties zijn niet in staat zijn om de afstemming van grondstromen te coördineren omdat ze niet marktgericht kunnen denken en te weinig kennis van zaken hebben.

Toch zijn er ook wel commerciële partijen die iets zien in een verdergaande overheidsfunctie bij het *afstemmen van grondstromen op projectniveau*. Dergelijke afstemming zal bij grote projecten effectiever blijken dan bij kleinere projecten.

Sommige commerciële partijen zien bij de afstemming van grondstromen een belangrijkere rol voor semi-overheidsgrondbanken wel zitten, maar andere zien deze het liefst verdwijnen vanwege de (ogenschijnlijke) oneerlijke concurrentie.

Sommige commerciële partijen geven aan dat zij de afstemming van grondstromen beter en efficiënter kunnen laten plaatsvinden wanneer ze meer en vroegtijdiger inzicht hebben in in de (nabije) toekomst aan te besteden projecten en de daarbij te verwachten vrijkomende en benodigde grondstromen. De huidige informatievoorziening (bij aanbesteding) is vaak te laat om goede afstemming van hergebruik mogelijk te maken.

### 7.2.3 Conclusies positionering en drijfveren

Samenvattend kan dus gesteld worden dat overheidsorganisaties vooral vanuit het oogpunt van duurzaamheid (het nastreven van beleidsdoelstellingen) afstemming en hergebruik van grond willen bevorderen. Een procesmatige aanpak van *afstemming op projectniveau* lijkt daarbij beter te werken dan een meer technisch-inhoudelijke aanpak van *afstemming op partijniveau*. Alleen wanneer de wens tot afstemming voortkomt uit een concreet probleem (zoals een stagnerende afzet van grond of verwachte problemen met de afzet van vrijkomend materiaal), en uit het voorkomen van hieruit voortkomende kosten, is afstemming ook op partijniveau haalbaar.

Commerciële partijen zien vooral mogelijkheden voor *afstemming van grondstromen op projectniveau*. Overheden die zich bezighouden met afstemming op partijniveau kunnen maar op weinig sympathie van de commerciële partijen rekenen. Voor de toekomst verwachten commerciële partijen gebaat te zijn bij extra informatievoorziening op het gebied van vrijkomende en benodigde grondstromen om in de aanbestedingsfase beter met de grondstromen rekening te kunnen houden en om in de uitvoeringsfase betere en efficiëntere oplossingen voor het grondstromenvraagstuk mogelijk te kunnen maken.

Deze twee meningen over grondstromenafstemming lijken niet onverenigbaar: wanneer overheidsorganisaties zich intensiever bezighouden met *afstemming op projectniveau* leidt dit automatisch tot meer informatie over vrijkomende en benodigde grondstromen, waardoor de commerciële partijen vanaf de aanbestedingsfase beter zorg kunnen dragen voor afstemming van grondstromen op partijniveau en hiermee betere en duurzamere hergebruikmogelijkheden kunnen realiseren.

#### **7.2.4 Probleemeigenaar**

Het feit dat de commerciële en de overheidspartijen niet dezelfde beleving hebben van al dan niet duurzame en efficiënte afstemming en hergebruik van grondstromen was te verwachten en is op zichzelf ook niet als een probleem te benoemen. Wel zal er nadrukkelijk rekening mee moeten worden gehouden wanneer oplossingen voor afstemming en hergebruik worden gezocht, aangezien hiervoor de medewerking van zowel overheids- als commerciële partijen noodzakelijk is. Aangezien overheidspartijen waarschijnlijk het meest gebaat zijn bij een betere afstemming van grondstromen, zijn zij ook het meest direct te benoemen als probleemeigenaar voor de verschillen in probleembeleving.

### **7.3 Beleid versus uitvoering**

Een erg belangrijk knelpunt bij afstemming en hergebruik van grond is het niet in overeenstemming zijn van het beleid met betrekking tot hergebruik en de uitvoeringspraktijk. Het beleid van veel overheidspartijen (zowel landelijk beleid, provinciaal beleid als intern organisatiebeleid) is er veelal op gericht hergebruik van secundair materiaal te stimuleren en de winning van primaire bouwgrondstoffen te reduceren. Vrijwel alle geïnterviewde partijen (zowel overheid als commercieel) noemen echter het niet in de praktijk brengen van beleidsuitgangspunten door de opdrachtgevende projectleiders als een van de belangrijkste knelpunten voor hergebruik en daarmee ook voor afstemming van grondstromen. Als redenen hiervoor worden genoemd:

- de grote afstand tussen beleidsmaker en projectleider;
- het feit dat de projectleider wordt afgerekend op de beheersfactoren van zijn project (tijd, geld) en (meestal) niet op duurzaam grondstoffengebruik;
- de vierjaarlijkse wisseling van de bestuurders die de continuïteit in de beleidsuitgangspunten met betrekking tot hergebruik vermindert;
- de grotere gevoeligheid van de bestuurlijke top voor het voorkómen van imagoschade dan voor het verwezenlijken van duurzaam beleid.

Het gevolg is dat in het merendeel van de bestekken simpelweg primair materiaal wordt voorgeschreven en secundair materiaal niet is toegestaan.

Overigens is de doorwerking van beleid naar uitvoering beter bij organisaties die een groener, natuurlijker en duurzamer karakter hebben (zoals de Dienst Landelijk Gebied).

Redenen voor het voortbestaan van de grote discrepantie tussen beleid en uitvoering ligt mogelijk in de niet heldere beleidsverantwoordelijkheid op landelijk niveau (vele betrokken ministeries) en de in de laatste jaren afgenomen milieubewustheid.

Voor de opvallende discrepantie tussen beleidsuitgangspunten m.b.t. hergebruik en de uitvoeringspraktijk zijn vooral de beleidsmakers en de bestuurders als probleemeigenaar te benoemen: het door hen ontwikkelde en voorgestane beleid wordt in de praktijk zowel door de eigen organisatie als door andere overheden namelijk niet ten uitvoer gebracht. Het feit dat niemand zich hier erg om lijkt te bekommeren is evenzeer opvallend.

#### **7.4 De verschillen tussen primair en secundair materiaal**

In het vorige hoofdstuk is al geconcludeerd dat de negatieve eigenschappen van secundaire grondstoffen ten opzichte van primaire zelden opwegen tegen het veelal beperkte kostenvoordeel. De belangrijkste negatieve aspecten zijn:

- de onbekende en niet-constante milieu- en civieltechnische kwaliteit van secundair materiaal;
- het slechte imago van secundair materiaal;
- de soms inconsistente handhaving bij toepassing van secundair materiaal;
- de betere leveringszekerheid van primair materiaal;
- de extra (administratieve) lasten die toepassing van secundair materiaal met zich meebrengt.

Hierdoor zijn partijen terughoudend in het voorschrijven van secundair materiaal, ondanks dat het beleid dit veelal wel bevordert.

De verschillen tussen primair en secundair materiaal, die de toepassing van secundaire grondstromen belemmeren, zijn vooral een probleem voor de beleidsmakers en bestuurders omdat deze de verwezenlijking van beleidsdoelen belemmeren. Hoewel het hier meerdere verschillen betreft is het wel duidelijk dat de negatieve aspecten van secundaire grondstoffen zwaarder wegen dan het vaak wel aanwezige kostenvoordeel, zodat geconcludeerd kan worden dat dit knelpunt twee kernen kent: de negatieve aspecten enerzijds en de niet erg grote financiële voordelen anderzijds. Daarmee ligt de kern van dit knelpunt toch op uitvoerend niveau aangezien de opdrachtgevers verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het project binnen het budget.

## 7.5 Verantwoordelijkheden, verplichtingen, garanties en contractvormen

### ***Verantwoordelijkheden***

In de huidige situatie vindt de afstemming van grondstromen op partijniveau grotendeels plaats door commerciële partijen, namelijk de groundbanken en de aannemers in de GWW-sector. Deze zorgen voor afstemming tussen vrijkomende of gewonnen grondstromen en benodigde grondstromen, al dan niet via tussenopslag en bewerking.

In de meeste bestekken is dit dan ook een specifieke verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer. Bij projecten waarbij grond vrijkomt gebeurt dit vaak in de vorm van de tekst 'de grond verblijft aan de aannemer' en bij aanlegprojecten zorgt de aannemer simpelweg voor de aanvoer van de benodigde grond.

Ondanks deze 'uitvoeringsverantwoordelijkheid' geldt dat de opdrachtgever bij vrijkomende grondstromen er verantwoordelijk voor is dat het materiaal milieuverantwoord wordt afgevoerd, verwerkt, opgeslagen en toegepast, voortkomend vanuit de ketenaansprakelijkheid. Bij toepassing van grondstromen wordt de opdrachtgever verantwoordelijk voor de in het werk toegepaste materiaal. Het handhavingsbeleid van de overheid is op deze verschillende verantwoordelijkheden gericht maar het niveau van handhaving kan sterk wisselen per regio en per verantwoordelijke instantie.

### ***Verplichtingen en garanties***

Het bovenstaande leidt over het algemeen tot risicomijdend gedrag, zowel van de kant van de opdrachtnemer als van de kant van de opdrachtgever. Opdrachtgevers laten zo veel mogelijk over aan de aannemer, bij voorkeur inclusief garanties, die op zijn beurt zo min mogelijk risico neemt om aan de verplichtingen inzake de invulling of afzet van benodigde of vrijkomende grondstromen te voldoen.

### ***Contractvormen***

Bij de steeds meer gebruikte Design & Construct contractvormen (D&C-contracten) gaat dit vaak nog verder. De aannemer legt vaak geen verantwoording aan de opdrachtgever af over de manier waarop het werk wordt uitgevoerd, maar uitsluitend over het eindresultaat dat moet voldoen aan zogenaamde functionele eisen. Binnen deze werkwijze heeft de opdrachtgever vaak (nog) minder invloed op de bestemming van vrijkomende en de herkomst van de benodigde grondstromen. De uitvoeringsverantwoordelijkheid m.b.t. grondstromen ligt dus nog nadrukkelijker bij de opdrachtnemer en omdat de opdrachtgever hier geen of nauwelijks eisen aan stelt vindt handhaving uitsluitend plaats vanuit de milieuhoeft, ondanks de ketenverantwoordelijkheid van de opdrachtgever voor de vrijkomende grondstromen en het feit dat de opdrachtgever wel eigenaar van het werk wordt. Over het algemeen leidt dit bij aannemers tot een verdere voorzichtigheid bij toepassing van secundaire grondstromen, zoals uit de interviews is gebleken.

Bovendien heeft, met de verschuiving van verantwoordelijkheden naar de opdrachtgever, veelal geen toename van de aanbestedingstijd plaatsgevonden, terwijl de beschikbaar gestelde informatie vaak wel verder beperkt is. Dit belemmert de opdrachtnemer vaak in het vinden van slimme, duurzame en efficiënte oplossingen voor de toepassing van herbruikbare materialen.



### **Afstemming in de tijd**

Een van de meest genoemde knelpunten van grondstromenafstemming, met een directe link met verantwoordelijkheden en verplichtingen, is de afstemming in de tijd. Deze kan worden opgesplitst in twee delen:

- onzekerheid over de uitvoeringsperiode van projecten waardoor afstemming en hergebruik wordt bemoeilijkt;
- de vaak krappe en strikte uitvoeringstijd die voor projecten beschikbaar is en waaraan bij overschrijding hoge kosten verbonden zijn.

Opslag en transport kunnen voor beide knelpunten uitkomst bieden, maar uitsluitend tegen relatief hoge handlingskosten.

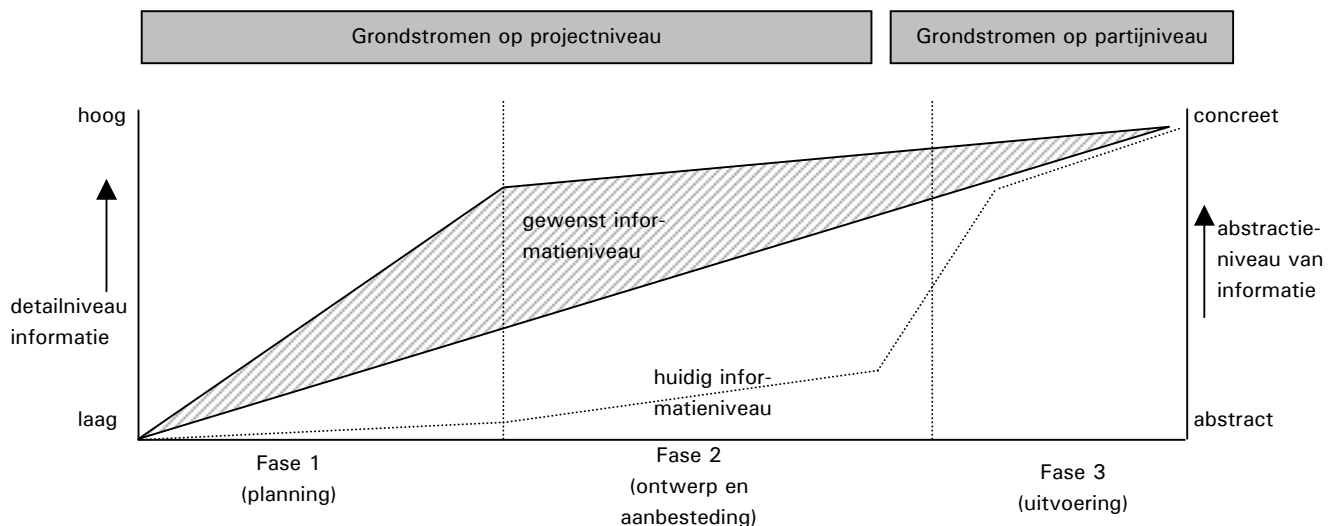
Er kan geconcludeerd worden dat verantwoordelijkheden, verplichtingen en garanties een steeds grotere rol spelen bij de toepassing van benodigde en de afzet van vrijkomende grondstromen en dat de moderne D&C-contractvormen de efficiënte en duurzame afstemming van grondstromen niet in de hand werken.

Dit lijkt een probleem te zijn van opdrachtgevers- en nemers gezamenlijk. Het lijkt dan ook logisch dat zij gezamenlijk een oplossing vinden voor de grotere verantwoordelijkheden, de hogere kosten voor het niet nakomen van verplichtingen en de hieruit voortkomende grotere risico's, die de huidige aanbestedingswijze veelal met zich meebrengt.

De afstemming in de tijd lijkt vooral een knelpunt aan de kant van de opdrachtgevende partijen. Zij zijn degenen die veelal niet voldoende concreet aan kunnen geven wanneer projecten uitgevoerd gaan worden.

## **7.6 Informatiebeschikbaarheid**

Informatiebeschikbaarheid vormt een belangrijke voorwaarde om efficiënt en duurzaam met grondstromen om te kunnen gaan. De mate waarin informatie over projecten en de hierbij benodigde en vrijkomende grondstromen beschikbaar is, is in grote mate afhankelijk van de fase waarin afstemming van grondstromen plaatsvindt. Globaal is de volgende fasering met bijbehorend informatieniveau m.b.t. grondstromen van toepassing:



In de huidige situatie kan gesteld worden dat de meeste opdrachtgevers een beperkt inzicht hebben in de grondstromeninformatie op projectniveau, laat staan in de grondstromeninformatie op partijniveau. Een uitzondering vormen enkele grotere gemeenten en bijvoorbeeld Waterschap Rijn en IJssel waar grondstromen buiten bestekken worden gehouden veelal intern worden afgestemd.

Over het algemeen neemt het informatieniveau over grondstromen pas toe op het moment dat aanbesteding plaatsvindt of zelfs pas in de uitvoeringsfase. Dit laatste betreft vooral de overgang van informatie op projectniveau naar informatie op partijniveau. Dan neemt het informatieniveau sterk toe, noodzakelijk om uitvoering mogelijk te maken. Zoals in de vorige paragraaf gesteld moet vooral bij de aanbesteding van D&C-contracten de toename van het informatieniveau zó snel plaatsvinden dat het bij de opdrachtnemer tot problemen leidt. Concreet kunnen de volgende *informatieknelpunten*, die grondstromenafstemming belemmeren, worden benoemd:

- de toename van het detailniveau van de informatie vindt niet gelijkmatig plaats maar geconcentreerd in de aanbestedingsfase;
- het moment van toename van het detailniveau van de informatie is te laat om op projectniveau efficiënte en duurzame afstemming van grondstromen mogelijk te maken;
- de informatie over vraag en aanbod is meestal niet beschikbaar bij dezelfde partijen. In de plannings- en ontwerpfase (afstemming op projectniveau) is dit soms wel het geval, maar in de uitvoeringsfase (afstemming op partijniveau) is dit vrijwel nooit het geval;
- het detailniveau voor 'aanbod' is veel groter dan het detailniveau voor 'vraag';
- informatie over benodigde en vrijkomende grondstromen is niet op elkaar afgestemd;
- de betrouwbaarheid van sommige informatie.

De informatiebeschikbaarheid lijkt, gezien de verschillende aspecten en fases van de informatievoorziening vooral een knelpunt bij de opdrachtgevende partijen. Opdrachtnemers hebben veelal voldoende informatie om in hun vraag en afzet van grondstromen te voorzien, hoewel ook zij aangeven dat de afnemende informatie van de kant van de opdrachtgevers ook hen in moeilijkheden brengt.

## **7.7 Conclusie knelpunten**

Uit de analyse blijkt dat overheidspartijen het meest gemotiveerd zijn om hergebruik en afstemming van grondstromen te verbeteren, vooral vanuit beleidsmatig oogpunt. Door de slechte doorvertaling van beleid naar uitvoering blijft dit echter vaak op beleidsmatig niveau steken. Dit probleem moeten de beleidsmakers bij overheidsorganisaties zich aantrekken. Tegen het knelpunt van de verschillen tussen primair en secundair materiaal lopen vooral de projectleiders van de kant van de opdrachtgever aan. Al zouden ze secundair materiaal toe willen passen, dan wegen de financiële voordelen vaak niet op tegen de vele nadelen. Ook het informatieknelpunt ligt op dit niveau: doordat het inzicht in grondstromen bij veel opdrachtgevende organisaties in alle voorbereidende fases laag is, is afstemming ten behoeve van hergebruik veelal onmogelijk. Hoe om te gaan met de tijdsplanning in relatie tot afstemming heeft hier direct mee te maken.

Het probleem met contractvormen, verantwoordelijkheden en garanties ligt eveneens vooral bij de opdrachtgevers. Het zal in nauw overleg met de opdrachtnemers moeten worden opgelost.

## 8 Oplossingen en beschikbaar instrumentarium

### 8.1 Inleiding

Voor de in Hoofdstuk 7 gesignaleerde knelpunten kunnen drie typen oplossingen worden geformuleerd:

#### 1 *beleidsmatige oplossingen*

Dit zijn oplossingen die op beleidsniveau worden ontwikkeld en via het beleidsinstrumenten hun uitwerking moeten krijgen. Belangrijk is wel dat hiervoor ook daadwerkelijk beleidsinstrumenten beschikbaar zijn of ontwikkeld worden.

#### 2 *procesmatige oplossingen*

Dit zijn oplossingen die het proces van afstemming en hergebruik van grondstromen beter laten plaatsvinden. Procesmatige oplossingen kunnen ondersteund worden door:

#### 3 *technisch-inhoudelijke oplossingen*

Oplossingen die het proces makkelijker, beter en efficiënter laten plaatsvinden.

Behalve beïnvloedbare knelpunten hebben we ook te maken met niet-beïnvloedbare zaken. Deze zogenaamde 'randvoorwaarden' worden eveneens in dit Hoofdstuk opgesomd.

### 8.2 Beleidsmatige oplossingen

Vooral overheden lijken gemotiveerd te zijn om meer aandacht te besteden aan grondstromenafstemming, maar dit is vooral op beleidsniveau. Er vindt vaak geen doorvertaling plaats naar de uitvoering. Wil je grondstromenafstemming en hergebruik mogelijk maken dan zal het nodig zijn de uitvoeringsverantwoordelijken nadrukkelijk bij het beleidsproces te betrekken, zul je draagvlak moeten creëren binnen de eigen organisatie en zul je bestuurlijke betrokkenheid moeten bereiken.

Bereidheid tot samenwerking en onderlinge afstemming van de planning van projecten tussen verschillende partijen (provincies, DLG, RWS, gemeenten, enz) is uiteraard noodzakelijk om afstemming tussen organisaties mogelijk te maken. Ook deze zal beleidsmatig, bestuurlijk en vanuit de organisatie zelf draagvlak moeten hebben.

Er zijn dus vooral beleidsmatige oplossingen noodzakelijk om de doorvertaling te verbeteren van beleid naar uitvoering. Daarbij moet vooral gedacht worden aan nadrukkelijker en concretere keuzes voor afstemming en hergebruik, betere communicatie over deze beleidsuitgangspunten en een zwaardere weging van het gebruik van secundaire grond boven primaire. Het verplicht nagaan van het gebruik van elders vrijkomende grondstromen of van duurzame toepassing van bij het project vrijkomende grondstromen zou bijvoorbeeld een verplicht onderdeel van de projectvoorbereiding kunnen zijn. Een dergelijke 'grondstromentoets' kan onderdeel uitmaken van de 'bouwgrondstoffentoets' zoals genoemd in de Nota Ruimte.

Per overheidsorganisatie loopt het type beleidsinstrumenten sterk uiteen. Hieronder wordt een kort overzicht gegeven:

**Provincies:**

- kunnen de toepassing van secundaire grondstoffen verplicht stellen in eigen werken, of minimaal verplicht laten nagaan of toepassing mogelijk is ('grondstromentoets');
- kunnen gemeenten binnen hun provincie sturen in het gebruik van secundaire grond om afstemming en hergebruik te bevorderen.

**Rijkswaterstaat:**

- kan de toepassing van secundaire grondstoffen verplicht stellen in eigen werken, of minimaal verplicht laten nagaan of toepassing mogelijk is (waarschijnlijk per regionale dienst verplicht te stellen);
- samenwerking op het gebied van grondstromen met Dienst Landelijk Gebied.

**Ministerie van VROM:**

- kan gemeenten en provincies sturen in het gebruik van secundaire grondstoffen om afstemming en hergebruik te bevorderen;
- kan wet- en regelgeving voor afstemming en hergebruik van grond versimpelen;

**Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Transportbesparing:**

- kan eigen ministerie sturen in het gebruik van secundaire grondstoffen in eigen werken om afstemming en hergebruik te bevorderen.

**Ministerie van LNV, Dienst Landelijk Gebied:**

- kunnen eigen dienst (nog meer) sturen in het gebruik van secundaire grondstoffen om afstemming en hergebruik te bevorderen;
- samenwerking op het gebied van grondstromen met Rijkswaterstaat;

Voor alle overheidspartijen geldt dat het belangrijk is de motivatie voor afstemming en hergebruik beleidsmatig onder de aandacht te brengen. Daarbij moet gedacht worden aan het duurzaamheidsprincipe, mogelijke kostenbesparingen en de besparing op transport.

### **8.3 Procesmatige oplossingen**

Procesmatige oplossingen zijn aanpassingen in het proces die hergebruik en afstemming van grondstromen efficiënter en duurzamer laten verlopen. De belangrijkste zijn informatievoorziening, de organisatiestructuur (o.a. communicatie tussen proceseigenaren (zowel binnen de organisatie als tussen organisaties) over grondstromen), het plannings-, voorbereidings- en aanbestedingsproces (tijdsduur, contractvormen, etc.), meer of minder samenwerken met de markt en het denken in afzonderlijke producten.

### **8.3.1 Informatievoorziening**

Uit de analyse van hergebruik en afstemming van grondstromen is duidelijk geworden dat afstemming van grondstromen, op welke manier dan ook en door welke partij dan ook, te verbeteren is door vroegtijdiger, beter en meer inzicht in en informatie over vrijkomende en benodigde grondstromen. Door meer inzicht in grondstromen en betere informatie creëer je namelijk meer mogelijkheden voor de afzet van overtollige en de verkrijging van benodigde grond en verbeter je dus de marktwerking. Voor een goede afstemming tussen partijen, tussen projecten, binnen organisaties en tussen organisaties is de tijdige beschikbaarheid van de juiste, en op de fase afgestemde, informatie essentieel. Om informatie-uitwisseling mogelijk te maken kan gedacht worden aan 'softe' oplossingen zoals procesmanagement, maar ook aan technische oplossingen zoals een grondstromeninformatiesysteem.

### **8.3.2 Organisatiestructuur**

Het ontwikkelen van een organisatiestructuur waarin bestuurlijk draagvlak, bewustwording en communicatie tussen proceseigenaren over grondstromen zowel binnen de overheidsorganisatie als tussen overheidsorganisaties als ook met marktpartijen centraal staat is een belangrijke procesmatige oplossing voor de afstemming en het hergebruik van grondstromen. Een onafhankelijke

Bij de uitvoering van de nota Van Last naar Lust is in Groningen reeds gebleken dat draagvlak, belang en communicatie sleutelwoorden zijn voor afstemming en hergebruik. Het bij elkaar aan tafel krijgen van alle betrokken partijen door een onafhankelijke grondmeester speelt daarbij een belangrijke rol.

Ook het feit dat grondstromenafstemming bij Rijkswaterstaat maar langzaam gestalte krijgt heeft te maken met (het ontbreken van) bestuurlijke aandacht te maken en met het feit dat het belang niet wordt ingezien. Ook (het ontbreken van) communicatie tussen vooral de natte en droge onderdelen speelt een rol.

Wat dat betreft lijkt ieder afstemmingsproces dus te beginnen bij de ontwikkeling van een op afstemming en hergebruik gerichte processtructuur.

### **8.3.3 Het planningsproces**

In de planningsfase kunnen voordelen behaald worden door de verschillende projecten te splitsen in projecten met een strakke planning en projecten met een meer flexibele planning. Hierdoor kan duidelijkheid ontstaan in de mogelijkheden voor afstemming van vraag en aanbod van grondstromen en daarmee voor duurzame en efficiënte hergebruiksmogelijkheden.

### **8.3.4 Het voorbereidings- en aanbestedingsproces**

Een langere aanbestedingsperiode dan de nu vaak gehanteerde wettelijke minimumperiode en het vroeger in het traject openbaar maken van informatie over benodigde en vrijkomende grondstromen wordt vaak genoemd als randvoorwaarde voor het efficiënt en beter kunnen afstemmen van grondstromen, vooral in de voorbereidingsfase. Dit kan positief doorwerken naar de uitvoeringsfase wanneer de door de opdrachtgever beschikbaar gestelde informatie daadwerkelijk door de opdrachtnemer gebruikt wordt om duurzame en efficiënte hergebruiksopties te vinden. Het hebben van voldoende voorbereidingstijd, in combinatie met voldoende informatie is dan ook een belangrijke positieve impuls voor afstemming en hergebruik.

### **8.3.5 Meer of minder samenwerken met de markt**

Zowel meer als minder samenwerken met de markt wordt genoemd als mogelijkheid om hergebruik van grondstoffen te bevorderen en efficiënter te laten verlopen. Enkele marktpartijen stellen dat als de overheid zich minder met grondstromen en hergebruik bemoeit dit het hergebruik bevordert. Dit betekent dat de overheid zich terug zou moeten trekken van de groundbankmarkt (inclusief de baggerdepots in overheidshanden), zodat deze markt transparanter wordt.

Méér samenwerken wordt eveneens door enkele marktpartijen genoemd, en door een aantal overheidspartijen, zodat beleid en uitvoering elkaar gemakkelijker vinden. De markt heeft vaak het inzicht dat noodzakelijk is voor beter en efficiënter hergebruik. Enkele overheidspartijen zijn vanuit het oogpunt van marktwerking, prijsopdrijving en eventuele beschuldigingen van niet integriteit wel 'bang' voor verdergaande samenwerking.

### **8.3.6 Denken in afzonderlijke producten**

Wanneer opdrachtgevers voor projecten waarbij grond vrijkomt meer gaan denken in afzonderlijke producten (zand, klei, grond) dan dat ze de vrijkomende grond in zijn geheel beschouwen als 'overtollige grond' zal in de aanbestedings- en uitvoeringsfase het kwijtrafen van de grondstoffen waarschijnlijk meer gericht zijn op hergebruik van grondstoffen. Hiervoor is wel een minimaal niveau van inzicht in de vrijkomende grondstromen bij de opdrachtgever noodzakelijk hetgeen nu veelal ontbreekt doordat alle grondstromen aan de markt worden overgelaten.

## **8.4 Technisch-inhoudelijke oplossingen**

### **8.4.1 Informatiesystemen**

Een van de aspecten van grondstromenafstemming is het gebruik van informatiesystemen bij de afstemming van grondstromen. Tijdens enkele interviews is al ingegaan op de vraag op welke manier de eventuele grondstromenafstemming het beste georganiseerd zou kunnen worden en zijn reeds bestaande systemen ter sprake gekomen.

Uit de verschillende reacties is voorlopig te concluderen:

- dat het nut van het gebruik van een systeem sterk afhankelijk is van de fase waarin afstemming plaatsvindt;
- dat het functioneren sterk afhankelijk is van de beschikbaarheid van de noodzakelijke informatie en van de juistheid en concreetheid van deze informatie;
- dat een centrale meldingenstructuur zeer gewenst is om te voorkomen dat er (zoals nu) veel verschillende systemen zijn elk met een andere structuur en net iets andere hierin opgeslagen informatie;
- dat er vanuit de overheid wel nadrukkelijk gestuurd moet worden op een dergelijk systeem, wil dit mogelijkheden bieden. Daarbij wordt gedacht aan het Ministerie van VROM of Bodem+ als trekkende partijen.

#### **8.4.2 Opslagcapaciteit en buffering**

Het kunnen beschikken over voldoende eigen opslagcapaciteit (algemeen) en voldoende alternatieve mogelijkheden voor aanbod en afzet van grondstromen (zowel algemeen als per project) vergemakkelijkt de afstemming van grondstromen, vooral in de voorbereidings- en uitvoeringsfase, ten eerste. Het gebruikmaken van leveringsgaranties kan een alternatief zijn voor het hebben van buffercapaciteit.

### **8.5 Randvoorwaarden**

Door de verschillende geïnterviewde partijen zijn de nodige moeilijk en niet-beïnvloedbare randvoorwaarden voor de afstemming van grondstromen genoemd. Deze worden hieronder kort behandeld.

#### **8.5.1 Lastige wet- en regelgeving**

De wet- en regelgeving (en veranderingen daarvan) met betrekking tot hergebruik van grondstromen wordt algemeen als lastig ervaren. Versimpeling van de toepassingsprocedures wordt vooral door de aannemerij en de grondbanken dan ook gezien als mogelijkheid om de toepassing van secundaire grondstoffen efficiënter te laten verlopen. Voor een belangrijk deel is de wet- en regelgeving echter noodzakelijk vanuit het oogpunt van de milieuhygiënische omgang met licht- en ernstig verontreinigde grond.

#### **8.5.2 Beperkt financieel voordeel hergebruik**

De financiële voordelen van secundair materiaal wegen zelden op tegen de gesignaleerde nadelen. Hier is op twee manieren wat aan te doen. Ten eerste het verminderen of wegnemen van de financiële nadelen en ten tweede het vergroten van het financiële voordeel. Dit kan ook weer op twee manieren, namelijk óf door verlaging van de kosten van secundair materiaal, óf door verhoging van de kosten van primair materiaal. Dit laatste is lastig op te lossen. De verlaging van de kosten van secundair materiaal is mogelijk wel kansrijk, zoals blijkt uit de situatie in Rotterdam waarbij men geld toe krijgt bij afname van secundaire grond. Voor het verminderen van de nadelen van secundair materiaal kan gedacht worden aan imagoverbetering en consistentere handhaving. Zaken als de onbekende en niet-constante milieu- en civieltechnische kwaliteit en de slechtere leveringszekerheid zijn lastiger aan te pakken.

#### **8.5.3 Krappe uitvoeringsduur**

De vaak geconstateerde krappe uitvoeringsduur bij projecten en de hoge kosten die aan overschrijding verbonden zijn, zijn knelpunten waaraan weinig te doen is en die derhalve geaccepteerd moet worden.





## **Bijlagen**

Bijlage 1: Vragenlijst en gespreksonderwerpen interviews

Bijlage 2: Interviewverslagen



## **Bijlage 1: Vragenlijst en gespreksonderwerpen interviews**

### **Inleiding**

#### ***Achtergrond en probleemstelling***

Gebruik en hergebruik van secundaire bouwgrondstoffen, grond en baggerspecie staat hoog op de agenda bij diverse overheidsorganisaties. Effectiviteit en duurzaamheid zijn daarbij kernbegrippen die na worden gestreefd. Het vermoeden bestaat echter dat dit (her)gebruik niet altijd op de meest efficiënte en de meest duurzame manier gebeurt, zoals onder andere blijkt uit het nodeloos verre gesleep met grond(stoffen).

#### ***Doelstellingen***

Doelstelling van dit SKB-project is gebruik en hergebruik van grond, baggerspecie en overige grondstoffen efficiënter en duurzamer te laten plaatsvinden. Hiervoor zullen eerst de betrokken partijen nadrukkelijker bewust moeten worden gemaakt van de huidige inefficiëntie en niet-duurzaamheid, waarna samen met hen hiervoor oplossingsrichtingen gezocht, nader uitgewerkt en getoetst kunnen worden.

#### ***Activiteiten***

1<sup>e</sup> fase:

- uitgebreide probleeminventarisatie en inventarisatie oplossingsrichtingen bij klankbordgroep en overige betrokkenen via interviews;

2<sup>e</sup> fase:

- opstelling uitgebreid overzicht randvoorwaarden afstemmingsproces;
- ontwikkeling voorlopige procesarchitectuur op basis van probleeminventarisatie, actorenanalyse en ervaringen;
- toepassing en toetsing procesarchitectuur op een concrete situatie (casestudy);
- rapportage en communicatie over de (eind)resultaten.

### **Vragenlijst hergebruik en grondstromenafstemming**

#### ***Thema 1: Huidige praktijk***

- Hoe gaat de inkoop van benodigde grondstoffen nu, welke processen spelen hierbij een rol en welke motieven?
- Hoe gaat het kwijtraken van overtollige (afval)stoffen nu, welke processen spelen hierbij een rol en welke motieven?
- Hebben opdrachtgevers (i.e. overheden) een voorkeur voor primair boven secundair materiaal en zo ja, wat zijn hiervoor dan de motieven?
- Vindt er op enigerlei wijze koppeling van vrijkomende en benodigde grondstromen plaats BINNEN organisaties die beide typen projecten hebben?

- Kan hergebruik van grond en grondstoffen in uw gemeente/provincie/regio in uw ogen worden verbeterd? Zo ja, hoe dan? Zo niet, waarom niet?
- *Alleen overheden:* Zijn er ervaringen met de daadwerkelijke afstemming van grondstromen?
- Op welk moment wordt informatie over bij projecten vrijkomende of benodigde materialen bekend? En hoe vindt deze 'informatievoorziening' plaats?
- *Overheden:* Beschikt de organisatie over een eigen gemeentelijk/provinciaal/projectgebonden gronddepot?
- *Niet-overheden:* Welke overheidspartijen waarmee wordt samengewerkt beschikken er, voor zover bekend, over een eigen gemeentelijk/provinciaal/projectgebonden gronddepot?

### ***Thema 2: Hoeveelheden***

- *Overheden:* Is er eigenlijk inzicht in de hoeveelheden grondstoffen die er vrijkomen en nodig zijn binnen gemeenten, provincies, Rijkswaterstaat?
- *Niet-overheden:* Aan welke hoeveelheden grond en grondstoffen moeten we denken voor grondbanken en voor aannemers die vrijkomen en nodig zijn binnen gemeenten, provincies, Rijkswaterstaat?

### ***Thema 3: De verschillen tussen primair en secundair materiaal***

- Op welke punten ervaart de organisatie verschillen tussen primair en secundair materiaal:
  - \* beschikbaarheid?
  - \* prijsstelling?
  - \* (bekendheid met) milieutechnische kwaliteit?
  - \* civieltechnische kwaliteit?
  - \* terugneembaarheid?
  - \* wet- en regelgeving?
  - \* plek binnen bestekken?
- Waarom zou je überhaupt secundair materiaal willen toepassen?
- Bij wie ligt de (beleids)verantwoordelijkheid m.b.t. toepassing van secundaire grondstromen, en bij wie de uitvoeringsverantwoordelijkheid (zowel binnen als buiten uw organisatie)? Willen deze personen hetzelfde of iets verschillend? En vindt er afstemming/overleg tussen hen plaats?

### ***Thema 4: Afstemming als oplossing?***

- Wat zou het belang van afstemming voor uw organisatie kunnen zijn? Ziet de organisatie meerwaarde in het vroegtijdig afstemmen van grondstromen of in het vroegtijdig(er) informeren over benodigde en vrijkomende grondstromen?
- Op welke manier zou uw organisatie het meest profijt hebben van grondstromenafstemming en inzicht in grondstromen (actief/passief, internet/papier, grondmeester/beheerder internetsite, etc.)?
- En op welke manier zou dit in uw visie het beste kunnen worden bereikt?
- Welke grote bezwaren ziet u tegen afstemming van grondstromen?

- Welke partijen zouden in uw ogen betrokken moeten zijn bij de aanpak van dit probleem of bij de afstemming van grondstromen? Zowel op beleidsniveau, als op uitvoeringsniveau.  
En hoe kunnen we die partijen allemaal bij het probleem / de aanpak betrekken?

#### ***Thema 5: Andere oplossingen***

- Zijn er, behalve eventueel grondstromenafstemming, nog andere manieren te bedenken om gebruik en hergebruik van grond en grondstoffen in de toekomst gemakkelijker en efficiënter te laten verlopen?

#### ***Overige gespreksonderwerpen/doelstellingen***

- het zou mooi zijn om enig inzicht te krijgen in de **omvang van het probleem** door inzicht te krijgen in **hoeveelheden benodigde en vrijkomende grond(stoffen)**. Hoewel dit geen projectdoelstelling is, is het toch slim hieraan wel aandacht te besteden.
- afstemming van grondstromen moet **zowel binnen de organisatie als tussen verschillende organisaties** plaatsvinden. Het is dan ook belangrijk voor beide goed na te gaan in hoeverre dit nu al gebeurt en wat eraan verbeterd kan worden.
- in Groningen is gebleken dat **publiciteit en een persoonlijke benadering** veel meer opleveren dan passief, via internet en op afstand afstemmen van grondstromen.
- het is opvallend dat de gemeenten zo weinig bij het onderwerp betrokken zijn. In het project moet gepoogd worden deze er goed bij te betrekken.



## Bijlage 2: Interviewverslagen

Nr. Organisatie	Naam	Datum
1 Infopunt Baggerspecie Noord-Holland	F. Wiedijk	20-10-05
2 Logistiek Centrum Hergebruik Grond (LCHG)	A. Leget	25-10-05
3 Rijkswaterstaat, Dienst Zuid-Holland	B. Visser en C. Verwaal	25-10-05
4 Van den Heuvel Werkendam / Bouwend Nederland	C. van den Heuvel	25-10-05
5 Boskalis Dolman	H. Wevers	26-10-05
6 Dienst Landelijk gebied	J.H. de Jong	27-10-05
7 Holland Rail Consult (HRC)	H. Groen	27-10-05
8 Waterschap Rijn en IJssel	J. van der Plicht + W. Willink	28-10-05
9 Afvalstoffen Terminal Moerdijk (ATM)	A. Orbons	31-10-05
10 Provincie Zuid-Holland	R. Henneveld	31-10-05
11 Grondbank Afvalzorg	H. Teunissen	01-11-05
12 Gemeente Amsterdam	J. de Jong + H. van Hoek	01-11-05
13 Gemeentewerken Rotterdam	J. van Leeuwen	02-11-05
14 Brancheorganisatie Grondbanken (BOG)	P. Leenders	22-11-05
15 Anoniem	Anoniem	22-11-05
16 Milieudienst Zuid-Holland-Zuid	R. Hakkeling	28-11-05
17 Rijkswaterstaat, Expertisecentrum Opdrachtgeverschap (ECO)	H. van Steeg	16-12-05
18 Provincie Noord-Brabant + Jess Systems	A. Bouwman + K. Boot	23-12-05

## **Informatiepunt Baggerspecie Noord-Holland (IBNH)**

Geïnterviewde : dhr. F. (Freek) Wiedijk, projectmanager

Datum : 20 oktober 2005

Tijd : 11.30 uur

Interviewer : Tjeerd Koopmans

### ***Informatie IBNH***

Freek Wiedijk werkt als projectmanager bij het Informatiepunt Baggerspecie Noord-Holland (IBNH) vanuit het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier. Het IBNH is in november 2004 van start gegaan en komt voort uit een van de actiepunten van het Baggerplatform dat in Noord-Holland actief is. Hierin zitten de provincie Noord-Holland, de waterschappen in Noord-Holland de vereniging van Noord-Hollandse gemeenten, Rijkswaterstaat Noord-Nederland en de baggeraars. Het platform is in 2000 opgericht naar aanleiding van het baggerprobleem. Een van de actiepunten was het opstarten van een informatiepunt met als doel informatie verstrekken en vraag en aanbod op elkaar afstemmen. Oorspronkelijk was Elmert de Boer van Rijkswaterstaat projectmanager, maar sinds kort ligt deze taak bij Freek Wiedijk. Freek komt uit de P&O hoek en is dus geen bagger- of grondstromenspecialist.

### ***Het interview***

#### ***Thema 1: Het huidige proces***

Volgens FW weet men bij vrijkomend materiaal (i.e. baggerspecie) niet wat men ermee moet. Men moet het op dat moment kwijt, dus gooit het op de markt, simpelweg om er vanaf te zijn. Een aannemer wil het dan wellicht hebben, neemt het tegen betaling af en past het toe. Binnen het hoogheemraadschap komt het voor dat bij het ene project vrijkomende materiaal via grondbanken en tegen kosten elders binnen het hoogheemraadschap wordt toegepast.

Bij de toepassing loop je verder zo nu en dan aan tegen het slechte imago van baggerspecie ('slappe troep'). Ook is er vaak snel maatschappelijke weerstand wanneer duidelijk is dat het bij toepassing om baggerspecie gaat. Maar sommige aannemers/baggeraars krijgen het wel voor elkaar om het materiaal functioneel toe te passen, zoals De Vries & Van de Wiel.

Coördinatie of afstemming tussen vraag en aanbod is er simpelweg niet of nauwelijks. Hiervoor is in eerste instantie vroegtijdig inzicht nodig en hieraan blijkt het bijna altijd te ontbreken. De reden hiervoor is simpel: plannen is gewoon erg moeilijk in overheidsland, vanwege procedures, vergunningen, inspraak, etc. Informatie over vrijkomende of benodigde grond- en baggerstromen komt dus pas vrij op het moment van vrijkomen of nodig zijn.

Ook tijdelijke opslag op een eigen terreintje komt niet of nauwelijks voor. Hiervoor is vanaf 10.000 m<sup>3</sup> een vergunning nodig van de provincie en het kost, ook als hoogheemraadschap, ca. een half jaar zo'n vergunning te krijgen.

Verder hebben diverse gemeenten, de provincie, HHNK en Rijkswaterstaat wel grotere of kleinere baggerspeciedepots ten behoeve van tijdelijke of definitieve opslag. Droge depots zijn er nauwelijks in beheer van de overheden. FW ziet hier wel het nut van in en heeft ook



wel eens gekeken of het kon, bijvoorbeeld voor een terrein van HHNK bij Petten, maar ook dit is vanwege de vergunningsplicht niet doorgegaan.

### ***Thema 2: Inzicht in grondstromen***

In hoeveelheden vrijkomende en benodigde grond en bagger heeft FW weinig inzicht. Het HHNK heeft natuurlijk wel inzicht in de hoeveelheden gebaggerde en op korte termijn te baggeren specie. En voor Noord-Holland is bekend dat er in de komende 10 jaar 32 mln. m<sup>3</sup> baggerspecie verwijderd moet worden. Omdat het IBNH nog maar net is begonnen is er ook nog helemaal geen inzicht in de grootte van de verschillende toepassingsmogelijkheden. Wat betreft het inzicht hebben in vrijkomende en benodigde grond- en baggerstromen geldt voor gemeenten dat de baggerprojecten vaak aan het HHNK zijn overgedragen. Maar in de toepassingsmogelijkheden in de 65 Noord-Hollandse gemeenten heeft HHNK geen inzicht. De provincie heeft het inzicht in baggerprojecten beter op orde, maar heeft ook weer beperkt inzicht in de projecten waar het materiaal kan worden toegepast.

### ***Thema 3: Primair of secundair materiaal***

FW heeft nog maar weinig zicht op waarom toepassers eventueel kiezen voor primair of secundair materiaal. Het imago probleem speelt zeker mee denkt hij. Ook het beperkte kosten voordeel speelt een rol, maar hij heeft het idee dat je dit voor lief moet nemen en toepassing van baggerspecie eerder moet doen vanuit een duurzame ideologie of vanuit beleid, dan omdat het nou veel goedkoper is. Een andere belangrijke reden is simpelweg het vol raken van de depots. Je kunt het materiaal toch veel beter gebruiken dan het in depots te gooien? Oplossingen ontstaan vaak pas als het probleem echt groot geworden is (zie bijvoorbeeld het succes van het Baggerinformatiepunt in Friesland). Wat betreft de materiaalkeuze voor toepassing geldt dat die bij de ambtelijke top ligt. Op bestuurlijk niveau kun je het beleid formuleren, maar het zijn toch de ambtenaren die het in de praktijk moeten brengen.

Een van de zaken waar men zich vaak achter verschuilt als het gaat om toepassing van baggerspecie is gebrek aan ervaring en kennis. Hier is FW het niet mee eens. Er is meer dan genoeg kennis en ervaring. Hij denkt echter dat het ook een politiek spelletje is, of in ieder geval door de politiek wordt beïnvloed. Vierjaarlijkse wisselingen leiden op gemeentelijk, provinciaal en landelijk niveau tot steeds weer wisselende beleidsdoelstellingen. Omdat toepassing van baggerspecie meer voortkomt uit duurzaamheidsprincipes en milieuoverwegingen is dit typisch iets dat niet bij elk bestuur dezelfde prioriteit krijgt. Het hoogheemraadschap heeft daar vanwege de niet partijpolitieke structuur gelukkig minder last van. Daardoor zou HHNK de juiste trekker van het IBNH zijn.

### ***Thema 4: Afstemming als oplossing***

Volgens FW zijn er in Noord-Holland goede mogelijkheden voor afstemming van grond- en baggerstromen (anders zou het IBNH ook geen bestaansrecht hebben). In zijn ogen kan het niet slechter dan nu, want nu is er totaal geen afstemming. FW omschrijft het huidige probleem dan ook als volgt: men is niet in staat goed te plannen want de informatie is simpelweg niet of niet volledig beschikbaar. Hierdoor wordt voor ad hoc oplossingen gekozen, en niet voor de duurzaamste of efficiëntste. Dit speelt ook al binnen HHNK en de oorzaak hiervan was vooral het begrotingsstelsel waardoor baggerprojecten werden doorgeschoven, zonder dat er geld mee schoof. Nu dit is veranderd van een systeem met jaarlijkse

baggerverplichtingen naar een baggerfonds, zou er beter gepland moeten kunnen worden en dus beter afgestemd moeten kunnen worden. Als projectmanager IBNH is FW uiteraard voorstander van afstemming. De belangrijkste voordelen ervan zijn, behalve inzicht in de vraag- en aanbodstromen, vooral dat de kostenbeheersing beter kan, dat je werk met werk kunt maken en dat je projecten beter op elkaar kunt afstemmen. Omdat het HHNK zelf ook veel materiaal toepast zou dat zelfs binnen het hoogheemraadschap al wel moeten kunnen. FW ziet de rol van het IBNH dan ook vooral als een actieve, afstemmende rol, zowel op papier als via internet, en zowel als grondmeester als als beheerder van een internetsite.

Wat wel een belangrijk probleem is als het om toepassing en afstemming gaat is dat het IBNH op bestuurlijk niveau door alle partijen wordt gedragen, dat de bestuurders het dus allemaal erg belangrijk vinden, maar dat er voor de uitvoering vaak allerlei mitsen en maren worden opgeworpen. Doordat beleidsnotities vaak in een la verdwijnen of niet doorsijpelen naar degenen die er echt iets mee zouden moeten (omdat de afstand tussen beleidsmaker en uitvoerder te groot is), worden doelstellingen, zoals de toepassing van baggerspecie, helemaal niet door de organisatie nagestreefd, waarbij ook de persoonlijke mening van de ambtenaar een rol speelt. En als iets wel op lager niveau is voorgesteld, dan is het vaak te zeer veranderd door hogere ambtenaren en de bestuurders dat het na ondertekening niet meer uitvoerbaar is op de werkvloer.

Al met al staat FW dus achter de huidige manier die er in NH is gekozen om hergebruik van baggerspecie als grondstof te bevorderen. Maar hij heeft er wel een hard hoofd in dat het gaat lukken. De structuren van de betrokken overheden en het feit dat ze hun eigen administratie zo slecht op orde hebben zijn de belangrijkste redenen daarvoor. En er wordt te veel gepraat over 'wat levert het op' en te weinig over wat het op niet-financieel gebied oplevert (duurzaamheid, milieu, depotruimte). Zolang het baggerprobleem niet al te groot wordt zal dit waarschijnlijk zo blijven.

Oplossingen voor deze problemen kunnen komen door meer uitvoeringsverantwoordelijken bij het proces te betrekken.

Ook de angst van sommige overheidspartijen (m.n. van Rijkswaterstaat) om te vroeg informatie openbaar te maken speelt een rol en zou moeten worden weggenomen.

### ***Thema 5: Andere oplossingsrichtingen***

Hier noemt FW de versimpeling van de toepassingsprocedures en het meer mét de markt aanpakken van het probleem. Veel overheden schrikken namelijk terug als de markt er zich in hun ogen te vroeg mee bemoeit, terwijl ze iets zinvol kunnen toevoegen.

## **Landelijk Centrum Hergebruik Grond (LCHG)**

Geïnterviewde : dhr. A. (Alex) Leget, directeur

Datum : 25 oktober 2005

Tijd : 10.30

Interviewer : Peter van Mullekom

### ***Informatie LCHG***

Grondbanken leven van de situatie dat partijen (gemeenten, aannemers, projectontwikkelaars) niet de expertise over hergebruik van grond in huis hebben. Hoe complexer beleid en regelgeving, hoe meer grondbanken daar van kunnen profiteren.

### ***Het interview***

#### ***Thema 1: Het huidige proces***

Het LCHG heeft als strategie om een uitgebreid netwerk op te bouwen in en buiten de regio. Daarnaast worden al in een vroeg stadium partijen (bijv. gemeenten, belangenverenigingen) benaderd voor eventuele aanleg van bijv. geluidswallen. Afwachten tot bestekken op de markt komen, leidt in het algemeen niet tot veel werk voor grondbanken. Soms wordt door LCHG werk aangenomen (aanleg van een geluidswal, woonrijp maken van een gebied).

Er wordt nog erg veel onnodig met grond geslept in Nederland. Regionale prijsvorming en soms grote prijsverschillen leiden hiertoe. Voor de aanbieder van grond is de prijs het enige leidende principe voor de afzet. Liever 8 euro betalen (inclusief transport over bijvoorbeeld 100 km) dan 8,25 euro betalen en het om de hoek kwijt kunnen. De verschillen in prijs voor afzet van grond worden mede bepaald door de verschillende eisen die de overheid stelt aan noodzakelijke voorzieningen. Meer voorzieningen drijft de prijs op en soms worden uit oogpunt van vermijden van risico's onnodige eisen gesteld aan opslag van materiaal. Indien bijvoorbeeld indicatief gekeurde grond naar een categorie 1-werk wordt afgevoerd en voor uiteindelijke keuring even ergens moet blijven liggen, zijn er sommige bevoegde gezagen die dan eisen dat dit op een vloestofdichte vloer gebeurt, dat de grond wordt afgedekt etc. Dat leidt tot absurde situaties en zeer hoge verwerkingstarieven, terwijl iedereen begrijpt dat er met die grond niets aan de hand is (met 99,9% zekerheid!!) Daarnaast wordt de prijs natuurlijk bepaald door vraag en aanbod. Stortplaatsen bijvoorbeeld vragen een hoog tarief voor inname van categorie 1 grond wanneer ze voor de afdekking van de stortplaats weinig nodig hebben. Dit is op zich te begrijpen, maar werkt wel veel gesleep in de hand: voor een lager tarief worden soms honderden kilometers gereden (bijv. afvoer van grond uit Enschede, waar een grote stortplaats grond inzamelt, naar Doornspijk op de Veluwe, alleen omdat dat financieel iets aantrekkelijker was)..

Alex constateert soms een spanningsveld tussen de beleidsuitgangspunten van de overheid en de praktijk van de marktwerking. Daarnaast is er ook sprake van tegenstrijdigheden bij beleidsuitgangspunten. Beleid is niet altijd op elkaar afgestemd. Dit leidt tot tegenstrijdigheden tussen bijvoorbeeld beleid van RO en Milieu en tussen Beleid en Handhaving: RO wil bijvoorbeeld geen cat.1 grond uit andere gemeenten verwerken, of zelfs helemaal geen cat.1 grond verwerken, terwijl hergebruik van grond hoog in het milieubeleid van diezelfde gemeente staat.. Beleidsuitgangspunten worden niet altijd in de praktijk gebracht (ambtenaren die geen risico durven nemen; Pikmeer-arrest heeft hier zeker toe bijgedragen).

Alex constateert dat in bestekken de aankoop van grond en het ontdoen van overtollige grond steeds meer aan de aannemer wordt overgelaten. Grote aannemers nemen vaak contact op met de grondbanken voor eventuele levering van secundair materiaal of afzetten binnen het werk overtollige grond. Alex stelt voor grond uit bestekken te halen (levering en afzet) en als ontdoener rechtstreeks grondbanken hiervoor te benaderen. De opdrachtgever realiseert zich niet altijd dat hij verantwoordelijk blijft voor de uiteindelijke toepassing van de grond (ketenaansprakelijkheid) terwijl hij soms geen idee heeft waar ze naar toe gaat.

Voor zover bekend hebben Amsterdam, Leiden, Rotterdam, Utrecht en Den Haag een grondstromencoördinator.

### ***Thema 2: Inzicht in grondstromen***

Inschatting is dat in Nederland circa 5.000.000 ton categorie 1 grond wordt verplaatst op jaarbasis. Naar schatting circa 5% hiervan kan primair materiaal vervangen. Overige 95% zou door een betere afstemming 50 eurocent goedkoper kunnen worden verwerkt. Dat betekent een besparing van ruim 2 miljoen euro per jaar.

Omvang			Besparing
5.000.000 ton	5%	8 euro/ton	2.000.000 euro
	95%	0,5 euro/ton	2.375.000 euro

### ***Thema 3: Primair of secundair materiaal***

Motieven om te kiezen voor primair of secundair zijn niet exact bekend. Men gaat niet altijd voor de laagste prijs. Maar :

- Risicomijdend gedrag zal wel een rol spelen;
- Schoonhouden van de eigen gemeente (als beleidsuitgangspunt);
- Categorie 1 grond van buiten gemeente is vaak om emotionele redenen of sentimenten uit verleden geen optie.

### ***Thema 4: Afstemming als oplossing***

Website LCHG functioneert wel. Essentieel is dat site actueel is. Bij Alex bestaat de indruk dat de markt nog niet overal toe is aan gebruik van internet voor afstemming vraag en aanbod. Een groot deel van de markt (bijvoorbeeld de aannemers) kijkt er niet naar.

Alex is van mening dat overheidsorganisaties er niet op zijn toegesneden om de afstemming van grondstromen goed te organiseren (bijvoorbeeld in de persoon van een grond-

stromencoördinator). Om het goed te doen moet je marktgericht kunnen denken en dat zit er gewoon niet in bij de overheid. Overheid durft zelf ook geen risico te nemen en hebben de neiging risico's bij derden neer te leggen (zie eerder). Daarnaast vergt grondverwerking specifieke kennis van wet- en regelgeving en die is ook bij veel vooral kleinere gemeenten niet voldoende aanwezig.

Je zou aan een centrale meldingenstructuur ook iets als een kwaliteitscertificaat moeten hangen om ontdoeners de zekerheid te geven dat er "kosher" met hun grond wordt omgegaan.

Afstemming is een lastige kwestie omdat moment van de vraag vaak niet overeenkomt met het aanbod. Tussenopslag is dan noodzakelijk maar maakt het duurder en is niet altijd snel te realiseren. Al snel is een vergunning vereist van de gemeente of de provincie.

Schaalgrootte van werken en de prijs is bepalend of afstemming zinvol is. Voor werken waar grond prijstechnisch in geen verhouding staat tot de overige kosten, is het vaak voor de opdrachtgever niet interessant om aan afstemming aandacht te besteden. Dit treedt bijvoorbeeld op bij sommige infrastructurele werken, zoals de verwerking van ballastbedgrind uit spoorbanen. Opdrachtgevers zijn er bij miljoenenwerken niet echt op uit om een ton te besparen als ze daar iets voor moeten (laten) doen.



de natte districten) materiaal kwijt en heeft men bij droge projecten (uitgevoerd door droge districten) meestal ophoogzand nodig. Gestructureerd overleg tussen de districten over grondstromen vindt niet plaats.

Voor grote projecten worden vaak specifieke organisaties opgetuigd waardoor inzicht ontbreekt bij de dienst over de grondstromen en de wijze waarop een en ander is georganiseerd.

### ***Thema 2: Inzicht in grondstromen***

In het verleden was er een behoefte aan ophoogzand van 6.000.000 m<sup>3</sup> per jaar aan ophoogzand. Put KM 1016 bevat 2.000.000 m<sup>3</sup>. De zandslurpende projecten zijn een beetje afgelopen. Nu is de zandbehoefte circa 1.000.000 m<sup>3</sup> op jaarbasis. Daarnaast is er nog een vrij grote asfaltbehoefte waar natuurlijk ook grondstoffen voor nodig zijn.

### ***Thema 3: Primair of secundair materiaal***

Hergebruik van materiaal is beleidsuitgangspunt. Er wordt gestreefd naar een zo hoog mogelijke toepassing met zo laag mogelijke kwaliteit. Op projectniveau wordt hier nog wel eens anders mee omgegaan. Het toepassen van secundair materiaal levert "gedoe" op in de praktijk (regels, vergunning, imago enz). Op deze extra voorwaarden zit men niet te wachten. Daarnaast heeft men sterk de neiging om zoveel mogelijk problemen bij de aannemer neer te leggen. Laat die het maar oplossen. Er is dus in zekere mate sprake van een spanningsveld tussen de projectverantwoordelijkheid (planning en kosten) en de beleidsuitgangspunten.

### ***Thema 4: Afstemming als oplossing***

Bert Visser ziet zeker de voordelen van afstemming. Eigenlijk zou dit landelijk georganiseerd moeten worden. Iedereen moet er dan ook aan meedoen. De bestaande sites zijn allemaal eilandjes nu. Onderlinge koppeling vindt niet plaats en dus moet je verschillende sites afgaan. Bert pleit voor een soort van datingsite voor grond, waarbij het programma zorgdraagt voor de juiste match. In verleden was er een dergelijk initiatief (LOGOS?) maar wat er van geworden is, is niet bekend. In ieder geval was deze oplossing voor iedereen beschikbaar.

Om het gerealiseerd te krijgen zul je de meerwaarde moeten afwegen tegen de inspanning die gepleegd moet worden (ontwikkeling systeem maar vooral ook bijhouden). Afstemming is in feite communicatie; dit gebeurt nu te weinig. De algemene beleidslijn is : niet regelen (aan de markt overlaten) maar wel weten.

Vanuit GW Rotterdam is er een grondbank met overleg opgestart, maar deze dekt de grondstromenmarkt niet (vooral droog).

Extra complicerende factor bij afstemming is dat het aanbod vooral nat is en de behoefte vooral droog.

## **Van den Heuvel Werkendam**

Geïnterviewde : dhr. C. (Cor) van den Heuvel, directeur van en lid van de werkgroep  
Grondwerk van Bouwend Nederland  
Datum : 25 oktober 2005  
Tijd : 9.30 uur  
Interviewer : Tjeerd Koopmans

### ***Van den Heuvel Werkendam***

Van den Heuvel Werkendam is een aannemer in de weg- en waterbouwsector en actief op het gebied van grondwerken, bestratingen, waterwerken, rioleringswerken, cultuur-technische werken, bodemsaneringen en de levering van zand en klei. Na enkele zeer negatieve ervaringen met de overheid bij toepassing van secundaire materialen (o.a. bij de HSL vanuit het gronddepot in Moerdijk) is het bedrijf nog maar zeer beperkt actief in de toepassing van secundair materiaal, en beperken de activiteiten zich tot het reinigen en rijpen van slib dat in overheidseigendom blijft. Cor van den Heuvel heeft in diverse werkgroepen e.d. vanuit de overheid gezeten, maar zonder enig effect. Nu maakt hij deel uit van de Werkgroep Grondwerk van Bouwend Nederland.

### ***Het interview***

#### ***Thema 1: Het huidige proces***

Wat betreft het huidige proces gaat CvdH vooral in op de negatieve ervaringen die hij de laatste jaren op het gebied van hergebruik van secundaire materialen heeft gehad, en die hem bijna zijn bedrijf hebben gekost. Dit betreft situaties waarbij zijn bedrijf goedgekeurde secundaire bouwgrondstoffen toepaste, maar door 'overactieve' handhavers (-toetsing op exoten-) vervolgens onderuit werd gehaald. Bij de HSL heeft dit tot een miljoenenclaim geleid en bijna tot het faillissement. Volgens CvdH verschilt het handhavingsbeleid per provincie zó sterk, dat er grote regionale verschillen ontstaan in wat wel en niet kan. Sommige handhavingsteams verzinnen belachelijke dingen (zoals glazen emmers waarin materiaal moet zitten, uitlogingsproeven voor klei, etc.) dat er simpelweg niet meer te werken is. Soms wordt zelfs schone grond om zulke redenen afgekeurd. VdH Werkendam heeft dit terrein dan ook volledig afgestoten, simpelweg omdat je het goed wilt doen, maar het nooit duidelijk is dat je het ook echt goed doet; alles hangt van de handhavers af! Grondbanken worden volgens CvdH aanmerkelijk minder gehandhaafd, waardoor die nog wel vrij goed hun werk kunnen doen. Nu hij dat terrein heeft afgestoten laat CvdH het eigendom van het materiaal dus aan de opdrachtgever zodat hij zijn risico zeer beperkt. Andere bedrijven zijn natuurlijk nog wel actief op het gebied van toepassen van eigen (gereinigd) materiaal, maar volgens CvdH zullen ook zij op den duur het slachtoffer worden van de handhavers!



In de huidige situatie hebben opdrachtgevers verder een sterke voorkeur voor primair materiaal, simpelweg om de risico's te verminderen en dus meer zekerheid te hebben. Eind jaren 90 en in de eerste jaren van deze eeuw hebben overheden wel zeer veel Cat. 1 materiaal laten toepassen, maar dat lijkt nu sterk af te nemen.

Koppeling van vrijkomende en benodigde grondstromen vindt nu eigenlijk niet plaats, vooral omdat het maar moeilijk in te passen is, en vanwege de grote onzekerheden die erbij een rol spelen. VdH Werkendam heeft het wel gedaan, m.n. bij de toepassing van vrijkomende klei voor dijken, maar op dit moment is het vanwege het grote risico vanuit de handhaving eigenlijk onmogelijk. Doordat de overheid het risico steeds meer bij de aannemer legt (D&C opdrachten) ziet CvdH het in ieder geval niet meer zitten. Voordat vraag en aanbod beter kunnen worden afgestemd zal er dus eerst iets moeten worden gedaan aan het grote risico dat aannemers nu lopen, zal de handhaving meer in lijn moeten met de keuringen vooraf, en zal de wet- en regelgeving moeten worden aangepast.

Een opdrachtgever die in de GWW-sector erg belangrijk is, is DLG. Die besteden klussen echter slechts ca. 3 maanden van tevoren aan en bieden binnen de uitvoering dan bijv. 3 jaar de tijd om de vrijkomende klei af te zetten. Hierdoor is het erg moeilijk om een zinvolle bestemming voor de klei te vinden. Dit kan eigenlijk alleen als je een kleidepot hebt van waaruit je vraag en aanbod op elkaar kunt afstemmen. De klei moet namelijk wel geschikt zijn, of geschikt gemaakt worden voor bijvoorbeeld toepassing bij dijkverzwaring. Door de huidige D&C-wijze raak je juist erg veel win-win situaties kwijt! Maar CvdH geeft toe dat de aanbestedingsregels van de overheden ook maar weinig ruimte laten voor win-win situaties.

VdH Werkendam heeft een belangrijk project uitgevoerd (aanleg haven Amsterdam) waarbij alle materiaal gescheiden is ontgraven en is hergebruikt (zand voor ophoging, klei voor dijkversterking, veen voor de bollentelers en de ongerijpte klei voor een geluidswal). Hoewel gescheiden ontgraven duurder was kon hij het goedkoper aanbieden dan ongescheiden ontgraven omdat er voor alle materiaal een bestemming was!

### ***Thema 2: Inzicht in grondstromen***

Hier heeft CvdH geen inzicht in.

### ***Thema 3: Primair of secundair materiaal***

De belangrijkste verschillen tussen primair en secundair materiaal is voor overheden vooral de wet- en regelgeving, terwijl het voor de aannemers vooral het risico is dat er wordt gelopen.

Maar het is natuurlijk wel gewenst dat je zoveel mogelijk secundair materiaal toepast en dat je goede win-win situaties bereikt. Maar dat kan alleen als er kan worden gegarandeerd dat een toegepaste Cat. 1 bouwstof ook écht Cat. 1 is en dus niet door handhavers op eens kan worden afgekeurd.

#### ***Thema 4: Afstemming als oplossing***

CvdH ziet best wat in afstemming van vraag en aanbod van grondstromen, omdat alleen dát tot win-win situaties kan leiden. Hierin kunnen semi-overheids groundbanken een belangrijke rol spelen. Vroegtijdigheid speelt hierbij een grote rol, maar is ook erg lastig. Want dat kan alleen als aan die vroegtijdigheid wel voldoende zekerheid en duidelijkheid gekoppeld is. Anders komt er voor zowel overheid als aannemer nog een risico bij en dat is niet gewenst. En die zekerheid zal zeer moeilijk zijn, vanwege zaken als procedurefouten, mondelinge i.p.v. schriftelijke toezeggingen, etc. Wat dat betreft zal een fysiek depot dus eigenlijk altijd noodzakelijk blijven, net zoals bij de toepassing van vrijkomende klei voor dijken.

#### ***Thema 5: Andere oplossingsrichtingen***

CvdH noemt vooral een aantal radvoorwaarden die moeten gebeuren wil afstemming van grondstromen kans van slagen hebben.

Zo zal de handhaving veel meer in lijn moeten worden gebracht met de keuring van grond vooraf (zodat een toepasser zeker kan zijn van zijn zaak als hij gekeurd materiaal toepast) en zal dit ook met de civiel- en milieutechnische toepasbaarheid in lijn moeten worden gebracht. Nu kan iets wat milieu- en civieltechnisch prima staat door de handhavers letterlijk onderuit worden gehaald wat tot miljoenenclaims kan leiden! Bovendien zullen de overheden (de opdrachtgevers) meer moeten gaan denken in de afzonderlijke producten (zoals klei, zand en veen) i.p.v. dat ze alle ontgraven grond als één materiaal zien (overtollige grond of baggerspecie). Ook zal het hergebruiksbeleid vanuit de beleidsmakers moeten worden doorgevoerd naar de daadwerkelijke opdrachtgevers van de projecten, en zou het mooi zijn als die hun vrijkomende grond bijvoorbeeld zouden reserveren voor bepaalde toepassingen (het hierboven genoemde denken in producten i.p.v. in specie).

Ook het 'pettenprobleem' zal moeten worden aangepakt. Het is onvoorstelbaar dat één en dezelfde overheid enerzijds toepassing van secundair materiaal nastreeft, maar tegelijk handhaaft. Binnen gemeenten kan dit volgens CvdH zelfs leiden tot gedifferentieerd handhaven, simpelweg op basis van wie er uiteindelijk eigenaar van het werk wordt.

Verder zou de overheid eens 'marktonderzoek' uit moeten voeren: ga als aanbieder van aanbestedingen eens na wat jouw klanten (de aannemers) eigenlijk willen. Dan zal de overheid merken dat een groot deel helemaal niet op D&C-projecten zit te wachten. De huidige kreet 'laat de markt het maar doen' is volgens CvdH dan ook absoluut niet de oplossing, zeker niet wanneer die overheid zo onbetrouwbaar is zoals hij zelf in de afgelopen 10 jaar diverse keren heeft gemerkt.

## **Boskalis Dolman**

Geïnterviewde : dhr. H.H.A.G. (Haico) Wevers, manager secundaire grondstoffen

Datum : 26 oktober 2005

Tijd : 11.30 uur

Interviewer : Peter van Mullekom

### ***Informatie Boskalis Dolman***

Haico Wevers werkt al een aantal jaren als manager secundaire grondstoffen bij Boskalis. De behoefte ontstond om naast het aanbieden van primair materiaal een breder dienstenpakket te kunnen aanbieden. Veel secundair materiaal komt natuurlijk ook vrij uit eigen werken. Haico heeft als manager secundaire grondstoffen de taak het hergebruik binnen Boskalis Nederland te optimaliseren, zowel binnen Boskalis Dolman (de "milieu-poot") als Boskalis bv (de "aannemingspoot" van Boskalis in Nederland). Boskalis treedt niet op als handelaar in grond; het gaat uitsluitend om de afstemming van vraag en aanbod binnen Boskalis. Hij vult zijn functie in door ondersteuning van de uitvoering door te faciliteren en te adviseren. Hij houdt zich niet op partijniveau bezig met afstemming; dit moeten de uitvoerders zelf doen, wel met het opzetten van grondbanken voor grotere werken van Boskalis. Boskalis werkt veel samen met de regionale grondhandel.

Boskalis is betrokken bij het onofficiële overleg "BSB Breukelen". De partijen die in grond handelen komen met enige regelmaat bij elkaar om knelpunten in de praktijk te bespreken en ervaringen uit te wisselen (effecten van wet- en regelgeving in de praktijk). Verder nemen ze deel aan de NVPG maar niet aan de BOG (vooral nog ziet Haico daar het voordeel niet van in). Daarnaast participeren ze in het SGUG, waarin de BOG, de NVPG, Vianed (GWW-sector) en Cumela (branche loonbedrijven) samenwerken.

### ***Het interview***

#### ***Thema 1: Het huidige proces***

Haico is van mening dat de grondhandel sterk regio-afhankelijk is. Het is arbeidsintensief en tijdsintensief. Ook de prijsstelling is sterk afhankelijk van de regio en de vraag. Het is dan ook belangrijk een goed netwerk in je eigen omgeving op te bouwen om aanbod en vraag voor de eigen werken te optimaliseren. Bij Boskalis wordt onderscheid gemaakt in "grote" en "kleine" werken. Voor grote werken worden vaak aparte grondbanken opgericht (voorbeelden A2 en A59). Afstemming wordt dan structureel georganiseerd. Voor kleine werken moet men het zelf in de praktijk regelen. Omdat werken bekend zijn bij de mensen, gaat dit over het algemeen goed. Omdat Boskalis zich niet op de grondhandel richt, komt voor Boskalis grond uit de markt uitsluitend via de werken die worden aangenomen.

### ***Thema 2: Inzicht in grondstromen***

Inschatting is dat de behoefte aan primair zand circa 50 miljoen ton op jaarbasis is (ophoogzand). Uit de reinigingsmarkt komt naar schatting circa 2.000.000 ton vrij. De totale omvang van de grondhandel (BOG) is circa 10.000.000 ton (hier zitten mogelijk dubbelstellingen in omdat grond wel eens meerder keren wordt verhandeld voordat sprake is van een toepassing.). Daarnaast is er nog een markt waarin rechtstreeks tussen aannemers wordt verhandeld (de omvang hiervan is niet bekend) en is er nog veel hergebruik binnen werken; dit wordt niet vastgelegd. Ook van de gemeentelijke grondmarkt is niet bekend wat de omvang ervan is.

### ***Thema 3: Primair of secundair materiaal***

In bestekken wordt vaak nog uitsluitend schoon materiaal voorgeschreven. Inschatting van Haico is dat in 50% van de gevallen er ruimte is voor toepassing van Cat. 1 – grond. Echter in Zuid-Holland is dit nog minder. Haico schat in dat in circa 80% van de bestekken toepassing van secundair materiaal niet is toegestaan. Boskalis doet wel eens pogingen om na aanneming bestek de opdrachtgever (lees overheid) op andere gedachten te brengen. Het aanvoeren van beleidsmatige argumenten levert nooit wat op. Het behalen van een financieel voordeel is meestal wel een argument waarmee de toepassing van secundair materiaal mogelijk wordt. Haico is van mening dat risicomijdend gedrag de belangrijkste oorzaak is van het niet voorschrijven van secundair materiaal. Daarnaast speelt mee een krappe tijdsplanning bij projecten in combinatie met een relatief klein prijsverschil tussen primair en secundair materiaal.

### ***Thema 4: Afstemming als oplossing***

Haico is van mening dat de opdrachtgever(s) zich uitsluitend op projectniveau zou(den) moeten bezig houden met afstemming. Op partijniveau moet men dat aan de markt overlaten. Met name bij de planning van grote werken kan dit voor opdrachtgevers voordelen opleveren (uitvoering van werken met vraag en aanbod van grond planmatig op elkaar afstemmen). Dit is niet altijd te realiseren omdat de planning van projecten niet altijd autonoom beïnvloedbaar is maar deels weer afhangt van allerlei externe factoren en de wil om met andere overheden afspraken te maken. Een goed voorbeeld is Groningen waarin wordt geprobeerd de overheden bij elkaar aan tafel te krijgen voor structureel overleg over afstemming van grondstromen bij met name grootschalige projecten.

Een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt in afstemming als overheidstaak (planning op projectniveau) en markttaak (afstemming op partijniveau). Afstemming van de planning op projectniveau is niet gemakkelijk te realiseren. Het wordt vaak als lastig ervaren en bovendien speelt gemakzucht een rol. Daarnaast moet je als partij je eigen planning willen laten beïnvloeden door derden (opgeven eigen autonomie). Hier spelen niet altijd rationele motieven een rol (prijs technisch levert het altijd wat op) maar vaak ook emotionele die het maken dat de communicatie en dus de afstemming niet op gang komt.

Een datingsite voor grond wordt niet als een optimale oplossing gezien. Tenminste niet op partijniveau. De handel is hier veel te dynamisch voor. Bovendien is het karakter van grond heel lastig digitaal vast te leggen. Toepassers van grond willen zeer uiteenlopende gegevens hebben (alvorens zaken worden gedaan) die bijna niet in een digitaal systeem zijn vast te leggen (naast grondgegevens zijn fysieke toepassingsmogelijkheden, tijdsaspecten en logistieke mogelijkheden vaak bepalend voor het verhandelen van een partij). Op commerciële sites staan zijn ook vrijwel uitsluitend die partijen (aanbod en vraag) die niet snel verhandeld hoeven worden. Bij langlopende, grootschalige ontvangstlocaties (zoals geluidswallen of te dempen putten of havens) werkt aanbieden via een site wel maar het werkt dan niet als datingsite maar als reclamefolder. Op partijniveau via internet grond aanbieden en vragen wordt dan ook niet als oplossing gezien. Het is veel efficiënter om mensen direct met elkaar te koppelen. Eventuele onbekendheid met computers en/of internet speelt hierin geen rol.

Wel wordt een kans gezien voor een digitaal systeem waarin de mogelijkheid wordt gegeven om signalen over vraag en aanbod aan elkaar te koppelen (op projectniveau) : signaalfunctie voor overheden om met elkaar te gaan praten.

#### ***Nieuwe beleid Grond en Bagger***

De verwachting is dat er wel meer hergebruik zal gaan plaatsvinden maar dat het imago er niet beter op wordt door enerzijds de grote verschillen in toepassingsmogelijkheden door decentralisatie en het mogen vaststellen van eigen ambitieniveau's voor gebiedsspecifieke invulling. Dit leidt tot een lappendeken (voor zowel toepassers als handhavers) en grotere kans op fraude (en dus milieuschade). Anderzijds leidt de mogelijkheid van toepassing van grond met gehaltenes groter dan I -waarde in infrastructurele werken tot een imago van "wegmengers van saneringsgrond". Haico verwacht dat circa 80% van de gemeenten gebruik zullen maken van de optie van eigen bodembeleid (vanwege de veronderstelde besparing van geld).

## **Dienst Landelijk Gebied (regio west)**

Geïnterviewde : dhr. J. (Johan) de Jong, specialist Milieu en Bodem

Datum : 27 oktober 2005

Tijd : 14.30 uur

Interviewer : Tjeerd Koopmans

### ***Informatie Dienst Landelijk Gebied (DLG)***

DLG is opdrachtgever voor een groot aantal natuur-, gebieds- en landbouwwontwikkelingsprojecten. Grondverzet speelt daar vaak een grote rol bij, m.n. bij de grote natuurontwikkelingen en bijv. bij een project als De Blauwe Stad. Over het algemeen gaat het daarbij om vrijkomende grond, maar soms is er ook wel grond nodig, vooral voor ophogingen, slootdempingen en accidenteren van terrein. De functie van Johan de Jong is het uitzetten van voorbereidende onderzoeken t.b.v. aanbestedingen. Verder matcht hij, samen met 2 collega's, grondstromen intern bij DLG West, meefinancierende partijen, en gaat in op de doelstellingen en de geplande fasering.

### ***Het interview***

#### ***Thema 1: Het huidige proces***

Als DLG grond inkoopt of afzet dan gaat dat meestal via een aannemer of grondbank. De materiaalkeuze is dan veelal bepaald door wat er in het gebied toegepast mag worden. In natuurgebieden is dat vaak schoon materiaal, in landbouwgebied vaker categorie 1 materiaal. Verder is dit meestal prijs gestuurd en is er niet echt een voorkeur voor primair of secundair materiaal.

Ook in de bestekken (vaak D&C) wordt grondverzet altijd bij de aannemer gelegd, maar DLG geeft wel de noodzakelijke info voor bijvoorbeeld gescheiden ontgraven. Als de aannemer dit dan kwijt kan dan kan hij het zo doen, maar een alternatief (bijv. storten in put) mag ook. De BKK-en helpen hier wel erg bij en bevorderen vaak gescheiden ontgraven. Soms wordt ook wel actief met grondbanken gewerkt aan het kwijtraken van de grond. Voor de verkrijging van grond is DLG vrijwel volledig afhankelijk van derden, meestal grondbanken, maar ook wel een vinexwijk (vrijkomende grond) of een zandwinplas. Maar ook dit wordt meestal door de aannemer geregeld. Soms gaat er wel eens materiaal van het ene naar het andere DLG-project, maar dat zijn uitzonderingen, want transport van grond is gewoon duur en dus gelimiteerd tot ca. 40-50 km. JdJ is zelf veel bezig met grondbalansen sluiten en koppeling binnen het project (en soms met aangrenzende projecten). Dit gebeurt in de ontwerpfase (vaak m.b.v. een BKK) want voor de raming heb je inzicht nodig in het grondverzet.

### ***Thema 2: Inzicht in grondstromen***

De hoeveelheden lopen uiteen van 10 m<sup>3</sup> voor een dammetje, tot 500.000 m<sup>3</sup> bij een natuurontwikkeling, en zelfs miljoenen kuubs bij uiterwaardprojecten. Uit enquêtes die tot een paar jaar geleden werden gehouden bleek dat ca. 90% van het bij DLG-projecten vrijkomende materiaal ook daadwerkelijk wordt hergebruikt, vaak binnen het project maar veelal ook erbuiten, vaak via grondbanken. Soms bijvoorbeeld ook als potgrond.

### ***Thema 3: Primair of secundair materiaal***

De keuze tussen primair en secundair materiaal is vooral gebaseerd op prijsstelling. Natuurlijk moet het secundaire materiaal wel de juiste papieren hebben en civieltechnisch goed toepasbaar zijn. De keuze wordt gemaakt door de projectleiders zelf, maar als ze een grondtekort of overschot hebben dan komen ze naar J de J toe. De keuze primair of secundair zou vanuit het beleid richting secundair gestuurd moeten worden. Binnen DLG is dit wel het beleid, en is er dus een hoog hergebruikspercentage (90%). Dit is ingegeven vanuit het nastreven van duurzaamheid. DLG heeft over het algemeen nauwelijks problemen met handhavers.

### ***Thema 4: Afstemming als oplossing***

JdJ probeert nu al binnen de verschillende projecten, en soms ook met aangrenzende projecten, wel zo veel mogelijk een gesloten grondbalans te creëren. Heel soms gebeurt dat ook met andere overheden, maar met name die afstemming zou veel beter kunnen. Hiervoor is het soms nodig met de planning te schuiven, maar als je veel ruimte hebt (zoals DLG vaak heeft) dan kun je een deel van je gebied soms prima als tijdelijk, projectmatig, gronddepot of doorgangsdepot gebruiken en zo afstemming voor elkaar krijgen, bijvoorbeeld met een waterschap dat dijkklei nodig heeft. Een optimalere afstemming is in de ogen van JdeJ dan ook vooral meer afstemming met andere opdrachtgevers. Dit heeft een financieel belang, want je kunt geld verdienen door minder en minder ver met grond te slepen. Ook kun je misschien optimalere keuzes maken m.b.t. het gebruikte materiaal, doordat je meer mogelijkheden hebt voor je overtollige en benodigde grond. Je kunt dus win-win situaties behalen, zonder steeds weer via een grondbank te moeten.

JdJ ziet internet voor de afstemming niet als ideaal, simpelweg omdat de snelheid van internet en van grond niet met elkaar overeenkomt. Als je zoiets wilt dan zul je met grondopties moeten gaan werken. Maar dit zal erg lastig worden.

D&C-contracten ziet JdJ niet als belemmering voor grondstromenoptimalisering. Daarin geeft DLG bijv. natuurdoelen aan, maar zijn er zeer veel optimaliseringsmogelijkheden (bijv. opbrengst keramische klei). De markt blijkt deze tot nu toe echter maar nauwelijks op te pakken. Bovendien blijkt de vergunningverlening nog niet afgestemd op de D&C contracten en nog lang niet zo flexibel te zijn als je zou willen.

Andere bezwaren tegen verdere optimalisering van grondstromen is dat de keuringen wel op orde moeten blijven en dat de overheid geen speelbal van de markt moet worden. Hoewel het tegen inzicht ingaat, zul je de gegevens dus af moeten schermen. Je kan dan ook geen commerciële partijen in je afstemmingsproces betrekken, simpelweg omdat je het, behalve over bagger, over waardevollere grond hebt (zoals klei).

Om dit verder gestalte te geven zullen vooral de provincies het voortouw moeten nemen, want zij willen hergebruik optimaliseren en zijn verantwoordelijk voor de inrichting van het landelijk gebied. Maar de grote financiële voordelen liggen eerder bij de grote gemeenten, denkt JdJ. Helaas zullen die pas een digitale grondbank instappen als ze echt een probleem hebben, en dat lijkt vooralsnog niet zo te zijn.

#### ***Thema 5: Andere oplossingsrichtingen***

Andere oplossingsrichtingen voor met name bagger zouden waterbodempkwaliteitskaarten kunnen zijn (wat tot minder baggerdepots leidt en tot meer hergebruiksmogelijkheden voor je overtollige materiaal).



## Holland Rail Consult

Geïnterviewde : dhr. Hans Groen, projectmanager  
Datum : 27 oktober 2005  
Tijd : 9.00 uur  
Interviewer : Tjeerd Koopmans

### ***Holland Rail Consult***

Hans Groen werkt als projectmanager bij Holland Rail Consult (HRC). Hij is o.a. gedetacheerd geweest bij de Betuweroute. HRC is van oorsprong het ingenieurbureau van de NS, maar is inmiddels volledig zelfstandig. Wel wordt vaak voor Prorail (aanleg en onderhoud spoor) gewerkt. Prorail heeft eigenlijk het meeste met grondverzet te maken, maar HRC is hier erg vaak bij betrokken via detacheringen en de uitbesteding door Prorail naar HRC. Grondverzet speelt vooral bij de grote projecten als de HSL, de Betuweroute en momenteel in mindere mate bij VleuGel (spoorverbreding Vleuten-Geldermalsen) een rol.

### ***Het interview***

#### ***Thema 1: Het huidige proces***

HG is binnen grote projecten als de HSL en de Betuweroute voorstander geweest van het afstemmen van grondstromen, het opstellen van (voorlopige) grondbalansen en het leiden van grondverzet en grondstromen. Hij kent uit het verleden veel voorbeelden waarbij het 'fout' is gegaan en waardoor soms dubbel voor hetzelfde materiaal betaald is. HRC probeert grondstromen dan ook in een vroeg stadium van het project in te bedden, min of meer gelijklopend met de ontwerpfase, maar dit is afhankelijk van de projectmanager. De daadwerkelijke 'afstemming' zit meestal pas bij de aannemer, vooral omdat kennis en expertise bij de eigen organisatie veelal ontbreekt. Gevolg is dat er 'reactief' i.p.v. 'preventief' met grondstromen wordt omgegaan. Tegenwoordig worden, zeker bij grote projecten, wel eens specialisten ingehuurd, bijvoorbeeld van een grondbank. Dit gebeurt dan in de fase *nét* voor het bestek. Maar veelal gebeurt het pas door de aannemer, waardoor je geen inzicht hebt in wat de aannemer aanbiedt (aanbestedingsfase) of doet (uitvoeringsfase). Afstemming tussen verschillende projecten is nog lastiger, omdat verschillende aannemers dan met elkaar af moeten stemmen. En doordat projecten nog wel eens vertraagd worden door bijvoorbeeld problemen met bevoegd gezeg komt er dan van grondstromenafstemming helemaal niets.

In de huidige situatie fungeren grondbanken dan ook als een soort vangnet, en grondbanken en aannemers verdienen simpelweg aan het feit dat de opdrachtgevers geen inzicht hebben in hun grondstromen, dan wel vraag en aanbod niet af kunnen stemmen. Bovendien hebben veel grondbanken een precare relatie met de gemeente waar ze binnen liggen.

Het gebruik van D&C-contracten is volgens HG geen belemmering voor het stellen van eisen aan grondverzet. Hij vindt dit net als de functionele eisen in het bestek horen, want het geeft aan hoe je wilt dat er met grond wordt omgegaan, en geeft zekerheid over afzet en verkrijging van materiaal. Vraag is wel hoe ver je hierin gaat. Simpelweg moet je er zó ver in gaan dat je de aannemer voldoende prikkelt om het grondstromenprobleem 'slim' op te lossen.

In de praktijk merk je toch dat er meestal primair materiaal wordt toegepast, simpelweg omdat het het minste gedonder geeft en omdat het prijsvoordeel van secundair materiaal vaak te klein is om ervoor te kiezen. Bovendien wordt je afgerekend op: 1) prijs; 2) functionaliteit; 3) regelgeving; 4) duurzaamheid (als je daar al op wordt afgerekend...). Verder is het aanbod van primair materiaal zó groot dat schaarste geen reden is om voor secundair te kiezen.

Wat betreft de handhaving ziet HG zeker verschillen in de (over)activiteit van handhavingsteams, en blijkt het oordeel ook nog wel eens te wisselen. Handhavers in de ene regio worden bijvoorbeeld als veel praktischer ervaren dan die in een andere. HRC voorkomt problemen met de handhaving echter veelal door al in een vroeg stadium met alle betrokken partijen, inclusief vergunningverleners en handhavers, om de tafel te gaan zitten en over het project te praten.

### ***Thema 2: Inzicht in grondstromen***

De hoeveelheid waar het meestal om gaat wisselt sterk bij aanlegprojecten van spoorwegen. Bij de HSL en de Betuweroute ging het om immense hoeveelheden, maar bij VleuGel maar om ca. 10 miljoen m<sup>3</sup>. Voor de toekomst staat vooral de Hanzelijn op het programma. Het tegelijkertijd plaatsvinden van HSL en Betuweroute was wat betreft de grondstromen eigenlijk niet slim en heeft waarschijnlijk tot kostenstijgingen geleid op dit terrein.

### ***Thema 3: Primair of secundair materiaal***

De verschillen tussen primair en secundair materiaal zijn vooral op het gebied van milieutechnische kwaliteit, voortkomend uit het feit dat je geen gedonder wilt. Qua kosten zijn de verschillen (te) klein. Reden om het toe te passen is daardoor slechts zelden het prijsverschil, maar is vooral de wens duurzaam te zijn. Terugneembaarheid is zelden een probleem dat speelt, beschikbaarheid wel. Zo zijn in de regio Rotterdam de depots simpelweg vol, zodat er veel categorie 1 grond goedkoop beschikbaar komt om toe te passen.

### ***Thema 4: Afstemming als oplossing***

HG is ervan overtuigd dat een optimalere grondstromenafstemming kan leiden tot efficiënter gebruik van zowel primaire als secundaire grondstoffen. Wel denkt hij dat HRC al erg ver hierin is, bijvoorbeeld doordat er vaak binnen de projectorganisatie met het grondregistratiesysteem en met de BRL 9330 gewerkt wordt. Tussen verschillende projectorganisaties vindt dit al minder plaats, maar vooral ten behoeve van uitwisseling van grondstromeninformatie met andere (overheids)partijen kan er nog veel verbeterd worden.

Een belangrijke stap hierin is wel dat de de verschillende organisaties het probleem onderkennen; grondstromenafstemming zal tussen de oren moeten komen. Door de D&C-contracten, de privatiseringen, het 'alles naar de markt' verhaal en decentralisering zit het nu meestal niet meer tussen de oren en is ook veel kennis verdwenen. Ontbrekende kennis op dit punt moeten organisaties dus inhuren. En simpelweg verplichten van afstemming werkt alleen averechts. Hoewel je dus graag al vroeg met grondstromen aan de gang wilt, is dit vaak gelimiteerd door de grote onzekerheid, vooral bij overheidsprojecten. Politiek en procedures spelen dan een te grote rol. Om deze onzekerheid, maar ook een onverwacht grotere vraag of aanbod, op te vangen heb je buffercapaciteit nodig vanuit een project-gronddepot of zoiets. Maar die moeten dubbele capaciteit hebben voor het geval alles anders loopt dan gedacht en zijn dus duur.

Een ander probleem is de gewenste openheid die nodig is voor een goede informatievoorziening. Als je hierin te ver gaat kun je prijsopdrijvingen krijgen, dus je zal hier erg voorzichtig mee om moeten gaan. HG denkt dat er op dit gebied vooral meer 'stroomlijn' moet komen tussen de verschillende opdrachtgevende partijen. Er zijn nu erg veel verschillende grondstromenregistratiesystemen, zowel bij allerlei groundbanken, als bij grote adviesbureaus, als bij de opdrachtgevers en projectorganisaties zelf. Het wordt hierdoor niet duidelijker. Een soort 'code' zou hier wellicht bij kunnen helpen. HG ziet wel wat in een landelijk platform, waarbij VROM/Bodem + een trekkende rol moet spelen.

#### ***Thema 5: Andere oplossingsrichtingen***

- **Materiaal verblijft aan de aannemer.** Dit gebeurt nu al veel. Maar dan moet je als opdrachtgever vooraf wél weten wat voor materiaal er zit, anders wordt uitgegaan van de duurste optie (namelijk alles af moeten voeren tegen hoge kosten). Als je wel weet wat er zit en dat naar de opdrachtnemer aangeeft, dan kan hij ervoor kiezen er iets zinigs mee te doen, bijv. toepassen waarvoor het toegepast kan worden. Maar dan moet je oppassen dat je het niet verplicht stelt, want dan moeten jouw gegevens wel exact kloppen. Beste is dus het als advies mee te geven, omdat het goedkoper kan zijn en duurzamer is.
- **Prijs & kosten.** Je zou het financiële voordeel van secundair materiaal groter kunnen maken om de toepassing ervan te bevorderen.
- **Regelgeving.** Vooral de regelgeving vooraf en achteraf moeten beter op elkaar zijn afgestemd en eenduidig zijn, zodat je de onzekerheden en risico's voor de secundair materiaal toepassende partij kleiner maakt.

## **Waterschap Rijn en IJssel**

Geïnterviewde : dhr. Joost van der Plicht en  
dhr. Wim Willink.

Datum : 28 oktober 2005

Tijd : 14.00 uur

Interviewer : Peter van Mullekom

### ***Informatie Waterschap Rijn en IJssel***

Waterschap Rijn en IJssel is in 1997 ontstaan door een fusie van 5 waterschappen en een zuiveringschap. Het beheersgebied strekt zich uit over Oost-Gelderland, Zuidoost-Veluwe en een deel van Zuid-Overijssel. Rijn en IJssel heeft circa 3.850 km watergang in onderhoud, met bijbehorende oevers, schouwpaden, kaden en kunstwerken. Verder onderhoudt het waterschap zo'n 115 km primaire waterkering en 17 km scheepvaartkanaal (Oude IJssel). Joost en Wim maken deel uit van de directie uitvoering. Daarnaast zijn er nog de directies middelen/belasting en planvorming (o.a. vergunningverlening). Onderdeel van de directie uitvoering is de unit technische ondersteuning (werkplaatsen, materiaal, onderhoud gemalen en reststoffen). Hiervan maken de adviseur Reststoffen (Joost) en de consultant Reststoffen (Wim) deel uit. Wim heeft als taak de interne afstemming van vraag en aanbod, Joost de landelijke en regionale beleidsaspecten van reststoffenverwerking. Omdat binnen het waterschap veel meer aanbod is dan vraag, wordt grootste deel van de tijd in beslag genomen door afzet van Reststoffen (met name bagger, grond maar ook puin en slib van de zuivering). Unit is destijds opgezet uit de overweging dat kosten bespaard zouden kunnen worden.

### ***Het interview***

#### ***Thema 1: Het huidige proces***

Van elk werk wat door het waterschap wordt uitgevoerd worden vraag naar materiaal en het aanbod van reststoffen beoordeeld door Wim. Elk bestek wordt vroegtijdig beoordeeld. Indien er mogelijk sprake is van "handel" wordt de betreffende post uit het bestek gehaald. Indien op dat moment geen afzetmogelijkheid is of niet op korte termijn wordt voorzien, blijft de afzet van de reststof in het bestek (aan aannemer overgelaten). Op moment van planning van werken wordt de unit reststoffen erbij betrokken om voor optimale afstemming te zorgen. Het komt dus ook voor dat om deze reden de planning van werken op elkaar afgestemd wordt.

Het waterschap participeert via de BV Waterstromen in het GOG (Grondbank Oost Gelderland), samen met Dusseldorp, Verhoeve en GMG. Via deze participatie kan het waterschap veel materiaal afzetten. Naast deze activiteit heeft het waterschap veel eigen depots in beheer om tijdelijk reststoffen op te slaan. Niet alleen voor baggerspecie maar ook voor overige reststoffen (circa 20 in totaal). In bestekken wordt de inkoop via derden (niet de aannemer) geregeld; bij afzet gebeurt dit alleen wanneer Reststoffen geen mogelijkheid ziet.

De prijs is in belangrijke mate bepalend voor de afzet, hoewel beperking van verkeersbewegingen daarbij ook een rol kan spelen. Bij kleine prijsverschillen wordt de voorkeur gegeven aan het GOG, bij grote prijsverschillen niet.

### ***Thema 2: Inzicht in grondstromen***

Het aanbod van materiaal varieert per jaar zeer sterk en is afhankelijk van de planning van grote werken. De komende jaren wordt vele 100.000den m3 bodemmateriaal verwacht uit grondwerken als natuurbouw, retentiebekkens etc. Daarnaast komt via SUBBIED nog eens 100.000 m3 baggerspecie vrij. Voor het normale onderhoudswerk (o.a. herstel oevers) komt jaarlijks tussen 15.000 en 25.000 m3 vrij.

### ***Thema 3: Primair of secundair materiaal***

Bij nieuwbouwprojecten is er over het algemeen een voorkeur voor primair materiaal. De bouwkundige eisen die aan het materiaal worden gesteld spelen daarin een doorslaggevende rol. Bij overige projecten wordt steeds meer secundair materiaal toegepast. Kostenoverwegingen zijn een belangrijke drijfveer voor de keuze.

De prijsverschillen tussen primair en secundair materiaal zijn vrij groot. Primair kost al gauw 7 à 8 euro per ton. Categorie 1 grond is al voor 1 – 1.5 euro per ton te verkrijgen.

### ***Thema 4: Afstemming als oplossing***

Het waterschap werkt samen met gemeenten en collega waterschappen om betere afstemming te krijgen. Men ziet grote voordelen om specifiek aandacht aan afstemming te besteden. Afstemming vindt zoveel mogelijk vroegtijdig plaats in het planproces. De belangrijkste succesfactoren zijn:

- door grondsoort (over het algemeen zandige baggerspecie of afscheidbaar zand) is de afzet van materiaal eenvoudig te realiseren;
- er is sprake van bestuurlijke ondersteuning (ontstaan van team Reststoffen)
- het waterschap beschikt over voldoende depots waardoor er ruimte en tijd is om afstemming te optimaliseren. Vooral dit laatste aspect is cruciaal voor succesvolle afstemming.

Het waterschap is van oudsher gewend geweest veel sediment te beheersen. Vroeger waren er al zandvangen langs de grens. Met de omgeving zijn er ook nooit problemen geweest. Men is gewend aan depots voor zand en slib. Andere waterschappen hebben deze voordelen misschien niet; wellicht dat een beetje gemakzucht hierin ook een rol speelt. Bovendien is bij afzet via bestek men verzekerd van een vaste prijs. Bij Rijn en IJssel varieert deze prijs. Niet elke organisatie kan met deze "onzekerheid" goed omgaan.

### ***Nieuwe beleid Grond en Bagger***

Op dit moment ondervindt het waterschap nauwelijks knelpunten in het beleid. Met het nieuwe beleid Grond & Bagger zal er voor het waterschap niet veel veranderen. Er wordt veel gebruik gemaakt van BKK. Bij het waterschap wordt dit zelfs gestimuleerd door financieel bij te dragen aan de BKK's van gemeenten. Ook DLG participeert in een aantal situaties financieel.

Van de verruiming van de “bagger op de kant” grens van 20 m naar het hele perceel, verwacht men niet zoveel. Extra handelingen zijn dan nodig om deze afstand te halen. Op dit moment is Joost bezig met een ex-ante beoordeling van de nieuwe regelgeving voor de Unie van Waterschappen.

## **Afvalstoffen Terminal Moerdijk (ATM)**

Geïnterviewde : dhr. Armand Orbons, Afzet Manager Bouwstoffen

Datum : 31 oktober 2005

Tijd : 10.30 uur

Interviewer : Peter van Mullekom

### ***Informatie ATM***

ATM neemt een bijzondere positie in binnen de markt. Ze fungeren niet als intermediair maar als producent (van afvalstoffen wordt product gemaakt). Het gaat om de thermische reiniging van circa 100.000 ton verontreinigde grond en 400.000 thermisch gereinigd asfalt.

### ***Het interview***

#### ***Thema 1: Het huidige proces***

Voor de afzet van categorie 1 grond en genoemde producten heeft ATM een contract met een tweetal aannemers. ATM betaalt de aannemers voor de afzet van haar restproducten. Voor de afzet van categorie 2 materiaal zorgt men zelf voor de afzet. Hiervoor is op Moerdijk depot beschikbaar.

De thermisch gereinigde grond kan niet als bodem worden toegepast (= zwart) en heeft door het reinigingsproces bijzondere fysische eigenschappen. Doordat het zich qua kleur duidelijk onderscheid van andere materialen is het makkelijk terugneembaar.

#### ***Thema 2: Inzicht in grondstromen***

Hergebruik van grond heeft omvang van 8 – 9 miljoen ton (exclusief "werk met werk" maken). Wat de loonbedrijven omzetten en grondverzet binnen gemeenten buiten de grondbanken om (o.a. op basis van BKK) is niet bekend. De totale markt van primair zand heeft een omvang van circa 60 miljoen ton.

#### ***Thema 3: Primair of secundair materiaal***

In bestekken komt zowel de vraag naar secundair materiaal als primair zand voor. Vaak wordt ingeschreven met een variant om laagwaardiger materiaal toe te passen in plaats van het hoogwaardige zand. Als het minder gaat met de economie wordt de markt voor secundair materiaal beter. Aangezien de GWW-sector vrij conservatief is wordt veel primair materiaal gevraagd en toegepast. Nieuw wordt nog vaak als eng ervaren en bovendien is de papierwinkel bij gebruik van secundair materiaal vrij groot. Dit schrikt af en stimuleert niet, ondanks dat men geld mee kan krijgen bij gebruik secundair materiaal. Bij toepassing van categorie 2 grond krijgt men nog meer geld mee. En soms zelfs zoveel dat werken daardoor gerealiseerd kunnen worden (P-plaatsen, geluidswal enz.). De keuze vindt in ieder geval plaats op basis van de prijs. Transportkosten per as zijn bepalend voor de prijsvorming. Soms wordt de toepassing van secundair materiaal ineens belangrijk omdat er financiële tegenvallers zijn en het budget ontoereikend blijkt.

Andere factoren die een rol spelen zijn:

- imagoschade voor opdrachtgever bij incidenten;
- de vereiste fysische kwaliteit voor bijvoorbeeld infrastructurele werken;
- beschikbaarheid van de juiste gegevens voor de gewenste toepassing. Bij secundair materiaal niet vaak voorhanden, terwijl deze gegevens er van primair zand vaak wel zijn en bovendien constante kwaliteit kan worden geleverd. Dus niet alleen een milieu-technische specificatie leveren maar vooral ook een civieltechnische specificatie. Milieumensen hebben hier nog te weinig oog voor.

#### ***Thema 4: Afstemming als oplossing***

Onderscheid moet worden gemaakt tussen projecten met een strakke planning (o.a. politiek) zoals aanleg van infrastructuur (spoorlijnen en wegen) en projecten waar de planning flexibel kan zijn (komt vaak voor bij aanleg van geluidswallen). In het laatste geval kan afstemming optie zijn; in het 1<sup>e</sup> geval is het afbreukrisico groot (uit de planning lopen) en bovendien zijn de projecten qua planning moeilijk op elkaar af te stemmen. Meeste grond wordt gebruikt voor infrastructurele werken en daarvan ligt de planning vast. Het type werk bepaalt dus de "belangstelling" voor afstemming. De grootste kostenpost is de vertraging die projecten oplopen. De kosten hiervan zijn vele malen hoger dan de eventuele financiële voordelen van afstemming. De leveringszekerheid speelt dus een heel belangrijke rol.

Succesfactoren voor afstemming zijn :

- depotruimte
- leveringszekerheid
- planning

Wil je de handen op elkaar krijgen voor betere afstemming dan zul je goed moeten aantonen wat de besparing kan zijn. Insteken bij de centrale inkooporganisaties.

Armand Orbons ziet geen heil in digitale afstemming : de sector werkt nog onvoldoende met het internet. Daarnaast vergt het nogal wat discipline om de site actueel te houden.

#### ***Nieuwe beleid Grond en Bagger***

Niet meer besproken.



## **Provincie Zuid-Holland**

Geïnterviewde : dhr. Rob Henneveld, projectmanager Verkeer en Vervoer en voorzitter van de commissie Duurzaam Bouwen

Datum : 31 oktober 2005

Tijd : 14.00 uur

Interviewer : Peter van Mullekom

### ***Het interview***

#### ***Thema 1: Het huidige proces***

Op dit moment is de provincie Zuid-Holland bezig met een onderzoek naar de mogelijkheden van de oprichting van een Grond- en Reststoffenpunt. Niet te verwarren met de reeds actieve Grondbank (verwerven van percelen). Inmiddels is een startnotitie hiervoor afgerond. Op dit moment heeft de provincie nog niets georganiseerd maar er liggen voldoende kansen omdat bij nogal wat projecten van verschillende diensten grond/bagger vrijkomt of nodig is. Het initiatief vloeit voort uit de beleidsuitgangspunten van het project Duurzaam Bouwen en de verantwoordelijkheid die de provincie (als opdrachtgever) heeft voor de afzet van grondstromen.

Bij aanleg van wegen wordt standaard in het bestek "levering door de aannemer" opgenomen; "leveringen door de directie" wordt niet toegepast. Dit heeft te maken met een gebrek aan kennis maar ook met een stukje gemakzucht. Daarnaast is er geen politieke belangstelling voor het onderwerp "hergebruik van grond en bagger". Bij civiele projecten wordt het ontwerpproces (planning) gedomineerd door de onteigeningsprocedure. Bij dit type projecten is de grond niet altijd al in eigendom op moment van aanbesteding. Dan wordt het complex om hergebruik van grond voor te schrijven. Het is nu eenmaal niet de cultuur om bij het ontwerp rekening te houden met grondstromen.

#### ***Thema 2: Inzicht in grondstromen***

Er is geen inzicht in de omvang van de grondstromen door de provincie.

#### ***Thema 3: Primair of secundair materiaal***

Secundair materiaal komt niet of nauwelijks in bestekken voor binnen de provincie (verkeer en vervoer).

#### ***Thema 4: Afstemming als oplossing***

Verder niet besproken; provincie is juist bezig met studie naar haalbaarheid.

#### ***Nieuwe beleid Grond en Bagger***

Niet aan de orde geweest.

## NV Afvalzorg

Geïnterviewde : dhr. Hans Teunissen, manager divisie grondstromen

Datum : 1 november 2005

Tijd : 11.30 uur

Interviewer : Peter van Mullekom

### ***Informatie Afvalzorg***

De huidige NV Afvalzorg komt voort uit de provincie Noord-Holland. In de 90'er jaren was de provincie een van de weinige provincies met een stortplaats (Nauerna) voor de acceptatie van verontreinigde grond. Daarna nam de markt af door de ontwikkeling van hergebruik van licht verontreinigde grond. In deze periode was het beheer van de stortplaats al verzelfstandigd. Door de ontwikkelingen is de NV Afvalzorg zich gaan richten op de reiniging en het hergebruik van grond en bagger. De huidige omzet bedraagt circa 1 – 1.3 miljoen ton.

De kernactiviteiten van Afvalzorg zijn:

- eindverwerken van afval op stortlocaties;
- bewerken en hergebruiken van granulaire afvalstromen;
- groencompostering en productie van grond;
- uitvoeren van nazorgactiviteiten en monitoring op stortlocaties en andere verontreinigde locaties.

Voor het project zijn met name de activiteiten van Afvalzorg Grondstromen BV relevant. Deze omvat een aantal ondernemingen die zich concentreren op de acceptatie en bewerking van verontreinigde grond en andere granulaire afvalstromen. Na bewerking worden deze stromen veelal als grondstof weer hergebruikt in grond-, weg- en waterbouw en cultuurtechnische werken. De divisie Afvalzorg Grondstromen houdt zich bezig met:

- acceptatie, bewerking en reiniging van verontreinigde grond: binnen de divisie Afvalzorg Grondstromen richt [NV Grondbankcombinatie](#) zich op hergebruik van verontreinigde grond, inclusief op- en overslag en certificering. Het gaat hier om secundaire stromen die, eventueel na bewerking in de grondreinigingsinstallatie, onder harde kwaliteitsgaranties, weer kunnen worden toegepast in civiel- en cultuurtechnische werken.
- bewerken en verwerken verontreinigde bagger: [BV Baggerzorg](#) bewerkt en verwerkt verontreinigde baggerspecie uit regionale oppervlaktewateren en streeft daarbij naar maximaal hergebruik.
- en verder de opslag en het hergebruik van grond uit kleinschalige projecten;

### ***Het interview***

#### ***Thema 1: Het huidige proces***

Grond komt uit de hele markt, zowel van private partijen als van de overheid. Daarentegen is de baggermarkt veel meer een overheidsgerelateerde markt (met name waterschappen, rijkswaterstaat en gemeenten). Voor Afvalzorg komt anno 2005 de omzet voor 90% uit civieltechnische werken en voor 10% uit bodemsaneringen. Afvalzorg Grondstromen schrijft in op bestekken en faciliteert tevens voor derden (afzet van secundair materiaal).

De winning van primaire grondstoffen is via concessies geregeld. De levering/inkoop hiervan vindt plaats via bestekken. Bij hergebruik van grond ter vervanging van primaire grondstoffen is geen winst te behalen. Primaire grondstoffen zijn vrijwel onbeperkt voorradig met een constante kwaliteit. Een wisselende kwaliteit van aanbod van grond is voor de afzet ervan een knelpunt. Vaak zijn de beperkte financiële middelen een aanleiding voor hergebruik. Dit is het verschil tussen de Randstad en het oosten van het land: zeezand is in het westen zeer goedkoop te krijgen. Vervanging van primaire grondstoffen door grond komt dan ook niet veel voor.

Afzetmogelijkheden van grond zijn beperkt (dit komt mede door de negatieve waarde):

- administratieve afhandeling/vergunning;
- kwalitatieve bepaling conform Bouwstoffenbesluit;
- fysieke handelingen (transport en zeven).

Des te minder het secundaire materiaal civieltechnisch toepasbaar is, des te hoger is de negatieve waarde. Naar verwachting zal de negatieve waarde van secundair materiaal veranderen als het hergebruik makkelijker wordt gemaakt. Nu alleen bij grootschalige toepassingen interessant.

Voorbeeld gemeente Heerlen. Recent is bestek op de markt gekomen voor de dienstverlening met betrekking tot verwerking en hergebruik van materialen (contractsduur 2 jaar). In bestek is inschatting gemaakt van de omvang van de inkoop (250.000 ton) en de omvang van de verkoop (70.000 ton hergebruik) voor 2 jaar. Materiaal moet op ter beschikking te stellen locatie ontvangen kunnen worden. Daarnaast werd gevraagd op de keuring en de administratieve zaken in te schrijven. Hans Teunissen vindt bovenstaande goed voorbeeld van optimale marktwerking. Voordelen: prijzen zijn bekend, financieel voordeel door volume en eenduidige kwaliteitscriteria. Bij een dergelijke inschrijving speelt de transportafstand (transportkosten) een grote rol. Regionale oplossing voor opslag is dan vereiste.

Hans Teunissen is van mening dat bij de toepassing van secundaire grond ter vervanging van zand voor civieltechnische toepassingen in de Randstad weinig winst te behalen valt; enerzijds omdat primair zand civiel technisch vaak meer geschikt is dan overige grond van wisselende kwaliteit en anderzijds omdat primair zand zeer goedkoop in zeer grote hoeveelheden voorradig is in de Noordzee. Daarom worden secundaire grondstromen vooral toegepast in civieltechnisch mindere werken: geluidswallen, dempingen, afdekken (voormalige) stortplaatsen, ontwikkeling natuur en recreatieterreinen. Dit mechanisme van vraag en aanbod bepaalt ook de negatieve prijs van secundaire grondstromen. Des te beter de civieltechnische kwaliteit, des te geringer de negatieve prijs. Is zelfs voor categorie 1 zand positief. Komt bij dat secundaire stromen uit bebouwde omgeving vaak vermengd zijn met bodemvreemde stoffen.

### ***Thema 2: Inzicht in grondstromen***

Zie hiervoor, totaal circa 1.3 miljoen ton.

### ***Thema 3: Primair of secundair materiaal***

Niet besproken.

### ***Thema 4: Afstemming als oplossing***

Hans Teunissen is van mening dat het hergebruik van secundair materiaal het beste door de markt kan worden geregeld. De gemeentelijke grondbanken kunnen niet goed en ook beter niet concurreren met de commerciële markt. Het gevoel van dubbel betalen aan de markt (voor afzet en aankoop) is naar zijn idee op macro-economisch niveau niet terecht. Uiteindelijk vindt zowel de ontdoening als de aankoop van materiaal via concurrentie plaats (bestekken meervoudig aanbesteden waardoor er sprake is van concurrerende aanbiedingen).

Een internet-oplossing voor afstemming heeft zijn beperkingen. Daadwerkelijke afstemming kan eigenlijk niet via dergelijk systeem plaatsvinden. Op sites wordt over het algemeen uitsluitend informatie verstrekt over vrij te komen of vraag naar materiaal. De afstemming van werken op elkaar met als doel betere afstemming van vraag en aanbod heeft nadelen. Er is sprake van een afbreukrisico als 1 van beide projecten uitgesteld wordt of vertraging ondervindt. In de praktijk zal ook niet altijd van een goedkopere oplossing sprake zijn. Bovendien is Hans Teunissen van mening dat er bij de uitvoering van projecten niet nog meer vertragende factoren bij moeten komen.

Het succes van eventuele afstemming hangt af van:

- regio (aard en kwaliteit materiaal, omvang van aanbod en vraag)
- (aantal) partijen en de wil om samen te werken;

Afstemming vindt altijd en overal plaats en wordt niet als knelpunt ervaren (markt doet haar werk wel).

Hans Teunissen is van mening dat de huidige afzet van stromen door de markt goed functioneert. Wanneer de overheid zelf de planning van projecten gaat afstemmen op vrijkomen en behoefte van grondstromen zullen hierdoor onnodig projecten vertragen. De macro-economische schade daarvan is groter dan de ogenschijnlijk micro-economische winst.

## Ontwikkelingsbedrijf gemeente Amsterdam

Geïnterviewde : Jacques de Jong (algemeen beleidsmedewerker) en  
Henriette van Hoek (algemeen beleidsmedewerker bodem).  
Datum : 1 november 2005  
Tijd : 16.30 uur  
Interviewer : Peter van Mullekom

### ***Informatie Gemeente Amsterdam***

Jacques de Jong en Henriëtte van Hoek werken beiden bij de Afdeling Bodemcoördinatie en Grondbank van de gemeente Amsterdam. De gemeente heeft al sinds 1994 een Grondbank operationeel en is ontstaan uit knelpunten met woningbouw (afzet verontreinigde grond). Omdat Nauerna destijds te weinig capaciteit had is men een eigen depot gestart. Deze diende tevens als noodstort voor de Amsterdamse grond. Er werken 18 mensen bij de Afdeling De omvang van de afdeling Bodemcoördinatie/Grondbank. Hiervan werken er 6 op het depot en 12 op kantoor (5 voor advisering).

### ***Het interview***

#### ***Thema 1: Het huidige proces***

De medewerkers van de afdeling geven advies en toetsen de plannen van het Ontwikkelingsbedrijf. Daarbij wordt gelet op o.a. de grondbalans van projecten. Bij grote projecten (> 5.000 m<sup>3</sup>) is men verplicht advies in te winnen. De Grondbank fungeert als grondmakelaar tussen Amsterdamse projecten. Het is gewenst procedure-afspraken te maken omdat niet ieder bestek standaard langs de Afdeling komt.

Als het gekeurde materiaal van onvoldoende kwaliteit is vindt de ontdoening plaats via het bestek. Indien geen keuring heeft plaatsgevonden wordt materiaal opgeslagen in depot. Daarnaast wordt, mengen conform CROW, zwarte grond geproduceerd voor toepassing in o.a. plantsoenen en ander openbaar groen. Alleen schone grond wordt gemengd.

#### ***Thema 2: Inzicht in grondstromen***

Er is een overschot in grond (materiaal met mindere civieltechnische kwaliteit). De totale omzet bedraagt circa 700.000 ton.

#### ***Thema 3: Primair of secundair materiaal***

De civieltechnische kwaliteit (k-waarde) speelt een belangrijke rol bij de toepassingsmogelijkheden van het vrijgekomen materiaal. Materiaal met specifieke eigenschappen (o.a. drainagezand) wordt ingekocht. Er is geen specifieke voorkeur voor toepassing van secundair materiaal. Er zijn een aantal redenen waarom hergebruik niet altijd lukt:

- door kwaliteitseisen voor civiele werken valt hergebruik nogal eens af.
- soms levert hergebruik van licht verontreinigde grond een te groot politiek risico op.

#### ***Thema 4: Afstemming als oplossing***

- er is een spanningsveld tussen de beleidsuitgangspunten voor hergebruik en de project verantwoordelijkheid. Gemeente stemt op projectniveau af waarbij plannings in eerste

instantie op elkaar lijken aan te sluiten. Afstemming lukt niet altijd door beïnvloeding van planning door externe factoren. Werkwijze heeft consequenties voor bestek (levering door derden en leveringsgarantie opnemen). De Grondbank kan als makelaar altijd haar verplichting tot levering nakomen door buffercapaciteit in depot;

- door kwaliteitseisen (civieltechnisch) is succesvolle afstemming niet altijd mogelijk;
- succesfactoren voor afstemming zijn:
  - \* ruimte voor opslag
  - \* voldoende ruimte in de tijd
  - \* leveringsgarantie

## **Gemeentewerken Rotterdam**

Geïnterviewde : dhr. J. (Joep) van Leeuwen (senior adviseur Grond- en Reststoffenbank)  
Datum : 2 november 2005  
Tijd : 11.00 uur  
Interviewer : Peter van Mullekom

### ***Informatie Gemeente Rotterdam***

De Grond- en Reststoffenbank maakt onderdeel uit van het Ingenieursburo van Gemeentewerken Rotterdam. Ze treden op als bemiddelaar voor grond en reststoffen voor het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR) en het Havenbedrijf Rotterdam (HBR, overheids NV). Deze diensten van de gemeente fungeren als opdrachtgever voor de Grond- en Reststoffenbank. Ze werken primair voor beide opdrachtgevers maar ook wel secundair voor derden. In het verleden is de Grond- en Reststoffenbank opgericht omdat er stagnatie ontstond bij stadsvernieuwing door vrijkomende licht en sterk verontreinigde grond bij grondverzet en bodemsanering. Destijds zijn er oplossingen bedacht voor iedere kwaliteit grond door creëren fysieke ruimte en optuigen van organisatie. In de 90-er jaren zorgde de Grondbank voor optimale afstemming tussen vraag en aanbod van diverse kwaliteiten. Nu functioneert de Grondbank nog steeds als marktplaats tussen vraag en aanbod. Een goede sturing en coördinatie van de grondstromen is daarbij van belang, evenals een goede toepassingsinfrastructuur. De Grond- en Reststoffenbank zoekt actief naar mogelijkheden om combinaties te maken tussen projecten waarin grond en/of bouwstoffen zijn benodigd en projecten waarin een overschot van grond en/of bouwstoffen ontstaat. De volgende diensten worden geleverd:

- bemiddeling en transacties
- bestemmings- en toepassingsadvisering bij grondverzet
- analyse / beoordeling van grond en bouwstoffen

De Grondbank vervult haar rol actief (via betrokkenheid als adviseur bij projecten) of passief (structureel zichtbaar via o.a. website met bekend tarief). Bij relatief kleinschalige projecten vindt vaak op partijniveau afstemming plaats. Relatief grote projecten vergen meer voorbereiding.

### ***Het interview***

#### ***Thema 1: Het huidige proces***

De Grond- en Reststoffenbank fungeert als bemiddelaar tussen vraag en aanbod voor de opdrachtgevers HBR en OBR. Basis voor de werking van het systeem is de bonus/malus – regeling. Deze houdt in dat men geld toe krijgt bij toepassing van secundair materiaal en dat het geld kost om er vanaf te komen. Hierbij wordt een tarief gehanteerd dat marktconform is. De prijzen zijn bekend en terug te vinden op de website van de gemeente. Ook worden hier partijen aangeboden of kunnen partijen grond worden gevraagd.

In bestekken wordt bij vraag naar grond “leveranties door directie” opgenomen. Het zich ontdoen van grond kan op meerdere manieren: via de aannemer, via de Grond- en Reststoffenbank of via “werk met werk” voorschrijven. De werkwijze is afhankelijk van per-

soonlijke voorkeuren van projectleiders of projectmanagers van de opdrachtgevers. Er is geen vaste afspraak of procedure en ook geen gedwongen winkelnering. Motieven om het anders te doen dan via de Grond- en Reststoffenbank zijn:

- niet gewend zijn er voor te moeten betalen (eigenlijk: men gaat zelf zoeken; dat wil nog niet zeggen dat het alternatief goedkoper is);
- vermeend voordeel om het aan de markt over te laten;
- rompslomp die het met zich meebrengt.

Voor circa € 4,50 wordt de grond aangekocht en verkocht. Deze prijs is inclusief de kwaliteitsbepaling maar exclusief het transport. De opdrachtgevers verrekenen de kosten rechtstreeks met elkaar. Het voordeel van deze werkwijze is dat de kosten en de opbrengsten ten goede komen aan de eigen planexploitatie. De Grond- en Reststoffenbank ontvangt haar honorarium van de ontvanger. De Grond- en Reststoffenbank houdt zich niet bezig met risicodragende activiteiten.

Dit geldt ook voor de opslaglocaties. De Grondbank doet het beheer en de directievoering. OBR is eigenaar van DOP/NOAP en HBR is eigenaar van TOP Europoort. De tariefstelling is zodanig dat er een drive is om snel voor oplossing te zorgen omdat anders de kosten van de tijdelijke opslag te hoog worden. De ondoener blijft eigenaar van de grond bij tijdelijke opslag.

In Rotterdam zijn de TOP's hard nodig voor de keuring van sterk verontreinigde grond. Ze dienen zo min mogelijk voor de opslag van licht verontreinigde grond (incidenteel voor tijdelijke opvang van pieken). Directe toepassing heeft sterk de voorkeur.

### ***Thema 2: Inzicht in grondstromen***

De Grond- bank heeft een omzet van circa 1 miljoen ton op jaarbasis. Bij grond is de vraag over het algemeen gelijk aan het aanbod. De vraag naar zand hangt sterk af van het aantal infrastructurele projecten. Er is een accentverschuiving in het aanbod: van verontreinigd naar schoon. Dit komt door:

- minder geld beschikbaar voor saneringen;
- meest ernstige saneringen zijn inmiddels uitgevoerd
- aantal projecten voor stadsvernieuwing loopt terug;
- er worden veel P-garages ondergronds aangelegd (hoe dieper hoe schoner);
- meer accent op de randen van de stad (schoner dan de binnenstad).

Het stedelijk baggerwerk bestaat uit kleine waterpartijen en singels/vijvers. De totale hoeveelheid wordt ingeschat op 70.000 – 80.000 ton. De omvang van klasse 1 – 2 is vele malen groter dan omvang van klasse 3 – 4 (verwerking op Slufter).



### ***Thema 3: Primair of secundair materiaal***

Voorheen was er een sterke voorkeur voor primair materiaal. Voor hoogwaardige toepassingen moet je nogal wat cultuurverschillen overwinnen. Voorheen werd grond alleen voor laagwaardige toepassingen gebruikt. In de omgeving van Rotterdam speelt de planning van de consolidatie een belangrijke rol. Dit is vaak doorslaggevend voor het gebruik van primair materiaal (consolidatie beter te voorspellen). Ook de continuïteit van de levering van primair zand speelt een rol. Daarnaast zijn de marges in de eigenschappen bij primair materiaal veel kleiner (constante kwaliteit). De afbreukrisico's voor de toepassing van grond zijn veel groter daardoor.

### ***Thema 4: Afstemming als oplossing***

Optimalisatie van het afstemmingsproces is niet altijd relevant binnen een project. Het realiseren van de projectdoelstellingen (planning en budget) wordt veel belangrijker gevonden. Bij hoogwaardige toepassingen blijft afstemming interessant omdat dan het mes aan 2 kanten snijdt (besparing).

### ***Nieuwe beleid Grond en Bagger***

Naar verwachting blijft het hergebruik van bagger complex (met name de geplande groot-schalige toepassing) vanwege de vergunningplicht (WM). Dit komt met name door de bewerkingsstap.

## **Brancheorganisatie Grondbanken (BOG)**

Geïnterviewde : dhr. P. (Peter) Leenders, secretaris

Datum : 22 november 2005

Tijd : 10.30 uur

Interviewer : Peter van Mullekom

### ***Informatie BOG***

De Vereniging Brancheorganisatie Grondbanken BOG behartigt de belangen van de aangesloten leden onder meer door het verstrekken van informatie, het uitvoeren van onderzoek en het uitwisselen van ervaring en kennis op het gebied van hergebruik en toepassing van licht verontreinigde grond. De Vereniging is gesprekspartner van overheden, onderzoeks- en certificerende instellingen en anderen over het beleid, beleidsontwikkelingen en kwaliteits-aspecten van grond en bodemkwaliteit. De Vereniging houdt zich niet bezig met de handel in en de verwerving van grond. De leden van de BOG verzorgen gezamenlijk jaarlijks de nuttige toepassing van meer dan 8 miljoen ton licht verontreinigde grond overeenkomstig de geldende wettelijke regelingen. Per 1 januari 2003 zijn bij de BOG 13 grondbanken aangesloten. De grondbanken zijn allemaal gecertificeerd op basis van de Nationale Beoordelingsrichtlijn BRL 9308 Grond voor toepassing in werken.

### ***Het interview***

Het project heeft betrekking op de toepassing van secundaire grondstoffen, grond en baggerspecie. Daarnaast op de beperking van het gebruik van primaire bouwgrondstoffen. Het project richt zich op de afstemming tussen grond- en baggerstromen. Naar schatting is de omvang van de grondhandel circa 10 miljoen ton. De omvang van de handel in hergebruik van BSA-granulaat is circa 16 miljoen ton op jaarbasis. Deze stroom beïnvloedt de grondmarkt omdat dit materiaal zand vervangt in bijvoorbeeld wegfunderingen. Momenteel is er een overschot van dit materiaal beschikbaar waardoor de prijs daalt en ook toepassingen als aanvulling en ophoging prijstechnisch interessant kunnen zijn. De problematiek van ontdoening en toepassing van granulaten is iets anders dan de grondmarkt omdat er altijd een producent aan te pas komt die van de afvalstof een product maakt. Belangrijke discussie die hierbij speelt is op welk moment de afvalstof verandert in een product. Het belang van de producent is groot (administratieve rompslomp en imago) om wat de "fabriek" verlaat een product te kunnen noemen.

### ***Thema 1: Het huidige proces***

De Grondbanken vervullen een belangrijke rol in het matchproces tussen vraag en aanbod. Zij hebben de kennis in huis om grondstromen goed op elkaar af te stemmen. Ze hebben een goed beeld van de omvang (vraag en aanbod in de tijd) en de kwaliteit. Daarnaast beschikken ze veelal over de benodigde opslagcapaciteit (opvang pieken voor buffering en om te kunnen keuren). De Grondbanken danken hun bestaansrecht onder meer aan het feit dat werken wat betreft de planning niet op elkaar aansluiten. Dit is dan ook gelijk het belangrijkste knelpunt bij afstemming. Peter Leenders is van mening dat de aansluiting van vraag en aanbod niet valt te regisseren. Dit omdat er altijd meerdere partijen bij zijn betrokken, ieder met hun eigen projectbelang (planning en budget).

Wellicht dat intern organisaties de belangen kunnen afstemmen maar ook hier wordt aan getwijfeld. Bij grote organisaties als GW Rotterdam speelt dit aspect tussen bijvoorbeeld OBR en HBR evenzeer. Er zijn voorbeelden waarbij onderlinge afstemming van vraag en aanbod is geslaagd maar ook voorbeelden zonder het gewenste resultaat. De voortgang van het project met vraag kan op papier wel in de pas lopen met project met aanbod, maar in de praktijk is het risico vaak groot dat door externe factoren de projecten niet meer synchron lopen. Belangrijke succesfactoren voor de Grondbanken zijn:

- locatie voor tijdelijke opslag (buffercapaciteit voor opvangen van pieken);
- (kwaliteit van de )informatie over vraag en aanbod.

De Grondbanken werken in principe allemaal hetzelfde, een aantal zijn echter publiek (overheidsgeleerd) en hebben geen winstoogmerk. Ook de publieke intermediairs werken volgens marktconforme tarieven, anders prijzen ze zich zelf, ook intern, uit de markt.

### ***Thema 2: Inzicht in grondstromen***

Naar schatting is de omvang van de markt voor primair materiaal 60 – 80 miljoen ton. De omvang van de markt van secundair materiaal is ongeveer 20 miljoen ton. Hiervan is bagger uitgezonderd. Ook “werk met werk” maken en grondstromen via BKK maken geen onderdeel uit van deze inschatting.

### ***Thema 3: Primair of secundair materiaal***

Niet besproken.

### ***Thema 4: Afstemming als oplossing***

De doelstellingen van het onderhavige project worden weliswaar onderschreven maar er wordt op gewezen dat het in de praktijk niet zo werkt. Ook bij opdrachtgevers is het milieubelang en dus de ideologische doelstelling ondergeschikt aan het projectbelang (planning en budget). Het projectbelang bepaalt dan ook hoe de grondstromen gaan lopen. Een 2<sup>e</sup> aspect wat hierbij een rol speelt is dat het omgaan met grondstromen nu geen kernactiviteit is (of zou moeten zijn) van publieke en private opdrachtgevers. Ze zouden dit eigenlijk aan de markt moeten overlaten. Publieke intermediairs blijven bestaan zolang er voldoende projecten zijn (vraag en aanbod) en er marktconform kan worden gewerkt (geen geld erbij om de zaak draaiende te houden). Er zijn geen grote knelpunten in het proces van afstemming. Het belangrijkste knelpunt is de ontwikkeling in de regelgeving maar dit heeft niet met de kern van het onderzoek te maken: de verwachting is dat door de decentralisatie (gemeenten kunnen zelf gebiedsgericht bodembeleid gaan vaststellen) er meer belemmeringen worden opgeworpen voor het efficiënt en deskundig matchen van grondstromen.

Het transport over grote afstand van grond komt maar beperkt voor (incidenteel en niet structureel). Het beperken van het gesleep met grond wordt dan ook niet als een hoofd-doelstelling van optimalisatie van het afstemmingsproces gezien.

Besproken wordt het voorbeeld van Groningen waar de overheid de communicatie en kennisoverdracht faciliteert. Dit is een andere rol dan als intermediair optreden om grondstromen op elkaar af te stemmen. Bij het matchen is informatie over de kwaliteit van het materiaal heel belangrijk. Met andere woorden : de kwaliteit van de informatie is heel belangrijk en het is maar de vraag of een systeem deze kwaliteit kan leveren (voorbeeld VASB). Dit is een landelijk en laagdrempelig systeem. Geopperd wordt dat hierdoor het mogelijk is of makkelijker wordt gemaakt niet (volledig) volgens de regels te werken (het proces is niet meer transparant). Belangrijk is om kwaliteitsregels en randvoorwaarden te stellen. Wil een dergelijk systeem kunnen werken, moet er sprake zijn van een belang bij de deelnemers om het systeem goed en actueel te houden. Commerciële partijen hebben een dergelijk belang in ieder geval niet primair (om commerciële informatie openbaar te maken). De vraag is of publieke organisaties dit belang wel hebben. Ook gemeenten zullen de afweging maken of het handig is in verband met aanbestedingen vroegtijdig informatie over projecten of vraag en aanbod van partijen openbaar te maken. Dergelijke systemen staan feitelijk te ver af van de uitvoering van projecten en leveren dan ook geen bijdrage aan het beter matchen. Waarschijnlijk speelt de lage of negatieve waarde van grond hier een belangrijke rol in.

***Nieuwe beleid Grond en Bagger***

Zie hiervoor.

## **Anoniem interview**

Datum : 22 november 2005  
Tijd : 15.00 uur  
Interviewer : Tjeerd Koopmans

### ***Het interview***

#### ***Thema 1: Het huidige proces***

Volgens de geïnterviewde gebeurt met name de verkrijging van grondstoffen voor overheidsprojecten veelal door de commerciële grondmarkt. Soms begeven overheden zelf zich echter ook op dit terrein. Dit gebeurt nog veel meer wanneer het gaat om de afzet van grondstromen. Daar zie je vaak dat ze, met een vaak geringe kennis van zaken, afzet zoeken voor hun vrijkomende grondstromen. Dit was oorspronkelijk vanuit het tekort aan verwerkingsmogelijkheden. Maar nu die ruim voldoende is hebben overheden hier geen reden meer toe.

De voorbeelden van overheden die zich op de commerciële markt begeven zijn legio en lopen uiteen van vele gemeentelijke en regionale grondbanken, tot aan grootschalige baggerspeciedepots zoals IJsselooij. Geïnterviewde is van mening dat overheden hier weinig te zoeken hebben en dit aan de markt moeten laten om oneerlijke concurrentie te voorkomen.

Vanwege vaak een gebrek aan kennis van zaken is de naleving van regels door de overheden die zich op het terrein van grondstromenafstemming wagen ook beperkt. Vaak wordt dit wel weer rechtgetrokken maar het is geen gewenste situatie.

Tegelijk zijn er ook overheden die niets doen op het gebied van en grond en grondstromen, wat heeft geleid tot een wildgroei aan depots in het (noord)oosten van het land. Regulering en handhaving zijn daar namelijk aanmerkelijk minder goed geregeld. Verbetering van deze situatie door betere regulering en handhaving is daar eerder gewenst dan het inhuren van een grondbank om het probleem op te lossen.

Het merendeel van de grondstromenafstemming gebeurt momenteel door commerciële grondbanken. Daarbij vindt informatievoorziening door de opdrachtgevers van projecten vaak relatief laat plaats, namelijk pas bij aanbesteding. Dit is ruim minder dan een jaar voor uitvoering en vooral veroorzaakt doordat de opdrachtgevers de uitvoering graag bij één partij willen hebben. Hierdoor kunnen soms slimme hergebruiksmogelijkheden worden gemist, dus een langere periode zou beter zijn.

Hergebruik van grond en bagger zou op meer punten beter kunnen. Belangrijkste is dat de overheid volledig wegblijft uit de markt van de grondstromenafstemming. Verder zou er meer positieve aandacht moeten komen voor secundaire materialen. Dit is een taak van de commerciële grondbanken. Niet dat deze nu een slechte naam hebben, maar ze zijn wel relatief onbekend. De relatief lastige wet- en regelgeving versterkt dit.

Naar de mening van de geïnterviewde heeft het werken met design & construct contracten geen belangrijke gevolgen voor de grondmarkt. De overheid geeft namelijk nog steeds meestal nauwkeurig aan wat er met de grondstromen moet, hetgeen ze beter achterwege

zouden kunnen laten. Wanneer ze zich zouden beperken tot uitsluitend het voorschrijven van secundair materiaal zou dit positieve gevolgen hebben op hergebruik van grondstromen.

### ***Thema 2: Inzicht in grondstromen***

Naar de mening van geïnterviewde betreft de totale grondstromenmarkt in Nederland zo'n 15 miljoen m<sup>3</sup> schone en licht verontreinigde grond per jaar.

### ***Thema 3: Primair of secundair materiaal***

Vanuit sentiment hebben opdrachtgevers een duidelijke voorkeur voor primair materiaal boven secundair. Prijsverschillen zijn er wel en worden vaak veroorzaakt door regionale verschillen in afzetmogelijkheden en aanbod.

Reden om secundair materiaal te gebruiken (of als overheid voor te schrijven) is dat de primaire voorraden eindig zijn, terwijl er ondertussen meer dan genoeg prima toepasbaar secundair materiaal beschikbaar is. De beleidsverantwoordelijkheid hiervoor ligt dan ook bij de overheid die het voor moet schrijven, en de uitvoeringsverantwoordelijkheid ligt bij de markt.

De huidige ontwikkelingen op het gebied van de regelgeving (nieuwe Bouwstoffenbesluit en nieuwe regelgeving t.a.v. grond en bagger) zijn vooral positief voor groundbanken omdat ze kunnen leiden tot meer en gemakkelijker hergebruik. Voor de saneerders en de reinigers kan het daarentegen negatieve gevolgen hebben.

### ***Thema 4 en 5: Afstemming als oplossing en andere oplossingsrichtingen***

Naar de mening van geïnterviewde is actieve grondstromenafstemming door overheden niet gewenst en zal het tot overmatige regulering. Bovendien kán de overheid het simpelweg niet.

De markt daarentegen kan die afstemming wel voor elkaar krijgen, maar zoals gezegd zou dat wel beter kunnen. Bijvoorbeeld als de overheid transparanter handelt, deze rol duidelijker bij de markt laat liggen en ophoudt zich met grondstromenafstemming bezig te houden. Verder kan grondstromenafstemming door de markt beter wanneer de overheid meer inzicht biedt in haar toekomstige projecten. In combinatie met vroeger aanbesteden en het simpelweg voorschrijven van secundair materiaal biedt dit goede mogelijkheden voor de markt om de beste afstemming tussen vraag en aanbod van secundaire grondstromen mogelijk te maken.

## Milieudienst Zuid-Holland-Zuid

Geïnterviewde : dhr. R.T.A. (Ruud) Hakkeling  
Datum : 28 november 2005  
Tijd : 13.00 uur  
Interviewer : Peter van Mullekom

### ***Informatie Milieudienst Zuid-Holland-Zuid***

De Milieudienst Zuid-Holland-Zuid is een organisatie die namens 20 gemeenten milieuvergunningen afgeeft en toezicht houdt op de naleving van die vergunningen. Daarnaast zijn de bodemtaken van de bij de Milieudienst aangesloten gemeenten ook bij de Milieudienst ondergebracht. De heer Hakkeling is adviseur Bodem.

### ***Het interview***

#### ***Thema 1: Het huidige proces***

Inkoop vrijwel altijd via bestek (door de aannemer). Materiaal dient te voldoen aan het Bouwstoffenbesluit (schoon of Cat. 1 – grond). De ontdoening vindt ook vrijwel altijd plaats via het bestek. Sterk verontreinigde grond loopt via SP en bestek (reiniging). In bestek is vrijwel altijd opgenomen dat overige materialen aan de aannemer vervallen. Knelpunt bij deze wijze van ontdoening is de ketenaansprakelijkheid. Maar werkwijze is gemakkelijk en behoeft weinig kennis van de toepassings- en hergebruikmogelijkheden van grond en bagger.

#### ***Thema 2: Inzicht in grondstromen***

Dit is niet bekend voor de regio. Er is geen inzicht in de omvang omdat de bestekken via de gemeenten lopen. De Milieudienst besteedt zelf geen werk aan en ziet de bestekken ook niet. Alleen de omvang van de stromen bij de gemeente Dordrecht is ongeveer bekend: hier komt ongeveer 20.000 – 30.000 ton op jaarbasis vrij.

#### ***Thema 3: Primair of secundair materiaal***

De Milieudienst heeft een voorkeur voor gebruik van secundaire materialen. Bij de gemeenten die de werken uitvoeren is dit echter niet in het beleid vastgelegd. Voor zover bekend is er ook geen provinciaal beleid op dit punt. Over het algemeen wordt aan schoon materiaal de voorkeur gegeven. Inkoop van secundair materiaal vindt maar zeer zelden plaats. Vervolgens vindt discussie plaats waarom de toepassing van secundair materiaal zo beperkt is en wordt een vergelijking gemaakt met puingranulaat.

De toepassing van puingranulaat is wel een succes geweest in het verleden. Succesfactoren zijn:

- groot prijsverschil tussen primair en secundair (primair niet te krijgen in Nederland : hoge prijs), terwijl daarentegen er zand in overvloed is (winning op zee 50 – 60 miljoen ton).
- stabiele civieltechnische eigenschappen van secundair materiaal (wordt bewerkt en kwaliteit kan op bestelling geleverd worden) → leveringszekerheid;
- voor grond : getob met regelgeving, administratie en beschikbaarheid;

- voor grond : kosten grondwerk klein deel van totale kosten (drive ontbreekt om secundair materiaal toe te passen);

Veel toepassing van secundair materiaal vindt echter niet plaats in de regio. Er is sprake van zeer slappe grond; deze is lastig herbruikbaar. Daarnaast is er onvoldoende ruimte bij de infrastructurele werken voor bijvoorbeeld geluidswallen (vrijwel altijd worden geluidsschermen toegepast) en er zijn weinig grootschalige werken in de regio. Bovendien is de grondslag ongeschikt voor het maken van een geluidswal.

#### ***Thema 4: Afstemming als oplossing***

In regio wordt afstemming niet als knelpunt ervaren. Gezien de situatie wordt grond maar weinig toegepast (kwaliteit beschikbare materiaal en gebrek aan ruimte). Er zijn in verleden wel initiatieven geweest voor oprichting van een grondbank maar het komt in de regio niet van de grond. Er is blijkaar onvoldoende noodzaak of aanleiding hiertoe. Het probleem is blijkaar niet groot genoeg of het wordt helemaal niet als knelpunt ervaren. In ieder geval wordt er altijd een oplossing gevonden voor overtollige grond. Kan ook zijn dat de eventuele meerkosten niet inzichtelijk zijn door de huidige constructie (inkoop en verkoop via de aannemer). In regio is er geen markt anders was de faciliteit er al lang geweest.

#### ***Overige opmerkingen***

- in Dordrecht faciliteert de BKK het grondverzet onvoldoende. Ten 1<sup>e</sup> zijn er teveel zones en daarnaast zijn de zones die grond over hebben (binnenstad) niet schoon en de zones die grond kunnen toepassen (buitengebied) schoon. Grondverzet via BKK loopt dus niet goed. Alternatief is toepassing in een werk, maar als er geen werk is houdt het op.
- de regels van het Bouwstoffenbesluit wordt door de civiele mensen als een knelpunt gezien, hoewel het langzaam beter gaat;
- voor het maken van tijdelijk gronddepots bij een werk is geen goed wetgeving voorhanden. Vaak is het onvermijdelijk dat grond of bouwstoffen tijdelijk worden opgeslagen. In principe is elk depot WM-plichtig. Vanwege de lange procedureduur in combinatie met de korte levensduur van depots wordt het als niet realistisch gezien deze vergunningsplicht te hanteren. Wel wordt het van belang geacht dat eventueel voldoende aandacht wordt geschonken aan bodembeschermende voorzieningen of maatregelen ter voorkoming van illegale bijstort. Milieudienst ZHZ heeft hiervoor het "meldingsformulier voor tijdelijke depots" ontwikkeld.
- de heer Hakkeling bepleit het invoeren van een grondstoffentoets voor werken. Dit kan de toepassing van secundaire materialen stimuleren.
- verder bepleit de heer Hakkeling meer handhaving op toepassing van licht/matig verontreinigde grond aan het begin van de keten in plaats van aan eind van de keten (wanneer de grond vrijkomt bij bijvoorbeeld woningbouwprojecten). De Milieudienst ontbreekt de instrumenten om dit te gaan doen.



## **Rijkswaterstaat Expertisecentrum Opdrachtgeverschap (ECO)**

Geïnterviewde : dhr. H. (Harold) van Steeg  
Datum : 16 december 2005  
Tijd : 9.00 uur  
Interviewer : Tjeerd Koopmans

### ***RWS-ECO***

Het Expertisecentrum Opdrachtgeverschap (ECO) is gericht op professioneel opdrachtgeverschap en ondersteunt geheel Rijkswaterstaat bij het volledige inkoopproces bij de markt via (o.a. modellen en standaarden voor) marktbenadering, aanbestedingsregels, contractvormen en contractbeheersing. Met grondstromen op zich heeft ECO niet zo veel van doen, wel met de manier waarop grondstromen en het omgaan met vrijkomende en benodigde grond in contracten verwerkt zit en met de marktbenadering op dit vlak.

### ***Het interview***

#### ***Thema 1: Het huidige proces***

Rijkswaterstaat werkt voor aanlegprojecten steeds meer (eigenlijk alleen nog maar) met D&C-contracten waarin steeds meer functionele eisen zullen zijn opgenomen. Dit in tegenstelling tot de RAW-systematiek in het verleden waarbij in bestekken het volledige werk was uitgewerkt.

Voor onderhoud wordt steeds meer gewerkt met prestatiecontracten, waarbij de aannemer het kunstwerk, de weg of het water op een afgesproken minimaal onderhoudsniveau moet houden.

Deze werkwijzen bieden de markt veel meer ruimte om alles op te lossen.

Bij Rijkswaterstaat komen de grondstoffen meestal vrij bij 'natte' projecten (onderhoud vaarwegen, rivierversuiming, etc.). Vooral aan deze aanbodkant zijn knelpunten te verwachten. Klasse 3-4 materiaal gaat over het algemeen naar de grootschalige depots of wordt verwerkt tot bouwstof. Indien mogelijk wordt ook veel materiaal verspreid in het watersysteem. Klasse 0-2 materiaal verblijft in de regel aan de aannemer, die waarschijnlijk probeert het als bouwstof toe te passen. De bestemming is dus de verantwoordelijkheid van de aannemer.

Vraag naar materialen zit aan de droge kant, namelijk bij de wegenbouw, waar materiaal nodig is. De markt vult deze vraag in tenzij met een gesloten grondbalans wordt gewerkt. Deze scheiding tussen droog/vraag en nat/aanbod is vaak een probleem om directe afstemming mogelijk te maken.

In de praktijk komt afstemming nu bij enkele projecten voor. Dit betreft altijd projecten waarbij veel zand nodig is of vrijkomt en waarvan daardoor de verwachting bestaat dat de markt de zandvraag of het zandaanbod niet kostenefficiënt aan zal kunnen. Op dat soort momenten gaat RWS zelf afstemmen, zoals gebeurd is bij de projecten Twentekanal-A35, Noordzeekanaal-A2 (niet doorgegaan) en A2-Neerijnse plas.

Dit leidt wel tot bepaalde praktische problemen, zoals:

- faseringsproblemen (want RWS kan nooit hard bepalen wanneer iets wordt uitgevoerd vanwege politieke, juridische en maatschappelijke factoren);
- problemen tussen aannemers die moeten samenwerken;
- verantwoordelijkheden en garanties (ook vanwege het werken met verschillende aannemers).

De ontwikkeling binnen Rijkswaterstaat is gericht op "Markt, tenzij...". Gegeven de nieuwe contractvormen is het omgaan met grondstromen een verantwoordelijkheid die primair bij de markt gelegd zal worden (o.a. grondbanken). Rijkswaterstaat zal de randvoorwaarden moeten scheppen waarin de markt dit kan invullen of de verantwoordelijkheid (gedeeltelijk) naar zich toe moeten trekken als onder omstandigheden de markt geen oplossing kan bieden (zie ook thema 4).

### ***Thema 2: Inzicht in grondstromen***

Hiervoor verwijst Harold van Steeg naar de DWW met wie ECO samenwerkt als het gaat om de ontwikkeling van eisen aan secundaire grondstoffen in de functionele eisen bij aanbestedingen. In de RAW-systematiek was dit gemakkelijker dan in de D&C-contracten. Dankzij deze contractvormen is er steeds minder inzicht in bij projecten vrijkomende of benodigde grondstromen. Het risico is zelfs dat dit nog minder wordt.

### ***Thema 3: Primair of secundair materiaal***

Problemen bij de toepassing van secundair materiaal zitten 'm vooral in de degelijkheid. Hoewel een werk bij oplevering qua functionele eisen voldoet kunnen er best vraagtekens zijn of de levensduur voldoet. Niet altijd kan even duidelijk worden aangetoond dat niet vroegtijdig problemen ontstaan, zoals scheuren in een weg. Ook verscherping van milieu-regels is een risico (waardoor iets wat nu wel mag wellicht later toch een probleem geeft). Dit vraagt dus om de eerder genoemde handvatten voor toepassing van secundair materiaal. Verder zal dit materiaal altijd even duur of zelfs goedkoper moeten zijn, aangezien het kostenaspect momenteel het zwaarstwegend is. Overigens is er momenteel geen duidelijk beleid intern V&W op dit gebied en is recentelijk ook de verwerkingsdoelstelling voor baggerspecie door het kabinet losgelaten.

Andere belemmeringen voor de toepassing van secundair materiaal zijn (de onbekendheid met) de regelgeving, het imago (hoewel steeds minder), de kosten (vooral voortkomend uit die regelgeving), het gebrek aan inzicht in vrijkomende en benodigde secundaire grondstromen, en het tijdsaspect. Dit laatste betreft zowel de nooit zekere uitvoeringsperiode en fasering, als dat het lastig is projecten (en aanbestedingen) ruim genoeg van tevoren aan te kondigen. Het creëren van een soort basisafzet of –aanbod (buffer) waarbij andere bestemmingen of aanbodmogelijkheden dit kunnen vervangen kan een oplossing hiervoor zijn (zie ook de grootschalige verwerkingsproef baggerspecie waar Harold momenteel bij betrokken is).

Overigens zien de projectleiders die verantwoordelijk zijn voor de daadwerkelijke aanbesteding, vooral de risico's van de toepassing van secundaire grondstoffen.

### ***Thema 4: Afstemming als oplossing***

Naar de verwachting van Harold van Steeg zal Rijkswaterstaat zelf nooit echt gaan afstemmen omdat dit tegen het 'markt, tenzij...' principe ingaat. Alleen bij echt grote projecten met een grote vraag of aanbod waardoor er de vrees is dat de markt het niet aan kan, dan zal RWS wellicht behoefte hebben aan afstemmingsmogelijkheden. Een grondstromen-database, waarin alle regionale/landelijke vraag en aanbod van grond is opgenomen, zou hierbij ondersteunend kunnen werken en kan de markt faciliteren bij het zoeken van een oplossing. Hoewel Rijkswaterstaat op dat soort momenten de neiging heeft het probleem zelf op te lossen zou het beleid echter moeten zijn om de markt hierbij zo goed mogelijk te faciliteren. Écht koppelen moet je alleen doen als dat gemakkelijk kan (bijvoorbeeld binnen één werk). Een eis voor dergelijke facilitering is wel dat er eerder inzicht komt in aan te besteden projecten, zodat aannemers langer de tijd krijgen om combinaties te maken en ook langer de tijd krijgen om grondstromen af te stemmen. Hoe je dit echt vorm wilt geven zul je als RWS in een dialoog met de markt moeten afstemmen.

Risico momenteel is wel dat doordat RWS zo sterk in verandering is, het voor afstemming of marktfacilitering noodzakelijke inzicht in grondstromen verder afneemt. Eigenlijk zou je een soort basisniveau moeten vinden van noodzakelijk inzicht dat je in grondstromen moet hebben.

#### ***Thema 5: Andere oplossingsrichtingen***

Een andere oplossing voor het grondstromenprobleem is bijvoorbeeld toegepast bij de aanleg van depot Hollandsch Diep. Hier bestond de vrees dat de grote hoeveelheid vrijkomend zand de markt zou verstoren en met name buitenlandse baggeraars zou wegdrukken. Daarom is ervoor gekozen dit project met een gesloten grondbalans uit te voeren door het vrijkomende zand te gebruiken voor afdekking van de vervuilde bodem van het Hollandsch Diep in het kader van de sanering daarvan.



Tijdens een eerste bijeenkomst met de gemeenten bleek dat er totaal geen inzicht in vraag en aanbod was. Om dit te faciliteren is de samenwerking met VASB opgestart, omdat een soort marktplaats met informatie over vraag en aanbod van secundaire grondstromen noodzakelijk was. Daarbij gaat het voor wat betreft gemeenten vooral om de grondstromen die ze niet intern gesloten krijgen, oftewel ca. 10% van de grondstromen. Hetzelfde geldt voor grondbanken: die kunnen ervoor kiezen alleen hun echt lastige grondstromen, oftewel die ze niet intern opgelost krijgen, via VASB te publiceren.

### ***Thema 2: Inzicht in grondstromen***

Om hoeveel grond en secundaire grondstoffen het gaat is onbekend. Ook in het percentage van de grondstromen dat niet duurzaam, hoogwaardig en efficiënt gaat is geen enkel inzicht. De provincie wil dit wel graag weten en vindt het belangrijk hier inzicht in te krijgen vooral om naar GS van Brabant inzicht te kunnen geven in de huidige situatie en wat hieraan verbeterd moet en kan worden. Wellicht dat dit dus in 2006 onderzocht gaat worden. In ieder geval zal dit inzicht beter worden als in 2007 de grondstromenregistratie verplicht wordt, zoals opgenomen in de nieuwe Amvb 'Grond en bagger' (zie verderop).

### ***Thema 3: Primair of secundair materiaal***

Binnen de provincie is, ondanks de beleidsontwikkeling en het gebruik van VASB, nog steeds een sterke voorkeur voor primair materiaal. Belangrijkste oorzaak zijn een aantal landelijke kwesties geweest, waarbij het secundaire materiaal milieutechnisch wel voldeed, maar civieltechnisch niet (bijvoorbeeld bij de HSL). Deze relatief kleine problemen zijn in het huidige bestuurlijke en politieke klimaat zo opgeblazen dat instanties nu zeer terughoudend zijn bij de toepassing van secundaire materialen.

Behalve deze beleving van secundair materiaal spelen nog andere verschillen:

- secundaire materialen leiden altijd tot meer zorgen dan primaire materialen.
- de totstandkoming van de prijs van secundair materiaal is minder inzichtelijk en vaak het gevolg van 'vermeden stortkosten'.
- ook de prijs van vergelijkbaar primair materiaal speelt een rol. Het huidige prijsverschil tussen beide is te beperkt om de toepassing van secundair materiaal te bevorderen.
- de beschikbaarheid van primair ophoogzand (al dan niet uit secundaire ontgravingen) in Brabant is zo goed dat er ruim voldoende aanbod is.

### ***Thema 4: Afstemming als oplossing***

Uiteraard is afstemming wat betreft Alfons Bouman en Karel Boot de oplossing voor het probleem. Daarbij moet wel een aantal kanttekeningen worden geplaatst. Een belangrijk probleem is de ontransparante grondstromenmarkt. Er zijn overheidsgrondbanken, semi-overheidsgrondbanken en commerciële grondbanken die allemaal door elkaar heen werken. Sommige moeten winst maken, andere worden gesubsidieerd, en zo is er dus veel onduidelijkheid. Ook intern overheidsorganisaties is veel intransparantie voor wat betreft grondstromen. Dit probleem is groter bij grotere organisaties.

Een ander probleem is het ontbreken van de druk vanuit het beleid en vanuit de regelgeving. Een idee is bijvoorbeeld om beleidsmatig, vanuit de wens hoogwaardig en duurzaam gebruik van secundair materiaal te bevorderen en te besparen op primaire grondstoffen, het gebruik van secundair materiaal verplicht te stellen aan de aanbestedende diensten en primair materiaal alleen toe te staan als je kunt aantonen (bijvoorbeeld via VASB) dat dat niet beschikbaar is. Hiervoor is natuurlijk wel volledige transparantie van vraag en aanbod van grondstromen noodzakelijk, zowel vanuit overheden als vanuit groundbanken.

Voor wat betreft de regelgeving kan worden aangesloten bij de in de Amvb Grond & Bagger verplicht gestelde grondstromenregistratie. De stap naar een vroegtijdig inzicht in vraag en aanbod is namelijk slechts een beperkte en richt zich meer op het probleem (inefficiëntie) dan op een symptoom daarvan (transport). Dit zal, na een landelijke discussie over wat we met grondstromen willen, door VROM geïnitieerd moeten worden, net als de grondstromenregistratie en de bodemkwaliteitskaarten, en zal middels subsidies ook bevorderd moeten worden. Dit zal dan zijn uitwerking hebben naar de andere overheden en vanaf daar naar de aanbestedende diensten en de marktpartijen. Een centraal aanspreekpunt per instantie (vergelijk grondmeester provincie Groningen, en grondstromencoördinatoren bij diverse gemeenten) is daarbij noodzakelijk.

Afstemming op langere termijn, dus ruim van tevoren, ziet Karel Boot als een lastiger opgave. De politieke en maatschappelijke onzekerheden zijn eigenlijk te groot om afstemming mogelijk te maken. Intern afstemmen op langere termijn is wel haalbaar, maar alleen door instanties met grote projecten, die 'groot' kunnen denken en zelf zowel vraag als aanbod hebben. Je moet dus onderscheid maken tussen afstemming in de planfase, afstemming in de aanbestedingsfase en afstemming in de uitvoeringsfase. Ook het gewenste detailniveau is afhankelijk van de fase. Er bestaat namelijk het gevaar dat men doorslaat naar de andere kant en een te groot detailniveau wenst op een moment dat dat niet of nog niet mogelijk is.

#### ***Thema 5: Andere oplossingsrichtingen***

Een belangrijke (neven)oplossing ziet Alfons Bouman in opname van civieltechnische eisen, duurzaamheidseisen en hoogwaardigheidseisen in het Bouwstoffenbesluit als aanvulling op de huidige milieutechnische eisen.