



**KAFKA**  
BRIGADE

i.s.m.

**ISDUURZAAM**

**Experimenteerruimte en barrières voor innovatie**

*Bureaucratische belemmeringen voor Groene Groei*

In opdracht van:

Programma Ruimte in Regels van de ministeries  
Infrastructuur en Milieu  
en  
Economische Zaken

Kafkabrigade, ISDuurzaam juli 2016



## **Meer informatie**

Zit u verstrikt in het web van regels en procedures?

Of wilt u iets aan een 'kafkaiaanse' situatie doen?

Wij komen graag langs om te kijken of de

Kafkabrigade de boel kan ontwarren!

[www.kafkabrigade.nl](http://www.kafkabrigade.nl)

[info@kafkabrigade.nl](mailto:info@kafkabrigade.nl)

## 1 Managementsamenvatting

### 1.1 Kernpunt

‘Experimenteerruimte is de panacee voor innovatie’, denken velen. Dit rapport onderzoekt de belemmeringen rondom die experimenteerruimten en innovatie. En die zijn er. Een verandering in systeem en cultuur bij de overheid is nodig om experimenteerruimte te laten werken en de gewenste innovatie in groene groei mogelijk te maken. Het belangrijkste is dat de overheid responsief reageert, op alle niveaus, op innovaties die niet in het systeem passen. Daar waar dat niet zo is, krijgen ondernemers, burgerinitiatieven en professionals te maken met bureaucratische barrières. In zes casussen – rond omgevingsvergunning, handhaving en meer – blijkt concreet wat het probleem is van het meest abstracte niveau van systeemverantwoordelijkheid tot het meest concrete niveau van de papierwinkel.

→ Leestijd  
management-  
samenvatting is  
5 minuten

### Deelnemers en proces

Om tot de waarnemingen hieronder te komen, zijn de eerste paar stappen van de Kafkamethode gebruikt. Hierin staat het perspectief van de burger centraal, in dit geval het perspectief van de ondernemer of het burgerinitiatief. Daarna zijn de casussen uitgewerkt aan de hand van dossieronderzoek en gesprekken met alle direct betrokkenen en vaak hun leidinggevers en het bestuur. Opvallend was de bereidheid tot medewerking. Vrijwel alle deelnemers gaven aan dat ze het zeer waardeerden dat een echte dialoog tussen beleid en uitvoering gevoerd werd.

### 1.2 Belangrijke waarnemingen

- **Bevoegd gezag neemt geen systeemverantwoordelijkheid en is niet responsief.** Systeemverantwoordelijkheid is de verantwoordelijkheid om waar te nemen en te zorgen dat het systeem als geheel het gewenste maatschappelijke resultaat oplevert. *De feedbackloop van praktijk naar beleid is er niet.*

- **Overheden kijken niet naar de consequenties voor collega-overheden.** Innovaties raken meer beleidsterreinen. Hogere bestuurslagen hebben ambities op terreinen die gedecentraliseerd of gemandateerd zijn. De consequenties van beleid voor de uitvoering worden niet doorzien. *De ondernemer verzorgt nu uw interne communicatie.*
- **Decentraal bevoegd gezag maakt geen integrale afweging van maatschappelijke baten en lasten.** Systeemveranderende innovaties vragen om een nieuwe waarde-afweging. Het ambtelijk apparaat heeft de verantwoordelijkheid om politieke keuzes te identificeren, het bevoegd gezag om ze te willen horen. *De ondernemer weet niet dat impliciet het initiatief voor een nieuwe consensus bij hem ligt.*
- **De aandachtsspanne bij pilots en experimenten is te kort.** Pilots en experimenten dienen alleen een doel, als het consequenties heeft voor beleid en uitvoering. De looptijd moet aansluiten bij de situatie. *Het uitzetten of financieren van een pilot is vaak sluitstuk in plaats van startpunt.*
- **Onvermogen kennis te organiseren.** Beoordelingsvermogen vraagt om kennis in de vorm van inzicht en overzicht. Er is informatie, er is zelfs kennis aanwezig, maar die is vaak niet toegankelijk voor de mensen die de beoordeling moeten doen. Er zijn geen lijnen waarlangs die kennis makkelijk opgehaald kan worden. *Publieke managers organiseren de kennis in hun organisatie onvoldoende.*

### 1.3 Implicaties voor de overheid

Innovatie in en van de overheid zelf is nodig om de innovatie ten behoeve van economische groei en maatschappelijke uitdagingen mogelijk te maken. Dat betekent dat steeds vanuit concrete problemen, die voortkomen uit een nieuwe werkelijkheid, gekeken moet worden naar de implicaties voor beleid. Wat is hier eigenlijk de rol van de overheid? Heeft de overheid een rol? Indien niet: is dat voor iedereen duidelijk? En indien wel: wie heeft die rol? Hebben we onze mandaten goed geregeld? Governance is een mooi woord, maar zorgen we wel voor rekenschap als het gaat om het resultaat in de praktijk? Het antwoord hierop moet ook consequenties hebben voor werkwijze, competenties en cultuur. Op de gewenste nieuwe realiteit van de omgevingswet moet in feite geoefend worden, aan de hand van de praktijk.

In de stock takes werd duidelijk dat er grote eensgezindheid was over het probleem, bij beleid en uitvoering, en over de noodzaak tot aanpassing. Daar kwamen ook een aantal handelingsperspectieven naar voren:

- **Neem bestuurlijke verantwoordelijkheid voor innovatie.**  
Innovaties die niet in het huidige paradigma passen, moeten naar boven gehaald worden. Dit geldt zowel landelijk als lokaal. Uitvoerders worden nu vaak in de onmogelijk positie gebracht om tegenstrijdige normen met elkaar in harmonie te brengen. Dat is niet hun rol. Experimenteerruimte biedt de mogelijkheid om de benodigde kennis op te doen en op korte termijn ruimte te bieden voor innovaties. Als koplopers worden beloond met oplossingen op maat, ontstaat tevens de tijd die nodig is om de afweging te maken die nodig is voor een heldere lijn op de lange termijn. En dan zonder dat alle termijnen in de uitvoering worden overschreden. Experimenteerruimte moet startpunt worden om te leren van de praktijk. Bestuurlijke betrokkenheid is daarvoor noodzakelijk. Tegelijk mogen uitvoeringsorganisaties zowel meer ruimte bieden voor experiment op de korte termijn als hun opdrachtgever meer in zijn rol zetten voor de lange termijn. *Het gaat hier om durven en verantwoordelijkheid willen nemen.*
- **Zorg voor de basale voorwaarden.** De basale voorwaarden om helder te krijgen wat eigenlijk het probleem is, ontbreken vaak. Innovaties bevinden zich vaak op snijvlakken, waardoor voor alle betrokkenen onduidelijk is wie het bevoegd gezag is. Het moet duidelijk en evident worden dat bevoegde gezagen elkaar dan betrekken. Kennis, vaak niet primair specialistische kennis, maar overzicht, nodig om te doorgronden wat eigenlijk het probleem is, moet op korte termijn georganiseerd kunnen worden. *Organiseer met praktische afspraken je gezamenlijke capaciteit.*
- **Werk aan een nieuwe consensus.** Vaak is de oplossing gelegen in het vinden van een nieuwe consensus met meerdere beleidsterreinen en meerdere bestuurslagen. Dat is normaal. Dat is governance. De overheid is geen eenheid. Het probleemoplossend vermogen verschuift van het nationale niveau naar allerlei andere gremia. Maar onvermogen om zaken op te lossen moet een signaal zijn voor zowel reflectie als initiatief tot het organiseren van consensus. *Geen actie zonder reflectie, geen reflectie zonder actie.*
- **Organiseer rekenschap op de resultaten.** Het proces van sturen en evalueren moet een continu proces zijn. Casusonderzoek als dit,



gevolgd door de vervolgstappen van niet-vrijblijvende afspraken, monitoring op resultaat en terugkomgesprekken, zorgen dat leren, consequenties trekken en het beleid aanpassen aan de nieuwe werkelijkheid tot een eenheid wordt. De Kafkamethode kan daarbij helpen, een handhavingsdialoog of andere middelen, maar: *Maak de feedbackloop van praktijk naar beleid continu.*

## 2 Inhoudsopgave

1 Managementsamenvatting.....	3
1.1 Kernpunt.....	3
1.2 Belangrijke waarnemingen.....	3
1.3 Implicaties voor de overheid.....	4
3 Leeswijzer.....	8
4 Inleiding.....	12
4.1 Twee ontwikkelingen.....	12
4.2 De context: de nieuwe Omgevingswet.....	14
4.3 Barrières voor groene groei.....	15
5 Samenvatting narratieven.....	18
5.1 Plantenresten in Papier.....	18
5.2 Hergebruik van Bodemas.....	19
5.3 Energie uit Keukenafval.....	20
5.4 Hergebruik van Kalk.....	20
5.5 Afvalscheiding Beloond.....	21
5.6 Diervriendelijke Stad.....	22
6 Analytisch kader.....	23
7 Barrières.....	26
7.1 Barrière 1: Overheid pakt rol als systeemverantwoordelijke onvoldoende.....	26
7.2 Barrière 2: De aanpak van de verandertheorie vertoont hiaten.....	39
7.3 Barrière 3: Capaciteit ontbreekt.....	52
7.4 Barrière 3: Administratieve lasten.....	59
8 Handelingsperspectieven.....	66
8.1 Oplossingen van de betrokkenen.....	66
8.2 Dilemma's rondom handelingsperspectieven.....	69
9 Nawoord.....	71
10 Bijlage I: overzicht van barrières en subbarrières.....	72
11 Bijlage II: narratieven en tijdlijnen.....	73

### 3 Leeswijzer

Dit rapport begint met een inleiding, hoofdstuk 4. Daarin worden twee brede ontwikkelingen geschetst, waartegen de nieuwe Omgevingswet ontstaat: de ontwikkeling van government naar governance en de verweving van het milieubeleid met het gehele economisch systeem. Deze achtergrond helpt begrijpen hoe de barrières die we waarnemen in de zes casussen ontstaan. In hoofdstuk 5 geven we een samenvatting van de zes casussen. In hoofdstuk 6 zetten we het analytisch kader uiteen. In hoofdstuk 7 beschrijven we vier barrières rond groene groei die in de casussen naar voren zijn gekomen. Iedere barrière beschrijven we in een aparte paragraaf. In de eerste paragraaf beschrijven we belemmeringen die te maken hebben met systeemverantwoordelijkheid en responsiviteit. In paragraaf 7.2 kijken we naar barrières die voortkomen uit het feit dat er eigenlijk geen complete lijn te trekken is van middelen naar doelen. Als de verandertheorie incompleet is missen we essentiële stappen om het resultaat te bereiken. In paragraaf 3 staat de capaciteit die beschikbaar is centraal. Het gaat bij deze belemmeringen om de vraag hoe we capaciteit mobiliseren. In paragraaf 4 richten we ons op administratieve lasten. We beschrijven de barrières met betrekking tot administratieve lasten apart, omdat het zulke herkenbare en concrete signalen zijn en omdat ze duidelijke aanknopingspunten bieden voor verbetering. De vier hoofdbarrières zijn onderverdeeld in diverse subbarrières. We lichten elke subbarrière toe met praktijksituaties uit de casussen. De indeling in hoofdbarrières werkt als een soort trechter: we beginnen met abstracte barrières worden steeds praktischer en concreter.

Het rapport sluiten we af met hoofdstuk 8, Handelingsperspectieven. Daarin benoemen we de oplossingsrichtingen die de deelnemers aan vier stocktakebijeenkomsten hebben aangegeven. We doen in dit hoofdstuk ook een voorzet voor vragen die in een gesprek tussen overheden over barrières voor innovaties voor groene groei aan de orde kunnen komen.

In de tekst staan regelmatig kadertjes. Er staan in dit rapport drie soorten kaders: oplossingen, voorbeelden en kennis. De oplossingskaders bevatten een voorstel voor een concreet handelingsperspectief. Deze kaders zijn te herkennen aan het symbool van een zonnetje - \* - voor de kop. Een ander deel van de kaders bevat voorbeelden van specifieke situaties uit de casussen. Deze staan in een blauw kader. Bij de positieve voorbeelden staat het symbool van een ster: ☆. Verder zijn in het rapport enkele aspecten





uitgebreider onder de loep genomen in zogenaamde kennisblokken, zoals 'decentralisatie' en 'cultuur'. Deze kaderblokken zijn te herkennen aan de gekleurde achtergrond van de pagina.

Waar we in de tekst het woord 'overheid' gebruiken, zien we dat als duiding van 'overheidsinstanties'. Als we specifieker willen zijn, gebruiken we de woorden rijksoverheid, handhaving, omgevingsdienst, decentrale overheid, en dergelijke.

In bijlage I is een overzicht te vinden van alle barrières en subbarrières. In bijlage II zijn de complete narratieven te vinden. Deze narratieven zijn het startpunt geweest van het onderzoek. Ze zijn aangeleverd door het Programma Ruimte in Regels als exemplarisch voor hoe innovatieve ondernemers soms vastlopen in het systeem. We hebben vrijwel alle betrokkenen bij deze zes casussen gesproken. Rond vier van deze casus is ook een zogenaamde "stocktake" georganiseerd; een gesprek met - vanwege de korte termijn - een deel van de betrokkenen en mensen in soortgelijke functies. Van die vier casus is ook een tijdlijn gemaakt die is geverifieerd bij alle betrokkenen. Deze zijn te vinden na elk van de narratieven in bijlage II.

# Kennisblok 1 Cultuur

Bij beleid en handhaving rondom groene innovaties en experimenteren blijkt de houding van de betrokken ambtenaar een belangrijke rol te spelen. Hoe gaat de ambtenaar om met de regels en de ruimte in die regels? Zeker bij barrières die te maken hebben met administratieve lasten lijkt het optreden van de uitvoerend ambtenaar het verschil te maken tussen een soepel verlopend of een lastig verlopend traject.

Wanneer een innovatietraject niet soepel verloopt, zijn er volgens de betrokkenen diverse gedragingen van de betrokken ambtenaren, die een voorspoedige aanpak verhinderen. Men ervaart onder meer risicomijdend gedrag, zeer sterke controlebehoefte, uitstelgedrag, perfectionisme en een tunnelvisie van de betrokken ambtenaren. Dit alles leidt tot vertraging in het proces.

De tijdgeest en de complexiteit van groene issues vraagt om maatwerk. En ook het Rijk roept om een professioneel gebruik van discretionaire ruimte. Maar toch zijn er onderliggende processen die precies het tegenovergestelde stimuleren. Om inzicht te krijgen in de oorzaken van dit gedrag, moeten we kijken naar de omgeving van de ambtenaar die te maken heeft met groene innovaties. Die ambtenaar zit op een beleidsafdeling van een (de)centrale overheid, of bij een uitvoeringsorganisatie zoals de RVO of de omgevingsdienst (RUD). Deze ambtenaar heeft de afgelopen jaren reorganisaties en bezuinigingen meegemaakt. De positie van zijn organisatie en zijn bevoegdheden als dienstverlener zijn veranderd. Hij heeft

in de organisatie dus te maken met onrust. Daarnaast wordt hij beïnvloed door aspecten als tijdsdruk, steeds veranderende (onduidelijke) regels en veranderende politieke prioriteiten.

Als gevolg daarvan staat de dienstverlening onder druk. Dat leidt ertoe dat:

- Er minder contact is tussen ambtenaar en burger/ondernemer (70% van de tijd wordt besteed aan administratie, 30% aan klantcontact);
- De ambtenaar wordt afgerekend op het aantal aanvragen en afgewerkte processen;
- Ontmoetingen worden 'gestandaardiseerd': de ondernemer is een project dat afgerond moet worden;
- Er geen ruimte is voor leren en reflecteren.

Daarnaast moet de ambtenaar ook op andere manieren verantwoording afleggen over zijn werk:

- de tijdgeest vraagt om 'een bedrijfsmatige overheid': de overheid functioneert als een bedrijf, met strakke doelen en resultaten;
- er is een spagaat tussen decentralisatie van beleid, maar ambtenaren moeten nog wel voldoen aan Rijksbrede doelen;
- het patroon van democratisering van beleid, waarbij burgers meer inspraak moeten krijgen, in een tijd waarin de burger wantrouwend is ten opzichte van politiek en overheid;

# Kennisblok 1 Cultuur

- de toenemende behoefte van de professional zelf om rekenschap af te leggen in het kader van kwaliteitsbeleid (om bewijs te leveren dat hij voldoet aan de eisen die aan zijn baan gesteld worden).

Tenslotte is van belang dat de betrokken ambtenaren jarenlang gewerkt hebben vanuit de 'beschermingsgedachte'. Bescherming van burgers en van het milieu was de centrale taak van de vergunningverlener. En dat is nog steeds een breed geldende mentaliteit van uitvoerende ambtenaren.

Dit is een complexe combinatie van eisen aan de ambtenaar en diens organisatie, met vaak tegengestelde doelstellingen. En de professional zit doorgaans niet in de positie om deze problemen en tegenstrijdigheden op te lossen.

Als gevolg daarvan probeert een uitvoerende ambtenaar zijn werkzaamheden over het algemeen zo goed mogelijk te controleren en te beheersen en de onzekerheden te verminderen. Dit laatste leidt vaak tot versimpelen en routinematiger werken.

Idealiter wil je een cultuur binnen overheden waarin gecontroleerd risico **durven** nemen en vernieuwing **willen** stimuleren centraal staat. Omdat de werkelijkheid bij innovatie zo nieuw en complex is, kun je als ambtenaar niet op routine varen.

## Handelingsperspectief

1. Vanuit beleid is het belangrijk dat gecontroleerd risico nemen en maatwerk leveren wordt gestimuleerd. Daarvoor is een andere cultuur nodig.
  - a) Ambtenaren moeten niet alleen afgerekend worden op het aantal casussen dat zij behandelen, maar op het resultaat, op het succes van de casussen en de kwaliteit van de oplossing. **Er dient een andere beoordelings-systeem te komen voor ambtenaren die werken met innovatie.**
  - b) Verantwoording afleggen zou op basis van nieuwe criteria moeten gebeuren. **Het is nodig een andere manier van rekenschap afleggen te ontwikkelen voor ambtenaren die werken met innovatie.**
  - c) Het is belangrijk dat ambtenaren bij innovatieve casussen niet worden afgerekend op fouten in het afwegingsproces. **Daarvoor is een andere cultuur nodig rond belonen en afrekenen.**
2. Er is een communicatieve verandering nodig rondom het takenpakket van de ambtenaar die te maken heeft met innovatie. In plaats van beschermen te waarderen moet deze professional geprezen worden vanwege creatieve en innovatieve oplossingen. In plaats van het centraal stellen van risicovermijding kan het creëren van kansen als centraal frame worden gebruikt. **Daarvoor is een andere framing nodig van het werkveld rond innovatie.**

## 4 Inleiding

Het ministerie van Economische Zaken heeft de Kafkabrigade en ISDuurzaam gevraagd om een kwalitatief onderzoek te doen naar de barrières voor experimenteren ten behoeve van groene groei. Daarvoor hebben we zes casussen onderzocht die exemplarisch zijn voor groene innovatie, waarbij initiatiefnemers tegen barrières aanlopen. We kijken in dit onderzoek specifiek naar overheidsbarrières. Wat zijn de barrières voor groene groei? Deze vraag sluit aan bij wat de Kafkabrigade doet: kijken wat mensen op elke positie in de weg staat om tot een meer optimale collectieve uitkomst te komen.

### 4.1 Twee ontwikkelingen

In de zes casussen worden twee brede ontwikkelingen concreet. Op de eerste plaats is dat de ontwikkeling van government naar governance. 'Government' vertegenwoordigt het klassieke beeld van een overheid die problemen oplost in de samenleving, volgens doelen die zijn vastgelegd in beleid. Onvermogen om maatschappelijke problemen op te lossen betekent in die visie dat er sprake is van onvolledige kennis over aard of oorzaken van het probleem of van verkeerd gekozen beleidsinstrumenten. Maar de overheid is geen eenheid: de overheid is een conglomeraat van spelers en rollen die ook onderling een strijd voeren. Implementatie is daarmee niet een kwestie van de tandwielen van een willoos apparaat in beweging zetten. De beslissingen van de betrokken ambtenaar zijn in essentie politieke beslissingen. Verandering daarin aanbrengen is een cultuurverandering op gang brengen.

'Governance' is enerzijds de verschuiving van het probleemoplossend vermogen van het nationale niveau naar allerlei andere gremia, zoals internationale organisaties, decentrale overheden, semi-publieke en private organisaties. Anderzijds is governance ook een andere benadering. Een benadering die uitgaat van het idee dat hedendaagse maatschappelijke problemen, zoals milieuvervuiling, klimaatverandering of criminaliteit, vragen om een gecoördineerde actie van vele spelers in de samenleving, niet alleen de overheid. Bij dergelijke problemen is er geen sprake van complete kennis, noch van consensus over wat de oplossing moet zijn (taai problemen of 'wicked problems'). Bovendien grijpen allerlei parallelle ontwikkelingen hierop in, zoals digitalisering en medialogica.

Dat er een ontwikkeling richting governance is, betekent overigens niet dat de overheid in de klassieke zin van het woord niet meer bestaat. De overheid in de rol van beleidsmaker komt steeds meer tussen de partijen te staan. Andere rollen van de overheid vragen naar hun aard om een positie boven de partijen, zoals die van toezichthouder. Juist bij incidenten zien we vaak een roep om een overheid die zich duidelijk boven de partijen stelt. Een overheid die als neutrale arbiter vertrouwd kan worden het algemeen belang en de fundamentele waarden van de rechtstaat te bewaken.

Een tweede brede ontwikkeling die we concreet terugzien in de casussen is de verweving van het milieubeleid met het hele economische systeem. Tot het millennium was het milieubeleid vooral gericht op beschermen. Daarin zagen we die verwevenheid al terug in de vorm van een verbreding in sectorale termen. De terreinen waarop milieubeleid van toepassing is, werden in veertig jaar steeds diverser:

bodemverontreiniging, geluid, geur, veiligheid, voedselveiligheid en vele andere terreinen. De vorm waarin dat gebeurde was door het vaststellen van gebruiksnormen die de belasting binnen het 'absorptievermogen' van het milieu moesten houden. Hierop kwam kritiek. Enerzijds vanuit de milieuhoeke, omdat deze systematiek niet altijd effectief is met het oog op het doel: in een systeem van gebruiksvergunningen wordt in feite het recht verkregen om te vervuilen. Dat recht is ten eerste moeilijk te weigeren als iemand aan de regels voldoet en binnen de normen blijft. Ten tweede is dat recht van gebruiksvergunning moeilijk weer af te nemen, waardoor het op een zo laag mogelijk niveau wordt vergund. In deze systematiek is er geen prikkel om steeds minder gebruiksruimte in te nemen. Naast de kritiek uit milieuhoeke kwam er op deze systematiek ook kritiek vanuit andere hoeken. De assumptie is dat het absorptievermogen van het milieu kenbaar is en wetenschappelijk kan worden vastgesteld. Die assumptie haalt het milieubelang uit de politieke afweging van belangen.

*Circulaire economie vraagt om het herijken van ons hele economische systeem: hoe kunnen we in ons systeem waarde toekennen aan zaken als een schoon milieu, een stabiel klimaat, een leefbaar loon en een goede gezondheid?*

Sinds een aantal jaren komen er nieuwe begrippen op zoals 'groene groei' en 'circulaire economie'. Daarin zien we die verwevenheid op een fundamenteel andere manier terug. In deze nieuwe concepten wordt een

koppeling gemaakt tussen twee of zelfs drie voorheen gescheiden terreinen: milieubescherming, economische ontwikkeling en innovatie. In de kern is bijvoorbeeld circulaire economie gericht op minder emissie, maximaal hergebruik van grondstoffen en natuurlijke hulpbronnen. Maar in ultimo vraagt deze benadering om het herijken van ons hele economische systeem: hoe kunnen we in ons systeem waarde toekennen aan zaken als een schoon milieu, een stabiel klimaat, een leefbaar loon en een goede gezondheid? Kortom: een systeem dat niet alleen toewerkt naar financieel welbevinden (welvaart), maar ook naar menselijk welbevinden (welzijn). Basale elementen van die ommekeer zijn het verschuiven van belasting op arbeid naar belasting op het verbruik van grondstoffen. Eigendomsverhoudingen zullen veranderen: consumenten bezitten producten niet langer, maar betalen voor gebruik. In de toekomst blijven producenten verantwoordelijk voor en eigenaar van hun grondstoffen.

Het concept van circulaire economie heeft alles in zich om een disruptieve verandering te zijn. Innovatie was er altijd al. Maar het ging dan om incrementele verbetering en elkaar opvolgende technologieën. Elk met problemen, maar problemen die doorgaans binnen één sector of met één aanpak op te lossen waren. Nu verandert alles: businessmodellen, ketens, product, grondstof- en energiegebruik, de aard van eigendom en meer. En daarmee vraagt die verandering potentieel ook een groot responsief vermogen van de overheid als wetgever, beleidsmaker, handhaver en vergunningverlener.

Responsiviteit van de overheid speelt een belangrijke rol in dit rapport. In dit rapport gebruiken we als definitie voor het woord responsiviteit 'het door een verantwoordelijk overheidsorgaan pro-actief acteren op een nieuwe situatie, vanuit een verantwoordelijkheid voor het in goede banen leiden van die nieuwe situatie'. In de paragraaf 'Barrière 1' wordt dit verder toegelicht.

## 4.2 De context: de nieuwe Omgevingswet

Tegen de achtergrond van de hierboven beschreven twee ontwikkelingen ontstaat de nieuwe Omgevingswet. Het is een decentralisatie die past in de ontwikkeling van government naar governance. De bedoeling is om de belangenafweging terug te leggen in de decentrale politiek-bestuurlijke



arena. De nieuwe wet beantwoordt zowel aan de kritiek op het milieubeleid vanuit een milieuperspectief – zoals hierboven beschreven – als vanuit een ontwikkelingsperspectief, waarbij geplande ontwikkelingen niet door kunnen gaan als gevolg van harde milieukwaliteitseisen. Daardoor ontstaat vertraging, hoge proces- en onderzoekskosten en gebrek aan ruimte voor creatieve oplossingen.

De nieuwe Omgevingswet beoogt invulling te geven aan een nieuwe manier van denken, die het ministerie van IenM omschrijft als 'het verbinden van denken en handelen tussen burgers, ondernemers en overheden, niet vanuit (schijn)tegenstellingen maar vanuit synergie.' De Omgevingswet is door beide Kamers goedgekeurd en wordt op 1 januari 2019 van kracht. Beleidsvelden die (nog) gescheiden zijn in de overheidsorganisatie of de wetgeving – afval, mest, water, lucht, vervoer van stoffen – komen samen in de uitvoering.

### 4.3 Barrières voor groene groei

De nieuwe wet maakt ruimte, maar er is ook nu al veel ruimte om in de geest van de nieuwe Omgevingswet te handelen. Niet alleen voor het integraal tegen elkaar afwegen van belangen als veiligheid, gezondheid en milieu, belangen van economie en werkgelegenheid, belangen van ruimtegebruik, welstand en vele andere belangen in de gebiedsontwikkeling. Ook om de ruimte te scheppen voor innovaties op het gebied van groene groei en circulaire economie die deze belangen (deels) tot schijntegenstellingen kunnen maken. Het is ook nu al nuttig om de belangenafweging terug te leggen in de decentrale politiek-bestuurlijke arena, waar het gaat om bredere ontwikkelingen. Overheden kunnen dat doen door bijvoorbeeld al te gaan werken met nieuwe werkwijzen, zoals een programmatische aanpak en een stakeholderaanpak.

Maar net zoals een markt niet vanzelf ontstaat en in stand blijft, is ook in dit geval responsiviteit nodig om daadwerkelijk de ontwikkeling te realiseren die beoogd wordt. Daarvoor is het nodig dat de overheid ziet wat de barrières zijn binnen de ruimte die er in regelgeving is en wat naast die ruimte andere benodigde voorwaarden zijn.





In dit rapport beschrijven we de belemmeringen rond groene groei die uit de zes onderzochte casussen naar voren zijn gekomen. De vraag is: welke processen en mechanismen verhinderen innovatie en structurele verandering? Deze belemmeringen gaan over mensen, over cultuur, over regels. Dit rapport is een voorbeeld van een feedbackloop: het laat de ongewenste consequenties van het huidige beleid zien. Dat is een voorwaarde voor leren. En leren is een voorwaarde voor responsiviteit.



# Kennisblok 2 Lerende Organisatie

Argyris beschreef in 1977 drie vormen van leren die nog altijd veel geciteerd worden. **Eerste-orde-leren** of 'single loop'-leren betekent dat iemand problemen leert oplossen. In vertrouwde situaties, waarin de context constant blijft, neemt iemand fouten waar of onvolkomenheden. Het gaat bij deze vorm van leren om verbeteren. De gestelde doelen, waarden, plannen en regels worden toegepast en geoperationaliseerd, maar niet ondervraagd. De manier waarop veel geroutineerde organisaties leren en efficiënter worden is door middel van eerste-orde-leren.

Een alternatieve manier om met fouten om te gaan is om wél de doelen, waarden, plannen en regels te ondervragen. Deze variant heet **tweede-orde-leren** en gaat over vernieuwen. Daarvoor is reflectie nodig op de manier waarop je leert. Het is een bewust proces van leren leren. Dit wordt ook wel 'double -loop'-leren genoemd. **Derde-orde-leren** is gericht op het steeds effectiever en efficiënter toepassen van de eerste twee vormen van leren.

Op organisatieniveau, zo beargumenteert Argyris, is het beeld van een situatie altijd incompleet. Iedereen is druk bezig om stukjes van de puzzel aan te dragen om zo zicht te krijgen op het geheel. Door te kijken hoe mensen

gezamenlijk een beeld opbouwen, wordt het mogelijk om te spreken over het leren van organisaties. Om een organisatie te laten leren, moeten evaluaties en ontdekkingen een plaats vinden in het institutioneel geheugen. Anders heeft alleen het individu geleerd en niet de organisatie als geheel.

Senge beschrijft eerste-, tweede- en derde-orde-leren op organisatieniveau. **Op organisatieniveau betekent eerste-orde-leren het verbeteren van het bestaande systeem.** Tweede-orde-leren wordt het herzien van het bestaande organisatieparadigma. Het gaat niet om efficiënter, maar om anders, met een andere waardepropositie als resultaat.

**Tweede-orde-leren op organisatieniveau wordt ook wel geduid als transformatie van de organisatie.** In de huidige tijd, waarin het steeds meer gaat over leren tussen organisaties en van organisaties gezamenlijk, kun je ook een vorm van derde-orde-leren benoemen. Derde-orde-leren sluit dan aan bij de verwevenheid van problemen met allerlei organisaties in de keten.

**Derde-orde-leren is gericht op systeemverandering, op leren hoe je verandering tussen organisaties moet organiseren.** Dit wordt ook wel geduid als een transitie. Niet alleen de losse organisaties, maar het systeem als geheel leert.

## 5 Samenvatting narratieven

De Kafkabrigade en ISDuurzaam hebben in het onderzoek zes verhalen centraal gezet van groene initiatieven. Aan de hand van interviews met de initiatiefnemers hebben we narratieven geschreven. Dat zijn de verhalen opgetekend vanuit het perspectief van de initiatiefnemer zelf. De volledige narratieven staan in de bijlage. In de zes paragrafen van dit hoofdstuk staat een samenvatting van elk van de zes casussen. Uitgezonderd de casus 'Diervriendelijke Stad' zijn de casussen geanonimiseerd.

### 5.1 Plantenresten in Papier

De papierindustrie is al een tijd bezig met een efficiëntere benutting van reststromen en grondstoffen. Eén van de opties voor meer hergebruik is het vervangen van de huidige cellulose-grondstoffen door alternatieve, biobased grondstoffen. De ministeries van Economische Zaken (EZ) en Infrastructuur en Milieu (IenM) hebben met de branchevereniging van papier- en kartonfabrieken in een Green Deal afgesproken om te experimenteren met alternatieve grondstoffen. Een van de papierfabrieken gaat experimenteren met plantenresten uit de agro-industrie, zoals tomaten- en wortelloof. De directeur: 'Het doel van de Green Deal is om de experimenteerruimte voor het toepassen van alternatieve grondstoffen te versoepelen, bijvoorbeeld door flexibeler om te gaan met de omgevingsvergunning.'

Het ministerie van IenM stuurt aan het begin van de Green Deal een voorbeeldparagraaf met experimenteerruimte op naar de provincies en gemeenten. Het is de bedoeling van het ministerie dat de bevoegd gezagen deze paragraaf overnemen in vergunningen aan de experimenterende papierfabrieken. Bij de papierfabriek die plantenresten wil gebruiken, gebeurt dat niet. In 2014 worden de activiteiten rond de omgevingsvergunning overgenomen door de nieuwe omgevingsdienst. Die omgevingsdienst wil experimenteren wel toestaan, maar alleen met schriftelijke toestemming vooraf. Bovendien is de omgevingsdienst niet op de hoogte gebracht van de Green Deal. Volgens de directeur van de papierfabriek is experimenteren niet werkbaar als daarvoor toestemming vooraf nodig is. 'Als ik wortelloof maanden op het terrein laat liggen omdat ik moet wachten op toestemming, is het verrot. We hebben nu weinig aan de Green Deal.'

## 5.2 Hergebruik van Bodemas

Na afvalverbranding blijft op de bodem van verbrandingsinstallaties een soort as achter. Dit bodemas is een grindachtig materiaal dat in potentie geschikt is om te hergebruiken, bijvoorbeeld in asfalt of de bouw. In 2012 hebben de afvalenergiecentrales (AEC's) en het ministerie van IenM afspraken gemaakt over de kwalitatieve verbetering van bodemas, waarmee die bodemas breder toegepast kan worden. Daarvoor is er ook een experimenteerruimte opgenomen in de omgevingsvergunning van AEC's. AEC's werken tot 2017 aan technieken om de bodemas te zuiveren van bijvoorbeeld zware metalen. Een van de AEC's heeft hiervoor met een ontwikkelaar een methode ontwikkeld waarmee de bodemas 'gewassen' wordt. Daarbij ontstaat spoelwater dat zout bevat en mogelijk metalen. Het spoelwater wil de AEC lozen. De experimenten met de nieuwe werkwijze passen in de experimenteerruimte van de omgevingsvergunning van de AEC. Maar als de AEC de werkwijze daadwerkelijk wil invoeren, zijn er aanpassingen nodig in zowel de omgevings- als de watervergunning. 'De vergunningseisen voor een nieuwe aanpak zijn ingewikkeld. Je moet aan allerlei aspecten denken. Als er bij een nieuwe installatie geluidsbronnen zijn, betekent dat bijvoorbeeld dat je geluidsrapporten nodig hebt. Je moet dus wel vrij specifiek weten wat je gaat doen. Terwijl je dat vaak nog niet weet.' Ook kan de vergunningverlener rond de Waterwet geen duidelijkheid geven over de zoutnormen in het lozingswater waaraan de AEC moet voldoen. Bovendien heeft de experimenteerruimte in de omgevingsvergunning weinig waarde, aangezien er in de watervergunning van de AEC niet zo'n experimenteerruimte zit.

De gesprekken met de vergunningverleners rond de Omgevings- en Waterwet hierover lopen vast. Uiteindelijk komt de AEC via via terecht bij het programma Ruimte in Regels voor Groene Groei. De professionals van dit programma organiseren een paar gesprekken, waarna de samenwerking beter verloopt. De AEC werkt nu met de ontwikkelaar aan de nieuwe vergunningsaanvraag. Het invoeren van een nieuwe methode is niet mogelijk zonder nieuwe vergunningen. Daar komt nog bij dat de doorlooptijd van de Green Deal erg kort is voor het verbeteren van bodemas: de tests die nodig zijn kosten veel tijd.

### 5.3 Energie uit Keukenafval

Een initiatief dat zich inzet voor nuttige toepassing van afval wil bij een horecazaak in de stad een swill-vergister plaatsen. Daarmee kan energie uit keukenafval worden gewonnen. De initiatiefnemer verwacht een kleine zes maanden nodig te hebben voor de vergunning, maar het proces loopt vast. De gemeente is bevoegd gezag, maar de vergunningverlening is gemandateerd bij de omgevingsdienst. De vergunningprocedure met de omgevingsdienst verloopt moeizaam. De eisen die de omgevingsdienst stelt, vindt de initiatiefnemer onredelijk. Als later de vergunningsaanvraag is ingediend, 'verdwijnt' die in het systeem, waardoor de initiatiefnemer een nieuwe aanvraag moet indienen. Daardoor begint de wettelijke beoordelingstermijn weer opnieuw. Ook is het voor de initiatiefnemer onduidelijk wat de status van de aanvraag is, omdat ze daarover niets hoort. Als de initiatiefnemer anderhalf jaar na de start een afspraak heeft met de wethouder Duurzaamheid, wordt de vergunning een dag voor die afspraak alsnog verleend. De initiatiefnemer: 'Het hele traject heeft ons ten minste 40.000 euro gekost. En als ik nu een nieuwe aanvraag ga doen, wil ik zeker weten dat dat lukt binnen een acceptabele termijn. Zelf hebben we ook fouten gemaakt in de procedure. Ik wil daar graag van leren.'

### 5.4 Hergebruik van Kalk

Een waterzuiveringsinstallatie van een aantal papierfabrieken heeft de afgelopen jaren geïnvesteerd in circulaire bedrijfsvoering, onder meer door het verminderen van de hoeveelheid koel- en proceswater. Hergebruik van het afvalwater is alleen beperkt mogelijk, doordat het water veel kalk bevat. De directeur van de installatie heeft daarom een techniek ontwikkeld om het water te zuiveren van kalk. 'Daarbij komt ongeveer 1.200 ton kalk per jaar vrij. Dat kalk is heel geschikt om te gebruiken in bijvoorbeeld de landbouw, maar dat kan nu niet.' Omdat het kalk officieel een afvalstof is, kan het niet zomaar als grondstof worden gebruikt. Het is de directeur onduidelijk hoe hij dit kan oplossen. Een ingehuurd adviesbureau besluit om een aanvraag te doen voor plaatsing op Bijlage Aa. Op deze bijlage staan 'als meststof te gebruiken afvalstoffen'. De aanvragen worden door een onafhankelijke commissie beoordeeld. De aanvraagprocedure verloopt via de RVO en wordt geregeld door het

#### Herkennen van innovatie

Wanneer moet een situatie van de uitvoering naar het politiek bestuur? Dat vraagt beoordelingsvermogen. In het algemeen als de regels duidelijk niet bedoeld zijn voor de situatie en er onbedoelde effecten optreden. Een signaal kan zijn dat een uitvoeringsinstantie vaker eenzelfde vraag voorbij ziet komen, waar met dezelfde innovatieve aanpak op gereageerd moet worden.

adviesbureau. Voor de directeur van de waterzuiveringsinstallatie is het traject lang en onoverzichtelijk. De contactpersoon bij de RVO laat weten dat het traject minimaal 3, maar gemiddeld 6-8 maanden in beslag neemt. Bovendien wordt een extra informatieverzoek van de beoordelingscommissie zo geformuleerd dat de directeur van de installatie de vraag verkeerd opvat. Tot er een reactie is van de commissie moet het kalk op het terrein van de waterzuiveringsinstallatie blijven liggen.

## 5.5 Afvalscheiding Beloond

Vijf jaar geleden bedacht Joost een nieuw initiatief, waarbij burgers en organisaties geld kunnen verdienen met huishoudelijk afval. Het initiatief betaalt een geldbedrag per kilo gescheiden afval dat wordt ingeleverd bij de filialen. Het initiatief heeft nu vier vestigingen en heeft in totaal al meer dan 6,3 miljoen kilo afval ingezameld. Joost: 'Er zijn inmiddels meer dan 75 gemeenten geïnteresseerd in ons initiatief. We zouden dan ook graag meer vestigingen openen. Alleen de vergunningsprocedure daarvoor is heel lang.' Problematisch voor het initiatief is dat recyclepunten door gemeenten worden gezien als 'afvalinzameldepots'. Dat komt voort uit een VNG-handreiking die wordt gebruikt door gemeenten en omgevingsdiensten om te bepalen of een bedrijf ergens haar deuren mag openen. Volgens die handreiking vallen locaties van het initiatief van Joost in categorie 3.1, milieustraten. Afvalinzameldepots, zoals milieustraten – mogen niet zomaar in een woonwijk geopend worden, omdat dat risico's met zich mee brengt. Een recyclepunt zoals dat van Joost is een nieuw concept, waarvoor nog geen soepeler regels zijn. Het vinden van locaties en het regelen van de juiste vergunningen kost Joost en zijn collega's dan ook veel tijd. Na een werkbezoek van de directeur-generaal van het ministerie van IenM is er beweging gekomen in het verhaal. Er komt een nieuwe categorie voor afvalinzamelaars zoals dat van het initiatief van Joost. Die categorie wordt opgenomen in het Besluit Activiteiten Leefomgeving (BAL). Het BAL wordt onderdeel van de nieuwe Omgevingswet die vanaf 2019 van kracht is.

*N.B. De namen in dit narratief zijn gefingeerd.*

## 5.6 Diervriendelijke Stad

Als eerste gemeente in Nederland heeft Tilburg voor de hele binnenstad in kaart gebracht waar welke beschermde diersoorten verblijven. Zo'n totaaloverzicht van de dieren zorgt niet alleen voor een betere bescherming



van de dieren, het maakt het ook een stuk makkelijker voor ontwikkelaars: die hoeven geen ingewikkelde ontheffingsaanvragen meer te doorlopen. 'Het soortenmanagementplan is gunstig voor de dieren, maar ook voor woningbouwverenigingen, particulieren met meer huizen en andere ontwikkelaars', vertelt de stadsecoloog: 'Zij besparen de ontheffingsaanvraag, waar ze eerder vier maanden op moesten wachten. En ze hoeven niet meer zelf een jaar rond te onderzoeken wat de status van de beschermde dieren in een object is.'

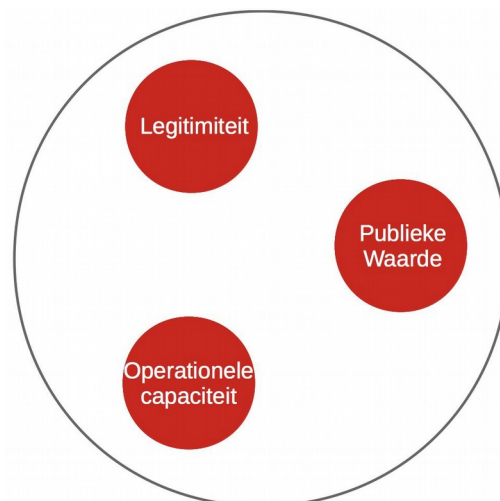
In 2011 is Tilburg met het ministerie in gesprek gegaan over een nieuwe werkwijze. Na uitgebreid onderzoek dient de gemeente eind 2014 bij de RVO een aanvraag in voor een ontheffing van de Flora- en faunawet, inclusief het ontwikkelde soortenmanagementplan. In dat plan staat onder meer waar vervangend onderdak moet komen als er een verbouwing of sloop is. Na de aanvraag vraagt de RVO de gemeente vier keer om extra informatie. Eén van de redenen daarvoor is dat het ministerie pas halverwege het traject de provincie betreft. Bovendien is de helft van de vragen die de RVO stelt overbodig, omdat ze al beantwoord worden in het rapport, vertelt de stadsecoloog van de gemeente. De stadsecoloog vindt het jammer dat het ministerie weinig begeleiding heeft geboden in het traject. Een ander lastig element is dat de gemeente nu zelf verantwoordelijk is als er iets mis gaat: de gemeente heeft immers de ontheffing aangevraagd. In april 2016 ging de RVO akkoord met het soortenmanagementplan: de gemeente is er nu in een pilot mee aan de slag. Veel andere gemeenten hebben interesse in de werkwijze van Tilburg.



## 6 Analytisch kader

In de inleiding beschreven we de ontwikkeling van government naar governance. Bij de governance-benadering speelt management en leiderschap een sleutelrol. Partijen in andere overheidslagen en buiten de overheid moeten verenigd worden rond een gezamenlijk beeld van wat er bereikt moet worden voor de samenleving. Daarin speelt strategie een belangrijke rol. Het gaat dan om het herkennen en erkennen van belangen, uitruil van informatie en capaciteit om bij te dragen aan elkaars doelstellingen en framing in de positieve zin van het woord: hoe kan ik de publieke waardepropositie gebruiken als een tool om andere spelers te motiveren voor het publieke belang?

We haken hierbij aan bij het model van Mark Moore in zijn boek *Creating Public Value*. In de 'public-value-benadering' beschrijft Moore dat een publieke manager in een concrete situatie niet ontsnapt aan een hernieuwde interpretatie van zijn publieke opdracht als de samenleving om hem heen verandert. De publieke manager heeft de strategische opgave om de interventies te vinden waarmee hij enerzijds effectief is in het realiseren van die publieke waarde en anderzijds het mandaat vindt om dat te doen.



In het kader van Moore staat niet de institutionele structuur centraal, maar strategisch management. Het gaat om oordeelsvorming – wat is hier in deze omstandigheid publieke waarde? – en om strategie – hoe breng ik capaciteit, steun en mijn beeld van de publieke waarde met elkaar in balans?

Het geheel – een nieuwe interpretatie van publieke waarde in balans brengen met de steun en capaciteit daarvoor – is de responsiviteit. Die responsiviteit is het vermogen om het systeem te innoveren in respons op een veranderende omgeving. Dit is hoe je invulling geeft aan het begrip systeemverantwoordelijkheid. De strategische factor is de relatie tussen elk

van deze drie elementen. Hoe beïnvloed je de cultuur met behulp van je visie op het te bereiken maatschappelijk resultaat? Hoe vind je politiek en maatschappelijk draagvlak voor die waardepropositie? En hoe zorg je dat alle stakeholders worden gericht op dat toekomstbeeld?

## De responsieve ambtenaar

Zoals we ook in de casussen zullen zien is het mandaat dat ambtenaren krijgen helder noch stabiel. Er is conflict tussen overheden, het is niet altijd duidelijk aan wie rekenschap verschuldigd is en voor welk doel precies. Je kunt als ambtenaar dus niet anders dan een eigen interpretatie ontwikkelen van je publieke opdracht. Je kunt dan maar beter een ethiek ontwikkelen die aansluit bij de praktijk, maar tegelijk wel gericht is op de waarden van de democratische rechtstaat. De opgave van de publieke manager is dus niet alleen de strategische opgave om de interventies te vinden waarmee hij effectief is in het realiseren van zijn waardepropositie, het is ook zijn opgave om het mandaat te verkrijgen om dat te doen. En daarbij moet hij initiatief en verbeeldingskracht tonen, maar ook responsief reageren op min of meer constante politieke sturing. Dat betekent ook dat je als ambtenaar open bent over welke waarden je nastreeft en die daarmee ook openstelt voor politiek en publiek commentaar en zichtbaar maakt of je effectief bent.

Om dit geheel draait het in de eerste paragraaf van hoofdstuk 7, waarin we de barrières bespreken. In deze paragraaf gaat het om waarnemen dat de omgeving verandert en zien dat dit vraagt om herinterpretatie van je publieke opdracht, zien wat de consequenties zijn, legitimiteit zoeken en vooral ook: kijken of je effectief bent in het realiseren van die publieke waarde.

In de volgende paragrafen kijken we vanuit het analytisch model van Moore naar de capaciteit in de organisatie zelf, maar ook daarbuiten. We onderzoeken hoe die capaciteit kan worden gericht op de publieke waarde. Dit kan altijd op vele manieren, maar het is noodzakelijk om een implementatiestrategie te kiezen, anders blijven publieke doelen bij mooie woorden. Zo'n implementatiestrategie om de eigen organisatie te richten op





de publieke waardepropositie en de eigen organisatie uit te lijnen met andere spelers noemen we de verandertheorie.

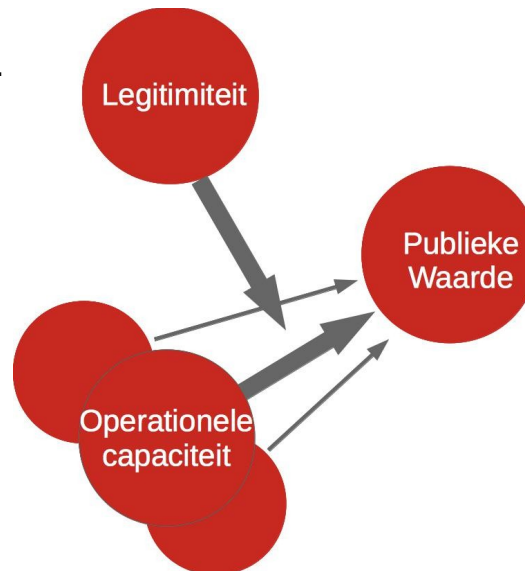
## 7 Barrières

In dit hoofdstuk beschrijven we de barrières rond groene groei die naar voren zijn gekomen in de zes onderzochte casussen. We onderscheiden hierbij vier soorten barrières die we in aparte paragrafen beschrijven. In iedere paragraaf benoemen we subbarrières, die we illustreren aan de hand van voorbeelden uit de casussen.

### 7.1 Barrière 1: Overheid pakt rol als systeemverantwoordelijke onvoldoende

Er zijn veel definities van systeemverantwoordelijkheid in omloop. De meeste definities doen geen of weinig recht aan de essentie van een systeem: een systeem heeft resultaten waarvoor geen enkele individuele actor verantwoordelijk kan worden gehouden. Een markt kan dit als voorbeeld illustreren. In een markt is geen enkele actor verantwoordelijk voor de economische groei, die het systeem als geheel voortbrengt.

Systeemverantwoordelijkheid is de verantwoordelijkheid om de voorwaarden te scheppen voor de werking van het systeem als geheel en de verantwoordelijkheid voor de resultaten die het systeem als geheel voortbrengt.



Systeemverantwoordelijkheid ligt niet alleen op nationaal niveau, maar kan op elk niveau waarop democratische legitimiteit is georganiseerd terugkomen. Het geldt dus overal waar bestuurders de legitimiteit moeten vinden voor de inrichting van een (sub)systeem dat de voorwaarden moet scheppen voor de actoren om daarin zelf gezamenlijk het resultaat te realiseren. Door diverse activiteiten (zoals monitoring, beleidsevaluatie en casuonderzoek) verzekert een systeemverantwoordelijke zich ervan dat het systeem goed functioneert en/of de benodigde voorwaarden geschapen zijn. Hij stuurt bij waar dat nodig is.

Net zoals een markt niet vanzelf ontstaat en in stand blijft, is responsiviteit van de systeemverantwoordelijke nodig als de omgeving verandert. Ook hier kan het voorbeeld van een markt dit inzichtelijk maken. In de taximarkt doet een disruptieve technologie zijn intrede, te weten een platform waarmee iedereen met zijn eigen auto laagdrempelig taxidiensten kan verlenen (zoals Uber). Zo'n verandering van de omgeving van de taximarkt vraagt om responsiviteit van de systeemverantwoordelijke. Responsiviteit is het pro-actief handelen bij een nieuwe situatie, vanuit een verantwoordelijkheid voor het in goede banen leiden van die nieuwe situatie.

## Groene dienst

Kennis is gedecentraliseerd en verspreid over kennisinstellingen of uitvoeringsinstanties, niet meer bij de Rijksoverheid. De Rijksoverheid kan ter compensatie experts op het gebied van groene groei of groene innovatie oproepen om bij te dragen aan duurzaamheidsbeleid. Deze experts hebben dan burgerplicht om bij te dragen met hun kennis, zoals dat het geval is bij de Amerikaanse court duty. De overheid vraagt van experts maximaal twee dagen per jaar onbetaalde inzet.

Dit betekent dus dat de overheid zichzelf continu moet innoveren en heruitvinden, naar aanleiding van veranderingen in de omgeving. Elke responsieve keuze is beter dan niets doen. Niet reageren zorgt in het voorbeeld van de taximarkt zowel voor het missen van kansen – dat van de sharing economy – als voor een ongelijk speelveld voor vergunninghouders. Dat de overheid zichzelf innoveert is daarom noodzakelijk als de omgeving verandert.

### **Opbouw van deze paragraaf**

Responsiviteit bestaat uit een paar elementen. Allereerst moet een verandering in de omgeving gezien worden (zie paragraaf 7.1.1). Daarnaast moet zo'n verandering op waarde worden geschat, zodat een beeld ontstaat van de (potentiële) consequenties voor wetgeving en beleid en de eigen organisatie als we ervoor kiezen om zo'n ontwikkeling te stimuleren of daaraan juist weerstand te bieden (7.1.2). Voor zo'n herevaluatie van visie en beleid is politiek mandaat nodig (7.1.3). We zullen die nieuwe visie en waarden moeten afwegen tegen andere maatschappelijke waarden (7.1.4). De volgende stap is om het niet te laten bij reflectie, maar ook te handelen naar deze inzichten (7.1.5). Dat betekent: nieuwe kaders en daadwerkelijk het systeem bijsturen. En tenslotte is bijsturen geen eenmalige actie: het is

belangrijk dat beleid continu leert van de praktijk (7.7). Rondom elk van deze zes punten beschrijven we structurele barrières in dit casuonderzoek.

## 7.1.1 De overheid is niet geoutilleerd om een paradigmashift te herkennen

Veranderingen in de samenleving, innovatie in de markt en nieuwe ontwikkelingen in de omgeving in het algemeen doen altijd een beroep op het innovatief vermogen van de overheid zelf. Maar eerder waren dit vooral problemen die in één sector of met één aanpak op te lossen zijn. Groene groei en daarbinnen het concept van de circulaire economie heeft een aantal kenmerken die fundamenteel afwijken van het klassieke idee van beschermen dat de afgelopen 40 jaar dominant was: benutten en beschermen vallen samen. Binnen dit concept van circulaire economie versterken verschillende kenmerken elkaar, zoals nieuwe businessmodellen, nieuwe ketens een andere vorm van omgang met eigendom van grondstoffen en ontwerp voor hergebruik. Een businessmodel als 'licht' verkopen in plaats van een tl-buis geeft een grotere prikkel om een product met lange levensduur te produceren. Het geeft een prikkel om te ontwerpen voor hergebruik, zodat biologische en technologische componenten gescheiden kunnen worden. Daarmee heeft het alles in zich om een disruptieve verandering te zijn. Alles verandert: businessmodellen, ketens, het product, de aard van eigendom en meer. En het levert ook andere resultaten op.

We noemen deze verschuiving van het ene naar het andere paradigma een 'paradigmashift'. Een overheid die responsief is, die systeemverantwoordelijkheid neemt, moet allereerst in staat zijn om een paradigmashift te herkennen, erkennen en verkennen. Dat is niet zo vanzelfsprekend, omdat een paradigmashift vele verschijningsvormen kan hebben en niet in een lijstje te vatten is.

Wat we zien in de casussen is dat elementen van bijvoorbeeld de circulaire economie worden gezien als positieve ontwikkelingen. Daarop wordt met traditionele middelen stimuleringsbeleid gevoerd met subsidies en experimentbepalingen. Maar deze casussen worden niet voldoende herkend als innovaties waarbij de mismatch met het huidige systeem structureel is. Ook worden ze niet herkend als innovaties die om gedragsverandering

vragen over de volle breedte en diepte van stakeholders. En tenslotte worden ze niet herkend als innovaties die vragen om responsiviteit in meer sectoren.

Zowel het Rijk als de decentrale overheden dienen manieren te ontwikkelen om brede nieuwe ontwikkelingen in een vroegtijdig stadium op te pikken en te herkennen. Er moet het vermogen zijn om individuele innovaties te herkennen als onderdeel van een bredere ontwikkeling in de omgeving van de overheid.

## **Recycling door burgers in de stad**

Het initiatief uit de casus Afvalscheiding Beloond en andere burgerinitiatieven rond afvalscheiding en -inzameling tonen een paradigmashift. Waar afvalinzameling eerder plaatsvond uit het zicht van burgers door overheidsinstanties, wordt afval nu een grondstof en een handel, ook voor burgers. Het maakt deel uit van de maatschappij en heeft dus ook een plek in de wijk, via repair-cafe's, recycle-centers en dergelijke. Hoewel de overheid wel betrokken is bij dergelijke initiatieven, lijkt er onvoldoende besef dat bij een paradigmashift ook een systeemverandering op beleidsniveau nodig is en dat de overheid de enige partij is die dat proces in gang kan zetten.

## **De participatiesamenleving wandelt het beleid binnen**

Er ontstaan steeds meer burgerinitiatieven waarbij burgers de handen ineen slaan. Dat sluit aan bij de verschuiving van een verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving. In de praktijk betekent het dat participerende burgers als het ware het beleid binnenwandelen. Burgers ontplooiën initiatieven die soms tegen de grenzen van het huidige beleid schuren. We zien dat bijvoorbeeld bij milieubeleid, in de casus Energie uit Horeca-afval. In de participatiesamenleving vraagt de overheid burgers om meer verantwoordelijkheid te nemen. Met het verschuiven van een deel van die verantwoordelijkheid kan de overheid niet langer veronderstellen dat beslissingen gepland en op één plek genomen worden. Beslissingen worden dus een interactiever proces.

### 7.1.2 De overheid beseft onvoldoende wat de consequenties van een paradigmashift zijn

Er is onvoldoende besef dat een paradigmashift ook tot een systeemverandering op beleidsniveau moet leiden en dat de overheid dat proces in gang moet zetten. De constatering dat er een brede verandering plaatsvindt in de maatschappij, moet leiden tot het besef dat dit aandacht behoeft en dat in kaart moet worden gebracht wat de consequenties zijn. Het gaat dan ten eerste om de consequenties van de ontwikkeling zelf, ten tweede om de mogelijk bijbehorende noodzakelijke verandering van beleid en ten derde om de potentiële consequenties voor de organisatie van de overheid.

In de casussen zien we dat de barrières voor innovaties meerdere sectoren, wetten en stakeholders raken binnen en buiten de overheid. De eisen die dit stelt aan het responsief vermogen van de overheid als wetgever, beleidsmaker, handhaver en vergunningverlener zijn groot. Ook zien we in de casussen dat de consequenties voor het beleids-, sturings- en uitvoeringsinstrumentarium van de overheid niet volledig voorzien worden. En dat vraagt om in kaart brengen van de terreinen, organisaties en wetten waaraan deze ontwikkeling raakt.

#### **Van afvalstof naar grondstof**

In verschillende casussen zien we terug dat initiatiefnemers zoeken naar meer circulair gebruik van grondstoffen. Dat betekent dat afval- en reststoffen vaker worden hergebruikt. Dit is een paradigmashift die de overheid wel lijkt te zien, maar die nu alleen ad hoc en casusgericht lijkt te worden opgepakt. We zien dat bij het verwerken van agreststoffen in de productie van papier, bij het hergebruik van kalk dat vrijkomt tijdens waterzuivering en bij het kwalitatief verbeteren en hergebruiken van bodemassen uit de afvalenergiecentrales. Het hergebruik van afvalstoffen door een fabrikant kan als onverwacht en ongewenst effect hebben dat deze opeens onder de afvalwet valt en een erkende afvalverwerker moet worden.

## Alternatieve werkwijze rond Flora- en faunawet

Het ministerie van Economische Zaken en RVO zijn betrokken bij de pilotwerkwijze van het soortenmanagementplan in Tilburg, waarmee een alternatieve werkwijze is ontwikkeld rond de uitvoering van de Flora- en faunawet. Bij de gemeente Tilburg kloppen veel geïnteresseerde gemeenten aan die aan de slag willen met eenzelfde werkwijze als het soortenmanagementplan. Dat signaal is door EZ en RVO (nog) niet opgepakt. De paradigmashift betekent dat we in Nederland op een meer integrale manier willen omgaan met biodiversiteit. De overheid zou zich moeten realiseren dat deze paradigmashift consequenties heeft voor beleid en tot een nieuwe aanpak moet leiden van het systeem van soortenmanagement in een stad. Een stadsbrede ontheffing via een soortenmanagementplan is mogelijk een nieuwe manier van beleid voeren op dit thema.

### 7.1.3 Overheden zoeken onvoldoende politiek mandaat

Er is onvoldoende besef dat de wijze waarop de voorwaarden worden geschapen voor groene groei, geen technische kwestie is en dus geen kwestie van uitvoering alleen. Er is sprake van een politieke keuze. Daar hoort het organiseren van een nieuwe consensus bij. Deze consensus moet uiteraard breder zijn dan politiek alleen, maar de politiek is wel een heel belangrijke legitimerende factor om te kunnen handelen in lijn met een nieuwe ontwikkeling. Hiervoor moet de politieke dimensie van de ontwikkeling blootgelegd worden.

Als we kijken naar de politieke dimensie van de circulaire economie zijn dit bijvoorbeeld beslissingen rondom nieuwe businessmodellen van bedrijven, zoals de papierfabriek en de waterzuiveringsinstallatie uit de onderzochte casussen. Wat betekenen deze nieuwe werkwijzen voor termijnen van vergunningen, experimenteerbepalingen, mededingingsrecht en eigendomswetgeving? Hoe kan de overheid bijdragen aan een andere visie op terugverdientijden? Het dwingt de overheid om zijn regelgeving aan te passen. De papierfabriek en de waterzuiveringsinstallatie zijn slechts voorbeelden van een bredere ontwikkeling. De kern is: welke publieke





waarde willen we dat deze ontwikkeling oplevert? En welke proactieve strategie willen we ontwikkelen om dat te realiseren? In hoeverre willen we de kansen die deze ontwikkeling biedt nemen en versterken? En in hoeverre willen we risico's beperken, zoals misbruik van experimenteerruimte, capaciteit bij de overheid of een (te) kortetermijnvisie? Dit zijn politieke vragen.

Daarom ligt er een verantwoordelijkheid bij de systeemverantwoordelijke overheid om politieke keuzes te identificeren en die punten ook te agenderen bij de politiek. Of op z'n minst heel expliciet te communiceren welke resultaten met welke systeemaanpassingen bereikt moeten worden. Zo wordt de politiek geholpen om publiek belang te herkennen en staan keuzes open voor discussie en kritiek. Op die manier wordt ook de voorwaarde geschapen om daarover rekenschap af te leggen.

## **Niemand neemt de verantwoordelijkheid bij bodemvervuiling**

In de casus Hergebruik van Bodemas zien we dat niemand de verantwoordelijkheid neemt voor een potentieel risico rondom de uitloging van bodemas. De branche niet, de individuele bedrijven niet, de handhavers niet en de beleidsmakers niet. De innovator: 'Als je bodemas een tijdje laat liggen, wordt de uitloging [de zuurtegraad, waardoor de bodem mogelijk verontreinigd raakt] veel lager. Dat betekent dat als je de bodemas snel test, het uitlogingsniveau meevalt en het voldoet aan de regels. Maar als de bodemas een maand blijft liggen, komen veel stoffen alsnog vrij. De overheid kent dat probleem ook, maar sluit er de ogen voor. Althans, niemand is er verantwoordelijk voor. Het Rijk zegt dus min of meer: de branche moet het zelf maar uitzoeken als er problemen komen. Ik heb het idee dat het bevoegd gezag liever de Raad van State tot een uitspraak laat komen, dan dat ze zelf een besluit nemen.'



## Zoeken naar politiek mandaat

In een stad wordt een vergister voor keukenafval geplaatst. Decentrale en lokale energie-opwekking is steeds vaker aan de orde. Maar bij vergisting ontstaan brandbare en schadelijke gassen. Er is dus een risico voor de omgeving. Willen we dergelijke activiteiten in een stedelijke omgeving? Dat zou een politieke keuze moeten zijn. In de casus Energie uit Horeca-afval is uiteindelijk politiek mandaat gecreëerd doordat de innovator zelf bij de wethouder aangeklopt heeft. Dit politiek mandaat had ook door de overheid zelf gezocht kunnen worden, bijvoorbeeld door de regionale uitvoeringsdienst (RUD) of door de gemeente.

### 7.1.4 Bestuur en beleid maken de integrale afweging niet

We zien steeds meer issues die een afweging van verschillende belangen en visies vereisen. Dat zien we bijvoorbeeld terug in één van de belangrijke doelstellingen van het nieuwe omgevingsrecht. Zowel het centrale als het decentrale bestuur zou een afweging moeten maken van alle maatschappelijke baten en lasten van die ontwikkeling tezamen, om een goede lokale of regionale afweging te kunnen maken. Het bevoegd gezag maakt die integrale afweging vaak niet, zo zien we in de casussen.

Vaak is het decentraal bevoegd gezag in het geheel niet betrokken. Er wordt wel beleid gemaakt en er is uitvoering in de vorm van vergunningverlening en handhaving, maar bevoegd gezag en uitvoering lijken los van elkaar te staan. Juist als de vraag op tafel ligt of een integrale kwaliteitsverbetering mogelijk ondergeschikt wordt gemaakt aan individuele toetsing, is het bevoegd gezag niet betrokken.

De overheid als systeemverantwoordelijke zal zich moeten afvragen hoe ze in bepaalde ontwikkelingen tot oordeelsvorming komt. Op het terrein van groene groei zal zij bijvoorbeeld vragen moeten stellen als: wie bepaalt wat de

#### Groen certificaat

Bedrijven kunnen bij de gemeente een groen certificaat aanvragen. Dit is een keurmerk en een soort verklaring van goed gedrag. Met een groen certificaat krijgt het bedrijf in de contacten met de overheid voorrang en een versoepeld regime rondom vergunningsprocedures en subsidieaanvragen.

voorkeur heeft, circulaire economie of groene energie? Hierbij gaat het om een afweging tussen twee belangrijke zaken: grondstoffen-hergebruik en (groene) energievoorziening.

In de casussen uit dit onderzoek wordt de verantwoordelijkheid van die keuzes vaak op het bord van de uitvoeringsorganisatie gelegd. De overheid moet zich daarbij afvragen of het acceptabel is dat van innovatie een kwestie van uitvoering wordt gemaakt. En als dit ontstaat omdat beleidsmakers of politieke verantwoordelijken hun rol niet pakken, zou de overheid als systeemverantwoordelijke op nationaal niveau kunnen nadenken over welke interventie nodig is om te zorgen dat het decentraal bevoegd gezag haar rol pakt.

## **Geen overkoepelend perspectief tussen diverse beleidsterreinen**

In casus Hergebruik van Bodemas zien we een probleem waar een techniek zowel impact heeft op watermanagement (Waterwet) als op de omgeving (Omgevingswet). De taken en bevoegdheden zijn verdeeld over verschillende uitvoerings- en beleidsorganisaties. Dat is op zich geen probleem, maar in de casus ontbreekt een integraal perspectief. Door de verdeling van de taken bekijkt elke betrokken overheid de casus vanuit het eigen perspectief. De optelsom leidt tot een onwenselijke situatie: partijen nemen geen standpunt in, of negeren het evidente probleem van bodemverontreiniging. De gezamenlijke verantwoordelijkheid om het maatschappelijk resultaat centraal te stellen wordt door niemand opgepakt.

## Geen internationale blik, maar selectief binnen de grenzen kijken

Het is voor Nederland belangrijk dat ondernemers in staat zijn om waar mogelijk de best beschikbare techniek te gebruiken. Daarbij is het vaak nuttig om over de Nederlandse grenzen te kijken: ook buiten Nederland worden immers innovatieve technieken en werkwijzen ontwikkeld. Bovendien hebben veel ondernemers vestigingen in meerdere landen. Dat sluit aan bij de behoefte aan soepele regels voor handelsverkeer. We zien bijvoorbeeld in de casus Hergebruik van Bodemas dat het voor de ondernemer lastig is om technieken van buiten de grens te gebruiken. Een initiatiefnemer vertelt: 'In Nederland zijn geen installaties die bodemas kunnen omzetten in vulstof. Om dat in bijvoorbeeld Duitsland te laten doen, moet je een EVOA-procedure doorlopen [Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen]. Die procedure is een ramp op twee benen. Niet eens omdat het zo ingewikkeld is, maar omdat het zoveel tijd kost: je bent een jaar verder voor je het geregeld hebt. Terwijl je als organisatie gewoon de beste techniek wilt gebruiken.' Dat is niet alleen in het belang van ondernemers zelf: het is in het belang van Nederland dat dit soort technieken van over de grens benut kunnen worden door Nederlandse ondernemers.

### 7.1.5 De overheid neemt geen verantwoordelijkheid voor nieuwe randvoorwaarden

Nieuwe randvoorwaarden zijn de concrete uitwerking van paragraaf 7.3: het beseffen dat je als overheid consequenties moet accepteren van nieuwe ontwikkelingen, in de vorm van aanpassing van beleid dat past bij de nieuwe werkelijkheid. Op het gebied van circulaire economie wordt ruimte gemaakt in wet- en regelgeving en worden subsidies uitgedeeld. Toch is dit niet hetzelfde als daadwerkelijk de voorwaarden scheppen voor de werking van het systeem als geheel. Zolang die voorwaarden niet daadwerkelijke geschapen worden, blijven structurele barrières in het systeem bestaan en blijven ondernemers voor elke volgende stap in de transitie tegen dezelfde soort problemen aanlopen.



Dit betekent dat experimenten ook consequenties moeten hebben voor beleid. Als de overheid geleerd heeft, moet er gehandeld worden: er moet een rode lijn door experimenten en herhaald geconstateerde barrières worden getrokken. In de casussen zien we hiertoe al genoeg aanleiding.

Deze subbarrière gaat over het juridische en organisatorische systeem. De techniek – de bureaucratische inrichting – van de overheid. Die structuur moet ingericht worden op de concrete situaties die ontstaan bij nieuwe ontwikkelingen. Het gaat dan ook over de mogelijkheden die de overheid heeft om voorwaarden te scheppen. Nemen we het voorbeeld van een wereld waarin afval een grondstof wordt, dan vraagt dit om aanpassing en harmonisatie van wetgeving. Het vraagt om het verzamelen van stakeholders, om andere vormen van toezicht, en het structureel organiseren van de kennis die nodig is om een bestuurlijke afweging te maken.

## **Experimenteren mag, zolang de uitkomst van tevoren vastligt**

Bij experimenteren geldt dat het verloop en de uitkomst van het experiment per definitie onduidelijk zijn. De regels vereisen daarentegen dat innovators van tevoren aangeven wat de uitkomsten zijn. Een innovator: 'Je moet dus wel vrij specifiek weten wat je gaat doen. Terwijl je dat vaak nog niet weet.' Er is veel onduidelijkheid over wat kan en mag bij experimenteren. 'Als je een idee hebt, maar nog geen product, is experimenteren haast onmogelijk. Je moet als organisatie namelijk toch kaders aangeven, terwijl je dat nog niet kunt.' Er moet dus een nieuwe manier gevonden worden, om te experimenteren zonder dat de kennis al beschikbaar is en de uitkomst bekend is. De uitvoeringsorganisatie nam geen standpunt in bij de vraag wat acceptabele normen waren bij de experimenten. 'Het lijkt wel alsof ze andersom beredeneren: laten jullie maar zien wat jullie kunnen, dan laten wij wel weten of dat kan.' Innovators wijten dat niet zozeer aan te strenge regels, maar vooral aan onduidelijkheid over wat er kan en mag. 'Het is voor ons nu vaak onduidelijk welke kwaliteitseisen gehanteerd worden.'

## 7.1.6 Continue controle en aanpassing van resultaten op systeemniveau ontbreekt

Met monitoring en casusonderzoek vergewissen beleidsmakers zich ervan dat het systeem goed functioneert, en dat resultaten die bereikt moeten worden op systeemniveau, ook daadwerkelijk behaald worden. Dit is een continu proces van sturen en evalueren. Daarbij zijn een aantal elementen van belang, in lijn met de Deming-cyclus (Plan-Do-Check-Act):

1. actief ontwikkelen van consensus over het maatschappelijk resultaat;
2. zichtbaar maken van het maatschappelijk resultaat;
3. zichtbaar maken van ieders rol in het bereiken van dat maatschappelijk resultaat;
4. betrekken van alle actoren die een rol hebben in het bereiken van dat maatschappelijk resultaat;
5. bijsturen van beleid of ontwikkelen van nieuwe sturingsmechanismen.

### **Veel controle vooraf, weinig betrokkenheid achteraf**

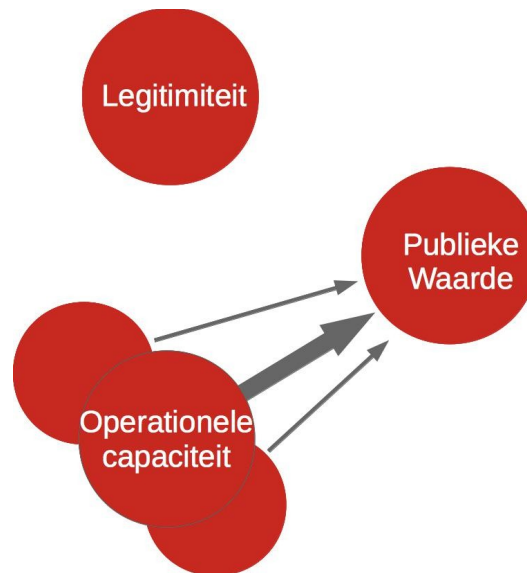
De RVO heeft de gemeente Tilburg een ontheffing verleend van de Flora- en faunawet, omdat de gemeente een alternatieve werkwijze heeft ontwikkeld waarmee het diersoorten beschermt. De toekenning van de ontheffing is een lang en moeizaam proces. Maar als de ontheffing eenmaal verleend is, hoort de gemeente weinig meer van het ministerie of RVO.

## **Botsing tussen woorden en daden overheid**

Duurzaamheid wordt gestimuleerd door het Rijk, maar dat vertaalt zich nog niet voldoende in de werkwijze van de overheid zelf. De overheid geeft bijvoorbeeld niet aan in aanbestedingen dat aanbieders die gebruik maken van gerecyclede of alternatieve grondstoffen voorrang krijgen. 'De overheid gaat bij een aanbesteding ook gewoon voor de goedkoopste aanbieder', vertelt een innovator: 'En bij de aanleg van de N62 besloot Rijkswaterstaat met discretionaire bevoegdheid om bodemassen niet in te zetten als grondstof voor het wegdek, omdat er weerstand tegen was. De weerstand was afkomstig van een gemeente waarin de betreffende weg aangelegd werd. Die 100% duurzame inkoop werkt zo dus niet.' Deze botsing tussen woorden en daden maakt duurzaam innoveren moeilijk.

## 7.2 Barrière 2: De aanpak van de verandertheorie vertoont hiaten

Als de samenleving verandert, ontsnapt de overheid er niet aan mee te veranderen. Een overheidsorganisatie moet daarom een thermometer in de maatschappij hebben en haar beleid, instrumenten en aanpak continu aanpassen aan nieuwe paradigma's en veranderingen. Die essentiële notie stond centraal in het vorige hoofdstuk.



Er zijn meerdere antwoorden mogelijk op de vraag hoe zo'n waardepropositie bereikt moet worden. Maar in elk geval is er een implementatiestrategie nodig, die operationaliseert hoe de capaciteit van de eigen organisatie kan worden ingezet om dit doel ook daadwerkelijk te bereiken. En aangezien geen enkele organisatie opereert in isolement, maar (mede) afhankelijk is van middelen waarover ze niet zelf de controle heeft, is ook de vraag hoe de overheid capaciteit uit de omgeving kan mobiliseren en kan richten op dat doel. Een visie daarop noemen we de verandertheorie. Er is geen eenduidig recept voor deze activiteit, geen 'juiste' implementatiestrategie, maar we kunnen wel constateren of de verandertheorie incompleet is.

### Opbouw van deze paragraaf

In deze paragraaf beschrijven we een paar subbarrières. Allereerst is het belangrijk dat een paradigmashift geadresseerd wordt op de juiste plek. Dat lukt nu regelmatig niet (zie paragraaf 7.2.1). In paragraaf 7.2.2 beschrijven we dat een methode om kennis te delen belangrijk is en dat die nu vaak nog ontbreekt. Daarnaast is de afstemming tussen overheidsorganisaties onderling soms beperkt of afwezig (7.2.3). Ook worden stakeholders van buiten de overheid vaak niet of pas laat betrokken (7.2.4).

### Responsieve taak

Elke ambtenaar heeft de verplichting (en bijbehorende uren) om voelspriet in de maatschappij te hebben. Hij onderhoudt daartoe contacten met bedrijven en maatschappelijke organisaties, raadpleegt externe deskundigen op regelmatige basis, woont bijeenkomsten bij en houdt nieuwsbrieven en vakliteratuur in de gaten. Vragen rondom innovaties die naar hun aard niet in het huidige paradigma passen, kunnen fungeren als een signaal voor uitvoeringsorganisaties dat er sprake is van een paradigmashift.



## 7.2.1 Adresseren van een paradigmashift lukt vaak niet

Innovaties die niet in het huidige paradigma passen, zijn een signaal voor uitvoeringsorganisaties. Dat het herkennen van een paradigmashift een barrière op zichzelf is, beschreven we in paragraaf 1.1. En dat je als beleidsmakers moet inzien dat dit consequenties heeft voor beleid en organisatie en dat het hoort bij systeemverantwoordelijkheid om actie te ondernemen, is ook helder gemaakt. Als je als ambtenaar – op welk niveau dan ook – een paradigmashift herkent, hoe kun je dan zorgen dat je dit adresseert op het juiste niveau, zodat de juiste actie ondernomen kan worden?

Als ambtenaren niet een frame hebben of een taak om dit soort signalen door te geven, gaat het mis. Casussen die een paradigmashift laten zien, worden niet geadresseerd op het niveau van beleid. Er zijn in de casussen die we onderzochten geen afspraken om dit soort casussen uit de uitvoeringsorganisaties naar boven te halen. Er gebeurt onvoldoende of niets met die signalen bij beleid en bestuur van het bevoegd gezag. Hierdoor kunnen beleidsmakers niet responsief handelen. Regels en wetten gaan daardoor (nog meer) 'achterlopen' op de situatie in de samenleving. In feite werken uitvoering en beleid langs elkaar heen, want het bevoegd gezag maakt wel beleid op groene groei, maar wordt niet gevoed door de praktijk in de eigen regio.

Als het adresseren van een nieuwe situatie en de vraag om ander beleid niet lukt, komt het voor een ambtenaar in de uitvoering neer op zijn eigen verantwoordelijkheid. Dat kan werken, als een ambtenaar de discretionaire bevoegdheid heeft en voelt om het maatwerk te leveren dat nodig is. Lokaal bestuur kan die discretionaire ruimte vaak bieden. Maar zelfs als uitvoeringsorganisaties de discretionaire ruimte wel hebben, is het wenselijk om het signaal van een paradigmashift bij het bestuur te leggen. Dat zorgt voor transparantie en publiek

### **Standaard vooroverleg**

In het geval van een Green Deal en een innovatief vergunningstraject waarbij meerdere overheden betrokken zijn, wordt standaard begonnen met een strategisch vooroverleg. Daarbij worden alle stakeholders uitgenodigd om geïnformeerd te worden over het traject en hun visie en belangen worden meegenomen. Alle betrokken belangen en belemmeringen liggen in een vroegtijdig stadium op tafel, waardoor geen vertraging en irritatie tijdens het proces optreedt.



rekenschap. Herkennen, erkennen en kennis hebben van wanneer maatwerk nodig is, is nu nog onvoldoende belegd.

### ☆ Een nieuwe categorie voor afvalinitiatieven

Een positief voorbeeld is de casus Afvalscheiding Beloond. In deze casus zien we dat milieubeleid samenkomt met een initiatief in de wijk en particulier ondernemerschap. Dit past niet in het huidige paradigma, waarin milieuzones aan de rand van de stad worden gepland. Hoewel deze innovator 2,5 jaar in gesprek is met de gemeente over zijn vergunning, komt de casus uiteindelijk wel op het juiste niveau terecht bij de gemeente. Aanvankelijk ziet het ernaar uit dat ook in elke volgende gemeenten een lang traject wacht, maar het ministerie van IenM pikt de casus op. In nieuwe gemeenten kan de ondernemer verwijzen naar ambtenaren van het ministerie. In 2018 neemt het ministerie een aparte categorie op in het Besluit Activiteiten Leefomgeving (BAL) voor afvalinzamelaars als uit de casus.

### Signalen bereiken het gevoegd gezag niet

In de casus Plantenresten in Papier zien we dat de vergunningverlener bij de omgevingsdienst wel signaleert dat er sprake is van een paradigmaverschuiving, of in elk geval een problematische casus. Echter aan een experimenteerbepaling alleen heeft hij juridisch niet genoeg om maatwerk te kunnen leveren in de omgevingsvergunning. Het bedrijf mag namelijk in principe geen afvalstoffen verwerken. Daarvoor is een aparte vergunning nodig. Die vergunning valt bovendien onder een ander bevoegd gezag. Op dat moment is onduidelijk waar precies de verantwoordelijkheden liggen en dat wordt ook niet verder uitgezocht. In de stocktake over deze casus blijken de betrokken bevoegde gezagen niet op de hoogte van de problematiek in een casus. Wel geven beide bevoegde gezagen aan dat als ze hiervan hadden geweten, dat het zo opgelost geweest. Hoewel vrijwel niemand van de betrokkenen, noch van de experts, kon aangeven wie op welk terrein in deze casus bevoegd gezag was, bestond toch het idee bij de bevoegde gezagen, dat de ondernemer dit bij het bevoegd gezag had moeten aankaarten.

# Kennisblok 3

## Verantwoording en Maatwerk

Maatwerk is een ander woord voor het gebruiken van discretionaire ruimte of discretionaire bevoegdheid. Het is de ruimte die professionals hebben om af te wijken van een regel. Discretionaire ruimte is vaak noodzaak. Zeker als we regels eenvoudig willen houden: een regel is alleen eenvoudig te houden als daarin niet elke mogelijke situatie wordt beschreven. En tegelijk kan een regel dus alleen juist worden toegepast als een professional ook van de algemene regel kan afwijken, wanneer er geen sprake is van een standaard situatie.

De rechtsfilosoof Dworkin vergeleek discretionaire ruimte met het gat in een donut. Discretionaire ruimte is de ruimte die de regel laat. Het gat in de donut bestaat niet zonder de donut. Maar uitzonderingen staan wel in het kader van de regel, want discretionaire ruimte is ook een risico. Professionals kunnen die ruimte gebruiken wanneer en waarvoor ze willen. Lipsky laat in zijn werk mooi zien hoe professionals die ruimte soms voor andere doelen gebruiken, dan waarvoor die bedoeld is. Dworkin identificeert allerlei problemen

met discretionaire ruimte, zoals gebrek aan rekenschap, manipulatie, onvoorspelbaarheid en slechte besluitvorming. Daarom is het om maatwerk te leveren belangrijk dat duidelijk is wie de autoriteit verleent en aan wie die is verleend. En nog belangrijker: daarom moet maatwerk een **gemotiveerd** afwijken van de standaard zijn.

Professionals kunnen op verschillende plekken argumenten vinden om maatwerk te leveren. Een voorbeeld zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Maar er is ook simpelweg een dosis gezond verstand voor nodig. Laten we het professionaliteit noemen. Het herkennen van een situatie waarin maatwerk nodig is en het motiveren van maatwerk vraagt om zulke professionaliteit. Professionaliteit betekent hier goed en eenvoudig omschrijven waarom afwijken in een bepaalde situatie gerechtvaardigd is. Precedentwerking is dan niet iets om bang voor te zijn, maar om te verwelkomen.

### 7.2.2 Er is geen methode om kennis te organiseren

Om een innovatie te kunnen beoordelen op innovativiteit, bijdrage aan groene groei en de essentiële kaders die welzijn van mens en milieu waarborgen, is kennis nodig bij die beoordelaars. Vinklijstjes blijken daarvoor niet altijd slecht. Bijvoorbeeld: als heel helder is op welke stoffen getoetst moet worden en wat de criteria zijn, kan een beoordeling juist heel snel plaatsvinden.

Maar bij innovaties die het huidige paradigma uitdagen, mist vaak overzicht en inzicht van kennis. Overzicht is nodig is om te identificeren waar de relevante risico's voor mens en milieu zitten en om precies te weten hoe het proces in elkaar zit en wie allemaal betrokken moet worden. Inzicht is nodig om te snappen welke kennis nu precies nodig is. Het verzamelen van kennis is niet erg, zolang de betrokkenen methoden hebben om kennis waar nodig te organiseren. Dit geldt voor kennis die nodig is om het toetsingskader aan te passen aan nieuwe situaties bij uitvoeringsorganisaties, of op beleidsniveau, waar die kennis nodig is om de conceptuele kaders aan te passen.

*Als de kennis er niet is, leidt dit vaak tot de 'onduidelijk-meer-informatie-reflex', waarbij de overheid eindeloos blijft vragen om meer specialistische informatie aan de ondernemer.*

In de casussen zien we dat zulke methoden om kennis te organiseren regelmatig ontbreken. Als de kennis er niet is, leidt dit vaak tot de 'onduidelijk-meer-informatie-reflex', waarbij de overheid eindeloos blijft vragen om meer specialistische informatie aan de ondernemer. Het werkelijke probleem is vaak niet specialistische kennis, maar gebrek aan het inzicht en overzicht dat professioneel beoordelingsvermogen mogelijk maakt.

Vaak is de kennis wel aanwezig in de uitvoeringsorganisatie, maar versnipperd. Het is niet duidelijk waar de benodigde mensen zijn en als dit wel duidelijk is, zijn ze vaak zwaar belast.

#### Coördinerend ambtenaar

Wanneer een ondernemer een vraag heeft waar meerdere overheidsinstanties bij betrokken zijn, is hij gebaat bij een 'casemanager' die namens alle overheden spreekt en zorgt dat de processen soepel en in afstemming met elkaar blijven lopen. Een idee hiervoor is dat de eerste ambtenaar die constateert dat er meer bevoegde gezagen zijn bij een vergunnings- of innovatietraject, verantwoordelijk wordt voor het bij elkaar brengen en harmoniseren van de betrokken overheidsinstanties. Bij voorkeur kan deze coördinerend ambtenaar ook bij monde van alle overheden een uitspraak doen.

Voor het vinden van de mensen met de benodigde kennis is tijd noch een snelle methode. Dit geldt voor kennis die nodig is om het toetsingskader aan te passen aan nieuwe situaties bij uitvoeringsorganisaties, maar het organiseren van het benodigde inzicht en overzicht lukt vaak ook niet op beleidsniveau, waar die nodig is om de conceptuele kaders aan te passen.

## ☆ **Overzicht over kennis**

Een positief voorbeeld kwam naar voren in de stocktake rond de casus Hergebruik van Kalk. De commissie die beoordeelt wanneer een afvalstof als meststof mag worden gebruikt is zich heel bewust van het feit dat heldere criteria helpen bij een snelle beoordeling en dat die criteria bovendien rechtszekerheid scheppen voor de ondernemer die zo'n procedure doorloopt. Tegelijk zijn er gebieden waar nog niet geïdentificeerd is waar risico's liggen, terwijl dit potentieel wel heel relevante risico's zijn met het oog op de voedselveiligheid. Twee van die gebieden zijn landbouwbestrijdingsmiddelen en medicijnen. Op deze gebieden wordt inmiddels onderzoek verricht. Dat dit onderzoek is uitgezet, heeft alles te maken met het overzicht dat de commissieleden hebben: het is hen duidelijk dat er kennis ontbreekt en welke. De Rijksorganisatie die het onderzoek verricht, is onderdeel van de commissie. Er is dus een duidelijk handelingsperspectief.

## **Het beoordelingskader ontbreekt**

In de casus Hergebruik van Bodemas zien we dit probleem van gebrek aan kennis terug bij de uitvoeringsorganisaties. De vergunningaanvraag vraagt om een inschatting van de stand van de techniek en de gevolgen daarvan. Maar omdat het gaat om een nieuwe ontwikkeling, is die kennis er niet. Er is geen Best Beschikbare Techniek (BBT) voorhanden, waarmee de innovatieve techniek vergeleken kan worden. Zowel een beoordelingskader voor de nieuwe techniek (bij gebrek aan vergelijkingsmateriaal), als kennis over de milieuconsequenties van deze techniek wordt niet georganiseerd. Met als gevolg dat de vergunningverlener geen standpunt inneemt. Toch is deze kennis wel aanwezig in de uitvoeringsorganisatie. Het is alleen niet duidelijk waar de benodigde mensen zijn.

# Kennisblok 4

## Hoeveel kennis is nodig?

Het probleem bij innovaties die buiten het huidige paradigma staan, is dat de wetten en regels er niet voor zijn gemaakt. Alles is ingericht op de status quo. De bewijslast ligt altijd bij de innovator. Die bewijslast is vaak moeilijk of niet te leveren. Het is niet bekend wat de risico's zijn. Maar het is ook niet bekend wat de winst is, zowel qua duurzaamheid of qua economie. Om die bewijslast te kunnen leveren, zal innovatie eerst de ruimte moeten krijgen om die bewijslast te verzamelen. Daarvoor zijn experimentbepalingen gemaakt.

Maar hoe kunnen we zonder de feitelijke kennis paraat te hebben, een goed oordeel vormen? Want we kunnen niet geheel voorbij gaan aan potentiële risico's. En we kunnen ook niet tot in de eeuwigheid wachten tot resultaten bekend worden. Welke kennis moeten we op dit moment wel hebben en welke niet? Wanneer weten we voldoende om te beslissen?

### **Groter risico, striktere norm**

Een mogelijk perspectief om dit te bekijken is naar analogie van compliance-systemen. Een compliance-systeem wordt ontwikkeld volgens de hoofdregel: hoe groter het risico, hoe strikter we willen omgaan met de norm en hoe onafhankelijker we die willen vaststellen. Risico's waarbij de gevolgen onomkeerbaar zijn, heel ernstig en de

kans erop groot is, willen we niet nemen. Klein kinderspeelgoed is niet makkelijk terug te halen. Mensen weten soms niet eens of ze het in huis hebben en het kan tussen de zitting van de autostoel verborgen zitten. Als daarin giftige stoffen zitten, zijn de gevolgen groot en onomkeerbaar. Als er iets mis is met de geluidsnorm van een auto, dan kan dat hersteld worden of het valt direct op. Mensen zien hun auto niet over het hoofd en autofabrikanten kunnen achteraf gedwongen worden om problemen te herstellen. Hierover zouden fabrikanten zelf kunnen rapporteren, met sancties bij fraude. Dit voorbeeld illustreert de rol van gezond verstand bij maatwerk: beginnen bij wat we wel weten.

### **Het procesparadigma**

Een andere perspectief is om niet de risico's als belangrijkste besliskaspect te nemen, maar te kijken naar het meest optimale proces om kennis te mobiliseren voor een integrale beslissing rondom innovaties voor groene groei. En te accepteren dat er bij nieuwe situaties een zekere onbekendheid is met alle feiten. Het moet dus ook acceptabel zijn dat de ambtenaar een oordeel velt op basis van incomplete kennis. Het is daarbij belangrijk te zien dat een oordeel niet alleen tot stand komt op basis van kennis. Andere elementen die van invloed zijn op het oordeel, zijn bijvoorbeeld de ervaring van de ambtenaar, het automatische

# Kennisblok 4 Hoeveel kennis is nodig?

controlemechanisme dat ontstaat door een incident plaatsvindt. Kortom, de ambtenaar moet in staat zijn meerdere belanghebbenden te betrekken en de zekerheid van het binnen een casus te bepalen of er risico's zijn en wat de grootste volgen van de juiste processtappen. Dat betekent dat een ambtenaar kennis moet hebben van de processtappen die nodig zijn voor een evenwichtig oordeel en dat hij moet weten wat hij niet weet. De cultuur van de overheidsorganisatie dient dan wel zo te zijn ingericht dat men accepteert dat er een foutmarge is bij een oordeel op basis van gezond verstand, het meest optimale proces en *best available knowledge*.

## De 80-procent-regel

Beide perspectieven komen overigens uit op dezelfde conclusie: **met gezond verstand kunnen we de noodzaak voor kennis vaak sterk terugbrengen**. Kennis is in het beschermingsparadigma gedefinieerd als een lijst van specifieke belastingsniveaus. Juist in de aard van de kennis ligt vaak het probleem: de exactheid die gevraagd wordt is doorgaans simpelweg onmogelijk te leveren. Maar daar gaat het ook niet om. Het gaat niet om cijfers achter de komma en een onzekerheidsmarge. Bij het stellen van essentiële kaders voor de mens en milieu gaat het over de onomkeerbaarheid van de gevolgen, of er überhaupt een redelijke kans op is en

of er maatregelen genomen kunnen worden ter voorkoming of als er toch een incident plaatsvindt. Kortom, **de ambtenaar moet in staat zijn binnen een casus te bepalen of er risico's zijn en wat de grootste risico's zijn**. Hij kan die risico's dan meewegen in de beslissingen.

## Een voorbeeld

Wanneer een papierfabriek plantenresten gebruikt in de papierproductie, springen twee risico's direct in het oog: geur bij verrotting en sappen die kunnen wegspoelen in de bodem. Er zijn in het totaal misschien wel negen aspecten waarvoor formeel normen zijn. Maar de ambtenaar beoordeelt wat de grootste risico-elementen zijn, bekijkt die goed in termen van onomkeerbaarheid en mogelijke maatregelen en neemt dan een besluit. Het is duidelijk dat een geurprobleem opgelost kan worden zonder blijvende schade. Als het een probleem is, dan valt dat bovendien snel op. Hoewel plantenresten in de bodem al sinds de uitvinding van de landbouw normaal zijn, kan dit anders zijn bij hoge concentraties sappen die wegspoelen in de bodem. Dat hoeft bovendien in eerste instantie niet op te vallen. Wel kunnen er maatregelen getroffen worden om dat te voorkomen. **Maatwerk leveren betekent het vinklijstje weggooiën en de radicale toepassing van gezond verstand**.

### 7.2.3 Afstemming tussen overheidsorganisaties verloopt slecht

Innovaties bevinden zich vaak op grensvlakken: van verschillende wetten, departementen en overheidsorganisaties. Overheidsorganisaties die traditioneel geen rol hadden in het beleid of de uitvoering in een sector, hebben dat opeens wel. Wetten en regelingen die buiten het gezichtsveld en de opleiding lagen van organisaties, worden opeens relevant en blijken niet geharmoniseerd.

Afstemming tussen overheidsorganisaties gaat mis op twee fronten: ten eerste over de 'breedte' van de overheid (zoals verschillende ministeries), ten tweede in de 'diepte': de afstemming tussen verschillende overheidslagen en ook van beleid tot uitvoering. In praktische termen: als op nationaal niveau ambities worden geformuleerd en de zeggenschap wordt (deels) gedecentraliseerd, maar er is geen afstemming, dan ontstaat er onduidelijkheid. In paragraaf 3.3 wordt dat verder beschreven.

#### Lokaal verhandelbare vervuilingrechten

De lokale overheid kiest voor netto-vervuiling, in plaats van vervuiling per ondernemer. Er wordt een beperkt aantal rechten aan vervuilende bedrijven uitgegeven. Die mogen hun rechten ook verhandelen naar andere lokale bedrijven, in plaats van het te gebruiken. Overheid zorgt dat er jaarlijks minder rechten op de markt zijn dan het bestaande niveau van vervuiling en creëert daarmee een stimulans om minder te vervuilen. In plaats van controle van individuele casussen neemt de lokale overheid systeemverantwoordelijkheid en kan hiermee makkelijker en op een hoger niveau sturen op resultaat.

#### Ondernemer als boodschapper

In de casussen zien we regelmatig dat de ondernemer de rol krijgt om als makelaar een consensus tussen overheden te bewerkstelligen. De ondernemer krijgt daarmee de functie om de interne communicatie van de overheid te verzorgen.



## Rijk betreft provincie halverwege het traject

Het ministerie van Economische Zaken raakt betrokken bij een traject waarin de gemeente Tilburg een soortenmanagementplan ontwikkelt. Als ook de provincie Noord-Brabant betrokken raakt, onder meer omdat de provincie vanaf 1 januari 2017 verantwoordelijk wordt voor de nieuwe wet Natuurbescherming, vertraagt dat het proces. Het ministerie en de gemeente zijn al een paar jaar in gesprek, maar de provincie heeft andere aandachtspunten en vragen. De uitvoeringsorganisatie van het Rijk was lang moeilijk te bereiken, tot de initiatiefnemer bij de gemeente een 06-nummer krijgt van een contactpersoon. Toezicht en handhaving van het Rijk zijn niet betrokken, al hebben ze een duidelijk belang bij het soortenmanagementplan. Het plan leidt namelijk tot minder administratieve lasten voor zowel ontwikkelaars als handhavers.

## Verschuiving van overheidstaken leidt tot onduidelijkheid

De papierfabriek uit de casus Plantenresten in Papier is één van de partijen in de Green Deal 'Alternatieve Grondstoffen voor Papierproductie' uit 2012. In 2013 stuurt het ministerie de bevoegde gezagen (gemeente en provincie) een brief met meer informatie over de Green Deal. In 2014 neemt de omgevingsdienst een aantal taken over. De reorganisatie leidt tot een verschuiving in personeel tussen gemeente, provincie en omgevingsdienst. De nieuwe vergunningverlener bij de omgevingsdienst weet aanvankelijk niet van de Green Deal en wordt later ook niet geïnformeerd over de verlenging. Deze innovatie gaat daardoor – ondanks de Green Deal – het reguliere traject van vergunningverlening in zonder dat het bevoegd gezag betrokken is of geïnformeerd wordt. Als er problemen ontstaan, zijn de bevoegde gezagen niet meer aangehaakt bij het proces. Het is voor de meeste betrokkenen ook niet duidelijk wie in dit geval überhaupt bevoegd gezag is.

#### 7.2.4 Betrokken stakeholders worden niet of te laat betrokken

Zoals we eerder beschreven overstijgt innovatie de traditionele kolommen van sectoren en actoren. Bovendien stelt de tijdgeest van de participatiesamenleving eisen aan het betrekken van diverse actoren bij beleid. Het richten van de capaciteit op het resultaat begint met het inventariseren van belangen en daarmee de beschikbare capaciteit. In de vorige paragraaf beschreven we de samenwerking tussen overheden. Maar niet alleen overheden zijn nodig bij innovaties die een paradigmashift laten zien. Ook buiten de overheid is capaciteit beschikbaar die kan worden benut. De steeds grotere verwevenheid schept nieuwe belangen. Traditioneel denken we bij stakeholders aan brancheverenigingen en belangenorganisaties, maar nu zien we ook particuliere initiatieven en nieuwe bedrijven die opereren op grensvlakken tussen sectoren.

In de casussen zien we dat voor de hand liggende stakeholders vaak niet betrokken zijn en niet op de hoogte zijn van elkaars afwegingen en belangen. Dat de overheid die belangen kent is een belangrijk voorwaarde om een prikkel te kunnen scheppen om kennis te delen of capaciteit ter beschikking te stellen. Bovendien mobiliseert de overheid niet alle kennis die beschikbaar is. Hiermee ontstaat draagvlak pas in een later stadium en ontstaat irritatie tussen actoren. Die irritatie vertraagt een goede samenwerking. De overheid laat hier kansen liggen rondom het aspect van 'network governance', waarbij het probleemoplossend vermogen verschuift naar andere partijen dan overheden. In zo'n situatie zal iemand de verschillende stakeholders moeten verenigen. Deze taak wordt nu bij de innovators gelegd.

## Weinig ruimte voor bemiddeling

In de casus Hergebruik van Bodemas verloopt de samenwerking tussen diverse stakeholders en de innovators niet soepel. Ambtenaren van het overheidsprogramma Ruimte in Regels voor Groene Groei (R2G2) functioneren een tijdje als mediators in dit proces. Door hun bemiddeling zien de diverse partijen elkaars belang en gaat de samenwerking met sprongen vooruit. Uiteindelijk trekken de mediators zich weer terug, omdat de problemen in de casus niet te maken hebben met regelgeving, waar R2G2 op gericht is. Als de mediators een stap terug doen, vertraagt het proces weer. De verschillende stakeholders in deze casus controleren essentiële middelen voor de innovatie. Iemand zal de stakeholders tot een gedeeld begrip van het probleem moeten bewegen. Wanneer een overheid, in dit geval de rijksoverheid, een eigen waardepropositie heeft waarvoor de innovatie exemplarisch is, kun je je afvragen of het niet juist de taak is van een programma als R2G2 om verantwoordelijkheid te nemen in het scheppen van een gedeeld begrip van het beleidsprobleem.

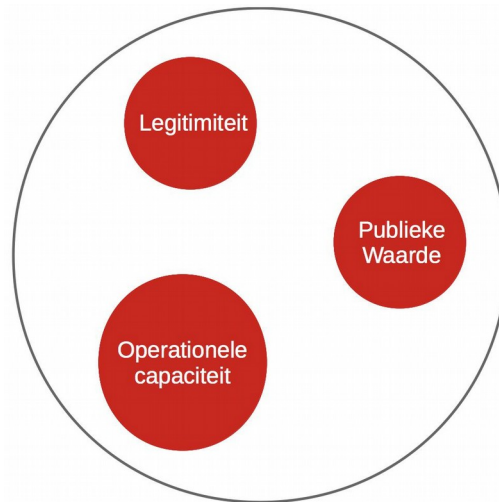
## Niet alle relevante partijen denken mee

In de casus 'Diervriendelijke Stad' wordt een administratieve last weggenomen voor twee partijen. Enerzijds hoeven ontwikkelaars, zoals woningbouwverenigingen en projectontwikkelaars, geen ingewikkelde ontheffingen meer aan te vragen, noch zich te verdiepen in hoe ze de verplichte compenserende maatregelen kunnen nemen. Anderzijds hoeft de uitvoeringsorganisatie van het Rijk geen losse ontheffingen meer te beoordelen. Toch worden niet al deze partijen betrokken. Bovendien worden ook andere potentiële stakeholders, zoals burgers en dierenbeschermingsorganisaties, niet betrokken bij het plan. Het is een risico om dat niet te doen, aangezien draagvlak bij die groepen belangrijk is voor het succes van het initiatief.

### 7.3 Barrière 3: Capaciteit ontbreekt

De overheid wil innovatie stimuleren, ook vanuit het besef dat we als maatschappij een omslag moet maken naar een groene economie. Tegelijkertijd is er al enige jaren een politieke meerderheid voor een terugtrekkende overheid, die met name een makelaar is van capaciteiten van anderen (de participatiemaatschappij).

Gecombineerd met een situatie waarin we net uit een economische crisis komen, betekent dit dat de capaciteit in tijd en geld voor het stimuleren van innovatie beperkt is. Om te werken aan innovaties is capaciteit nodig. En het zijn niet alleen overheden die nodig zijn bij innovaties die een groene verandering tot stand brengen. Ook buiten de overheid is capaciteit beschikbaar die kan worden benut. Het richten van de capaciteit op het resultaat, begint altijd met het inventariseren van belangen en beschikbare capaciteit. Wie heeft welk belang en welke resources die ingezet kunnen worden? Denk aan competenties van ambtenaren, beschikbaarheid van specialistische kennis, maatschappelijk engagement, overzicht over brancheontwikkelingen en gereserveerde tijd om mee te kunnen denken met initiatiefnemers.



Gecombineerd met een situatie waarin we net uit een economische crisis komen, betekent dit dat de capaciteit in tijd en geld voor het stimuleren van innovatie beperkt is. Om te werken aan innovaties is capaciteit nodig. En het zijn niet alleen overheden die nodig zijn bij innovaties die een groene verandering tot stand brengen. Ook buiten de overheid is capaciteit beschikbaar die kan worden benut. Het richten van de capaciteit op het resultaat, begint altijd met het inventariseren van belangen en beschikbare capaciteit. Wie heeft welk belang en welke resources die ingezet kunnen worden? Denk aan competenties van ambtenaren, beschikbaarheid van specialistische kennis, maatschappelijk engagement, overzicht over brancheontwikkelingen en gereserveerde tijd om mee te kunnen denken met initiatiefnemers.

Bij het inzetten van capaciteit door de overheid gaat het om meer dan het uitvoeren van beleid of het nakomen van een commitment. Het gaat ook om het bevestigen van het vertrouwen van partners in de overheid. Als de overheid belooft een pilot op te zetten, dient het capaciteit te investeren. Bijvoorbeeld voor de begeleiding.

Of - als de pilotfase succesvol is afgelopen -

voor het aanpassen van de regels, waardoor de pilotwerkwijze een standaard werkwijze kan worden. Deze capaciteit is een noodzakelijk ingrediënt van innovatie. In dit hoofdstuk bespreken we de barrières die ontstaan rondom gebrek aan capaciteit. Dat is niet zo simpel als te weinig budget. De overheid verandert continu. Er wordt gecentraliseerd en gedecentraliseerd, taken en bevoegdheden verschuiven regelmatig. Hoewel

*Het richten van de capaciteit op het resultaat, begint altijd met het inventariseren van belangen en beschikbare capaciteit.*

de overheid bij zulke herorganisaties overdracht van kennis wel organiseert, gaat een deel van de kennis verloren. De capaciteit die nodig is voor innovatie, is daarom niet altijd voorhanden op de plek waar die nodig is. Capaciteit organiseren is een strategische activiteit. Soms ontbreekt het aan creativiteit om eigen capaciteit of die van anderen in te zetten. Ook die barrières bespreken we in deze paragraaf.

## **Opbouw van deze paragraaf**

In deze paragraaf beschrijven we drie subbarrières. Allereerst zien we dat er bij de overheid weinig of geen capaciteit beschikbaar is om innovatieve processen te begeleiden (zie paragraaf 7.3.1). Bovendien zien we in het onderzoek dat specialistische kennis vaak bij de uitvoering zit, terwijl die ook nodig is bij beleid (7.3.2). Daarnaast verandert de overheid continu. Door deze structurele veranderingen verliest de overheid kennis. Dat leidt op sommige plekken tot kennisgebrek (7.3.3).

### **7.3.1 Er is geen capaciteit beschikbaar voor procesmanagement**

Eenzijds wil de overheid innovatie stimuleren, zeker als verbetering van milieu en welzijn van mens en dier kan samengaan met nieuwe economische activiteit. Anderzijds is de capaciteit in tijd en geld beperkt. Die combinatie leidt ertoe dat de wil om te innoveren er vaak wel is, maar dat de capaciteit ontbreekt om innovatie daadwerkelijk te stimuleren. Dat geldt bijvoorbeeld bij de begeleiding van pilots vanuit de ministeries, waarbij het vooral op de lange termijn lastig is om tijd vrij te maken. Het geldt ook voor uitvoeringsorganisaties. Die worden vaak geacht efficiënt te werken, waardoor er te weinig ruimte is om mee te denken bij innovatieve, nieuwe werkwijzen.

## Begeleiding bij pilot ontbreekt

In de casus 'Diervriendelijke Stad' is tijd voor procesmanagement een beperkende factor. Het ministerie van Economische Zaken kiest voor een zestal pilots waarin geëxperimenteerd wordt met nieuwe werkwijzen rond de Flora- en faunawet. Eén van die pilots is het soortenmanagementplan van de gemeente Tilburg. Maar bij RVO en EZ blijkt geen rekening te zijn gehouden met de capaciteit die nodig is om die pilots te begeleiden. De begeleiding van de pilots komt dus ook niet zo goed uit de verf. Daardoor ontstaat er vertraging en irritatie bij de initiatiefnemer.

### 7.3.2 Specialistische kennis zit bij de uitvoering, terwijl die (ook) nodig is bij beleid

Rond milieuthema's zijn vaak meerdere overheidsorganisaties betrokken, zowel vanuit beleid als vanuit de uitvoering. Bijvoorbeeld op rijksniveau: beleid wordt gemaakt door de ministeries, terwijl de uitvoerende taken zijn belegd bij uitvoeringsorganisaties. Dat werkt bijvoorbeeld zo bij het ministerie van IenM en haar uitvoeringsagentschap Rijkswaterstaat en bij het ministerie van EZ met de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).

Op decentraal niveau is het bevoegd gezag rond milieu- en omgevingsnormen meestal de gemeente en/of de provincie. Zij maken ook beleid gericht op groene groei. Gemeenten en provincies zijn verplicht om bepaalde uitvoerende taken te beleggen bij een omgevingsdienst. De uitvoerende taken zijn in de praktijk vaak grotendeels of volledig gedelegeerd naar de omgevingsdienst. De omgevingsdienst is gemandateerd om werkzaamheden uit te voeren in naam van het bevoegd gezag. Ook het personeel en bijbehorende expertkennis is meeverhuisd.

#### Evaluatie in plaats van resultaatverplichting

In een innovatietraject ontbreekt vaak de kennis om goede eindresultaten vast te stellen. Een procesaanpak, waarbij wel eisen worden gesteld aan evaluatie kan een oplossing bieden voor dat vacuüm aan kennis. Bij zo'n aanpak kunnen op basis van de resultaten hogere eisen worden geformuleerd voor het volgende onderdeel. Hiermee wordt er geen tijd verspild aan het helder krijgen van eisen waar een proces of technologie aan moet voldoen, voor in de vergunning. Maar er wordt wel controle aan het proces toegevoegd, zodat verbetering van de situatie gestimuleerd wordt.

We zien op alle niveaus dat deze taakverdeling de afgelopen jaren heeft geleid tot een verschuiving van de specialistische kennis, van het beleid naar de uitvoering. Die verschuiving van kennis maakt dat het lastiger is om passende nieuwe werkwijzen en beleid te ontwikkelen. De specialistische kennis die daarvoor nodig is ontbreekt namelijk op de plek waar het beleid wordt gemaakt. In de casussen zien we bijvoorbeeld dat de feitenkennis die nodig is ontbreekt, zoals over de rekkelijkheid van normen. Ook is het voor betrokkenen vaak onduidelijk welke overheidsorganisatie in welke situatie het bevoegd gezag is en waar de grens tussen bevoegdheden ligt. Als beleid moet worden geharmoniseerd en als actoren in het systeem op hun verantwoordelijkheid moeten worden gewezen, is deze informatie wel nodig.

Hier ligt een sterke link met de barrière die we beschreven in paragraaf 7.2.2: er is bij de overheid geen methode voor het organiseren van kennis. Dat een beleidsafdeling specialistische kennis niet zelf in huis heeft, is niet erg. De tijd dat een ministerie een krekelspecialist in dienst heeft, ligt achter ons. Maar het is wel van belang om toegang tot die kennis te organiseren en overzicht te scheppen. Structuren die voorheen ingericht waren om kennis te organiseren, zijn verdwenen. De herkomst van normen is belangrijk, als we willen weten hoe flexibel die zijn of kunnen worden gemaakt. Wie bevoegd gezag is, is relevant als we dat gezag willen meenemen in een nieuwe denkwijze.

## **Niemand weet wie het bevoegd gezag is**

We zien in de casus 'Plantenresten in Papier' dat het voor geen van de stakeholders duidelijk is welke overheidsorganisatie rond hergebruik van agroreststoffen in papierproductie het bevoegd gezag is. In de casus 'Energie uit Horeca-afval' is voor alle stakeholders de herkomst van de normen onduidelijk. In de casus 'Hergebruik van Bodemas' wordt niet duidelijk waar de zoutnormenvandaan komen.



# Kennisblok 5

## Decentralisaties

In onze Gouden Eeuw lag de macht nog bij de steden. In de eeuwen die volgden is de macht steeds meer bij het nationale niveau komen te liggen. In de afgelopen eeuw zien we daarentegen weer een verschuiving: **de macht verplaatst zich van nationaal niveau naar andere niveaus**. Zo heeft Nederland sinds de Tweede Wereldoorlog steeds meer macht afgestaan aan internationale organisaties, met name de Europese Unie. Ook is een deel van de besluitvormingsmacht de afgelopen jaren gedecentraliseerd met behulp van vier kaderwetten. Het gaat dan om de Wmo, de Jeugdzorgwet, De Wet passend onderwijs en de Participatiewet.

Het bijzondere van deze wetten is niet zozeer dat ze een deel van de macht bij de gemeente of de regio leggen. **Het bijzondere is met name dat in belangrijke mate afstand wordt gedaan van individuele rechten**. Eerst waren dit zogenaamde 'open einde-regelingen': elk individu dat voldeed aan de gestelde voorwaarden kon een recht afdwingen op grond van gelijkheid. In de nieuwe kaderwetten is het probleem gebudgetteerd. Er is een bedrag beschikbaar per gemeente of regio om in een oplossing voor een bepaald probleem te voorzien. In Passend Onderwijs bijvoorbeeld krijgen samenwerkingsverbanden een budget dat ze in grote mate naar eigen inzicht kunnen verdelen over scholen of gezamenlijke faciliteiten. De verantwoordelijkheid om een kind met bijzondere behoeften onderwijs te geven is in redelijke mate vastgelegd, maar er is niet meer voorzien in de mogelijkheid

om op individueel niveau een bepaald voorzieningenniveau af te dwingen. Hier zitten twee gedachten achter. Enerzijds is dat de beheersing van het budget dat beschikbaar is voor een bepaald maatschappelijk probleem. Anderzijds is dat de gedachte dat het net zo onrechtvaardig is om ongelijke gevallen gelijk te behandelen, als het onrechtvaardig is om gelijke gevallen ongelijk te behandelen.

Er is daarmee voor professionals een grote mate van ruimte ontstaan om maatwerk te leveren. De professional heeft ruimte om te komen tot een oordeel over wat er nodig is voor een bepaald individu. **Waar eerst de waarden 'gelijkheid' en 'rechtszekerheid' een hoofdrol speelden via het mechanisme van een individueel recht, spelen nu de begrippen 'flexibiliteit', 'maatwerk' en 'integraliteit' een hoofdrol**. Daarbij is er bovendien lokaal grote vrijheid om zelf een waarde- of beweging te maken. Juridisch is deze wetgeving wezensvreemd aan een stelsel dat geheel gebouwd is op individueel recht en gelijkheid. Het is vooralsnog de vraag of jurisprudentie deze vrijheid voor lokaal bestuur en individuele professionals in stand houdt. Een kwaliteitskader of principes die helpen richting te geven bij de vraag 'wanneer is het goed?' tekenen zich nog niet af. Ook in transparantie over rekenschap is niet voorzien. Er is daarentegen wel een kans om op lokaal niveau 'te doen wat nodig is' en zelf invulling te geven aan een visie op de publieke waarde die gerealiseerd moet worden.

### 7.3.3 Door de permanent veranderende overheid gaat kennis verloren

De overheid verandert continu. Er wordt gecentraliseerd en gedecentraliseerd, taken en bevoegdheden verschuiven regelmatig. Verantwoordelijkheden worden overgedragen, opnieuw verdeeld, samengevoegd in samenwerkingsverbanden, verdeeld over nieuwe organisaties en nieuwe regelgeving. Hoewel de overheid bij zulke herorganisaties overdracht van kennis wel organiseert, gaat een deel van de kennis verloren.

#### Rapid Response Team

Het kan waardevol zijn om op een groene innovatieve casus een team van experts te zetten. Zo'n 'rapid response team' kan ingezet worden bij casussen waarbij a) snel moet worden beslist; b) vitale kennis ontbreekt bij de relevante partijen en c) mediation nodig is. Als zo'n team de casus bespreekt, zal zij uiterlijk binnen twee weken beslissen. Zo is er in urgente situaties een team van specialisten dat een impasse kan doorbreken en verdere schade, vertraging en irritatie kan voorkomen.

#### Koploperstatus

De eerste casus rondom een innovatie, waarvan betrokken partijen zich realiseren dat het mogelijk gaat om een paradigmashift, krijgt een 'koploperstatus'. Dat betekent dat er een langetermijnpartnerschap wordt gevormd tussen alle betrokkenen. Daarbij wordt ten eerste een experimenteerfase aan de kant van de innovator gefaciliteerd. Ten tweede gaan overheid en innovatie samen experimenteren met nieuw beleid, nieuwe instrumenten en een nieuwe aanpak.

### **Kennis voor de beoordeling van een vergunning ontbreekt bij de omgevingsdienst**

In de casus 'Energie uit Horeca-afval' bestaat de omgevingsdienst nog maar kort. Voor de betrokken ambtenaren is een aanvraag voor een swill-vergister nieuw. De professionals hebben niet alle kennis in huis om de vergunningaanvraag te beoordelen en 'de aanvraag gaat zwerven'. Als later de provincie het bevoegd gezag blijkt en niet de gemeente, blijkt ook het dossier overgedragen aan een andere ambtenaar bij de omgevingsdienst. Deze vertelt dat de eerdere eisen niet meer van toepassing zijn. Omdat de aanvraag is gaan zwerven, raadt de vergunningverlener na acht maanden aan de aanvraag opnieuw te doen. De termijnen beginnen daardoor opnieuw.



## **Kennisoverdracht over Green Deal**

In de casus 'Plantenresten in Papier' is aanvankelijk de gemeente betrokken. Het dossier wordt een paar maanden later overgedragen aan de omgevingsdienst, aan ambtenaren die meeverhuisd zijn uit een andere gemeenten. De overdracht is niet volledig: de nieuwe vergunningverlener van de omgevingsdienst wordt niet geïnformeerd over het bestaan en de verlenging van de Green Deal.

## 7.4 Barrière 4: Administratieve lasten

Administratieve lasten zijn de onbedoelde gevolgen van een regeling. We stellen een vergunning in, omdat we van tevoren willen beoordelen of de gevolgen niet schadelijk of onherstelbaar zijn. Daarvoor is het nu eenmaal noodzakelijk dat een initiatiefnemer een vergunning aanvraagt en informatie aanlevert aan de overheid. Dit kost de aanvrager tijd. Dat is niet de bedoeling, maar wel noodzakelijk. Zolang die tijdsbesteding inderdaad noodzakelijk is, omdat we er een groter of een algemeen belang mee

dienen, is dit geen probleem. Maar administratieve lasten zijn regelmatig disfunctioneel. Dat gebeurt bijvoorbeeld als informatie wel gevraagd, maar niet gebruikt wordt. Sommige informatie kan de overheid opvragen bij andere overheidsorganisaties, zoals de Kamer van Koophandel. Als de overheid in plaats daarvan die informatie vraagt van de initiatiefnemer, is dat een disfunctionele administratieve last voor de initiatiefnemer. Administratieve lasten die geen doel dienen noemen we onnodige bureaucratie.

*Administratieve lasten beschrijven we in een apart hoofdstuk, omdat deze barrières zo tastbaar en praktisch zijn als signaal en startpunt voor verbetering.*

In het door ons gebruikte analytisch kader horen administratieve lasten zowel bij capaciteit – over hoe je de organisatie inricht – als bij de verandertheorie – of processen van verschillende organisaties wel zijn uitgelijnd. We hebben van administratieve lasten een aparte paragraaf gemaakt, omdat deze barrières zo tastbaar en praktisch zijn als signaal en startpunt voor verbetering: lange wachttijden, onduidelijke en intransparante processen en ingewikkelde administratie.

Onder barrières in deze categorie vallen administratieve lasten die de innovator zelf ervaart, maar ook lasten waar uitvoerende ambtenaren mee te maken hebben. Barrières die te maken hebben met administratieve lasten kwamen veelvuldig voorbij in de casussen die we voor dit onderzoek onderzochten. In deze paragraaf beschrijven we er een aantal.

### Opbouw van deze paragraaf

In deze paragraaf beschrijven we vier soorten administratieve lasten. Ten eerste beschrijven we barrières die te maken hebben met lange procedures en wachttijden (zie paragraaf 7.4.1). Ten tweede zien we regelmatig dat

doorlooptijden van de procedures bij de overheid niet aansluiten op de situatie in de praktijk (7.4.2). Ten derde ontbreekt voor innovators vaak het overzicht over de situatie en werkwijze van de overheid (7.4.3). Tot slot is de overheid ongrijpbaar voor innovators, omdat zij steeds verandert. Barrières die te maken hebben met deze ongrijpbaarheid staan in in paragraaf 7.4.4.

### 7.4.1 Lange termijnen en procedures

In alle casussen die we voor dit onderzoek onderzochten lopen initiatiefnemers aan tegen lange procedures, bijvoorbeeld bij vergunnings- en ontheffingsaanvragen. Voor veel aanvraagprocedures zijn er wettelijk vastgestelde termijnen. Die zijn in de praktijk van de casussen een dode letter. De procedures uit de casussen duren minstens een jaar of nog veel langer. Dat werkt belemmerend en demotiverend voor initiatiefnemers. Vooral initiatiefnemers van MKB-bedrijven geven aan dat de hoeveelheid tijd en geld die procedures kosten bijna onhaalbaar is. Het zorgt bovendien voor onzekerheid en maakt plannen onmogelijk.

*Vooral initiatiefnemers van MKB-bedrijven geven aan dat de hoeveelheid tijd en geld die procedures kosten bijna onhaalbaar zijn.*

De oorzaak van de overschrijding van termijnen ligt vaak in subbarrière 7.2.3 – de strijd binnen de overheid – of in één van de kennisbarrières. In elk geval zien we steeds hetzelfde mechanisme optreden: er ontstaat onduidelijkheid of onzekerheid, omdat de innovatie niet past in het huidige paradigma. Een discussie binnen de overheid gaat van start over hoe hiermee moet worden omgegaan. Deze discussie duurt veel langer dan de beoordelingstermijn. Wat hier in essentie mis gaat is dat de beleidsverantwoordelijkheid en de uitvoeringsverantwoordelijkheid niet worden gescheiden. Het is heel goed dat er een discussie op gang komt over hoe om te

gaan met nieuwe ontwikkelingen. Het gaat om innovaties die vragen om een beleidsdiscussie. Maar deze discussie moet gescheiden worden van de verantwoordelijkheid om op een redelijke termijn tot een oordeel te komen. Het mechanisme van experimenteerruimte koopt tijd en biedt tevens de mogelijkheid om meer te leren over de kosten en de baten van een specifieke casus. Maar het experiment moet geen uitstelsituatie worden om beslissingen te nemen. Het is niet redelijk om de ondernemer te laten wachten op de beleidsinnovatie van de overheid. Want het gevolg is dat de

ondernemer naast de economische onzekerheid die er sowieso is rond een innovatie, nu ook in onzekerheid blijft of hij wel toestemming krijgt.

## Verwijzen naar paginanummers

We zien in de casus *Hergebruik van Bodemas* dat de handhaver langdurig geen standpunt inneemt. Ook in de casus *Diervriendelijke Stad* zien we dat de vergunningverlener gedurende een jaar en vier maanden herhaaldelijk om extra informatie vraagt. Uiteindelijk reageert de aanvrager voornamelijk nog door te verwijzen naar paginanummers van eerder toegestuurde documenten.

## De vergunningsaanvraag 'gaat zwerven'

In de casus *Energie uit Horeca-afval* gaat de vergunningaanvraag 'zwerven' door de organisaties en vraagt de omgevingsdienst de initiatiefnemer na acht maanden om de aanvraag opnieuw te doen. De initiatiefnemer ontdekt later dat door de nieuwe aanvraag de teller van de termijn van de procedure weer opnieuw begint te lopen. Dat vertraagt de procedure.

### 7.4.2 Mismatch tussen doorlooptijden en de situatie in de praktijk

Soms sluiten de werkwijze en procedures van overheidsorganisaties niet aan op de praktijk. De doorlooptijd van een pilot of testfase matcht dan niet met de tijd die in de praktijk nodig is om een nieuwe werkwijze goed te kunnen testen. Of de termijn sluit niet aan bij de realiteit van innovatie: tegen de tijd dat een goedkeuring verleend is, is het proces al achterhaald.

Deze mismatch belemmert innovatie voor groene groei: de voorwaarden om te experimenteren met nieuwe werkwijzen zijn wel geschapen, maar de uitvoering ervan mankeert. Daardoor is de uitvoering van het experiment

niet optimaal. Bovendien zorgt het voor de ondernemer voor onzekerheid en maakt het plannen onmogelijk.

## **Green Deal is te kort voor tests**

En in de casus 'Hergebruik van Bodemas' experimenteren afvalenergiecentrales met het verbeteren van de kwaliteit van bodemas. De AEC die centraal staat in de casus merkt dat de looptijd van de Green Deal te kort is, omdat de doorlooptijd van tests rond het verbeteren van bodemas lang is. Die tests kunnen niet allemaal uitgevoerd worden binnen de looptijd van de Green Deal.

## **De mus moet zich aanpassen aan de looptijd van de pilot**

In de casus 'Diervriendelijke Stad' moeten beschermde diersoorten zich aanpassen binnen de looptijd van de pilot. De pilotfase van het soortenmanagementplan is nu vijf jaar, omdat dat de voorkeur had vanuit het ministerie. Dat past niet bij de situatie in de praktijk. Volgens de stadsecoloog hebben de diersoorten namelijk meer dan vijf jaar nodig om te wennen aan de nieuwe situatie. Hoewel het soortenmanagementplan naar verwachting gunstiger is voor de diersoorten, zal dat nog niet zichtbaar zijn na vijf jaar.



## Materiaal is al verrot als de toestemming er is

In de casus 'Plantenresten in Papier' zien we dat de ondernemer voor elke individuele proefneming – paprikastengels, wortelloof, enzovoort – vooraf toestemming moet vragen bij de omgevingsdienst. Hij verwacht dat dit elke keer enkele weken zal duren. Zolang kan de ondernemer niet wachten, omdat het materiaal dan al verrot is. De vergunningverlener van de omgevingsdienst verwacht dat de toestemming ook in een week verleend kan worden, maar er kan geen termijn worden afgesproken. Dit is voor de ondernemer geen werkbare situatie.

### 7.4.3 overzicht en informatie over de procedure ontbreekt

Voor veel innovators die een procedure moeten doorlopen bij de overheid, is onduidelijk wat ze kunnen verwachten van de overheid: zowel in termen van proces als in termen van beoordelingskader. Dit geldt ook regelmatig voor betrokken ambtenaren zelf en voor gespecialiseerde adviesbureaus. Bij een aanvraagprocedure wordt dat bijvoorbeeld zichtbaar als er steeds nieuwe vragenrondes volgen. De innovator weet niet op welke vraag een beoordelaar precies een antwoord zoekt, wanneer de vragenrondes ophouden en tot wanneer de procedure loopt. Dat maakt het voor hem onmogelijk om te anticiperen op de procedure.

De communicatie over het proces is meestal uitsluitend gericht op het aanleveren van de informatie en niet op het geven van inzicht van waartoe de informatie dient. Het wordt zelden duidelijk of er sprake is van een eis of slechts een vraag. Die onduidelijkheid leidt vaak tot incomplete aanvragen, die uitnodigen tot restrictievere administratieve communicatie in plaats van meer helderheid over de betekenis van de vraag voor de beoordeling.

*Voor veel innovators die een procedure moeten doorlopen, is onduidelijk wat ze kunnen verwachten van de overheid.*

Als de innovator geen overzicht over de procedures en vereisten heeft, leidt dat tot een suboptimaal innovatietraject. Dergelijk overzicht bestaat vaak wel bij landelijke uitvoeringsorganisaties en bij belangenorganisaties. Maar de stappen om

deze informatie te verkrijgen zijn vaak niet duidelijk voor de ondernemer. Dit is niet alleen nadelig voor de innovator, het is ook een gemiste kans voor de overheid in termen van beleidsdoelstellingen.

## Onduidelijkheid over het beoordelingskader

De directeur van een waterzuiveringsinstallatie besluit om de kalk die vrijkomt tijdens het zuiveringsproces te laten registreren als grondstof. 'Het was me totaal onduidelijk waar ik daarvoor moest zijn. Er was ook niemand die me kon adviseren bij welk overheidsloket ik hierover moest aankloppen.' Uiteindelijk besluit de directeur om hiervoor een adviesbureau in te huren. Dat bureau adviseert om de kalk om de Bijlage Aa te laten zetten, zodat het gebruikt kan worden als meststof. De keuze voor dit traject is eigenlijk toevallig. Er is geen duidelijk overzicht van wat er nog meer zou kunnen met de kalk. Het is onduidelijk wanneer de procedure eindigt en de ondernemer kan niet inschatten wat het beoordelingskader is. Tevens is niet helder voor de ondernemer waar de vragen toe dienen. De vragen worden dan ook verkeerd geïnterpreteerd. De ondernemer denkt dat hij van elke mogelijke stof die in oud papier kan zitten moet aangeven hoeveel van die stof in de kalk kan zitten. 'Wat ze me vragen is onmogelijk', zegt de ondernemer. De beoordelaar heeft de vraag echter bedoeld om een inschatting te kunnen maken van het productieproces binnen de papierfabriek.

### 7.4.4 De overheid is ongrijpbaar vanwege continue verandering

In paragraaf 7.2.3 zagen we al dat de permanente metamorfose van de overheid noodzaakt om ook voormalig en toekomstig verantwoordelijke overheden te betrekken. In paragraaf 7.3.3 zagen we dat dit een andere barrière tot gevolg heeft: kennis gaat verloren. Een derde barrière die hieruit voortkomt is onnodige bureaucratie. Het komt in de casussen regelmatig voor dat de ene overheid een experimentele werkwijze heeft goedgekeurd, waarna het bevoegd gezag verschuift naar een andere overheid, die de werkwijze weer afkeurt. Dat maakt de overheid ongrijpbaar voor initiatiefnemers. De innovator verwacht dat hij met één overheid te maken heeft, maar in de praktijk moet hij bij ieder loket aan andere eisen voldoen.

## Eerst enthousiasme, daarna scepsis

De papierfabriek in de casus 'Plantenresten in Papier' werkt in Green Deal aan experimenteren met alternatieve grondstoffen. De directeur heeft contact met de gemeente en provincie over het experimenteren met agroreststoffen. De gemeente reageert enthousiast op de plannen van de papierfabriek. Maar een paar maanden later wijzigt het beleid rond de omgevingsvergunning, waardoor de omgevingsdienst gemandateerd wordt voor het uitvoeren van de Omgevingswet. De omgevingsdienst gaat anders om met de plannen van de papierfabriek. Voor de directeur van de papierfabriek is dit moeilijk te begrijpen.

## Vier vragenrondes en geen einde in zicht

In de casus Diervriendelijke Stad zien we dat de aanvraagprocedure voor een ontheffing aan de Flora- en faunawet lang is. Er zijn vier vragenrondes waarin de uitvoeringsinstantie van het ministerie van EZ vraagt om extra informatie. Ook wordt in de vragenrondes soms gevraagd om informatie die al in het bezit is van de uitvoeringsorganisatie. Het is voor de initiatiefnemer onduidelijk wanneer de procedure eindigt.

## 8 Handelingsperspectieven

### 8.1 Oplossingen van de betrokkenen

In het kader van het onderzoek hebben de Kafkabrigade en ISDuurzaam stocktakes georganiseerd. In deze bijeenkomsten hebben deelnemers voorstellen gedaan voor gedeeltelijke oplossingen voor barrières die in hun casus rondom innovatieve groene groei waren ontstaan. In meerdere casussen kwamen vergelijkbare suggesties naar voren. In deze paragraaf hebben we handelingsperspectieven uit de stocktakes in algemene termen samengevoegd.

#### 8.1.1 Belanghebbenden tijdig informeren en betrekken

##### Afspraken tussen overheden over experimenteerruimte

Overheidsstakeholders kunnen onderling duidelijker afspraken maken over innovatie- en experimenteerruimte. Daarmee wordt voorkomen dat de ene overheid iets toezegt dat de ander overheid niet kan waarmaken. Die afspraken gaan dus enerzijds over overleg 'in de diepte': tussen beleid en uitvoering. Anderzijds zijn zulke afspraken nodig 'in de breedte': tussen overheidsorganisaties met een beleidsverantwoordelijkheid. Bijvoorbeeld tussen ministeries of gemeenten.

##### Verantwoordelijkheid om Green Deals uit te leggen en om bevoegd gezag te betrekken bij Green Deal

Bij de ontwikkeling van een Green Deal worden niet altijd de belanghebbende partijen betrokken. Om dat te voorkomen krijgt het bij een Green Deal betrokken ministerie de verantwoordelijkheid om het betrokken bevoegd gezag te betrekken.

##### Vooroverleg met (externe) stakeholders

Het is belangrijk om alle partijen die nu of in de toekomst te maken hebben met een innovatieve werkwijze, in een vroegtijdig stadium aan tafel te hebben. Ook overheidsniveau betekent dat goed vooroverleg en goede afstemming tussen collega's binnen departementen. Maar het betekent ook dat al vroeg in een ontwikkeltraject een breder vooroverleg nodig is. Daarin kunnen ook verwachtingen van stakeholders uitgesproken worden. Zo wordt voor betrokkenen duidelijk wat ze van elkaar kunnen verwachten, en wat niet.

## **Samenwerken in verschillende rollen**

Zowel uitvoeringsdiensten als bevoegde gezagen dienen ervoor te zorgen dat paradigmatische casussen die gesignaleerd worden in handhaving, toezicht en vergunningverlening de beleidsafdeling bereiken.

### **8.1.2 Verandering van methodiek bij het omgaan met innovatie**

#### **Probleemeigenaar instellen**

Het kan waardevol zijn om een probleemeigenaar bij het bevoegd gezag aan te stellen die waar nodig helpt om de initiatiefnemer verder te helpen in de procedure. Dit zou de eerste ambtenaar kunnen zijn waar een innovator mee in aanraking komt in zijn procedures.

#### **Onafhankelijkheid, maar je kunt ook overdrijven**

Kortere lijnen tussen de ondernemer en beslisser in een aanvraagprocedure zijn waardevol voor een aanvrager. Het vergroot de begrijpelijkheid voor de aanvrager en de duur van een traject wordt korter. Onafhankelijkheid organiseren voor beslissers in een aanvraagprocedure is een groot goed. Er zijn financiële belangen mee gemoeid en dus is het goed erop te letten om (te pogen) de kansen om de integriteit te schenden te minimaliseren. Maar dat ook ambtenaren van het loket een beslisser niet mogen benaderen is overdreven en komt de communicatie en begrijpelijkheid van een proces niet ten goede.

#### **Looptijd van een testfase afstemmen op de praktijk**

Het komt in de onderzochte casussen regelmatig voor dat de looptijd van een testfase te kort is om goed te kunnen testen of een nieuwe werkwijze werkt. Dat voorkom je door vóór de start van de testfase beter te bekijken binnen welk tijdsbestek resultaat behaald kan worden. Dit zou ook een aandachtspunt in de nieuwe Omgevingswet kunnen zijn.

#### **Monitoring van een nieuwe werkwijze, in plaats van eisen vooraf**

Bij het experimenteren met een nieuwe werkwijze kunnen betrokkenen niet van tevoren alles vastleggen, omdat ze op veel vlakken nog niet weten hoe de nieuwe werkwijze uitpakt. Kennis is vaak ook nog niet aanwezig. Door niet met eindresultaten te werken, maar met tussentijdse verplichte evaluaties en inspanningsverplichtingen, kan er toch controle op het proces plaatsvinden in een situatie waarin kennis nog ontwikkeld moet worden.

## 8.1.3 Kennis organiseren

### Scenario-onderzoek door de branche

Als mogelijke oplossing voor het gebrek aan beschikbare kennis in termen van overzicht en inzicht bij uitvoeringsdiensten, verwezen zij naar de scenario-studies zoals die vroeger werden gedaan. Zulk scenario-onderzoek zou opnieuw georganiseerd kunnen worden op brancheniveau. Voor het uitvoeren van zulk onderzoek kan bijvoorbeeld de samenwerking worden gezocht met (technische) universiteiten. Marktpartijen en andere stakeholders kunnen hier mogelijk in investeren.

### Casusbesprekingen

Departementen kunnen casusbesprekingen of actiebijeenkomsten organiseren om de ruimte voor groene groei te kunnen verbeteren. Zulke bijeenkomsten bieden inzicht in barrières en oplossingsrichtingen.

### Heldere communicatie

Het is nuttig om bewustzijn te creëren dat het verbod op directe communicatie een extra zorgvuldige en duidelijke communicatie vereist. Interpretatieverschillen tussen stakeholders die niet direct met elkaar kunnen communiceren, kunnen namelijk niet zo makkelijk gecorrigeerd worden.

## 8.1.4 Informatie ten behoeve van de ondernemer

### Vooraf overzicht over het verloop van een procedure

Meer inzicht en overzicht over het beoordelingskader en het procesverloop van een aanvraagprocedure zou veel uitmaken. Bijvoorbeeld in een automatische ontvangstbevestiging waarin het globale verloop van een traject geschetst wordt. Een andere manier om dit overzicht te scheppen is door heldere infographics te maken over zowel proces als beoordelingskader.

### Handzaam overzicht van de informatiebrij

Handzame en duidelijke overzichten van de (regionale) kaders en normen die gelden (bijvoorbeeld rond waterlozing in een kanaal), zijn voor vrijwel alle betrokkenen nuttig. Nu blijft dit soort informatie vaak verstopt zitten in ingewikkelde en moeilijk te vinden documenten. Een overzicht daarvan zou veel tijd en onzekerheid schelen. Dergelijke documenten kunnen in samenwerking met betrokkenen opgesteld worden.

## 8.2 Dilemma's rondom handelingsperspectieven

In dit rapport zijn verschillende uitdagingen naar voren gekomen rondom het stimuleren van innovatie voor groene groei. Betrokkenen uit de casussen hebben concrete voorstellen gedaan voor oplossingen die de overheid zou kunnen kiezen, om een deel van de barrières te slechten. In kaders zijn daarnaast diverse 'out-of-the-box'-voorstellen gedaan voor een innovatieve aanpak rondom groene innovatie.

Dit rapport is ook bedoeld als eerste aanzet voor een discussie over hoe de overheid haar werkwijze zou kunnen aanscherpen ten aanzien van innovatie voor groene groei. Kennis floreert niet op papier, maar moet in de hoofden van de betrokken ambtenaren gaan leven. Het lijkt daarom relevant om met diverse overheidsinstanties het gesprek aan te gaan over de in dit rapport beschreven uitdagingen. In dergelijke gesprekken zouden de volgende vragen aan de orde kunnen komen:

**Hoe gaan we binnen de overheid om met het gebrek aan (technische) kennis die we in innovatieve situaties hebben? Hoe organiseren we wat wel nodig is?**

Opties ter bespreking:

- Bewustzijn en gedrag rondom een 80/20-regel: kan de overheid in nieuwe situaties ook met 80% van de gewenste kennis een beslissing nemen?
- Kennis van buiten organiseren
- Kennis bij de uitvoering beschikbaar stellen ten behoeve van beleid
- (Meer) kennis doorgeven bij overdracht tussen overheidsinstanties
- Branche-kennisplatforms herinrichten

**Welke aanpassingen van de normale situatie rondom vergunningstrajecten is nodig als we te maken hebben met innovatie? Wat betekent dit voor het handelen van de vergunningverleners?**

Opties ter bespreking:





- Innovatie herkennen en waar nodig opschalen richting de politiek
- In een vroeg stadium alle belanghebbenden betrekken
- Een coördinerend ambtenaar die verantwoordelijk is en de initiatiefnemer door de overheid loodst
- Participatief traject
- Actief gebruik van experimenteerruimte
- Proces in gang zetten om regels te wijzigen

Soortgelijke vragen die in een gesprek aan de orde zouden kunnen komen zijn:

- Wanneer moet de overheid politieke verantwoordelijkheid nemen in het geval van groene innovatie? Hoe kunnen we dat organiseren?
- Hoe beleggen we systeemverantwoordelijkheid? Welke systemen kunnen dat ondersteunen?
- Zijn we bereid rondom groene groei en innovatie een situatie van netto-moraliteit te accepteren? Dat wil zeggen: zijn we bereid om innovatie te accepteren die de totale impact op duurzaamheid verbetert, maar die wellicht op onderdelen een zwaardere milieu-impact heeft dan voorheen? Hoe bepalen we beslissingskaders die daar bij passen?
- Zijn we bereid capaciteit toe te kennen aan de extra proceskracht die nodig is voor (beleids- en vergunnings-)trajecten rondom innovatie voor groene groei?
- Op welke manier kunnen we zorgen dat innovatieve situaties zo snel mogelijk op het juiste niveau worden opgepakt en er meer generieke aanpassing van beleid en regels plaatsvindt? In een voorbeeld: hoe kun je zorgen dat de toepassing van agroreststoffen voor papierfabrieken ook snel gaat gelden voor toepassing in andere soorten fabrieken, zoals textielabrieken?
- Hoe organiseren we een strakke lijn tussen beleidmakers en uitvoering, om te zorgen dat beleid ook uitgevoerd wordt zoals het bedoeld is?



- Hoe ondersteunen we handhavers in het willen en durven nemen van ruimte in het omgaan met discretionaire bevoegdheid? Hoe zorgen we dat zij daarin ondersteund worden?
- Hoe zorgen we voor een cultuur die meer gericht is op willen en durven dan op risicovermijding en zekerheid creëren?
- Hoe zorgen we dat op het juiste niveau en tijdig politieke afwegingen worden gemaakt? Bijvoorbeeld: is er een hiërarchie tussen duurzaamheid en circulariteit? Is een concept waarbij grondstoffen verwerkt worden tot groene energie ook circulair?

## 9 Nawoord

Aan de basis van dit onderzoek staan zes verhalen van initiatiefnemers met een groen idee. Zonder de bijdrage van deze mensen was dit rapport er niet geweest. Hierbij bedanken we dan ook graag de initiatiefnemers die centraal staan in de zes casussen: zij zijn bereid geweest om belangeloos hun tijd te investeren in het verbeteren van de publieke sector. Naast hun verhalen stonden ook de ervaringen van alle andere betrokkenen bij deze casussen centraal. We bedanken daarom ook de betrokken professionals voor hun bijdrage en hun openheid. Zonder deze openheid hadden de inzichten uit dit onderzoek niet kunnen ontstaan. De betrokken organisaties hebben zich niet alleen kwetsbaar durven opstellen, ze zijn ook bereid geweest om over hun institutionele belangen heen te kijken naar wat ze gezamenlijk moeten realiseren. De professionals hebben daarvoor concrete afspraken gemaakt om stappen te zetten in die gezamenlijke opgave. En tenslotte bedanken we natuurlijk het ministerie van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu voor het werk dat ze verzetten op het terrein van groene groei. Dit rapport biedt aanknopingspunten om daar verder mee aan de slag te gaan. Zo krijgen initiatiefnemers de ruimte om aan de slag te gaan met groene ideeën die Nederland duurzamer maken.

## 10 Bijlage I: overzicht van barrières en subbarrières

- 1 Overheid pakt rol als systeemverantwoordelijke onvoldoende
  - 1.1 De overheid is niet geoutilleerd om een paradigmashift te herkennen
  - 1.2 De overheid beseft onvoldoende wat de consequenties van een paradigmashift zijn
  - 1.3 De overheid zoekt onvoldoende politiek mandaat
  - 1.4 Bestuur en beleid maken de integrale afweging niet
  - 1.5 De overheid neemt geen verantwoordelijkheid voor nieuwe randvoorwaarden
  - 1.6 Continue controle en aanpassing van resultaten op systeemniveau ontbreekt
- 2 De aanpak van de verandertheorie vertoont hiaten
  - 2.1 Adresseren van een paradigmashift lukt vaak niet
  - 2.2 Er is geen methode om kennis te organiseren
  - 2.3 Afstemming tussen overheidsorganisaties verloopt slecht
  - 2.4 Betrokken stakeholders worden niet of te laat betrokken
- 3 Capaciteit ontbreekt
  - 3.1 Er is geen capaciteit beschikbaar voor procesmanagement
  - 3.2 Specialistische kennis zit bij de uitvoering, terwijl die (ook) nodig is bij beleid
  - 3.3 Door de permanent veranderende overheid gaat kennis verloren
- 4 Administratieve lasten
  - 4.1 Lange termijnen en procedures
  - 4.2 Mismatch tussen doorlooptijden en de situatie in de praktijk
  - 4.3 Overzicht en informatie over de procedure ontbreekt
  - 4.4 De overheid is ongrijpbaar vanwege continue verandering

## 11 Bijlage II: narratieven en tijdlijnen

### 11.1.1 PLANTENRESTEN IN PAPIER

*Het narratief in dit document is geschreven door de Kafkabrigade, vanuit het perspectief van de directeur van een papierfabriek. Het verhaal is niet per definitie een complete en feitelijke weergave van de gang van zaken. Er kunnen geen conclusies over officiële standpunten van bestuursorganen aan worden ontleend. De namen in dit document zijn gefingeerd.*

**'Onze papierfabriek loopt voorop bij het gebruik van organische, biobased grondstoffen. De Green Deal 'Alternatieve grondstoffen voor de papierindustrie' vind ik dan ook fantastisch. Maar de regionale uitvoeringsdienst waarmee wij moeten werken, weet niet eens wat een Green Deal is.' We spreken met Frank Dijkhof, directeur van een kleine papierfabriek in het oosten van Nederland. De papierfabriek is sinds een paar jaar aan het experimenteren met het gebruik van reststoffen uit de agro-industrie voor de productie van papier.**

De papierindustrie is al een tijd bezig met een efficiëntere benutting van reststromen en grondstoffen. Ook de branchevereniging van papier- en kartonfabrieken zet zich daarvoor in. Een noodzaak om te zoeken naar nieuwe grondstoffen is de wereldwijd toenemende vraag naar gerecycled papier. Daardoor wordt de beschikbare hoeveelheid oud papier in Nederland schaars. Een van de opties voor meer hergebruik is het vervangen van de huidige cellulose-grondstoffen door alternatieve, biobased grondstoffen. 'De mogelijkheden zijn legio', vertelt Dijkhof: 'Alle eenjarige planten bevatten cellulose. We krijgen hier wortelloof aangeleverd, bamboe, tomaten, waterplanten, noem maar op. En negen van de tien keer zouden we zulk materiaal ook kunnen gebruiken.'

'Voor het gebruiken van zulke alternatieve grondstoffen zijn er eigenlijk twee grote problemen', vertelt Dijkhof: 'Papier maken we van grondstoffen die cellulose bevatten. Ten eerste mogen wij als papierfabriek alleen reguliere cellulose opslaan op ons terrein. Alternatieve cellulose mogen we niet opslaan. En ten tweede mogen we alternatieve grondstoffen met cellulose,



zoals eenjarige planten, überhaupt niet verwerken zolang het de productstatus van afvalstof heeft.'

Om de belemmeringen rond het gebruik van alternatieve grondstoffen weg te nemen, heeft de branchevereniging in 2012 het initiatief genomen voor een Green Deal. In een Green Deal maken de overheid en bedrijven afspraken om samen te werken aan groene initiatieven. In de Green Deal 'Alternatieve grondstoffen voor de productie van papier en karton' hebben de branchevereniging en de ministeries van Economische Zaken (EZ) en Infrastructuur en Milieu (I&M) afspraken gemaakt over het experimenteren met alternatieve, biobased grondstoffen. De branchevereniging vertegenwoordigt in deze deal drie papierfabrieken.

'De Green Deal liep oorspronkelijk tot 2015', vertelt Dijkhof ons: 'maar hij is inmiddels verlengd tot 31 december 2016. Het doel van de Green Deal is om de experimenteerruimte voor het toepassen van alternatieve grondstoffen te versoepelen, bijvoorbeeld door flexibeler om te gaan met de omgevingsvergunning.' De omgevingsvergunning was in die tijd nog de verantwoordelijkheid van de gemeente. 'Toen we aan de slag wilden, hadden we daarover contact met de gemeente, de provincie en het IPO [Interprovinciaal Overleg]. Die laatsten waren niet enthousiast en zeiden: wij zijn hier het bevoegd gezag, dus wij bepalen, en niet het ministerie. Het ministerie is wel heel behulpzaam geweest, maar het IPO bleef weigeren om soepel om te gaan met het beleid.'

In mei 2013 is de papierfabriek toch aan de slag gegaan met experimenteren. 'Ik heb het idee dat we toen afgeschermd werden door het ministerie, omdat IPO nog niet akkoord was. Het nieuwe experiment werd een soort van gedoogd, terwijl mijn doel was om experimenteerruimte in de vergunning te krijgen.' Dijkhofs contactpersoon bij het ministerie van I&M heeft toen een voorbeeldbrief opgesteld richting gemeente en provincie, met een voorstel van hoe zij om konden gaan met het verzoek om de omgevingsvergunning aan te passen. 'Het voorstel daarin was dat we een experimenteerruimte van 9 maanden zouden krijgen per nieuwe grondstof, waarna we het experiment moeten rapporteren', vertelt Dijkhof: 'als we na die 9 maanden besluiten om die grondstof blijvend te gebruiken, moeten we het normale vergunningstraject in.' Dat voorstel is in lijn met het artikel 5.9 uit het besluit omgevingsrecht (Bor). Dat artikel stelt dat in een



omgevingsvergunning kan worden bepaald dat bepaalde voorschriften maximaal 9 maanden niet gelden, voor het testen of gebruiken van 'technieken in opkomst'.

De brief met het voorbeeld wordt ondertekend door staatssecretaris Mansveld. Die brief wordt op 15 augustus 2013 verstuurd naar de gemeente, waar de papierfabriek gevestigd is, en naar de provincie. 'De gemeentelijke ambtenaar van Milieu vond het meteen prima. Van de provincie hoorden we niks.' Op 3 oktober 2013 dient Dijkhof een aanvraag voor een nieuwe omgevingsvergunning in, waarmee hij hoopt op meer ruimte voor experimenten. 'Ik hoopte dat we alleen een melding zouden hoeven maken van een proefneming. En dat we niet al weken van tevoren toestemming moeten vragen.'

## **De Regionale Uitvoeringsdienst neemt het over**

Op 1 januari 2014 verandert het beleid rond de omgevingsvergunning, vertelt Dijkhof. De Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) worden dan verantwoordelijk voor de Omgevingswet. In de regio van de papierfabriek neemt de Omgevingsdienst Regio Arnhem de taken op zich, een uitvoeringsorganisatie van de provincie en gemeenten. Op 29 mei 2014 publiceert de omgevingsdienst het ontwerpbesluit van de nieuwe omgevingsvergunning voor de papierfabriek. Het ligt vervolgens 6 weken ter inzage. Als Dijkhof het ontwerp leest, ziet hij dat erin is opgenomen dat de papierfabriek alleen proeven mag doen als daar vooraf schriftelijke goedkeuring voor is van de omgevingsdienst. Volgens de omgevingsdienst vragen de door Dijkhof beoogde experimenten een voorbereidingsprocedure. Die voorbereiding kost bij een reguliere voorbereiding 8 weken en bij een uitgebreide 6 maanden. Dijkhof dient daarom een 'zienswijze' in waarin hij zijn bezwaren bekendmaakt. Dijkhof schrijft op 2 juli aan de omgevingsdienst dat de opzet die in het ontwerpbesluit van de vergunning staat, niet in lijn is met de Green Deal waar de papierfabriek in zit: Onze opzet is om zonder vertraging proeven te mogen uitvoeren. Materiaal voor de proeven is namelijk niet maanden houdbaar, en daarnaast vertraagt dit innovaties aanzienlijk. Als we weken, en waarschijnlijk maanden, moeten wachten op een schriftelijke toestemming, maar dit innovaties onmogelijk. Dijkhof: 'Ik was er vanuit gegaan, dat als de RUD het zou overnemen, dat de ambtenaren de informatie aan hen zouden overdragen. Maar dat gebeurde niet. Toen een inspecteur van onze RUD in juli 2014 bij ons bedrijf kwam kijken, wisten ze



van niets. De Green Deal was niet bekend, de gemeente had niets doorgegeven.' Op 16 juli 2014, 9 maanden na de vergunningsaanvraag, krijgt Dijkhof een brief: de omgevingsdienst verleent een nieuwe vergunning, maar niet met de experimenteerruimte die is voorgesteld door het ministerie van I&M. Ook Dijkhofs bezwaren worden niet ontvankelijk verklaard.

In de praktijk betekent dit voor de papierfabriek dat de 9 maanden experimenteerruimte niet bestaan. 'Het RUD eist dat we van tevoren een vergunning aanvragen voor elke mogelijke nieuwe grondstof. We moeten voor elke stof toestemming krijgen voor we ermee aan de slag mogen. Daarmee wordt het idee van de Green Deal de grond in geboord.' Een ander probleem bij die verplichte toestemming is dat de agro-reststoffen vaak bederfelijk zijn, vertelt Dijkhof: 'Als ik wortelloof maanden op het terrein laat liggen omdat ik moet wachten op toestemming, is het niet meer bruikbaar.'

De branchevereniging heeft de moeilijkheden toen besproken met de ministeries van de Green Deal. 'Zij heeft in Den Haag duidelijk gemaakt dat we als papierfabriek in een soort gedoogzone bezig zijn, zolang de betrokken instanties niet meewerken. Nu stap ik elke keer als ik iets wil testen naar het ministerie.' In 2015 wordt de Green Deal een jaar verlengd tot eind 2016.

## Een inspectie

Een paar weken geleden, op 6 april 2016, kreeg de papierfabriek een inspectie van de omgevingsdienst. De dienst komt controleren of het bedrijf zich houdt aan de regels uit de omgevingsvergunning en het activiteitenbesluit en -regeling milieubeheer. 'Ik heb de inspecteur een rondleiding gegeven bij ons bedrijf. Hij vond onze plannen mooi.' Maar de dag voordat wij Frank Dijkhof spreken, ontvangt hij een brief van de omgevingsdienst waarin staat dat er bij de papierfabriek twee overtredingen geconstateerd zijn. De eerste is dat de papierfabriek niet heeft gerapporteerd over de uitvoering van het Energie-efficiëntieplan (EEP). De tweede overtreding is dat de resultaten uit de proefnemingen nog niet zijn ontvangen door de omgevingsdienst. 'Als bedrijf ben ik helemaal niet verplicht om mee te doen aan het EEP, wij zijn daar een te klein bedrijf voor. En toen ik onze inspecteur van de omgevingsdienst opbelde om uit te leggen hoe het werkt in de Green Deal, zei hij: u overtreedt sowieso de wet,



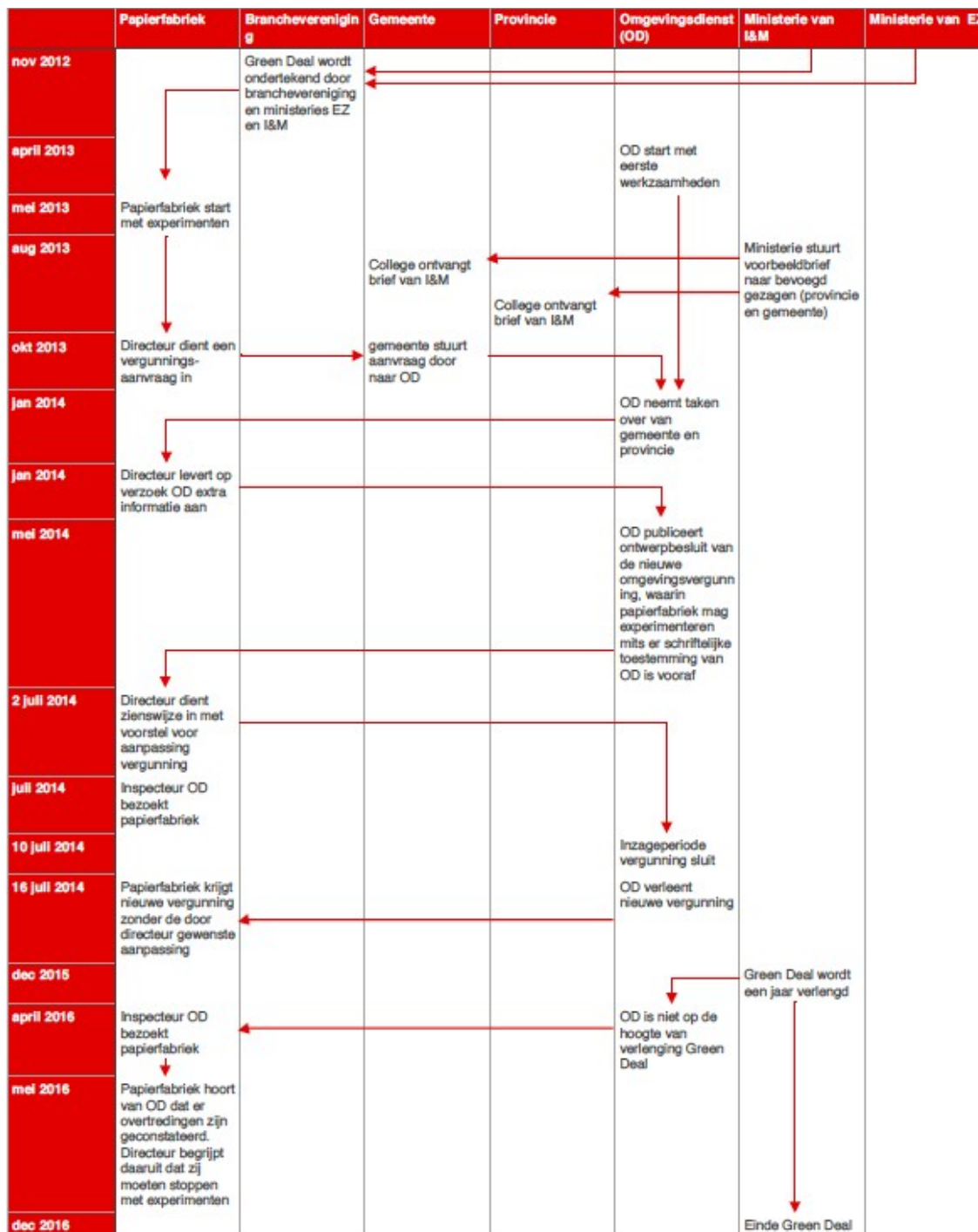


want de Green Deal is al afgelopen. Ze wisten dus ook niet dat de Green Deal verlengd was...' vertelt Dijkhof verontwaardigd. Naast de twee overtredingen staat in de brief iets waar Dijkhof nog wanhopiger van wordt: *Indien u de activiteiten van de proefnemingen wilt voortzetten dient u contact op te nemen met de afdeling vergunningverlening voor het aanvragen van een veranderingsvergunning.*

Hoe het nu verder moet, weet Dijkhof niet. Vóór 1 juli 2016 moet de papierfabriek stoppen met proefnemingen én de gevraagde gegevens aanleveren: de EEP's van de laatste twee jaar en de rapportages van de proefnemingen die de papierfabriek heeft uitgevoerd. In de brief van de omgevingsdienst staat dat ze een dwangsom of strafrechtelijk traject kunnen verwachten als die maatregelen niet binnen de termijn gehaald worden. Dijkhof is in overleg met zijn contactpersoon en de directeur van de branchevereniging over de vervolgstappen van de papierfabriek. Sinds de laatste inspectie besteedt Dijkhof ongeveer 12 uur per week aan deze belemmeringen. 'Ik wil geen ruzie met de RUD en ik wil ook niet de dupe worden van miscommunicatie binnen de ambtelijke molen. We produceren als bedrijf namelijk ook normale producten en we hebben veertig man in dienst. De branchevereniging gaat nu onderbouwen waarom onze papierfabriek niet aan de EEP hoeft te voldoen. Maar da's toch helemaal niet onze taak, vind ik. Dat is papier maken', zegt Dijkhof: 'En als we door willen met de experimenten, moeten we een veranderingsvergunning aanvragen. De Green Deal geldt misschien op nationaal niveau, maar als het aankomt op de instanties waar wij mee moeten werken, hebben we er weinig aan.'

## 11.1.2 PLANTENRESTEN IN PAPIER - TIJDLIJN

*Tijdslijn is gebaseerd op en geverifieerd door alle betrokkenen.*



### 11.1.3 HERGEBRUIK VAN BODEMAS

*Het narratief in dit document is geschreven door de Kafkabrigade, vanuit het perspectief van twee professionals van een afvalenergiecentrale en een ontwikkelaar. Het verhaal is niet per definitie een complete en feitelijke weergave van de gang van zaken. Er kunnen geen conclusies over officiële standpunten van bestuursorganen aan worden ontleend. De namen in dit document zijn gefingeerd.*

***'Die tegels die hier buiten liggen, daar zitten mineralen in uit de bodemas van de verbrandingsinstallatie op het terrein. Dat is toch prachtig?' Aan het woord is Jasper Koning van een asrecyclingbedrijf, dat nieuwe toepassingen zoekt voor de as die op de bodem van een verbrandingsinstallatie achterblijft. Zulk 'bodemas' kan bijvoorbeeld gebruikt worden als vervanger van steen en grind in wegdek en cement. We zijn aanwezig bij een afvalenergiecentrale (AEC) die actief is op het gebied van verduurzaming van haar processen. Het asrecyclingbedrijf en de AEC werken samen rondom het hergebruiken van bodemas. Ook het Rijk profileert zich graag op het gebied van groene initiatieven. Toch lukt het niet altijd om innovatieve, duurzame ideeën van de grond te krijgen. de AEC en het asrecyclingbedrijf zijn al bijna vier jaar bezig om te regelen dat ze bodemassen duurzaam mogen hergebruiken als grondstof. Het doel van de experimenten is het ontwikkelen van een productietechniek voor bodemas waarbij de kwaliteit van het as verhoogd wordt. Dat maakt het mogelijk om de bodemas een tweede leven te geven.***

'Onze AEC heeft de meest duurzame energierugwinning van alle afvalverwerkers ter wereld. We zijn daarin echt uniek', vertelt Michael Koster, procesingenieur bij de AEC: 'De circulaire economie is voor de AEC een uitgangspunt: door te innoveren kunnen we steeds meer recycelen. Zo wordt onze afvalverwerking echt duurzaam.' Een van die afspraken om te innoveren maakte de AEC in 2012, in een zogenaamde 'Green Deal'. In een Green Deal maken de overheid en bedrijven afspraken om samen te werken aan groene initiatieven. In de Green Deal Bodemassen sprak de AEC af om met het ministerie van Infrastructuur en Milieu en een aantal andere afvalenergiecentrales te werken aan meer duurzame, nuttige toepassing



van bodemas. Bodemas kan nu ook al worden ingezet in de bouw, maar dan alleen met 'IBC-maatregelen': dat staat voor Isoleren, Beheersen en Controleren. Eén van de doelstellingen van de Green Deal is dat vanaf 2017 minimaal 50% van het bodemas zonder IBC-maatregel kan worden gebruikt. Daarvoor is het nodig dat de afvalenergiecentrales de kwaliteit van bodemas verhogen. Aan de andere kant zet het ministerie zich in om waar mogelijk belemmerende regels weg te nemen.

Eind 2012 tekende de AEC de Green Deal. Samen met Jasper Koning van het asrecyclingbedrijf en AEC-collega Jos Bakker heeft Koster toen een aantal alternatieven voor de aanpak op een rijtje gezet. 'Daarbij hebben we verschillende aspecten betrokken', vertelt Koster: 'Wat er mogelijk was financieel gezien, welke technieken we konden inzetten, wat het meest duurzaam was. En natuurlijk de doelstellingen van de Green Deal. Toen kwam al snel één optie bovendrijven, omdat die qua kosten en duurzaamheid het interessantste was.'

## Een nieuwe methode

Het bodemas doorloopt daarvoor twee stappen. Koning: 'Eerst wordt het as versneld verouderd, door het te 'spoelen' met lucht verrijkt met kooldioxide [CO<sub>2</sub>]. De CO<sub>2</sub> reageert met de basische bestanddelen in het bodemas, waardoor de PH-waarde [de zuurgraad] daalt en metalen in het as worden vastgelegd. Een neutrale zuurgraad is nodig, omdat het voorkomt dat de bodemas alsnog uitloopt. Door die uitloging tegen te gaan, voorkomen we dat we delen van het bodemas met het spoelwater wegspoelen. In de tweede stap wordt de bodemas namelijk gewassen.' Het as wordt hiervoor gemengd met een additief en onder water gezet. In een aantal weken wordt het gespoeld, waarbij steeds vuil water wegloopt en vers water wordt toegevoegd. Doordat het as niet beweegt, ontstaat er geen slib. Dat is gunstig, want het slib is niet meer bruikbaar. Het bodemas dat de behandeling heeft ondergaan, voldoet aan de vereisten van het Besluit bodemkwaliteit (Bbk). Koning: 'Met deze methode kunnen we dus zoveel mogelijk kwalitatief goede bodemas behouden.'

'Een nadeel was dat we voor deze methode nog wel het hele traject van testen moesten doorlopen', vertelt Koster: 'Van laboratoriumonderzoek tot de echte proeven. De doorlooptijd van zo'n traject is lang. De voorbereiding van één toetsing duurt bijvoorbeeld ongeveer twaalf tot zestien weken. En

bij de toetsing hoort ook elke keer een wachttijd van zes weken, waarna je pas de resultaten van de toetsing kunt zien.' De doorlooptijd van de Green Deal is met vier jaar vrij kort om zo'n traject te doorlopen. Koster: 'Dat wisten we van tevoren al, maar we hadden wel het idee dat we het zouden halen.' De tests voor de nieuwe werkwijze pasten nog binnen de omgevingsvergunning van de AEC, waarin een experimenteerruimte is opgenomen. Maar de experimenteerruimte kan alleen gebruikt worden voor tijdelijke tests. Als de AEC en het asrecyclingbedrijf uiteindelijk zouden besluiten de nieuwe werkwijze te implementeren, zou het nodig zijn om zowel de omgevingsvergunning als de watervergunning van de AEC aan te passen. Maar dat is eind 2012 nog niet ter sprake.

## Tests met de nieuwe methode

In de zomer van 2013 zijn de AEC en het asrecyclingbedrijf begonnen met de laboratoriumtests voor hun voorkeursoptie voor het verbeteren van de bodemas. Koster: 'Na de laboratoriumtests volgden kleinschalige tests, met 50 tot 100 ton bodemas. Met de nieuwe inzichten en uitdagingen uit die kleinschalige tests zijn we grootschalige tests gaan doen, met 1000 ton.' Op het moment is de derde grootschalige test aan de gang. Koster's collega Jos Bakker vult aan: 'Die tests passen allemaal nog in de omgevingsvergunning van de AEC, omdat in die vergunning een proefnemingsdeel is opgenomen. Dat betekent dat we binnen bepaalde kaders nieuwe dingen mogen testen. Maar de vervolgstap waar we nu aan toe zijn, past niet in onze vergunning, want daarvoor hebben we een nieuwe installatie nodig. De bodemas ligt er al, maar we willen er een papje en een sapje aan toevoegen. Daarvoor is die nieuwe installatie nodig. En bij een nieuwe installatie hoort een nieuwe omgevingsvergunning.'

Niet alleen de omgevingsvergunning levert problemen op de nieuwe werkwijze, ook de watervergunning belemmert de plannen van Koster, Bakker en Koning. In de omgevingsvergunning is geregeld dat de AEC water kan lozen bij een waterzuiveringsbedrijf in de buurt. Dat heet 'indirecte lozing'. In de Waterwet is geregeld dat de AEC kan lozen in een kanaal. Zulke 'directe waterlozing' wordt gereguleerd in de watervergunning van de AEC. De nieuwe werkwijze van de AEC en het asrecyclingbedrijf zorgt ervoor dat er nieuw water geloosd moet worden, waarvan nog niet duidelijk is welke reststoffen het bevat. Voor de watervergunning kan het problematisch zijn als er metalen als koper of zouten in het spoelwater terecht komen. Dat botst met de huidige watervergunning van de AEC en de stroomgebiedsvisie

in de regio. Bij de nieuwe werkwijze van de AEC en asrecyclingbedrijf zou het waterbedrijf een rol hebben, wanneer de AEC en asrecyclingbedrijf besluiten om zelf de metaalverwijdering uit het spoelwater te gaan doen. Bakker: 'Dan doen wij een indirecte lozing op een zuiveringsinstallatie van het waterbedrijf. Het waterbedrijf zou de waterlozing dan moeten regelen in hun vergunning.'

## Overleg over nieuwe water- en omgevingsvergunningen

Koster, Bakker en Koning treden vanaf juli 2015 in vooroverleg over de benodigde aanpassingen aan de watervergunning die de nieuwe werkwijze met zich meebrengt. Daarbij zijn ook professionals van Rijkswaterstaat, de verantwoordelijke omgevingsdienst, het waterbedrijf en een milieuadviseur van een ingenieursbureau betrokken. Later wordt in het vooroverleg naast de watervergunning ook de omgevingsvergunning besproken. Al die partijen spelen een rol als het gaat om de omgevings- en watervergunning van de AEC. De omgevingsdienst is verantwoordelijk voor het verlenen van een nieuwe omgevingsvergunning. Rijkswaterstaat moet de kwaliteitskaders in het oog houden en is medeverantwoordelijk voor de uitvoering van de Waterwet, wat relevant is voor de waterlozingen van de AEC en het asrecyclingbedrijf. Het waterbedrijf is de waterzuiveringsinstallatie in de regio die werkt in opdracht van het waterschap en de gemeente. Als waterbeheerder heeft het waterbedrijf ook een toezichthoudende rol op lozingen.

Bakker: 'De vergunningseisen voor een nieuwe aanpak zijn ingewikkeld. Je moet aan allerlei aspecten denken. Als er bij een nieuwe installatie geluidsbronnen zijn, betekent dat bijvoorbeeld dat je geluidsrapporten nodig hebt. Je moet dus wel vrij specifiek weten wat je gaat doen. Terwijl je dat vaak nog niet weet.'

De vergunningverlener van de omgevingsdienst vroeg in die gesprekken onder meer om een zogenaamde m.e.r.-beoordeling. In zo'n beoordeling wordt bepaald of een daadwerkelijke milieueffectrapportage (m.e.r.) nodig is. Bakker: 'Het is aan de betrokken ambtenaar om te bepalen of voor de nieuwe werkwijze een milieu-effectrapportage nodig is. Onze vergunningverlener van de omgevingsdienst is vrij nieuw, dus hij dacht waarschijnlijk: laten we dat voor de zekerheid maar doen. Ambtenaren zijn over het algemeen heel risicomijdend, op alle niveaus. Maar voor een





soortgelijke situatie in een andere stad rondom een vergunning voor een installatie voor het opwerken van bodemas was er geen m.e.r. nodig. In zo'n beoordeling zitten gebiedsspecifieke overwegingen, maar we vonden het toch opmerkelijk dat wij dat wel moesten.'

Ook Rijkswaterstaat stelde diverse eisen aan een vervolgtraject. 'Op een bepaald moment was een van de eisen dat we een nullozing voor koper zouden moeten realiseren in het gebruikte water. Maar of dat nou echt moest bleef onduidelijk. Bovendien is een nullozing niet te doen: er blijft altijd wel wat koper achter...', vertelt Koster: 'En Rijkswaterstaat vond ook dat er een probleem was met de zoutvracht. Er zijn normen voor de zoutvracht die je mag lozen op oppervlaktewater. Het kanaal waar wij lozingen doen is een brak water, waardoor het meer zoutlozingen aan kan dan andere wateren. Maar dat is niet onbeperkt. De vraag of onze zoutvracht er nog bij kon, bleef steeds in de lucht hangen. Toen hebben we vanuit de AEC twee oplossingen voorgelegd en Rijkswaterstaat gevraagd welke optie hun voorkeur had. Daar kwam geen duidelijk antwoord op. Onze contactpersoon van Rijkswaterstaat nam geen standpunt in. Het lijkt wel alsof ze andersom beredeneren: laten jullie maar zien wat jullie kunnen, dan laten wij wel weten of dat kan.' Het bevoegd gezag vroeg de AEC en het asrecyclingbedrijf telkens weer om nieuwe tests. De processtappen in dit traject om te voldoen aan de wetgeving hebben bijna 2 miljoen in totaal gekost, vertellen Koster, Bakker en Koning.

De gesprekken tussen de AEC en asrecyclingbedrijf en de andere partijen liepen al gauw vast. Koning: 'Het testen van een nieuwe werkwijze vergt enorme investeringen. Daarom moet je wel zeker weten wat er kan en mag. Maar we kwamen nergens in onze gesprekken met de andere instanties, het overleg werd op een gegeven moment een herhaling van zetten.' Koster, Bakker en Koning zijn toen terecht gekomen bij 'Ruimte in Regels voor Groene Groei' (R2G2). Dat programma van de ministeries van Infrastructuur en Milieu en Economische Zaken stimuleert innovatieve investeringen voor ondernemers. Koning: 'Hoe we bij R2G2 terecht kwamen weet ik niet meer, maar het was in ieder geval niet via onze contactpersonen van de Green Deal.'



## Mediation

In het najaar van 2015 zijn twee mensen vanuit het programma R2G2 als mediators betrokken geraakt bij de gesprekken. 'Het vervelende is dat belemmeringen altijd ontstaan op belangrijke planningsmomenten in het proces, waarbij je echt door moet. Je kunt die vertraging dan niet gebruiken', vertelt Jasper Koning: 'Na de gesprekken met de mediators ging het stukken beter.' Rijkswaterstaat ziet na de mediation in januari 2016 uiteindelijk de voordelen in van het plan van de AEC en het asrecyclingbedrijf om de bodemassen op te werken. 'Het ging van 0 naar 100, de bereidheid om mee te denken', vertelt Koster. Koster, Bakker en Koning hebben de experts van Rijkswaterstaat in de loop van 2015 dan ook heel gedetailleerd uitgelegd wat ze aan het doen zijn. Na de mediation vanuit R2G2 vraagt de omgevingsdienst nog altijd om een m.e.r.-beoordeling, maar de verwachting is dat als die positief is, dat de omgevingsdienst ook wel akkoord zal gaan met de aanvraag voor een nieuwe omgevingsvergunning.

## Watervergunning

Voor de watervergunning is dat nog minder zeker. Bakker: 'Onze vergunningverlener is wat de waterwetgeving betreft met handen en voeten gebonden aan Europese regelgeving. Die regels worden in de regio vertaald in stroomgebiedsviesies. De veronderstelling van de uitvoeringsorganisaties en vergunningverleners is dat de ruimte in de regelgeving heel beperkt is.' De nieuwe water- en omgevingsvergunning zijn officieel nog niet aangevraagd door de AEC. 'We wachten eerst de uitkomst van de m.e.r.-beoordeling af. Op basis daarvan kunnen we een beslissing nemen over de investering.'

## Overige belemmeringen voor innovatie

Koning vertelt dat hij het jammer vindt dat er geen integrale afweging lijkt te worden gemaakt: 'De vergunningverlener van Rijkswaterstaat weet alleen iets over zijn eigen werkveld. Het zou mooi zijn als je op centraal niveau een afweging kunt maken met als centrale vraag: wat is goed voor BV Nederland?' Ook de waterwetgeving werkt nu nog deels sectoraal, vult Bakker aan. Koning haalt een ander voorbeeld om dit te illustreren: 'In Nederland zijn geen installaties die bodemas kunnen omzetten in vulstof. Om dat in bijvoorbeeld Duitsland te laten doen, moet je een EVOA-procedure doorlopen [Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen]. Die procedure is een ramp op twee benen. Niet eens omdat het zo ingewikkeld is, maar



omdat het zoveel tijd kost: je bent een jaar verder voor je het geregeld hebt. Terwijl je als organisatie gewoon de beste techniek wilt gebruiken. Dat is ook in het belang van Nederland als geheel.'

Wat Koster, Bakker en Koning ook zien als een belemmering, is dat de overheid twee rollen heeft in het veld van innovatie en vernieuwing. Koster: 'Het Rijk bepaalt enerzijds de regels via het ministerie van Infrastructuur en Milieu en is anderzijds inkoper van bodemas in de vorm van Rijkswaterstaat.' Koning vult aan met een voorbeeld: 'Bij de aanleg van de N62 besloot Rijkswaterstaat met discretionaire bevoegdheid om bodemassen niet in te zetten als grondstof voor het wegdek, omdat er weerstand tegen was. Die 100% duurzame inkoop werkt zo dus niet.' Bakker legt uit: 'Rijkswaterstaat is ook gebonden aan andere overheden. Als een gemeente bijvoorbeeld geen bodemas wil toepassen, doet Rijkswaterstaat het dus niet.' Koning: 'Als Rijkswaterstaat in plaats daarvan nou zou aangeven wat de criteria zijn waar ons spul aan moet voldoen. Ze geven bijvoorbeeld niet aan in contracten dat producten met bodemassen voorrang krijgen, maar gaan bij een aanbesteding ook gewoon voor de goedkoopste aanbieder.' Dat maakt duurzaam innoveren moeilijk, volgens Koning.

De AEC en het asrecyclingbedrijf merken zelf ook regelmatig dat experimenteren met nieuwe werkwijzen heel lastig is. Koster: 'Als je een idee hebt, maar nog geen product, is experimenteren haast onmogelijk. Je moet als organisatie namelijk toch kaders aangeven, terwijl je dat nog niet kunt.' Koster, Bakker en Koning wijten dat niet per sé aan te strenge regels, maar vooral aan onduidelijkheid over wat kan en mag. 'Het is voor ons nu vaak onduidelijk welke kwaliteitseisen of keurmerken er zijn bij de overheid', vertelt Koster: 'Een maand geleden is hier bijvoorbeeld het testen van water on hold gezet, omdat er niet duidelijk was hoe de watertests moesten gebeuren. Als we daar in het begin beter met elkaar over gecommuniceerd hadden, was dat wel anders gegaan.'

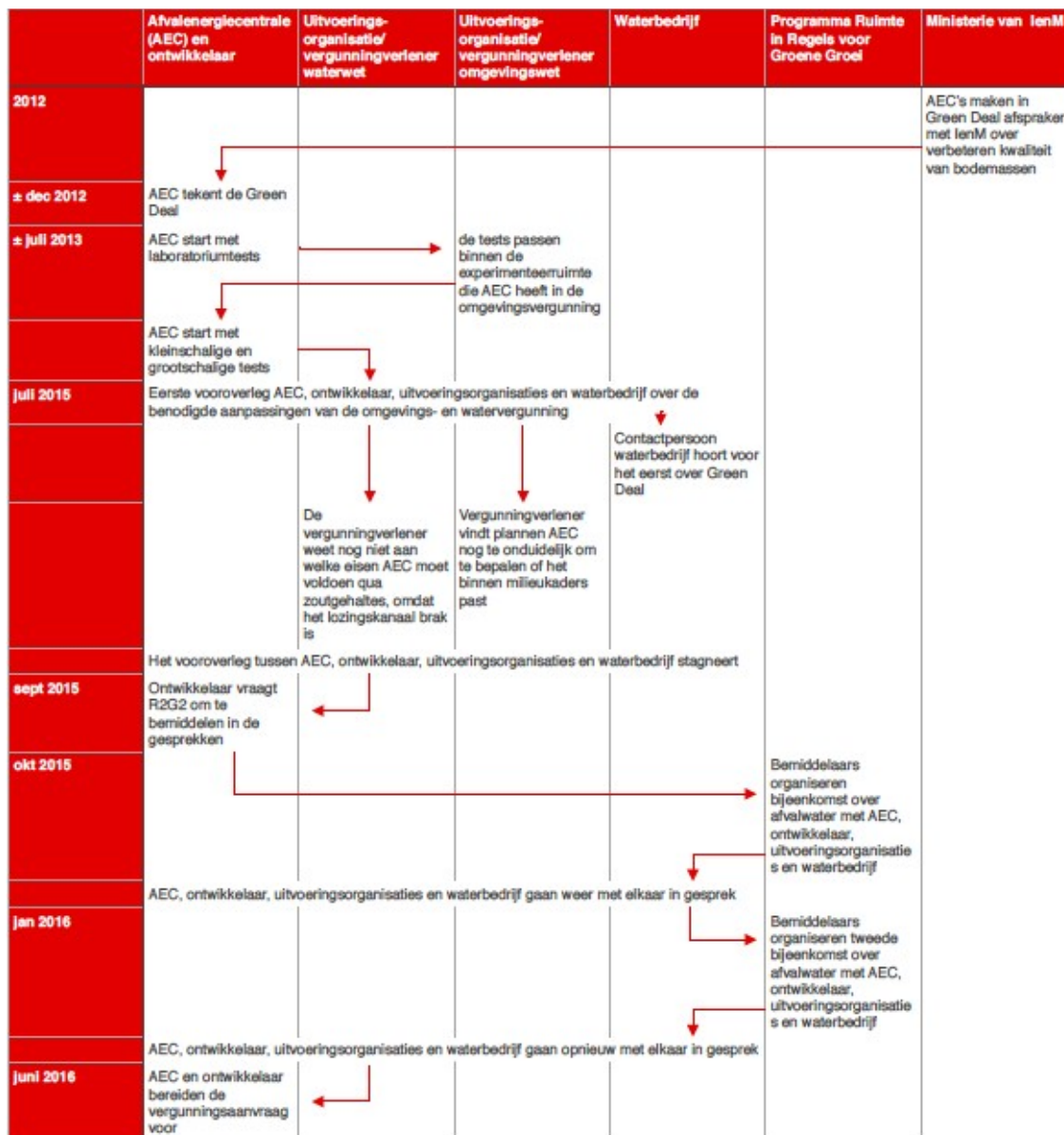
Er zit in de regels ook een soort dualiteit', vertelt Bakker: 'De wetgeving is meestal streng. Maar het Bbk [Besluit Bodemkwaliteit] vinden we vanuit de AEC eigenlijk niet streng genoeg in deze regio.' Bovendien sluiten veel partijen stelselmatig hun ogen voor risico's, vinden de drie. 'Als je bodemas een tijdje laat liggen, wordt de uitloging bijvoorbeeld veel lager', legt Koster



uit: 'Dat betekent dat als een bedrijf de bodemas snel toetst, het voldoet aan de regels. Maar als het bedrijf de bodemas een maand laat liggen, komen veel stoffen alsnog vrij. Het Rijk kent dat principe ook, maar het sluit er de ogen voor. Het Rijk zegt dus min of meer: de branche moet het zelf maar uitzoeken als er problemen komen. Ik heb het idee dat het bevoegd gezag liever de Raad van State tot een uitspraak laat komen, dan dat ze zelf een besluit nemen.' Koning: 'Het is eigenlijk net zoals bij de sjoemelsoftware van Volkswagen. Iedereen weet dat er iets niet klopt, maar toch trok er jaren niemand aan de bel.'

## 11.1.4 HERGEBRUIK VAN BODEMAS - TIJDLIJN

*Tijdslijn is gebaseerd op en geverifieerd door alle betrokkenen.*



### 11.1.5 ENERGIE UIT HORECA-AFVAL

*Het narratief in dit document is geschreven door de Kafkabrigade, vanuit het perspectief van een initiatiefnemer. Het verhaal is niet per definitie een complete en feitelijke weergave van de gang van zaken. Er kunnen geen conclusies over officiële standpunten van bestuursorganen aan worden ontleend. De namen in het document zijn gefingeerd.*

***Een initiatief dat afval hergebruikt wil bij een horecazaak een vergister plaatsen waarmee energie uit keukenafval kan worden gewonnen. De ondernemers verwachten een kleine zes maanden nodig te hebben voor de vergunning. Maar het proces loopt vast. Als ze anderhalf jaar later een afspraak maken met de wethouder, wordt de vergunning een dag voor de afspraak alsnog verleend. Ondernemer Linda Dalman wil er graag van leren: 'Het hele traject heeft ons ten minste 40.000 euro gekost. En als ik nu een nieuwe aanvraag ga doen, wil ik zeker weten dat dat lukt binnen een acceptabele termijn. Zelf hebben we ook fouten gemaakt in de procedure. Ik wil daar graag van leren.'***

Linda Dalman is directeur van een initiatief dat afval hergebruikt. Het initiatief plaatst en exploiteert kleine vergistingsinstallaties waarmee horeca-afval ter plekke verwerkt kan worden. De vergisting levert energie op en de restwarmte die ontstaat, wordt gebruikt voor de verwarming van naastgelegen panden. Daarnaast wint de swill-vergister nutriënten uit het afval terug. Voor zo'n vergister is een omgevingsvergunning nodig. Dalman besluit samen te gaan werken met een horecaverzamelterrein in een grote stad. 'Rond april 2014 hebben we van de gemeente een 'vriendelijke lening' gekregen om onze plannen te verwezenlijken en de installatie te financieren. Die werd later aangevuld door een lening van de Rabobank. We hoopten toen dat we de vergister rond april 2015 in gebruik konden nemen.'

Dalman gaat in juli 2014 voor het eerst om tafel over de benodigde vergunning met de gemeente en een gemeentelijke uitvoeringsinstantie, de omgevingsdienst. In dit vooroverleg adviseren de professionals van de omgevingsdienst Dalman om eerst een conceptversie van de vergunningsaanvraag in te dienen. 'Ook raadden ze aan om alle



aanvullende informatie bij de aanvraag in de vorm te gieten van één allesomvattende bijlage. De bedoeling was dat we die bijlage als aanvulling op de online aanvraag zouden indienen. Zo hebben we het dan ook aangepakt', vertelt Dalman: 'De omgevingsdienst wilde ontzettend veel informatie hebben, het duurde dan ook even om dat te verzamelen.' De conceptversie van de aanvraag dienen Dalman en haar collega's in op 4 november 2014. Ongeveer een maand later beantwoordt Dalman nog een aantal aanvullende vragen van de contactpersoon van de omgevingsdienst.

Op 30 januari komt de contactpersoon van de omgevingsdienst met nieuwe vragen: het initiatief moet een aantal wetenschappelijke rapporten aanleveren waaruit blijkt dat hun vergistingsinstallatie voldoet aan de eisen, vertelt Dalman. 'We moesten bijvoorbeeld aantonen dat we voldeden aan de NER [Nederlandse emissierichtlijn] en dat onze aanpak de Best Beschikbare Techniek [BBT] is. Ik heb toen tegen de omgevingsdienst gezegd dat ik dat voor een kleinschalige installatie als de onze overdreven eisen vond. Die vragen zijn van toepassing op installaties waar bijvoorbeeld 40.000 ton wordt vergist, niet op onze kleine installatie. En toen ik informeerde wat de eisen waren waaraan we moesten voldoen om de vergister te installeren, zei de contactpersoon van de omgevingsdienst: wij weten niet wat de eisen zijn, maar als jullie met rapporten komen, zullen wij laten weten of je wel of niet akkoord krijgt. Mijn conclusie was: dit is onbegonnen werk.'

## Op zoek naar hulp

Omdat de procedure niet opschiet, besluit Dalman om hulp te vragen bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Zij komt terecht bij een ambtenaar die zich bezighoudt met de Crisis- en Herstelwet. Deze wet versnelt en stimuleert infrastructurele projecten. 'Het ministerie gaf aan dat de crisiswet niet van toepassing is op onze vergister, omdat er geen wet in de weg stond bij onze aanvraag. De ambtenaar is wel gaan praten met onze omgevingsdienst. Een paar weken later kreeg ik bericht van de omgevingsdienst, dat de onduidelijkheden nu helder zijn voor ze. Ik mocht de officiële vergunningsaanvraag indienen.'

Op 9 maart 2015 dient Dalman de officiële vergunningsaanvraag in via het online Omgevingsloket. Een paar weken later laat de omgevingsdienst weten dat 'de aanvraag is gaan zwerven', vertelt Dalman. Ze hoort dat van een andere contactpersoon dan normaal, omdat Dalmans vaste contact in



die periode op vakantie is. 'Dat de aanvraag was gaan zwerven, kwam volgens hem omdat het bevoegd gezag niet de provincie bleek te zijn – zoals eerder aangegeven – maar de gemeente. Deze man vertelde me ook dat het hem inmiddels duidelijk was dat de NER en alle andere eisen die eerder gesteld werden, echt niet van toepassing waren op onze aanvraag.' Dalman weet niet waarom zijn collega daar een paar maanden eerder blijkbaar anders over dacht. 'Verder raadde die man ons aan onze aanvraag in te trekken en opnieuw in te dienen. Dat hebben we gedaan. Later kwamen we erachter dat hierdoor de wettelijke beoordelingsperiode weer opnieuw begon met tellen. De verwerkingsperiode was door onze nieuwe aanvraag weer verlengd.'

## Imagoschade

In het voorjaar van 2015 lijkt de procedure voor de vergunningsaanvraag vastgelopen, de omgevingsdienst kan Dalman niet vertellen wat de status van de aanvraag is. 'We zaten toen echt met de handen in het haar. De horecaondernemer en onze investeerders begonnen vragen te stellen. Alles is in Nederland zo goed geregeld, hoe kon zo'n traject zo lang duren? Ze konden gewoon niet geloven dat het ons zoveel tijd kostte om de zaken te regelen. De horecaonderneming liet ons weten dat ze twijfelden of we het project wel moesten voortzetten. Iedereen begon te twijfelen.' Dalman besluit om nogmaals hulp van buiten in te roepen. 'De gemeente heeft toen een jurist uit het duurzaamheidsteam gevraagd ons te ondersteunen. Dat heeft ze heel goed gedaan.' Ook komt er vanuit de RVO iemand om te bemiddelen. Half augustus belegt de RVO een overleg. Dalman is niet uitgenodigd voor dat gesprek. De RVO zelf, een jurist van de gemeente en iemand van de omgevingsdienst zijn wel aanwezig.

Na dat gesprek gaan de betrokkenen op zoek naar vergelijkbare verhalen waarbij een swill-vergister is geïnstalleerd. Ook zoeken ze contact met andere betrokken instanties, zoals Rijkswaterstaat en Infomil. Als Infomil hoort van de plannen, is het sceptisch: een swill-vergister in een woonwijk brengt volgens hen flinke risico's met zich mee. Vanwege de 'complexiteit' van de casus, biedt de RVO de gemeente inhoudelijke en procesmatige ondersteuning aan via het Steunpunt Vergunningverlening Bio-energie. De gemeente gaat niet in op dat aanbod. De jurist van de gemeente adviseert Dalman om een afspraak te maken met de wethouder die duurzaamheid in zijn portefeuille heeft, om het verhaal met hem te bespreken. Dalman bezoekt de wethouder in september 2015, samen met iemand van de





horecaonderneming. 'Precies op de dag vóór onze afspraak met de wethouder kregen we bericht van de omgevingsdienst, dat onze aanvraag rond was.'

De wethouder biedt in het gesprek met Dalman en de horecaonderneming zijn excuses aan voor de gang van zaken. Ook de omgevingsdienst stuurt een tijdje later nog een brief met daarin excuses, vertelt Dalman. In de weken inspraaktijd die volgden op de publicatie van de conceptomgevingsvergunning, zoekt Dalman contact met buurtbewoners om te vertellen over de vergister. In december 2015 krijgt het initiatief uiteindelijk de gewenste omgevingsvergunning, type C. In het voorjaar van 2016 is de vergister in bedrijf.

Omdat het initiatief tot doel heeft om nog meer soortgelijke vergisters te plaatsen, zoekt Dalman contact met de omgevingsdienst, vertelt ze. Dalman wil graag leren van de procedure rond de horecaonderneming. De omgevingsdienst pakt dat goed op, vindt Dalman. 'We hebben afgesproken dat ik met een planning kom over de toekomstige, geplande installaties. Als ik nu een nieuwe aanvraag ga doen, moet het beter gaan. Ik denk dat iedereen baat heeft bij zorgvuldigheid en het is vanzelfsprekend dat wij de regels moeten volgen. Maar het kan niet zo zijn dat bij een vergelijkbare innovatie de angst voor het onbekende het overneemt en dat er geen stok achter de deur is bij uitvoerende instanties. Zelf hebben we ook wel fouten gemaakt in de procedure. Het was een leerzaam traject en ik sta open voor verbeteringen.'

## 11.1.6 HERGEBRUIK VAN KALK

*Het narratief in dit document is geschreven door de Kafkabrigade, vanuit het perspectief van de directeur van een waterzuiveringsinstallatie. Het verhaal is niet per definitie een complete en feitelijke weergave van de gang van zaken. Er kunnen geen conclusies over officiële standpunten van bestuursorganen aan worden ontleend. De namen in het document zijn gefingeerd.*

***'In 2013 scoorden we bij de RVO als het mooiste project in een subsidie-aanvraag rond Biodiversiteit en Bedrijfsleven. Maar ik heb meerdere keren gedacht het bijtje erbij neer te gooien.' Aan het woord is Wim Haverkort, directeur van een waterzuiveringsinstallatie. De installatie is de waterzuiveraar van drie papierfabrieken in het oosten van Nederland. Deze vier organisaties hebben de afgelopen jaren samen geïnvesteerd in circulaire bedrijfsvoering, onder meer door het verminderen van de hoeveelheid koel- en proceswater. Hergebruik van het afvalwater is alleen beperkt mogelijk, door de aanwezigheid van kalk in het water. De waterzuiveringsinstallatie heeft daarom een techniek ontwikkeld om het water te zuiveren van kalk. 'Dat gebeurt mechanisch en zonder chemicaliën. Daarbij komt ongeveer 1.200 ton kalk per jaar vrij. Dat kalk is heel geschikt om te gebruiken in bijvoorbeeld de landbouw, maar dat kan nu niet.'***

'De drie papierfabrieken van wie wij de dochteronderneming zijn, gebruiken veel grondwater bij de papierproductie', vertelt Haverkort: 'Wij geloofden dat we in plaats daarvan ook een groot deel ons eigen water konden hergebruiken.' Al veertien jaar is Haverkort bezig om hergebruik van water mogelijk te maken in de papierindustrie van zijn regio. Daarbij heeft Haverkort de afgelopen jaren veel obstakels overwonnen. Eén van die obstakels was dat het water uit de papierfabrieken dat Haverkort wilde hergebruiken, teveel kalk bevatte. In 2010 kreeg het bedrijf een subsidie 'Biodiversiteit & Bedrijfsleven' van het RVO. Van die subsidie kon Haverkort tests financieren voor het verwijderen van het kalk. Haverkort heeft daarvoor uiteindelijk zelf een techniek ontwikkeld, waarvoor een patent is aangevraagd.

## Een nieuwe techniek

'De ontwikkeling van die techniek voor het ontharden van het water kostte me ongeveer vijf jaar. Achteraf klinkt het heel simpel, maar in de praktijk was dat niet zo. Zonder de subsidie van RVO was het nooit gelukt, dan was het testen van de techniek veel te kostbaar geweest. De apparatuur voor het testen heeft al met al 150.000 euro gekost.' In april 2015 heeft Haverkort akkoord gekregen van zijn bestuur om verder te gaan met de onthardingstechniek. 'Het netwerkbedrijf in de regio heeft daarvoor een waterleiding aangelegd naast een biogasleiding. Die combinatie kwam mooi uit. Met die waterleiding wordt het ontharde, gezuiverde water weer teruggevoerd naar de grootste van de drie papierfabrieken. Sinds twee weken gaat het water weer terug', vertelt Haverkort: 'En de resultaten zijn onvoorstelbaar goed, nog beter dan we gedacht hadden.'

Haverkort legt uit hoe dat zit: 'Onze bedoeling was om uiteindelijk 200 kubieke meter water per uur terug te sturen. 100 kuub is bedoeld om grondwater mee te vervangen, dat is gunstig voor de biodiversiteit. De andere 100 kuub is bedoeld om het proceswater mee te verdunnen. We zijn sinds twee weken gestart met 50 kuub voor de verdunning, nog maar een begin dus. Maar nu al is het proceswater zó veel schoner. Dat betekent ten eerste dat we de waterhoeveelheid waarschijnlijk kunnen verminderen, en ten tweede dat er minder chemicaliën gebruikt hoeft te worden bij de papierfabriek.' Door het hergebruik van water snijdt het mes dus aan meer kanten.

## 1.200 ton kalk op het terrein

Het hergebruik van water is dus uiteindelijk succesvol voor een waterzuiveringsinstallatie. Maar een bijkomstigheid bij het onthardingsproces is dat er kalk vrijkomt. 'Eén van de onderdelen van circulair ondernemen, is dat we afvalstoffen zo hoog mogelijk proberen te verwaarden. Het kalk dat ontstaat bij het ontharden is een heel zuiver, kwalitatief goed product. Onze onthardingstechniek is mechanisch, er komen dus niet eens chemicaliën aan te pas. Kalk kan gebruikt worden als kalkmeststof, of bijvoorbeeld in de betonindustrie. Maar de kalk komt uit afval(water), dus dat kan nu officieel niet. Een officiële status als product maakt verhandelen van het kalk een stuk gemakkelijker. Als we het verkopen, levert het niet zoveel op hoor. Maar die 1.200 ton kan hier niet op



het terrein blijven liggen. En we willen ook niet dat een afnemer er problemen mee krijgt.'

Haverkort besluit daarom in het najaar van 2015 om het kalk te laten registreren als grondstof. 'Het was me totaal onduidelijk waar ik daarvoor moest zijn. Er was ook niemand die me kon adviseren bij welk overheidsloket ik hierover moest aankloppen.' Uiteindelijk besluit Haverkort om hiervoor een adviesbureau in te huren. 'Zij wisten het kennelijk wel. Die registratie van stoffen wordt geregeld door een interne afdeling van RVO, waar je als ondernemer geen direct contact mee kunt hebben, vertelde dat bureau me.' Het adviesbureau dient op 17 november 2015 in naam van de waterzuiveringsinstallatie een voorstel in bij die afdeling van RVO, 'om een afvalstof of reststof op de Bijlage Aa 'als meststof te gebruiken afvalstoffen' te plaatsen.' Op die manier zou de waterzuiveringsinstallatie het kalk dat overblijft kunnen hergebruiken.

## **Wachten op een reactie**

'Op een reactie hebben we vervolgens weken gewacht. Dat is echt geen doen als je een ondernemer bent. In de tussentijd heb ik nog gevraagd aan onze contactpersoon bij RVO, waarmee we destijds die subsidie geregeld hadden, of zij kon checken wat de status was. Maar zij wist ook niet waar ons verzoek terecht was gekomen.' Uiteindelijk reageert de RVO 9 februari 2016 schriftelijk op het verzoek van beide bedrijven: er is onvoldoende informatie om het verzoek te beoordelen. Haverkort en de adviseur moeten nieuwe informatie aanleveren, voornamelijk over de drie papierfabrieken. Dat moet gebeuren binnen vier weken.

'In die brief vroeg de RVO onder meer of we konden aangeven welke residuen er mogelijk in het kalk zouden zitten, die bij de papierproductie en zuivering van het afvalwater konden voorkomen. Dat vond ik echt een schokkende vraag. Als je dat vraagt, dan snap je helemaal niet hoe de materie in elkaar zit', vertelt Haverkort verontwaardigd: 'In theorie zit er namelijk van alles in, omdat mensen in hun papierafval soms ook gekke dingen stoppen. Dat gaat dan wel mee in het proces. En ja, dat zou dan ook in het afvalwater terecht kunnen komen. Als ze ons nou vroegen om op specifieke stoffen te testen, dan kom je daar wel uit. Maar je kunt niet analyseren op iedere stof die maar denkbaar is. Om een voorbeeld te geven: als kalk in de natuur wordt gewonnen, ga je toch ook niet testen op honderden theoretisch mogelijke componenten? Die eisen van RVO zijn



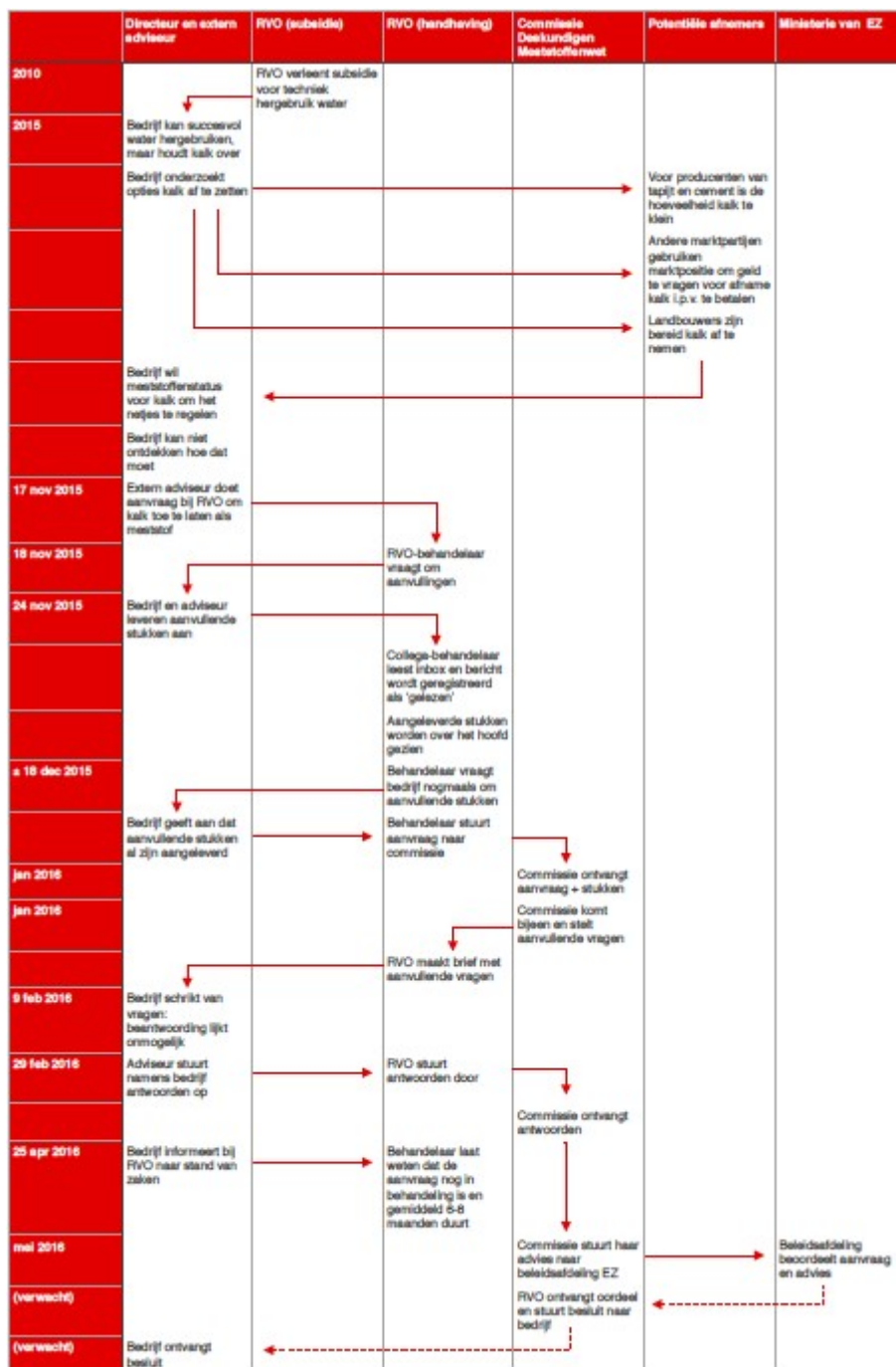
gewoon totaal onredelijk.' Bovendien heeft de waterzuiveringsinstallatie samen met de papierfabrieken een procedure gemaakt waarmee ze nauwlettend in de gaten houden dat de drie papierfabrieken geen gevaarlijke hulpmiddelen gebruiken, vertelt Haverkort: 'Zo zorgen we dat het bij ons binnenkomende afvalwater, de grondstof voor nieuw water en kalk, veilig is. Dit gecombineerd met het onthardingsproces en de uitgebreide analyses voor kalkmeststof zou voldoende moeten zijn voor de registratie.'

Op 29 februari stuurt de adviseur namens Haverkort de aanvullende informatie op aan de RVO, inclusief Haverkorts antwoord dat zij geen lijst met mogelijke residuen kunnen aanleveren. Op 25 april 2016 informeert Wim Haverkort bij de adviseur hoe het staat met de aanvraag. de adviseur vraagt dat na bij RVO en reageert als volgt: *[De contactpersoon van RVO] gaf aan dat uw aanvraag nog steeds in behandeling is bij de commissie toelating meststoffen. Er zijn nu 3 mogelijke vervolgreacties mogelijk n.a.v. de lopende beoordeling van de commissie: 1 afwijzing van de aanvraag; 2 toelating van de aanvraag; 3 nadere informatie nodig. [De contactpersoon van RVO] geeft aan dat hij verder geen invloed heeft op de besluitvorming en doorloopsnelheid van de aanvraag. Behandelingstermijn van dergelijke aanvragen is minimaal 3 maand met een gemiddelde van 6-8 maanden. De afspraak is gemaakt dat wanneer hij als contactpersoon iets hoort wij dit ook zullen vernemen.*

Tot de RVO reageert op Haverkorts verzoek, moet het kalk dus op het terrein van de waterzuiveringsinstallatie blijven liggen. Hoewel de waterzuiveringsinstallatie de stof ook zo wel kan verkopen, vindt Haverkort het belangrijk dat het juridisch klopt, onder meer omdat de waterzuiveringsinstallatie een dochteronderneming is van een internationale papierproducent. 'In de overheid ben ik eigenlijk wel teleurgesteld,' vertelt Haverkort: 'Ik vind dat ik al best veel initiatief heb getoond hierin. Wij hebben bijvoorbeeld ook potentiële afnemers voor het kalk geïnventariseerd. Een tapijtfabrikant waar we contact mee hebben wil het graag hebben, maar die kunnen het nu niet zomaar aannemen: zij willen ook juridisch gedekt zijn en daarvoor is de productstatus nodig. Maar bij de RVO is snelheid een probleem. Wij zijn als onderneming heel circulair bezig, maar dat wordt door de overheid uiteindelijk niet gewaardeerd.'

## 11.1.7 HERGEBRUIK VAN KALK - TIJDLIJN

Tijdlijn is gebaseerd op en geverifieerd door alle betrokkenen.





### 11.1.8 DIERVRIENDELIJKE STAD

*Het narratief in dit document is geschreven door de Kafkabrigade, vanuit het perspectief van Mischa Cillessen. Het verhaal is niet per definitie een complete en feitelijke weergave van de gang van zaken. Er kunnen geen conclusies over officiële standpunten van bestuursorganen aan worden ontleend.*

***De gemeente Tilburg is begonnen met iets nieuws. Als eerste gemeente in Nederland heeft Tilburg voor de hele binnenstad in kaart gebracht waar welke beschermde diersoorten verblijven. Zo'n totaaloverzicht van de dieren zorgt niet alleen voor een betere bescherming van de dieren, het maakt het ook een stuk makkelijker voor ontwikkelaars: die hoeven geen ingewikkelde ontheffingsaanvragen meer te doorlopen. 'Het soortenmanagementplan is gunstig voor de dieren, maar ook voor woningbouwverenigingen, particulieren met meer huizen en andere ontwikkelaars', vertelt Mischa Cillessen, stadsecoloog in Tilburg: 'Zij besparen de ontheffingsaanvraag, waar ze eerder vier maanden op moesten wachten. En de grote winst is dat ontwikkelaars niet meer zelf een jaar rond hoeven onderzoeken wat de status van de dieren in een object is.'***

Voor het soortenmanagementplan er was, moesten ontwikkelaars voor elk bouw- of verbouwproject in de binnenstad van Tilburg een ontheffing voor de Flora- en faunawet aanvragen. Dat kostte ontwikkelaars veel tijd en geld: als een ontwikkelaar van plan was een pand te verbouwen of te slopen, moest die ontwikkelaar aantonen dat er geen beschermde diersoorten in het gebouw leefden. Het gaat dan om bijvoorbeeld huismussen, bepaalde soorten vleermuizen en gierzwaluwen. Cillessen beschrijft dat de oorspronkelijke uitvoering van de Flora- en faunawet in Tilburg beter kon: 'Ontwikkelaars waren bijvoorbeeld verplicht om compenserende maatregelen te treffen als ze een bestaande verblijfplek af wilden breken. Nu kunnen we dat breder bekijken: als er in wijk A geen plek meer is voor huismussen, maar juist wel voor gierzwaluwen, kunnen we daar nu rekening mee houden. Dan doen we in wijk A iets voor gierzwaluwen en iets voor huismussen in wijk B. Je hebt dus meer vrijheden om het goed te doen voor de soorten.'



Ook andere dingen uit de oude werkwijze in Tilburg waren volgens Cillessen niet zo zinvol: 'Soms zorgden ontwikkelaars wel voor een vervangende verblijfplek, maar dan bleef die verblijfplek leeg, omdat er ook niet meer genoeg voedsel was in het gebied', legt Cillessen uit: 'Zo'n vervangende plek is dan bij voorbaat al kansloos.' Bovendien was met de oude werkwijze iedere ontwikkelaar lang bezig om een ontheffing voor een klein gebied aan te vragen. De ontwikkelaar moest daarvoor vaak onderzoek doen van april tot oktober. En na dat onderzoek kon de toekenning van de ontheffing ook nog vier maanden duren, vertelt Cillessen. 'En al die losse ontheffinkjes moest EZ vervolgens beoordelen.'

## Een nieuwe aanpak

De oude werkwijze rond de Flora- en faunawet was volgens Cillessen dus niet optimaal. Cillessen vertelt dat de gemeente Tilburg in 2011 het idee had voor een soortenmanagementplan, waarin staat samengevat wat de status is van beschermde diersoorten in een gebied. 'In plaats van allemaal losse ontheffinkjes door ontwikkelaars, wilden we als gemeente een overkoepelende ontheffing aanvragen, waarbij we met het soortenmanagementplan de status van de diersoorten in het oog hielden. We hebben voor het plan een aantal ecologen en het ministerie van EZ bij elkaar geroepen. Met elkaar zijn we begonnen met een inventarisatie, op welke manier we de losse snippertjes van ontheffingen van de Flora- en faunawet bij elkaar konden trekken.'

Tilburg laat na die eerste gesprekken een grootschalig onderzoek doen door een onderzoeksbureau. In het onderzoek worden de aanwezige beschermde diersoorten en leefplekken in de stad geïnventariseerd. 'Toen we dat onderzoek uitvoerden, had EZ nog niet officieel toegezegd dat we een pilot mochten gaan doen, dus het was wel een gokje. Maar die data van dat onderzoek konden we als gemeente sowieso goed gebruiken en zo konden we alvast wat stappen zetten', vertelt Cillessen. In het onderzoek wordt voor elke beschermde diersoort bepaald wat de populatie is en waar de dieren verblijven. Het in kaart brengen van de winter- en kraamverblijven is daarbij het belangrijkste, legt Cillessen uit.

Begin 2014 ontvangt de gemeente de resultaten van het onderzoek. Op basis van die resultaten maken de gemeente en het onderzoeksbureau een plan van aanpak: de gemeente levert input en het bureau schrijft het plan.

Dat was nog een flinke puzzel, legt Cillessen uit. Het plan moet namelijk bruikbaar zijn voor de gemeente zelf, maar ook voor EZ, die voor het eerst een werkwijze zoals dat van het soortenmanagementplan meemaakt. In het soortenmanagementplan staat per diersoort beschreven welke wijk het meest geschikt is en waar welke soorten leven. Daarnaast staat erin waar vervangend onderdak moet komen als er ergens een verbouwing of sloop is.

In december van 2014 dient de gemeente Tilburg het plan voor de nieuwe werkwijze in bij de RVO, met het verzoek om een ontheffing voor het hele gebied waarin het soortenmanagementplan gaat gelden. 'De periode tot het akkoord duurde erg lang,' vertelt Cillessen: 'Ontheffingen duren vaak zo lang. Ik snap het ook wel, want het gaat ook om een grote ontheffing.'

'Eén van de dingen die het proces vertraagden, was dat EZ vanaf halverwege 2015 de provincie erbij betrokken heeft. Dat hadden ze aan het begin van het traject al afgesproken, maar dat waren ze schijnbaar vergeten. Vanaf dat de provincie betrokken was, begonnen we dus weer een beetje van voren af aan', legt Cillessen uit. Een van de andere oorzaken waardoor het proces zo traag liep, was dat de RVO steeds nieuwe informatieverzoeken deed, vertelt Cillessen: 'We kregen vier keer opnieuw het verzoek om extra informatie aan te leveren. De helft van die vragen waren overbodig: de antwoorden daarop stonden gewoon in het rapport dat we hadden aangeleverd. Op een gegeven moment hebben we maar gewoon paginanummers gegeven: daar en daar staat het antwoord.'

In maart 2016 krijgt de gemeente uiteindelijk akkoord om in een pilot aan de slag te gaan met de nieuwe methode. Tilburg werkt vanaf nu in een pilot met het soortenmanagementplan. Cillessen kijkt vooruit: 'Het soortenmanagementplan is nu nog niet erg handzaam, we gaan nu een meer handzaam document ontwikkelen voor ondernemers.' Het soortenmanagementplan is nu bedoeld voor woningbouwverenigingen, particulieren met meer huizen en ontwikkelaars, maar de gemeente wil dat uiteindelijk ook particulieren er gebruik van kunnen maken. 'We moeten nog even kijken of dat ook kan.'

## Obstakels om te overwinnen

Inmiddels hebben al meerdere gemeenten en provincies aangeklopt bij Cillessen, omdat ze interesse hebben in de werkwijze. Cillessen is er blij mee. 'Delen vind ik erg belangrijk. Ik wil graag ervaringen uitwisselen.' Terugkijkend op het proces benoemt Cillessen een aantal punten die de voortgang belemmerden. 'We zijn voor mijn gevoel niet echt gestimuleerd door EZ met onze pilot. We zijn alleen twee keer bij elkaar gekomen. We hadden best wat meer ondersteuning kunnen gebruiken. En ook de informatievoorziening was niet optimaal: we moesten vaak zelf informeren wat de status was van ons verzoek. Toen we eenmaal een 06-nummer van een van onze contactpersonen hadden, ging het gelukkig een stuk beter.' Ook noemt Cillessen als belangrijke voorwaarde voor het invoeren van een soortenmanagementplan dat er voorafgaand geld beschikbaar moet zijn voor het grootschalige onderzoek naar de diersoorten die in een gebied leven. Het onderzoek dat Tilburg heeft laten uitvoeren kostte 40.000 euro. De ontwikkeling van de nieuwe werkwijze kostte in totaal zo'n 80.000 euro, schat Cillessen.

Een ander lastig element aan het nieuwe soortenmanagementplan is dat de gemeente zelf verantwoordelijk is als er iets mis gaat, omdat zij zelf de ontheffing hebben aangevraagd, in plaats van de ontwikkelaars. 'De gemeente heeft er wat voor over dat ontwikkelaars in de stad een positieve houding van de overheid treffen. Maar iemand op z'n blauwe ogen geloven, dat doe ik niet. Hoewel vooral de grote partijen zoals de woningbouwcoöperaties heus wel oppassen, kan er iets mis gaan. En dan zijn wij als gemeente verantwoordelijk.' Van het toezicht vanuit EZ verwacht Cillessen niet veel: 'Bij het toekennen van ontheffingen zijn ze heel streng, maar als een ontheffing eenmaal verleend is, hoor je vaak weinig meer van EZ. Ik vind het niet erg dat ze streng zijn aan de voorkant, maar ik zou het dan ook doorvoeren in de rest van het proces. Toezicht en handhaving zijn namelijk ook de verantwoordelijkheid van EZ.'

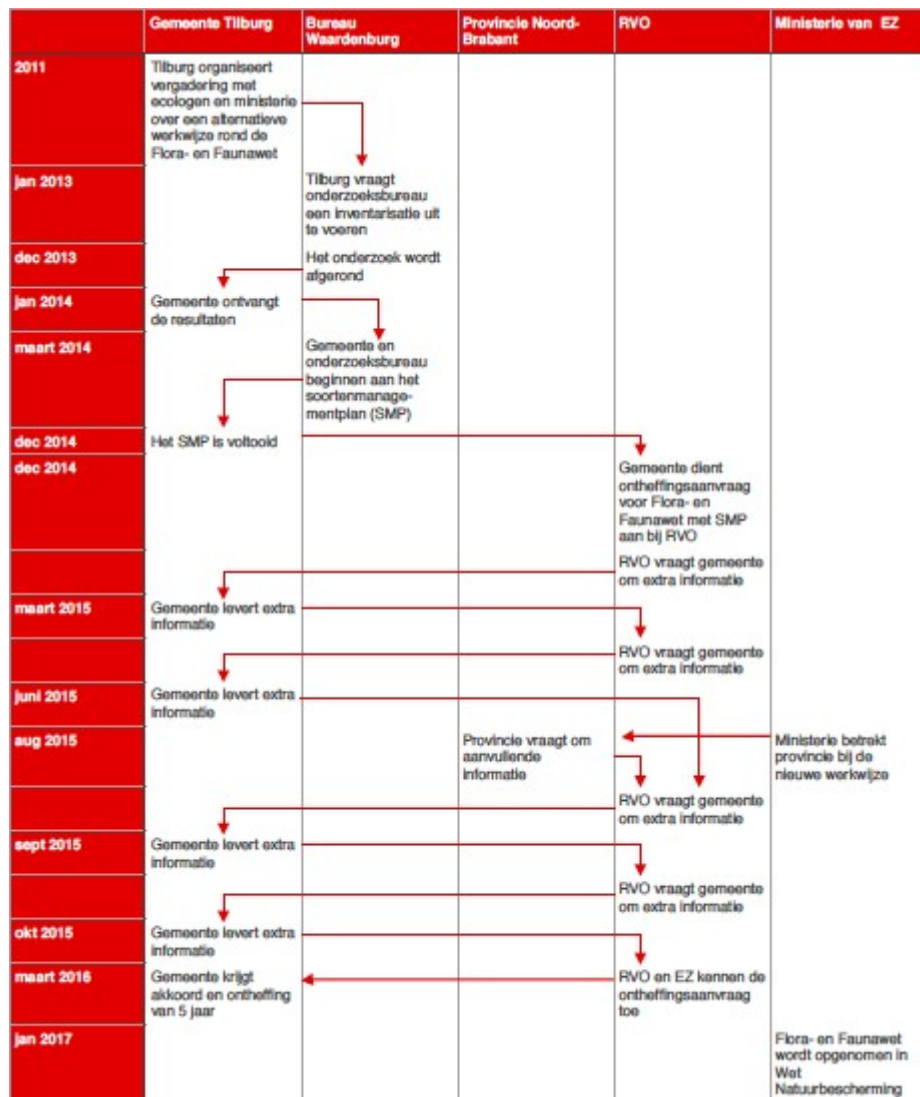
Omdat de gemeente Tilburg zelf maar weinig vastgoed bezit, zal EZ bij toezicht en handhaving contact moeten opnemen met de ontwikkelaars in de stad, denkt Cillessen. Maar dan nog kost het soortenmanagementplan een stuk minder tijd dan bij de oude werkwijze, denkt Cillessen: 'Vroeger moest EZ alle losse aanvragen beoordelen, dat hoeft nu niet meer.' Het is nog niet helemaal duidelijk wat er gebeurt met de werkwijze van Tilburg na de pilotfase. 'In januari 2017 wordt de Flora- en faunawet opgenomen in de



Wet natuurbescherming. Dat is een tussenoplossing richting de Omgevingswet', legt Cillessen uit: 'Het enige probleem is nu, dat je een oplossing als het soortenmanagementplan niet kunt regelen in de Omgevingswet. Het zou het allermooiste zijn als uiteindelijk alle wetgeving flora- en fauna-aspecten bevat, waardoor aparte wetgeving voor het behoud van beschermde diersoorten niet meer nodig is.' Maar het soortenmanagementplan is al een mooie stap, vindt Cillessen: 'Het is niet alleen veel makkelijker voor ontwikkelaars om aan de slag te gaan in de stad. Ook diersoorten worden beter beschermd: de bescherming bekijken we nu overkoepelend, waardoor dieren meer ruimte krijgen.'

## 11.1.9 DIERVRIENDELIJKE STAD - TIJDLIJN

*Tijdlijn is gebaseerd op en geverifieerd door alle betrokkenen.*



### 11.1.10 AFVALSCHEIDING BELOOND

*Het narratief in dit document is geschreven door de Kafkabrigade, vanuit het perspectief van een initiatiefnemer. Het verhaal is niet per definitie een complete en feitelijke weergave van de gang van zaken. Er kunnen geen conclusies over officiële standpunten van bestuursorganen aan worden ontleend. De namen in dit document zijn gefingeerd.*

***Het initiatief van Joost van Rosmalen stelt burgers en organisaties in staat om geld te verdienen met huishoudelijk afval. Het initiatief betaalt een geldbedrag per kilogram huishoudelijk afval dat gescheiden wordt ingeleverd bij de filialen. Het inzamelingsinitiatief heeft nu vier vestigingen en heeft in totaal al meer dan 6,3 miljoen kilo afval ingezameld. We spreken hierover met Joost van Rosmalen, directeur van het initiatief: 'Er zijn inmiddels meer dan 75 gemeenten geïnteresseerd in het afvalinitiatief. We zouden dan ook graag meer vestigingen openen. Alleen de vergunningsprocedure daarvoor is heel lang. Hoeveel tijd zoiets me kost? Dat is een pijnlijke vraag.'***

Het inzamelingsinitiatief bestaat nu ruim 5 jaar. Het initiatief biedt burgers, organisaties en iedereen die maar wil de gelegenheid geld te verdienen met afval. Het gaat dan om te recyclen, niet-gevaarlijke stoffen. Het afvalinitiatief betaalt de inleveraars voor bijvoorbeeld oud papier, verpakkingsplastic, drankkartons, textiel, kleine elektrische apparaten, frituurvet en metaal. Het principe van het initiatief is dat het recyclepunten aanbiedt dichtbij de burgers, bijvoorbeeld in de stad. Bij de locaties worden medewerkers aangesteld die een afstand hebben tot de arbeidsmarkt. Het mes snijdt zo aan twee kanten: afval wordt beter gesorteerd en gerecycled, en mensen met afstand tot de arbeidsmarkt hebben een waardevolle dagbesteding. Tot nu toe zijn de vestigingen van het afvalinitiatief vooral gelegen in één regio, maar Van Rosmalen heeft de ambitie uit te breiden. Dat valt nog niet mee, vanwege de vergunningsprocedures die gemeenten hanteren voor het openen van nieuwe vestigingen. 'Die doorlooptijd is minimaal 32 weken. Maar ook daarvoor ben je er al tijden zoet mee.'



Problematisch voor het afvalinitiatief is dat recyclepunten door gemeenten worden gezien als 'afvalinzameldepots'. Dat komt voort uit de VNG-handreiking 'Bedrijven en Milieuzonering'. Deze handreiking wordt bijvoorbeeld gebruikt door gemeenten en omgevingsdiensten om te bepalen of een bedrijf ergens haar deuren mag openen. Volgens die handreiking vallen locaties van het afvalinitiatief in categorie 3.1, milieustraten. Afvalinzameldepots, zoals milieustraten – mogen niet zomaar in een woonwijk geopend worden, omdat dat risico's met zich mee brengt. Een recyclepunt zoals het afvalinitiatief is een nieuw concept, waarvoor nog geen soepeler regels zijn. 'het afvalinitiatief heeft daar last van, omdat we moeten voldoen aan te strenge, niet passende regels', vertelt Van Rosmalen: 'Als we uitleggen wat we eigenlijk doen, is dat voor mensen heel verhelderend. We zijn eigenlijk meer een soort kringloopwinkel. Door dat label van een milieustraat hebben ambtenaren toch een ander beeld.'

## Locatie zoeken

Het zoeken naar geschikte plekken voor nieuwe vestigingen van het afvalinitiatief vindt Van Rosmalen ingewikkeld. 'Het kost bijvoorbeeld veel energie om de juiste informatie te vinden over beschikbare panden. Gemeenten hebben zelf vaak weinig geld om leegstaande of vervallen panden te herontwikkelen. Je zou dan ook verwachten dat de gemeente hergebruik van panden door andere partijen wil stimuleren. Met het afvalinitiatief hebben we drie keer in een oude brandweerkazerne gezeten. Dat maakte de procedure voor ons makkelijker, omdat het bestemmingsplan bij zo'n pand vaak meer mogelijkheden biedt. En de gemeente is er volgens mij ook bij gebaat dat zo'n pand hergebruikt wordt.' Als Van Rosmalen een geschikte locatie vindt, betekent dat bovendien vaak dat het bestemmingsplan of activiteitenbesluit van de gemeente moet worden aangepast. Van Rosmalen moet hiervoor bijna elke keer een vergunning aanvragen, waarin een ruimtelijke onderbouwing moet worden opgenomen. Op die manier kan het initiatief afwijken van het bestemmingsplan. Die procedure duurt formeel 6 maanden.

## Nieuwe vergunningsprocedure

Voorafgaand aan de formele doorlooptijd voor de benodigde vergunningsprocedure is Joost van Rosmalen vaak al maanden bezig om dingen te regelen. Als Van Rosmalen een nieuwe locatie wil openen, probeert hij daarom bijvoorbeeld zo vroeg mogelijk contact te zoeken met





betrokkenen, zoals met ambtenaren die meer weten van de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht). Eén van die vergunningsprocedures lichten we hier uit. De eerste stap voor het openen van die vestiging was er al in mei 2012, vertelt Van Rosmalen. Toen is een raadslid uit de gemeente in een filiaal in een andere gemeente komen kijken, omdat hij geïnteresseerd was. Van Rosmalen: 'In januari 2013 heb ik op het verzoek van dat raadslid een presentatie gegeven over het afvalinitiatief aan de raad van de gemeente. Die waren enthousiast, waarna we zijn gaan zoeken naar een locatie. Ondertussen ging de gemeente nadenken onder welke condities we mochten beginnen. Toen we een geschikte locatie hadden gevonden, heb ik in september 2013 een principeaanvraag gedaan bij de gemeente voor het afwijken van het bestemmingsplan. Geen officiële aanvraag, want de raad was officieel nog niet akkoord.'

Een principeaanvraag is verder hetzelfde als een normale aanvraag, vertelt Van Rosmalen: 'Je levert allerlei tekeningen aan en handboeken, enzovoort. Zo'n principeaanvraag is eigenlijk in het voordeel van de gemeente: zij hebben vooraf al allerlei informatie.' Na het indienen van de principeaanvraag besluit de gemeente nog wat aanvullende onderzoeken uit te voeren. Van Rosmalen moet bijvoorbeeld langs de afdeling Welstand met een externe adviseur.

Als het afvalinitiatief aan alle verzoeken van de gemeente heeft voldaan, dient Van Rosmalen in september 2014 een definitieve aanvraag in voor een vergunning om af te wijken van het bestemmingplan. Inmiddels heeft ook de raad ingestemd. 'We waren inmiddels al bijna 2,5 jaar in gesprek. Over de principeaanvraag hebben we regelmatig overlegd met de gemeente', vertelt Van Rosmalen: 'Ondanks dat kwamen er op onze definitieve aanvraag weer allemaal nieuwe bezwaren en vragen. We moesten bijvoorbeeld parkeerplaatsen regelen, terwijl dat eerder niet ter sprake is gekomen. Ik vond het wel jammer dat dat soort dingen niet eerder was besproken. Als ik het had geweten, had ik die principeaanvraag niet hoeven indienen. Zo kost het traject meer tijd en geld dan nodig.'

Met de extra vragen vanuit de gemeente gaat Van Rosmalen opnieuw aan de slag. 'De procedure heeft al met al wel veel tijd gekost. Voor mij, maar ook voor de betrokken professionals. Zij zullen in die 32 weken looptijd ook genoeg te doen hebben. Ik heb zelf veel gemaïld, een adviseur ingehuurd

die steeds samen met me naar de aanvraag keek en ik heb bijvoorbeeld regelmatig gesproken over onze aanvraag met een overigens aardige en behulpzame ambtenaar.' Dat het traject al met al zo lang duurt, komt volgens Van Rosmalen doordat het inzamelingsinitiatief een nieuw groen initiatief is, waar instanties niet goed raad mee weten. Uiteindelijk krijgt Van Rosmalen in maart 2015 de vergunning om de nieuwe locatie te kunnen openen. De opening van de locatie is uiteindelijk in dezelfde maand.

### **Oplossing voor de lange termijn**

Eind 2014 is een directeur-generaal van het ministerie van Infrastructuur en Milieu op bezoek geweest bij een andere locatie van het afvalinitiatief, vertelt Van Rosmalen. 'Hij vroeg toen of er iets was waar hij me mee zou kunnen helpen. Toen heb ik het uitgelegd, van die lange doorlooptijden. Ik heb het idee dat dat wel effect heeft gehad. Ten eerst kan ik nu een referentie krijgen bij de ambtenaren van het ministerie als ik iets voor elkaar wil krijgen. En ten tweede zijn ze aan de slag gegaan met de regels: er komt nu een aparte categorie voor afvalinzamelaars zoals wij.'

Die nieuwe categorie wordt opgenomen in het Besluit Activiteiten Leefomgeving (BAL). Dat besluit wordt in 2019 van kracht, als de nieuwe Omgevingswet wordt ingevoerd. Naast de locaties van het afvalinitiatief, valt straks bijvoorbeeld ook de inzamelbak van de Mediamarkt in die tussencategorie. Tot dat besluit van kracht is, kan Joost van Rosmalen terecht bij Rijkswaterstaat, als hij hulp nodig heeft bij het aanvragen van nieuwe vergunningen.