



KAFKA
BRIGADE

i.s.m.

ISDUURZAAM

Experimenteerruimte en barrières voor innovatie

Bureaucratische belemmeringen voor Groene Groei

Narratieven en tijdlijnen

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

info@kafkabrigade.nl



1 Bijlage II: narratieven en tijdlijnen

1.1.1 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,



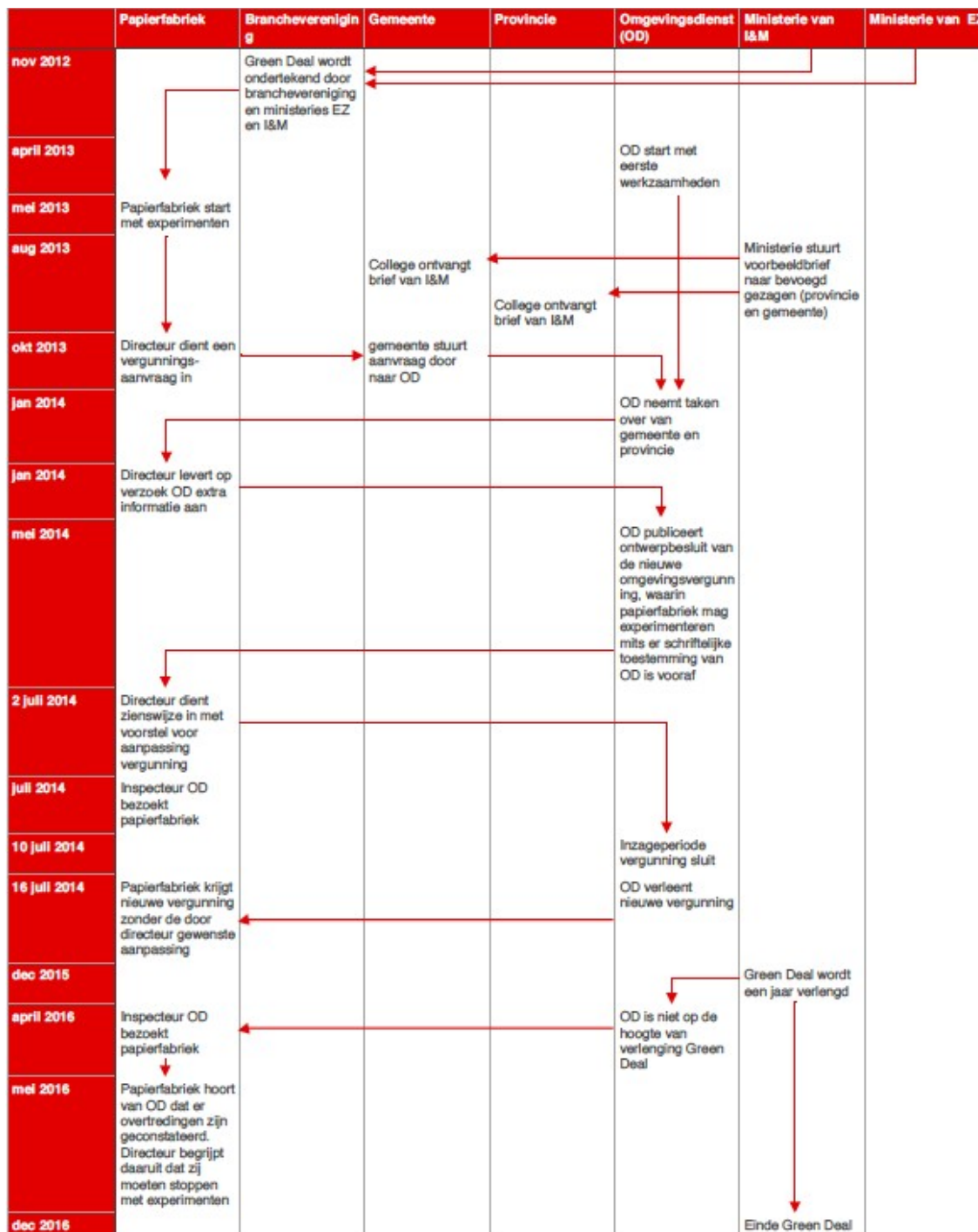
want de Green Deal is al afgelopen. Ze wisten dus ook niet dat de Green Deal verlengd was...' vertelt Dijkhof verontwaardigd. Naast de twee overtredingen staat in de brief iets waar Dijkhof nog wanhopiger van wordt: *Indien u de activiteiten van de proefnemingen wilt voortzetten dient u contact op te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



1.1.2 PLANTENRESTEN IN PAPIER - TIJDLIJN

Tijdslijn is gebaseerd op en geverifieerd door alle betrokkenen.





1.1.3 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 [CO₂]. De CO₂ 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

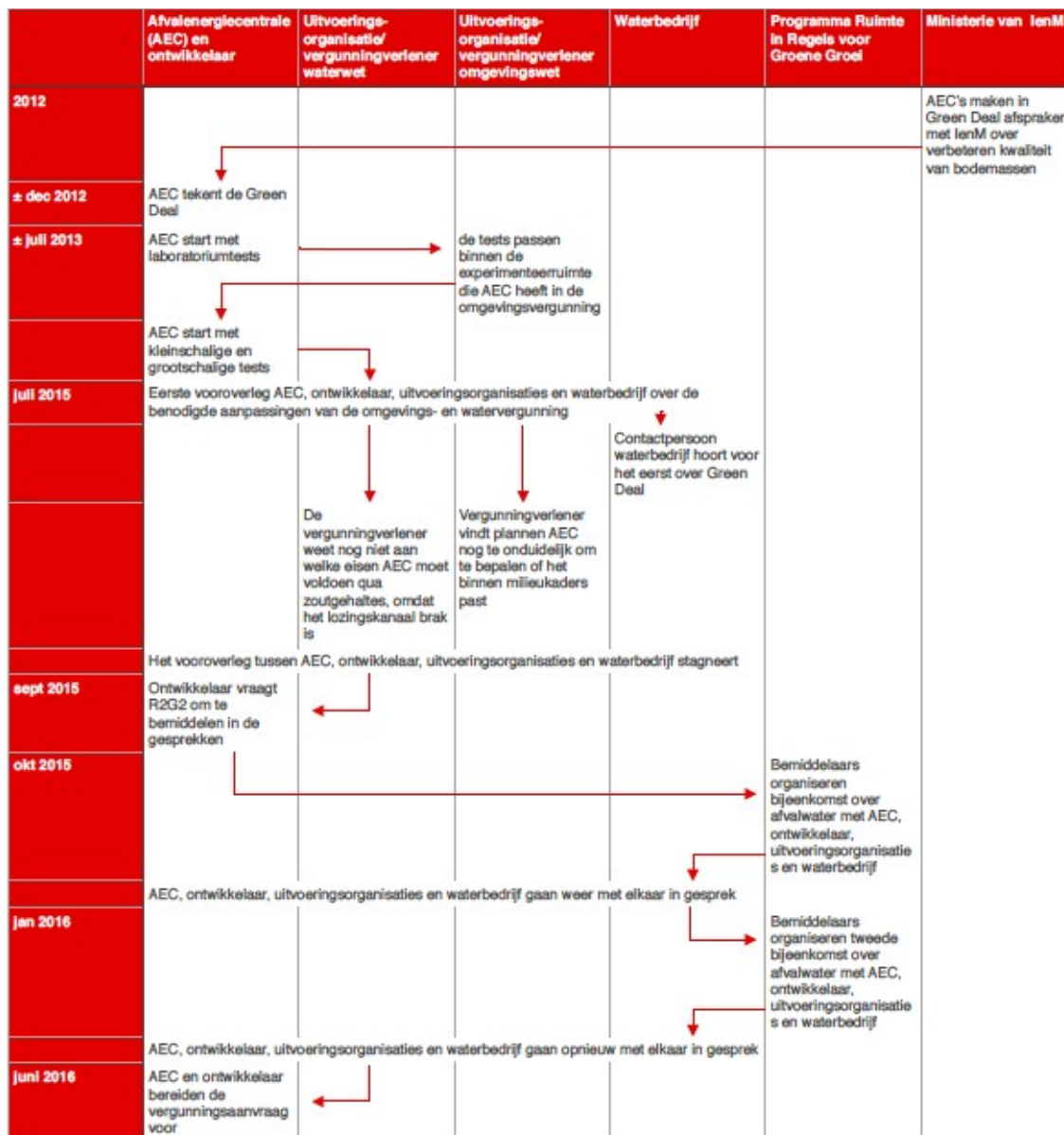


uit: 'Dat betekent dat als een bedrijf de bodemas snel toetst, het voldoet aan de regels. Maar als het bedrijf de bodemas een maand laat liggen, komen veel stoffen alsnog vrij. Het Rijk kent dat principe ook, maar het sluit er de ogen voor. Het Rijk zegt dus min of meer: de branche moet het zelf maar 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.'



1.1.4 HERGEBRUIK VAN BODEMAS - TIJDLIJN

Tijdslijn is gebaseerd op en geverifieerd door alle betrokkenen.





1.1.5 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.'



1.1.6 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.'

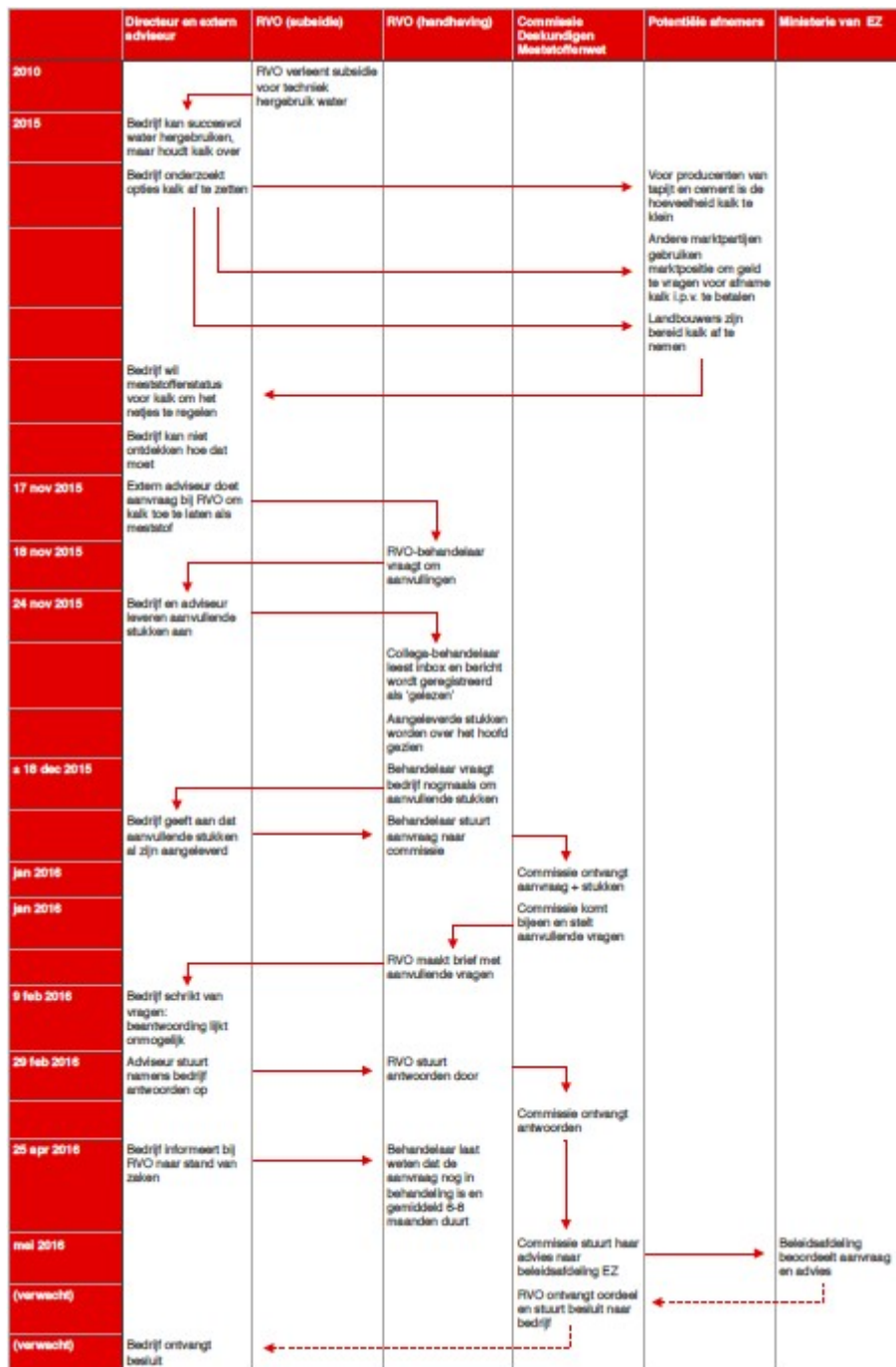
Op 29 februari stuurt de adviseur namens Haverkort de aanvullende informatie op aan de RVO, inclusief Haverkorts antwoord dat zij geen lijst met mogelijke residuen kunnen aanleveren. Op 25 april 2016 informeert Wim Haverkort bij de adviseur hoe het staat met de aanvraag. de adviseur vraagt dat na bij 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 doorlooptijd 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.'



1.1.7 HERGEBRUIK VAN KALK - TIJDLIJN

Tijdslijn is gebaseerd op en geverifieerd door alle betrokkenen.





1.1.8 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

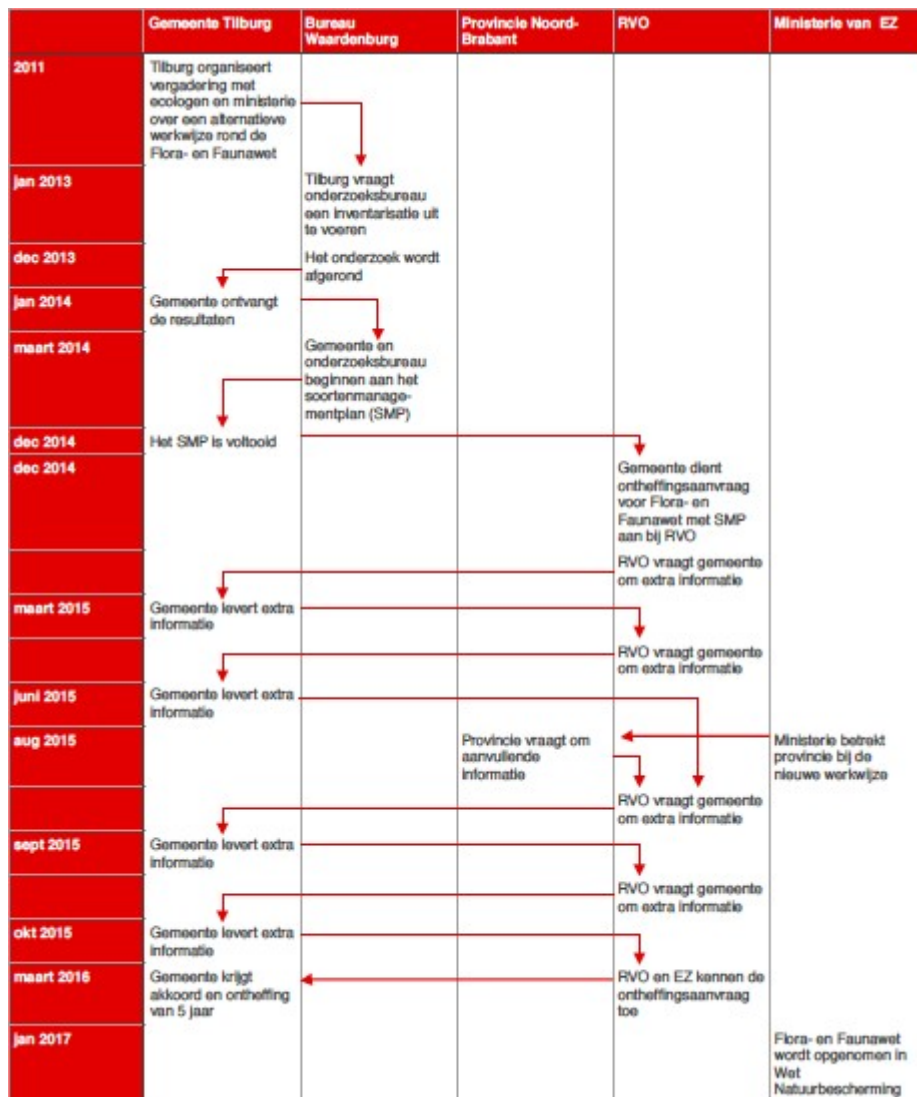


Wet natuurbescherming. Dat is een tussenoplossing richting de Omgevingswet', legt Cillessen uit: 'Het enige probleem is nu, dat je een oplossing als het soortenmanagementplan niet kunt regelen in de Omgevingswet. Het zou het allermooiste zijn als uiteindelijk alle wetgeving flora- en fauna-aspecten bevat, 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.'



1.1.9 DIERVRIENDELIJKE STAD - TIJDLIJN

Tijdslijn is gebaseerd op en geverifieerd door alle betrokkenen.





1.1.10 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.