

Wanneer individuele inspanningen niet optellen tot gezamenlijk resultaat

De worsteling rond circulaire
economie in het Groene Hart



Wanneer individuele inspanningen niet optellen tot gezamenlijk resultaat

De worsteling rond circulaire
economie in het Groene Hart

Auteurs:

ir. Geert Brinkman
dr. Alette Opperhuizen
prof. dr. Arwin van Buuren
dr. William Voorberg



Dit rapport maakt onderdeel uit van:

Groene Hart Circulair



Een project van:

ACCEZ
Accelerating Circular Economy Zuid-Holland

secretariaat@accez.nl
www.accez.nl





SAMENVATTING

Het kennisprogramma ACCEZ van provincie Zuid-Holland, VNO-NCW West en de universiteiten van Leiden, Delft, Erasmus en Wageningen heeft zichzelf de ambitie gesteld om de transitie van een lineaire naar een circulaire economie aan te jagen en te bevorderen. Wie thuis is in circulariteit zal onderstrepen dat deze transitie vraagt om samenwerking. Samenwerking tussen ondernemers in een circulaire keten, maar ook samenwerking met actoren die zich om deze keten heen begeven, zoals kennispartners, financiers, toezichthouders en beleidsmedewerkers. Het feit dat al deze verschillende actoren met hun eigen organisatievermogen, capaciteiten, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en machtspositie bepaalde - soms uiteenlopende - doelen nastreven, maakt samenwerking echter een gewikkelde opgave. Om de transitie van een lineaire naar een circulaire economie een boost te geven dienen we daarom allereerst de complexiteit van deze samenwerkingsopgave te ontrafelen. Daartoe heeft de Erasmus Governance Design Studio (EGDS) onderzoek gedaan naar hoe deze partijen zich momenteel organiseren rondom reststromen. Door middel van deskresearch, interviews en expertmeetings hebben wij naar een antwoord gezocht op de volgende onderzoeksvraag: *Op welke wijze kunnen we de samenwerkingsuitdaging rondom circulaire ambities in het Groene Hart duiden?*

In dit onderzoeksrapport geven wij antwoord op deze vraag aan de hand van het model van 'collaborative governance' zoals ontwikkeld door Ansell en Gash (2008). Dit model geeft inzicht in de vraag welke voorwaarden aanwezig moeten zijn om tot vruchtbare samenwerkingen te komen. De auteurs onderscheiden vier bouwstenen van collaboratieve processen:

1. Het samenwerkingsproces zelf: de manier waarop men samen optrekt.
2. Startcondities: de voorgeschiedenis en bestaande verhoudingen tussen verschillende actoren.
3. Het institutioneel ontwerp: de manier waarop, en de mate waarin samenwerkingen zijn georganiseerd.
4. Faciliterend leiderschap: de mate waarin de condities voor vruchtbare samenwerkingen worden verzorgd.

Onze analyse laat zien dat bovengenoemde bouwstenen ontbreken of ontoereikend zijn om tot vruchtbare samenwerking ten behoeve van de circulaire transitie te komen. Wat betreft de startcondities zien wij enerzijds dat het vaak ontbreekt aan een voorgeschiedenis van samenwerking tussen de verschillende actoren, waardoor er nog geen sociaal kapitaal is opgebouwd. Anderzijds zien wij dat de afvalverwerking getekend is door een voorgeschiedenis van misstanden, waardoor een systeem van strikte handhaving is ontstaan dat de verhoudingen tussen met name ondernemers en toezichthouders op spanning zet en wantrouwen in de hand werkt. Op procesniveau blijkt het in de praktijk vaak lastig te zijn om de juiste personen rond de tafel te krijgen waardoor er onvoldoende gelegenheid is om bovengenoemd sociaal kapitaal en vertrouwen op te bouwen. Ook het institutionele ontwerp rondom reststromen staat de totstandkoming van vruchtbare collaboratieve processen in de weg. Door fragmentatie en verkokering werken overheden langs elkaar heen wat maakt dat er tegenstrijdige doelen worden nagestreefd, tegenstrijdig beleid wordt gevoerd, en zelfs onrechtmatig beleid wordt ontwikkeld. Voor ondernemers is dit ronduit onbegrijpelijk en frustrerend. Hiermee drijft het huidige institutionele ontwerp ondernemers en overheden eerder uit elkaar, dan dat het deze actoren samenbrengt. Ten slotte ontbreekt het aan faciliterend leiderschap bij de verschillende actoren; geëigende leiderschapsrollen vanuit de politiek, het beleid, het toezicht, maar ook de ondernemers zelf worden vaak slechts beperkt en incidenteel opgepakt, waardoor er ook niet voldoende op het tot stand brengen van samenwerking wordt gestuurd.

Deze analyse maakt duidelijk dat de impasse waar verschillende actoren zich mee geconfronteerd voelen, veroorzaakt wordt door een geheel aan factoren en niet door simplistische - doch veelgehoorde - klachten als 'het ligt aan wetgeving' of 'ondernemers hebben geen oog voor het collectieve belang'. Het systeem aan actoren en actorrelaties, de startcondities, het institutionele ontwerp, en het leiderschap zijn allen onvoldoende toereikend en lijken daarmee gezamenlijk een vruchtbare samenwerking te blokkeren om tot een circulaire economie te komen. Om deze uitdaging het hoofd te bieden adviseren wij daarom om de verschillende bouwstenen in samenhang met elkaar tot stand te brengen, waarbij niet alleen aandacht is voor collaboratieve processen zelf, maar ook de startcondities, het leiderschap, en het institutionele ontwerp.





INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	5
1 Inleiding	11
2 Onderzoeks-aanpak	15
3 Conceptueel kader: Collaborative Governance	19
4 Onderzoeksbevindingen	25
5 Conclusie en vervolgstappen	59
Bijlage	65

INLEIDING

1.1 Onderzoeksaanleiding

Het kennisprogramma ACCEZ van provincie Zuid-Holland heeft zichzelf de ambitie gesteld om de transitie van een lineaire naar een circulaire economie aan te jagen en te bevorderen. Hoewel dit streven door weinigen ter discussie wordt gesteld en veel positieve aandacht krijgt, blijkt het daadwerkelijk realiseren van circulaire ambities een ingewikkelde opgave. De totstandkoming van een circulaire economie vraagt namelijk om samenwerking tussen allerlei actoren op uiteenlopende niveaus. Zo moeten ondernemers die tot voor kort niets met elkaar van doen hadden zich in een circulaire keten verbinden (bijvoorbeeld paprikatelers en papierproducenten, of horeca-ondernemers en textielmakers), waarbij zij innovaties moeten ontwikkelen waarvoor financiering van banken of overheden nodig is, alsmede toestemming van toezichhoudende autoriteiten. Circulaire economie is daarmee een collectieve opgave waarbij het handelen van meerdere partijen gesynchroniseerd dient te worden: actoren met uiteenlopende agenda's, waarden en belangen dienen hun handelen op elkaar af te stemmen, zodanig dat er ketens van activiteiten kunnen ontstaan. Een dergelijke complexe opgave vraagt dat partijen op een lijn komen qua doel en aanpak. Tegelijkertijd geldt dat de context van regels en voorschriften waarin actoren opereren (bijvoorbeeld ondernemers die afval van andere bedrijven als grondstof willen gebruiken) deze circulaire ambitie ook mogelijk moet maken. De transitie naar een circulaire economie vraagt dus niet alleen om 'goal alignment' (het op één lijn komen qua ambitie en doel) maar ook om 'institutional alignment': het gezamenlijk komen tot een institutionele context die circulariteit niet frustreert maar mogelijk maakt.

Om de realisatie van de circulaire ambities in het Groene Hart mogelijk te maken, dienen we allereerst de complexiteit van deze samenwerkingsopgave te ontrafelen en de problematiek rondom samenwerking beter te begrijpen. Daartoe heeft de Erasmus Governance Design Studio (EGDS) inzichtelijk gemaakt hoe het systeem van actoren, wetgeving en beleid rondom reststromen. Dit onderzoeksrapport geeft dit systeem weer, alsmede de wijze waarop de verschillende componenten in het systeem samenwerking bevorderen of in de weg staan. Hierbij is de volgende onderzoeksvraag leidend: *Op welke wijze kunnen we de samenwerkingsuitdaging rondom circulaire ambities in het Groene Hart duiden?*

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de onderzoekaankpak die we hebben gehanteerd om onze onderzoeksvraag te beantwoorden. Samenwerking tussen actoren met uiteenlopende achtergrond is al jaren een onderwerp van onderzoek voor sociaal-wetenschappers en management wetenschappers. In hoofdstuk 3 zetten we daarom een bekende conceptualisatie van deze samenwerkingsopgave uiteen, te heten *collaborative governance*. Deze conceptualisatie geeft ons de bouwstenen die we hebben gebruikt bij de vormgeving van dit onderzoek. Vanaf hoofdstuk 4 beschrijven we onze onderzoeksresultaten. Hierin beschrijven wij het netwerk van actoren rondom reststromen, de institutionele context waarbinnen zij opereren en wat voor invloed dit heeft op samenwerkingen in het kader van de totstandkoming van een circulaire economie.



ONDERZOEKSAANPAK

In dit onderzoek hebben we gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Hieronder gaan we in op welke methoden we hebben gebruikt en vanuit welk perspectief wij de onderzoeksbevindingen beschouwen.

2.1 Desk research

Voorafgaand aan het onderzoek hebben we literatuur rondom samenwerkingsprocessen (collaboratieve governance) bestudeerd. Het bestuderen van de wetenschappelijke literatuur heeft het doel om inzicht te krijgen in hoe samenwerkingsprocessen tot stand komen en hoe deze vorm krijgen. Het inzicht helpt ons om de data (interviews) te interpreteren. Naast de wetenschappelijke literatuur hebben we uiteenlopende adviesrapporten en adviezen gelezen. De rapporten en adviezen hebben we gebruikt om inzicht te krijgen in het netwerk en de uitdagingen en kansen rondom circulaire economie in beeld te krijgen. Tot slot hebben we andere online data (websites) bestudeerd om nader inzicht te krijgen in de wet- en regelgeving en het beleid rondom circulaire economie.

2.2 Interviews

In de periode van juni 2019 tot en met juni 2020 hebben twee onderzoekers van het projectteam interviews gehouden. Er is vooral gevraagd naar de rol die respondenten spelen in de totstandkoming van een circulaire economie, hun ambitie, de uitdagingen die de respondenten ervaren, de behoeftes die ze hebben, en de kansen die ze zien. De selectie van de respondenten is tot stand gekomen door middel van research op het internet en selecteren door middel van 'snowball sampling'. Door een respondent te vragen welke andere belangrijke betrokkenen hij of zij kent, krijgen de onderzoekers toegang tot nieuwe relevante respondenten.

Er is gesproken met ondernemers die een circulaire ambitie hebben of al uitvoeren. De ondernemers waren vooral werkzaam in de 'groene reststromen' zoals voedsel en biomassa. Echter was dit geen vereiste om mee te doen met het onderzoek en hebben ondernemers in andere sectoren ook mee gedaan. De ondernemersgroep bestond zowel uit bedrijven in het middel-, en kleine



segment (MKB) als zeer grote ondernemingen en brancheverenigingen. Naast de ondernemers is er gesproken met ambtenaren uit zeer uiteenlopende organisaties, waaronder ambtenaren bij provincie Zuid-Holland, gemeenten in het Groene Hart, uitvoeringsorganisaties en toezichts- en handhavingsorganisaties.

2.3 Expertmeetings

Op basis van onze analyses hebben we een beeld kunnen verkrijgen over wat prangende kwesties zijn voor betrokken actoren. Om duiding aan deze kwesties te geven en de achterliggende causale mechanismen te identificeren, heeft het onderzoeksteam bezoeken gebracht aan seminars en themabijeenkomsten, evenals een meeting belegd met experts op het gebied van complexe samenwerkingsvraagstukken.

2.4 Databehandeling

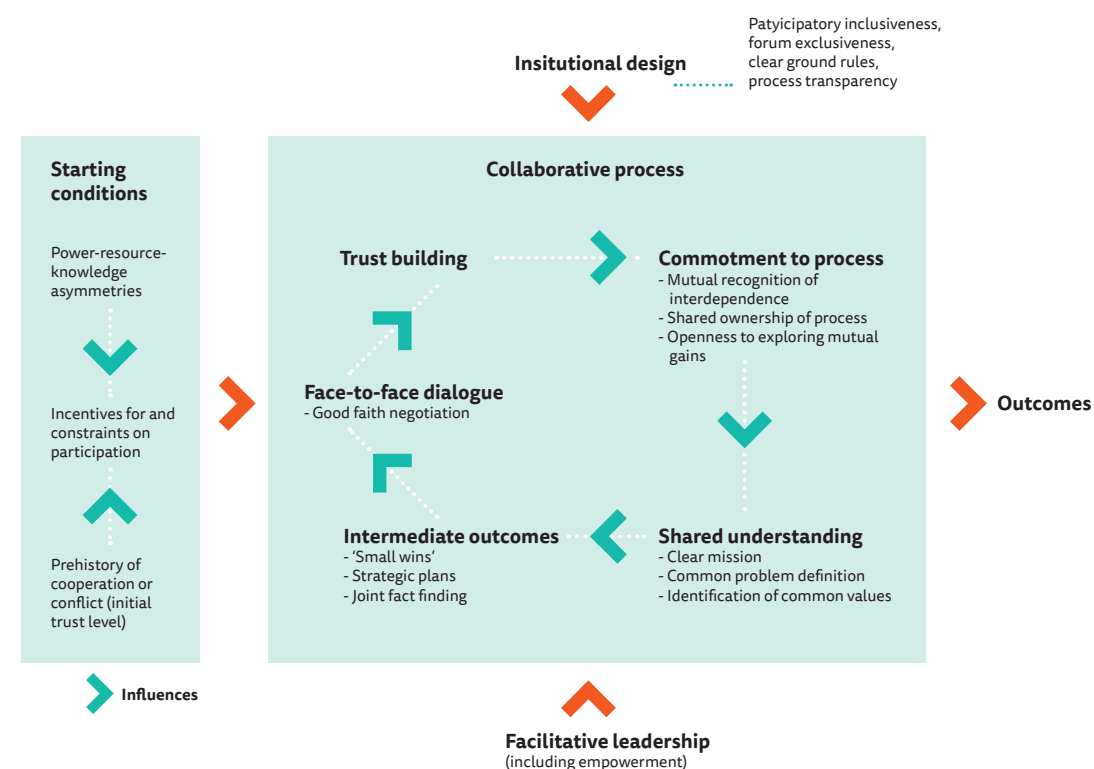
De data die opgehaald is uit de deskresearch, interviews en de observaties zijn verwerkt in het onderzoek. De interviews zijn getranscribeerd en gecategoriseerd (gecodeerd) op onderwerpen. Deze methode heeft als doel de data overzichtelijk te presenteren en te interpreteren.

Alvorens we de onderzoeksresultaten in hoofdstuk 4 beschrijven zetten we in hoofdstuk 3 het conceptuele kader wat we hebben gebruikt om onze observaties aan elkaar te verbinden.



CONCEPTUEEL KADER: COLLABORATIVE GOVERNANCE

Een veelgebruikt model om samenwerking te duiden is het model van collaborative governance zoals ontwikkeld door Ansell en Gash (2008) – zie figuur 1. Dit model laat op systematische wijze zien welke voorwaarden aanwezig moeten zijn om tot vruchtbare samenwerkingen te komen. Zij onderscheiden daarin het samenwerkingsproces, dat de kern vormt van het samenwerkend systeem, en drie variabelen die invloed uitoefenen op het samenwerkingsproces. Deze drie variabelen betreffen de startcondities voor samenwerking, de institutionele context ervan en het leiderschap dat daarvoor benodigd is. In dit hoofdstuk lichten we dit raamwerk beknopt toe.



Figuur 1 Collaborative governance

3

3.1 Het samenwerkingsproces

De kern van een samenwerkend systeem wordt gevormd door – wat Ansell en Gash (2008) hebben genoemd – het collaboratieve proces. Hier komen actoren samen die gezamenlijk het primaire proces van de samenwerking vormen. Deze actoren dienen gezamenlijk tot uitkomsten te komen die nuttig zijn voor alle betrokkenen. Of actoren in een dergelijk proces tot vruchtbare samenwerking komen, is volgens dit raamwerk afhankelijk van een aantal aspecten. Zo moeten actoren elkaar *vertrouwen*. Dit is niet alleen vertrouwen dat actoren hun afspraken zullen nakomen, maar ook vertrouwen in elkaars competenties en professionaliteit en dat deze competenties nodig zijn voor de gezamenlijke ambitie. Dit vertrouwen vormt de basis voor een *gezamenlijke toewijding* aan het samenwerkingsproces. Deze toewijding is gebaseerd op een gevoel van gedeeld eigenaarschap en de wetenschap dat actoren elkaar nodig hebben (wederzijdse afhankelijkheid). Dit leidt als het goed is tot *gezamenlijke beelden* en visie op wat de missie van de samenwerking is en welke waarden hierbij nagestreefd dienen te worden. Aangezien deze beelden relatief abstract kunnen zijn, is het van belang dat actoren met elkaar besluiten wat de *tussentijdse uitkomsten* zijn die ze met elkaar willen bereiken en waaraan ze kunnen aflezen dat de samenwerking progressie heeft. Om dit alles te kunnen bewerkstelligen is *dialogoog* nodig. Ansell en Gash benadrukken dat dit een *face-to-face* dialoog dient te zijn, omdat vertrouwen niet alleen ontstaat door naar elkaar te luisteren, maar elkaar ook te kunnen zien en gezamenlijk het collaboratief proces te doorlopen.

3.2 Startcondities

Ansell en Gash laten zien dat collaboratieve processen niet zomaar tot stand komen. Zeker niet wanneer het gaat om samengestelde en moeilijk begrensbare problemen waarbij er sprake is van veel onzekerheid over wat de samenwerking zal moeten bewerkstelligen. In dat geval grijpen actoren graag terug op bekende procedures en versimpelen ze de opgave zodat deze past in hun eigen repertoire. Dit betekent dus ook dat de *voorgeschiedenis* van een collaboratief proces nadrukkelijk bepaalt hoe en of een nieuw samenwerkingsverband van de grond komt. Als actoren in het verleden al hebben samengewerkt en deze samenwerking is niet goed verlopen dan zit er hoogst waarschijnlijk oud zeer, wat het opbouwen van een vertrouwensband niet ten goede komt. Echter, wanneer deze ervaringen goed waren zullen actoren eerder geneigd zijn om weer een partnerschap aan te gaan. Met andere woorden: samenwerking voedt samenwerking.

Daarnaast is het van belang dat actoren *het belang en de meerwaarde van samenwerking* inzien. Het kan hierbij gaan om financiële voordelen, het vergroten van een netwerk, slagkracht, invloed of inspraak, het slim gebruik maken van complementariteiten, of in het geval van de totstandkoming van een circulaire economie het realiseren van circulaire ambities. Om met elkaar in zee te gaan moet de mogelijke meerwaarde van collaboratieve processen op voorhand al zichtbaar zijn. Als dit niet het geval is kunnen externe prikkels helpen om alsnog samenwerkingen tot stand te brengen. Dit kunnen positieve prikkels zijn, zoals subsidies of kortingen, maar ook negatieve prikkels, zoals boetes of heffingen. Naast dergelijke financiële prikkels valt ook te denken aan prikkels zoals toegang tot een netwerk, het geven van een podium of een 'plek aan tafel', of het wegnemen van belemmeringen om samen te werken. Om collaboratieve processen te consolideren zal de samenwerking ook daadwerkelijk tot meerwaarde moeten leiden. Met name het behalen van tussentijdse resultaten (small wins), zoals hierboven beschreven, is voor het consolideren van samenwerkingen van belang.

Tenslotte bepaalt de achtergrond van actoren in hoeverre ze *afhankelijk* zijn van anderen (en die afhankelijkheid ook onderkennen). Wanneer actoren geen anderen nodig hebben om bijvoorbeeld hun circulaire ambities te vervullen dan zullen ze minder geneigd zijn om samenwerking op te zoeken. Vervolgens is het dan de vraag in hoeverre actoren afhankelijk zijn van specifieke andere actoren. Voor ondernemers geldt vaak dat er maar één gemeente is waar ze mee te maken hebben, maar hebben die gemeenten specifiek deze ondernemer nodig voor hun circulaire ambities? Er kan, met andere woorden, sprake zijn van een serieuze asymmetrie in positie en hulpbronnen. Hoe sterker die asymmetrie, hoe moeilijker het vaak is om tot een gelijkwaardige samenwerking te komen.

3.3 Institutioneel ontwerp

Het institutioneel ontwerp gaat over de manier waarop, en de mate waarin samenwerkingen zijn georganiseerd. Met name Emerson, Nabatchi en Balogh (2012) laten zien dat de systemische context waarin actoren opereren, waarin allerlei geschreven en ongeschreven afspraken en spelregels met betrekking tot rol- en taakverdelingen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden gelden die bepalend zijn voor het gedrag, de interacties, en de bewegingsruimte van en tussen actoren, en daarmee collaboratieve processen. Ansell en Gash voegen daaraan toe dat ook het samenwerkingsproces zelf haar eigen institutionele vormgeving heeft. Het gaat dan om de vraag of er spelregels aanwezig zijn die de

samenwerking vergemakkelijken en de onderlinge interactie bevorderen, onzekerheid reduceren en transactiekosten voorkomen. Voor vruchtbare collaboratieve processen dienen zowel de geldende geschreven en ongeschreven regels in de systemische context, als die met betrekking tot het samenwerkingsproces zelf bij te dragen aan openheid, inclusiviteit, rechtvaardigheid, transparantie en duidelijkheid. Wanneer wij spreken van transitie en verandervraagstukken waarbij andere manieren en vormen van samenwerken nodig zijn – zoals in de totstandkoming van een circulaire economie – geldt vaak dat bestaande spelregels een belemmering vormen, of dat spelregels ontbreken en men onvoldoende houvast heeft.

3.4 Leiderschap

Leiderschap is een aspect dat veel auteurs over collaborative governance benadrukken. Echter, er zijn verschillende manieren waarop leiderschap in het collaboratieve proces van invloed kan zijn. Zo spreken Emerson et al. (2012) over leiderschap als iemand die het initiatief neemt, partijen mobiliseert en een buitengewone toewijding voor het collaboratieve proces aan de dag legt. Een leider als deze moet anderen *inspireren*. Ansell en Gash benadrukken meer de rol van de leider die barrières voor het collaboratieve proces uit de weg ruimt en op deze manier *facilitair* is aan de andere actoren in het proces. Dit betekent bijvoorbeeld opkomen voor zwakkere actoren om scheve machtsverhoudingen tegen te gaan. Dit kan ook betekenen dat de leider zijn/haar nek moet uitsteken voor een gezamenlijke missie waar actoren op andere niveaus minder van gecharmeerd zijn. Wie deze leidersrol op zich dient te nemen is een vraag die situationeel moet worden beantwoord. Het gaat er met name om dat leiderschapsfuncties als het verbinden, mobiliseren, inspireren, aanjagen en coördineren van actoren vervuld worden. Dergelijke functies komen alleen in interactie tot stand. Enerzijds zijn er vaak één of meerdere actoren die hier het voortouw in nemen – gelet op de nadruk op machtsverhoudingen is het voor de hand liggend dat dit de meer prominente actoren zijn – anderzijds zijn er één of meerdere actoren die volgen maar daarbij soms cruciale aspecten van het leiderschap invullen.

Nu we het conceptueel kader hebben geformuleerd hebben we als het ware de bril beschreven waardoor we naar de onderzoeksresultaten kijken. Wat we dan zien beschrijven we in hoofdstuk 4.



ONDERZOEKSBEVINDINGEN

In dit hoofdstuk presenteren we de onderzoeksbevindingen. We presenteren daarbij allereerst een globale analyse van het netwerk van partijen dat betrokken is bij het anders inrichten en benutten van reststromen. In paragraaf 4.1 gaan we in op het collaboratieve governance proces rondom de totstandkoming van een circulaire economie. Vervolgens gaan we in 4.2 in de startcondities. In 4.3 bespreken we het institutionele ontwerp. Tot slot bespreken we in 4.4 het leiderschap en hoe dit invloed heeft op het collaboratieve proces.

4.1 Het collaboratieve proces rondom de circulaire economie

In deze paragraaf gaan we in op het collaboratieve proces rondom de circulaire economie zoals actoren deze ervaren. We gaan eerst in op het circulaire netwerk en bespreken vervolgens dit samenwerkingsproces aan de hand van: (1) het netwerk aan actoren, (2) in hoeverre actoren face-to-face dialoog met elkaar hebben, (3) het vertrouwen tussen de verschillende actoren, (4) de gezamenlijke toewijding en (5) het realiseren van tussentijdse uitkomsten.

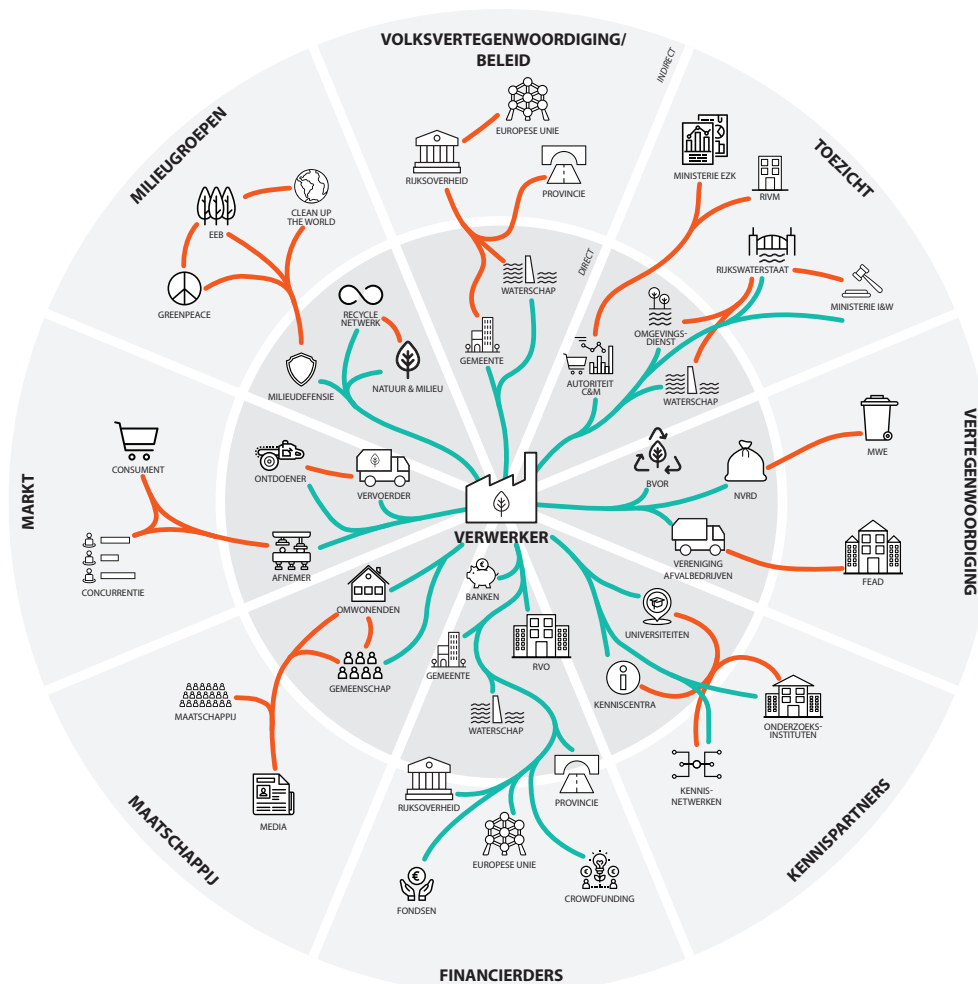
4.1.1 Het circulaire netwerk

In de circulaire economie spelen heel veel verschillende actoren een rol, die elk met hun eigen organisatievermogen, capaciteiten, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en machtspositie bepaalde – soms uiteenlopende – doelen en belangen nastreven. In onderstaande figuur is het netwerk van actoren rondom de verwerker van reststromen weergegeven. We onderscheiden in dit netwerk volksvertegenwoordigers, beleidsmakers, toezichthouders, vertegenwoordigers, kennispartners, financiers, maatschappij, markt en milieugroepen. De binnenste cirkel geeft actoren weer die ‘dichter’ bij de verwerker staan. Dit zijn de partijen waar de verwerker vaak direct mee in contact staat of te maken krijgt en die voornamelijk uit de regio komen. Dit is ook weergegeven met de groene lijnen. De buitenste cirkel geeft actoren weer die meer op afstand staan en waar de verwerker vaak op indirecte manier mee te maken krijgt; wat op zijn beurt is weergegeven met de grijze lijnen. Ook al is de weergave een simplificatie van de werkelijkheid, uit de figuur wordt al duidelijk hoe ingewikkeld het speelveld er uit ziet en met hoeveel partijen de verwerker van doen krijgt en rekening moet houden. Daarnaast valt hierbij op te merken dat voor alle verschillende partijen



4

in een circulaire keten – bijvoorbeeld de ontdoeners, vervoerders en afnemers – dit netwerk er net weer anders uitziet, wat de complexiteit op zijn beurt nog eens verveelvoudigt. De manier waarop elke categorie van actoren zich verhoudt tot het circulaire vraagstuk en het netwerk van actoren wordt hieronder toegelicht.



Figuur 2 Actorenanalyse

Volksvertegenwoordiging

Op alle niveaus, van Europees tot gemeentelijk, spelen allerlei politieke functionarissen op een of andere manier een rol in de totstandkoming van een circulaire economie. Deze rol kan verschillen qua inhoud – van voorloper tot tegenstander, qua positie – van coalitie tot oppositie, en qua vorm – van wet- en regelgeving tot beleid. Ongeacht deze verscheidenheid zijn deze rollen wel bepalend. Beslissingen omtrent de totstandkoming van een circulaire economie worden immers op politiek niveau genomen en hebben vervolgens direct of indirect hun uitwerking op het opereren van vrijwel alle actoren in het netwerk. Zo hebben deze beslissingen onder andere invloed op het ambitieniveau van het beleid, de beschikbaarheid van capaciteiten voor onderzoek en innovaties, de totstandkoming van een markt voor circulaire producten en grondstoffen, de mogelijkheid tot experimenteren, en de ruimte die gecreëerd wordt door of genomen wordt binnen wet- en regelgeving. Een bekend gegeven is dat deze beslissingen vaak gericht zijn op de korte termijn en bovendien risicomijdend van aard. Zo zegt een beleidsmedewerker van de Provincie Zuid-Holland: *“We moeten risico’s nemen dus moet je af en toe een beetje proberen door te duwen. [...] Ik denk dat lef heel belangrijk is en niet alleen voor ons maar voor iedereen. Durf het maar te laten mislukken, maar daar is de politiek heel bang voor.”* De totstandkoming van een circulaire economie vraagt echter om planning voor de lange termijn, en daarnaast het nemen van risico’s. De politiek wordt daarom vaak verweten onvoldoende te doen om de circulaire transitie mogelijk te maken. Daarnaast valt het op hoe weinig contact er is tussen volksvertegenwoordigers en de overige actoren van het netwerk waar zij met hun beslissingen invloed op hebben. *“Het bedrijfsleven wordt in zekere zin geconsulteerd. Maar er zitten weinig mensen die met deze bril ernaar kijken. Als een ondernemer in een transitieteam had gezeten had je iets heel anders gekregen. [...] Precies wat je zegt als je mensen van het bedrijfsleven erbij betreft is er meer mogelijk”*, aldus een adviseur van de RVO. Hierdoor bestaat het risico dat beslissingen die genomen worden niet of onvoldoende aansluiten bij de praktijk.

Beleid

Ook beleidsmedewerkers zijn op alle overheidsniveaus op allerlei manieren bezig met het ontwikkelen en implementeren van beleid ter bevordering van de circulaire transitie. De abstracte kaders en doelen worden op Europees en nationaal niveau gesteld en, afhankelijk van de provinciale, regionale en lokale ‘politieke kleur’ wordt hier door de provincies, waterschappen en gemeenten een bepaalde invulling aan gegeven. Wat hierin opvallend is, is dat zowel verticale als horizontale processen weinig synchroon en integraal lijken te verlopen.

 “Ik spreek bijvoorbeeld niet met de beleidsmedewerker circulair van het Rijk. Ik zou niet weten wie het is. Van sommige gemeenten is dat nog wel makkelijk te vinden. Van het Rijk zou ik het niet weten.”

zo geeft een beleidsmedewerker van de Provincie aan. Tevens is er geen inspraak vanuit de lokale niveaus op de kaders en doelen die op Europees of landelijk niveau worden gesteld. Daarnaast streven ministeries van Economische Zaken en Klimaat, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Infrastructuur en Waterstaat op sommige vlakken strijdige doelen na. Verder lijken zowel gemeentes als provincies onvoldoende met elkaar af te stemmen en verschilt het stadium waarin de verschillende overheden verkeren als het gaat om de ontwikkeling en implementatie van beleid ook nog eens. Gremia zoals het Interbestuurlijk Programma of het Interprovinciaal Overleg lijken hierin onvoldoende in staat om synchronisatie en integraliteit te realiseren. In paragraaf 4.3.5 gaan we hier verder op in.

Doordat circulariteit bovendien raakt aan energie, de bouw, consumenten-goederen, voedsel, kunststoffen en de maakindustrie – om een paar voorbeelden te noemen – is het ook intern een enorme opgave om circulariteit op een integrale manier te organiseren. *“Dit merken we ook binnen de organisatie omdat het onderwerp zo versnipperd is. Als je bijvoorbeeld het thema bouw hebt, heb je ook al zeg 50 medewerkers die iets doen met de bouw, waar je eigenlijk ook mee moet spreken of om input moet vragen. Je hebt gewoon heel veel mensen elke keer weer bij elkaar nodig. Organisatorisch is het een nachtmerrie.”* (Beleidsmedewerker provincie). Daarnaast vindt er onvoldoende afstemming plaats met uitvoerende organisaties zoals Rijkswaterstaat of de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, met handhavende organisaties zoals de omgevingsdiensten en de Autoriteit Consument en Markt (ACM), met ondernemers, of met vertegenwoordigende partijen van de ondernemers. Al met al is het kenmerkend voor de actoren in het domein beleid dat zij veelal slechts stukjes van de circulaire puzzel behartigen en dan ook nog eens vanuit een eigen, specifieke oriëntatie en dus de gehele puzzel niet overzien. Er is een enorme fragmentatie zichtbaar wat tot allerlei ingewikkeldheden en knelpunten leidt die de circulaire transitie bemoeilijken. In paragraaf 4.3.4 zetten we deze ingewikkeldheden en knelpunten verder uiteen.

Toezicht

De omgang met reststromen is omgeven met allerlei juridische kaders in de vorm van wet- en regelgeving, richtlijnen, normen en plichten. Deze juridische kaders worden voornamelijk op Europees en nationaal niveau opgesteld. De inrichting van toezicht en handhaving hiervan wordt mede bepaald door de ministeries van Economische Zaken en Infrastructuur en Waterstaat en daarnaast door Rijkswaterstaat. De Autoriteit Consument en Markt, omgevingsdiensten en waterschappen voeren op hun beurt toezicht en handhaving uit. Ook op het gebied van toezicht en handhaving valt op hoe weinig afstemming er plaatsvindt. Zo trekken omgevingsdiensten elk hun eigen spoor in het interpreteren van de juridische kaders waardoor het per regio verschilt wat mag en wat niet mag – wat de nodige gevolgen heeft voor interregionale circulaire ketens. Ook al staan de Autoriteit Consument en Markt, omgevingsdiensten en waterschappen meer in direct contact met de ondernemers voelen zij zich door hun taakopvatting en positie als uitvoerend toezichthouder en handhaver niet in de gelegenheid om iets met de signalen die zij vanuit de praktijk opvangen te doen. In wezen zijn zij overgeleverd aan de hogere machten:

 “Als omgevingsdienst mag je bijna niks. We zijn echt een uitvoeringsdienst. We volgen gewoon alle regels. En als het niet gaat zeggen we dat mag niet. Dan moet u maar gaan lobbyen bij het ministerie of de provincie.” (Toezichthouder omgevingsdienst).

Met name de buitenste ring van actoren – het Europese en nationale niveau, waar onvoldoende afstemming mee plaatsvindt – is van grote invloed op de manier waarop toezicht en handhaving is georganiseerd. Zo treden er ook op het gebied van toezicht en handhaving allerlei ingewikkeldheden en knelpunten op. Deze worden in paragrafen 4.3.1 tot en met 4.3.3 beschreven.

Branchevertegenwoordiging

Verwerkers van reststromen die duurzaamheid en circulariteit hoog in het vaandel hebben, zijn verenigd in allerlei regionale of nationale brancheorganisaties zoals de Branche Vereniging Organische Reststoffen (BVIOR), de Vereniging Afvalbedrijven en de Nederlandse Vereniging Reinigingsdiensten (NVRD) en bovendien internationale brancheorganisaties zoals Municipal Waste Europe (MWE) of

de European Federation for Waste Management and Environmental Services (FEAD). Deze brancheorganisaties treden vaak op als netwerkverbinder, kenniscentrum, belangenbehartiger, maar ook kwaliteitsbewaker – bijvoorbeeld door middel van de (vrijwillige) BVOR certificering. Deze verenigingen staan logischerwijs meer in contact met overheden dan de ondernemers zelf en spelen een belangrijke rol in het inrichten van proeftuinen en het opzetten van greendeals. Daarnaast trachten zij het aanbestedingsbeleid van overheden te beïnvloeden om op deze manier de markt voor circulaire producten een impuls te geven wat het aantrekkelijker maakt voor ondernemers om op circulariteit in te zetten. Huidig aanbestedingsbeleid van overheden is voornamelijk gericht op realiseren en faciliteren van economische waarde. Hierbij moeten circulaire producten het tot op heden meestal afleggen tegen lineair geproduceerde producten, vanwege de hogere prijs van circulaire producten. Ten slotte proberen brancheorganisaties bij te dragen aan gunstige wet- en regelgeving om de circulaire transitie mogelijk te maken. Aangezien veel zaken op Europees niveau worden bepaald waar een veelheid van factoren en actoren om inspraak en invloed concurreert lijkt de invloed van de brancheverenigingen ook op dit vlak beperkt. Een verwerker van reststromen zei hier het volgende over: *“Overleg en samenwerking met overheden is er eigenlijk niet. Tenminste, ik heb ze nog niet kunnen betrappen daarop. Er is wel een paar keer per jaar overleg met de vereniging afvalbedrijven, maar die moeten zich ook altijd wel politiek correct opstellen. Die vinden het heel moeilijk om een groot punt te maken omdat ze dan iemand anders mogelijk weer te kort doen”.*

Kennispartners

Op het gebied van de circulaire transitie zijn ook allerlei kennispartners actief zoals hogescholen, universiteiten en kenniscentra en -instituten. Vaak ontbreekt het bij ondernemers aan de nodige kennis en expertise om zelf de transitie naar een circulaire bedrijfsvoering te maken. Zij schakelen daarom geregeld kennispartners in die beter op de hoogte zijn van ontwikkelingen in de circulaire economie, in staat zijn de benodigde technologie te ontwikkelen, experimenten uit te voeren en metingen te doen, of een gedegen businesscase op te stellen en door te rekenen. Daarnaast werken kennispartners ook vaak nauw samen met overheidsinstanties, bijvoorbeeld door de milieueffecten van een bepaalde stof te onderzoeken voor of met het RIVM. Het gebeurt bovendien steeds meer dat bedrijfsleven, overheid en kennispartners samen optrekken, zoals met de greendeals. Er liggen in dergelijke samenwerkingsverbanden veel mogelijkheden om aanspraak te maken op financiering voor onderzoek en experimenten ter bevordering van de circulaire transitie. Daarmee vervullen kennispartners een

belangrijke ondersteunende, verbindende en adviserende functie. Tegelijkertijd verkeren zij niet in de positie om op een actieve, directe manier invloed uit te oefenen op beleid, wet- en regelgeving en politieke agenda's. Bovendien zijn de onderzoeken, experimenten en samenwerkingsverbanden vaak slechts van tijdelijke aard waardoor daadwerkelijke veranderingen niet altijd de ruimte krijgen om te ontplooiën of te bekijken.

Financiers

Om de transitie naar een circulaire economie te maken moeten investeringen worden gedaan. Zo zijn er (nog te ontwikkelen) technologieën en onderzoek nodig. Voor financiering kunnen ondernemers terecht bij een verscheidenheid aan partijen; van overheden op alle verschillende lagen tot banken, fondsen of vormen van crowdfunding. Deze financiering is echter niet makkelijk te krijgen. Met name bij banken en overheden – de voornaamste financieringsbronnen – treden moeilijkheden op. Zo geldt bijvoorbeeld voor zowel banken als overheden dat zij alleen financiering verstrekken als er op voorhand duidelijk is wat er met het geld gebeurt en wat het oplevert:



“Dit betekent dat die bank dat pas doet als alles keihard is vastgelegd. Je moet kunnen laten zien dat je een vergunning hebt, SDE, een beschikking en een afname in contracten. Dit gaan wij dus doen. Dat zijn ongeveer 14 contracten die we moeten inleveren bij de bank.” (Verwerker reststromen).

Overheden zijn hierbij sterk gericht op het beperken van de risico's voor mens en milieu. Daarnaast zetten zij vooral in op innovaties rondom hogere vormen van verwaarding – tot farmaceutische of cosmetische producten in plaats van verwaarding tot nieuwe grondstoffen. Banken zijn op hun beurt gericht op het beperken van economische risico's en gaan pas overstag als er een kansrijke business case ligt. Dit houdt in dat er voor veel verwerkingsvormen vaak al een bewezen technologie en verdienmodel aanwezig moeten zijn voordat er geld beschikbaar wordt gesteld. De investeringen die ondernemers moeten doen om de nodige technologie te ontwikkelen en onderzoeken komen vaak voor rekening van de ondernemer zelf. Hiermee is de transitie naar een circulaire economie vaak nog onaantrekkelijk voor ondernemers.

Maatschappij

Indirect speelt de maatschappij een rol door haar consumentengedrag. Er wordt in Nederland niet alleen veel geconsumeerd, er ligt ook een voorkeur bij *eigendom*, *eerstehands*, en *goedkoop*, en bovendien wordt afval lang niet door iedereen netjes gescheiden. Hierdoor komen aan de ene kant slechts beperkt bruikbare afvalstromen binnen, en aan de andere kant is het voor verwerkers moeilijk om afnemers te vinden voor een circulaire toepassing. Hier valt volgens de ondernemers die wij gesproken hebben nog veel winst te behalen: *“Zo zijn er mensen die letten daar niet op met hun aankopen en die letten ook niet op hoe ze dat moeten verdelen over diverse vuilnisbakken die ze zelf hebben thuis. Daar is nog een enorme weg in te gaan.”* (Verwerker reststromen).

Direct spelen de lokale gemeenschap en omwonenden van verwerkers van reststromen ook een niet te onderschatten rol. Duurzame verwerkingen die stank- of geluidsoverlast veroorzaken kunnen vanuit de gemeenschap namelijk enorm gedwarsboomd worden. Overheden zijn gevoelig voor signalen van overlast vanuit de bevolking en zijn snel geneigd om te handelen in het belang van deze omwonenden, ook als deze signalen onterecht zijn. Zo hebben wij verhalen gehoord waarbij bezwaren ook ingezet worden om andere doeleinden te bereiken, zoals de verkoop van een huis voor een hogere prijs, of de dwarsboming van de aanleg van een wijk. *“Bedrijven die in de buurt van omwonenden zitten doen heel veel moeite. Zij moeten elke keer weer aantonen dat ze geen overlast geven. Gemeenten nemen burgers vaker gewoon veel serieuzer dan die bedrijven.”* (Beleidsmedewerker gemeente).

Markt

Uiteindelijk moet de circulaire transitie in de praktijk gerealiseerd worden door ondernemers en deze ondernemers opereren – juist in de circulaire transitie – niet in een isolement. Zo moeten zij in de eerste plaats partners vinden die bereid zijn om samen te werken in een circulaire keten. Dergelijke samenwerking houdt vaak in dat werkprocessen op elkaar afgestemd moeten worden, investeringen gedaan moeten worden die zich later pas terug betalen, en bovendien dat actoren van elkaar afhankelijk worden. Zo brengt de circulaire transitie op de korte termijn risico's mee voor de individuele ondernemer. Het meekrijgen van partners die bereid zijn in een keten samen te werken is daarom geen vanzelfsprekendheid. *“Hoe kan ik met al die verschillende belangen van de verschillende partijen een keten op gaan bouwen waarbij iedereen zegt: dit is iets wat we samen op gaan pakken. We gaan gezamenlijk het risico dragen en tot een succes maken.”*

(Verwerker reststromen). Daar komt nog bij dat ondernemers zich hebben te verhouden tot de markt en andere marktpartijen. Dit zijn behalve andere circulaire ondernemers ook lineaire ondernemers. Op het moment dat een circulaire toepassing concurrerend is met bestaande lineaire toepassingen kan dit de nodige weerstand opleveren. Zo kan de verwerking van bladafval tot bokashi – indien dit een erkende toepassing zou worden – de gehele composteringsmarkt op zijn kop zetten. Om dit te voorkomen kunnen gevestigde composteerders dwars gaan liggen, bijvoorbeeld door te gaan lobbyen.

Daarnaast zijn consumenten enorm bepalend voor de levensvatbaarheid van ondernemers. Zoals hierboven vermeld is er momenteel nog onvoldoende markt vraag om tot circulariteit over te gaan. Het probleem hierbij is bovendien dat door de vaak kostenintensieve scheidings- en verwerkingswerkzaamheden die bij circulariteit komen kijken en de lagere gepercipieerde kwaliteit van secundaire grondstoffen ten opzichte van primaire grondstoffen de prijs van secundaire grondstoffen veelal niet concurrerend is met de prijs van primaire grondstoffen.



“De prijs van primaire grondstoffen is nog zo laag. Je krijgt het cirkeltje nooit rond financieel. Ik heb een tijdje geroepen we moeten materialen belasting in plaats van arbeid belasting. Pas dan krijg je circulaire economie aan het draaien.” (Verwerker reststromen).

Wat dat betreft kunnen overheden door middel van inkoop, heffingen of belastingen een grote rol spelen. Deze rol wordt volgens ondernemers echter nog onvoldoende genomen. *“Als een overheid zoiets echt van de grond wil krijgen dan kunnen ze dit in mijn optiek het beste doen door aan het einde te zeggen: wij gaan de vraag creëren. Als wij de vraag creëren lossen markten dit het beste op. Als zij zeggen: wij gaan 100% circulair inkopen dan volgt de rest automatisch.”* (Verwerker reststromen). Zo blijft de circulaire transitie ook vanuit business oogpunt nog een enorme opgave.

Milieugroepen

Milieugroepen zetten zich in voor een duurzame wereld en staan hiermee allemaal achter het circulaire gedachtegoed. Op allerlei manieren werken zij eraan om de transitie te bespoedigen. Door te lobbyen, actie te voeren, onderzoek te

doen en organisaties, ondernemers en overheden aan te klagen voeren zij hun invloed uit. Deze invloed is overigens tweeledig. Enerzijds bespoedigen zij bijvoorbeeld ontwikkelingen zoals het Europese voorstel van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid die brede steun krijgt vanuit de milieugroepen. Dit is een systeem waarbij de producent of importeur van producten verantwoordelijk wordt gesteld voor het afval dat deze producten genereren. Anderzijds zetten zij hierin de belangen van het milieu centraal en zal het sterk afhangen van het soort verwerking en het soort verwerkingstoepassing of zij dit zullen steunen of tegenwerken. Zo stelt Milieudefensie zich enorm kritisch op ten aanzien van verwerkingen tot biomassa – waarbij restproducten van voedselgewassen of hout worden verwerkt tot brandstof of bioplastics. Op deze manier oefenen milieugroepen niet alleen invloed uit op de verschillende actoren in het netwerk, maar ook op de koers die de circulaire transitie zal varen.

4.1.2 Continue face-to-face dialoog

Een continue face-to-face dialoog staat aan de basis van vruchtbare samenwerkingen en het draagt bij aan het bouwen van onderling begrip, vertrouwen en respect tussen de samenwerkende partijen. Dit is dus van essentieel belang om het handelen van de verschillende actoren te synchroniseren. In de totstandkoming van een circulaire economie gaat het hier in de eerste plaats om partijen in een circulaire keten; van afvalproducent tot en met afnemer van een verwerkte en verwaarde reststroom is een face-to-face dialoog nodig. Daarnaast hebben al deze partijen te maken met andere actoren die van invloed zijn op de samenwerking in deze keten. Denk bijvoorbeeld aan eerdergenoemde financiers, kennispartners, beleidsmedewerkers en toezichthouders. Voor het primaire samenwerkingsproces in de keten, is ook face-to-face dialoog met deze partijen nodig. Om dit mogelijk te maken en te bespoedigen worden er door allerlei organisaties, instituten en gremia velerlei netwerk- en platformbijeekomsten, seminars, tracks, workshops, kenniscafé's, expertmeetings en inspiratiesessies rondom een breed scala aan thema's georganiseerd. Het varieert van expertmeetings over de juridische kaders rondom reststromen tot workshops over de verwaarding van natuurvezels, kennissessies over vergisting of meerdaagse tracks rondom circulair ondernemen. Dergelijke ontmoetingsgelegenheden weten verschillende actoren met elkaar in contact te brengen, maar doordat zij veelal thematisch, eenmalig of kortstondig, en gericht op een bepaald publiek zijn, lijken deze gelegenheden onvoldoende tot een *continue* face-to-face dialoog te leiden en daarnaast daadwerkelijk collaboratieve processen in gang te zetten of te ondersteunen. Het blijkt in de praktijk vaak moeilijk de juiste personen

rond de tafel te krijgen om gezamenlijk stappen te zetten in een concrete casus, voorstel of innovatie: *"De juiste partners vinden. Past het bij de grootte van je eigen organisatie en dezelfde ambities? Te kleine partijen zijn te afhankelijk. Met te grote partijen heb je het risico dat jij het onderspit delft."* (Verwerker reststromen).



Er zijn een aantal mogelijke verklaringen voor deze moeilijkheid. Zo werpt de veelheid aan actoren en onderlinge verhoudingen op zichzelf een barrière op; een continue face-to-face dialoog en daarmee synchronisatie van al deze partijen is praktisch gezien niet haalbaar. Hier lijken actoren zowel onderling als intern geregeld tegenaan te lopen. Zo ervaren ondernemers moeite om alleen al de keten van de productie van reststromen tot en met de hoogwaardige toepassing daarvan rond te krijgen, laat staan de actoren te betrekken die daaromheen van invloed zijn. Wat dit verder bemoeilijkt is dat ondernemers met name binnen de overheid niet weten waar en bij wie zij aan kunnen kloppen. Dit blijkt ook voor ambtenaren zelf soms al een opgave te zijn. Om dit contact te bespoedigen - zij het niet face-to-face - zijn er dan ook allerlei tools, helpdesks en loketten beschikbaar. Zowel ondernemers als ambtenaren geven echter aan dat deze 'touchpoints' niet geschikt zijn voor complexe vragen en bovendien verkeerd geïnterpreteerd kunnen worden wat tot verwarring en miscommunicatie kan leiden. Zo zei een toezichthouder:

➤ **“Ik was heel blij met die brief want er stond een naam op met e-mail. Dat is nooit zo. Ik dacht yes. Want voor ons is het ook echt een doolhof.” (Toezichthouder omgevingsdienst).**

Ondernemers vallen vervolgens terug op adviseurs die op hun beurt anders tegen zaken aan kunnen kijken dan ambtenaren met nog meer verwarring en miscommunicatie tot gevolg. Dergelijke wegen lijken hiermee face-to-face dialoog vooral te bemoeilijken in plaats van te bespoedigen.

Ten slotte zit - zoals hierboven geschetst - de invloed op de manier van organiseren rondom reststromen voor een groot deel in de buitenste cirkels; partijen die meer op afstand, namelijk op nationaal en Europees niveau opereren, hebben veel invloed op de manier waarop men zich rondom reststromen organiseert: *“Het lastige is dus: we zijn ook afhankelijk van Europa dus het is niet alleen dat Nederland dat moet vinden. Dan heb je dus andere overheden die met je mee moeten, bedrijven die brancheorganisaties mee willen, maar je moet ook met de andere lidstaten om tafel zitten. Dat is een langdurig proces. Voor ondernemers is elke verdraging te lang, het gaat nooit snel genoeg.”* (Adviseur RWS). Ook met deze actoren lijkt face-to-face dialoog onrealistisch; logischerwijs zit er vaak een schakel tussen actoren van de binnenste cirkel en actoren van de buitenste cirkel; contact verloopt via branche- en koepelorganisaties of andersoortige vertegenwoordigende partijen. Deze gelaagdheid en fragmentatie vergemakkelijkt het realiseren van vruchtbare samenwerking uiteraard niet.

4.1.3 Vertrouwen

Het zal niet verbazen dat door bovengenoemde belemmeringen in de totstandkoming van een continue face-to-face dialoog ook het vertrouwen tussen de verschillende actoren moeizaam tot stand komt. Met name tussen ondernemers en overheden lijkt dit te spelen. Zo kunnen toezichthouders ten onrechte het beeld hebben van ondernemers als partijen die vooral vanuit eigenbelang handelen. Een toezichthouder zei: *“Er zit gewoon commercie achter. We moeten niet te liefjes denken over de circulaire economie. Nee, uiteindelijk willen bedrijven gewoon van dingen afkomen en als ze ergens geld kunnen verdienen is dat leuk. Want nu moeten ze betalen om van afval af te komen.”* (Toezichthouder omgevingsdienst). Andersom kunnen ondernemers toezichthouders ten onrechte zien als sta-in-de-wegs

in het realiseren van hun circulaire ambities. Een ondernemer zei: *“Wij proberen heel sterk verantwoordelijk met dit soort dingen om te gaan. En dan loop je echt tegen overheden aan en beleidsmakers die altijd vanuit wantrouwen werken. En altijd vanuit: wat kan er allemaal misgaan. En dan proberen ze zonder enige kennis van zaken alle gaten dicht te schrijven. Maar met het dichtschrijven van die gaten gaan de goeden onder de kwaden lijden.”* (Verwerker reststromen). Dit maakt dat toezichthouders geregeld pas worden ingeschakeld bij het verlenen van een vergunning voor een circulaire verwerkingstoepassing waar een ondernemer al allerlei investeringen in heeft gedaan en activiteiten omheen heeft ontplooid. Vervolgens is de handhaver geneigd om op de rem te trappen omdat allerlei criteria voor de verlening van vergunningen onvoldoende zijn meegenomen door de ondernemer.



Dit leidt op zijn beurt inderdaad tot verdragingen en daarmee tot frustratie, wat wederzijds wantrouwen in de hand werkt. Dit is niet alleen contraproductief, het is ook nog eens onnodig. Zo geven ondernemers aan niet alleen baat te hebben bij duurzaam, schoon en veilig ondernemen, maar dit ook als hun verantwoordelijkheid te zien en vanuit die optiek mee te willen denken:

➤ **“Ik heb een ISO-certificaat en een GIP-certificaat... Ik zou eigenlijk zo graag het certificaat van de overheid hebben: “Deze club is betrouwbaar, neem ze mee in het denken over het beleid.” Want ik wil best meedenken over de risico’s. [...] Het is niet zo dat ik domweg mijn zin wil doordrijven. Nee, ik wil een verantwoordelijk bedrijf zijn, een verantwoordelijke burger.”** (Verwerker reststromen).

Toezichthouders geven op hun beurt aan dat zij liever in het begin van innovatieprocessen rondom circulaire verwerkingstoepassingen betrokken worden zodat ervoor gezorgd wordt dat de criteria voor vergunningsverlening al meegenomen worden en zij niet aan het einde van de rit op de rem hoeven te trappen, wat niet bevorderlijk is voor het onderlinge vertrouwen: *“Dat is wat we proberen te zeggen: als je ideeën hebt kom dan op tijd langs. Maar vaak is het andersom. Dan begint een bedrijf iets en dan komen we daar bij handhaving pas achter.”* (Toezichthouder omgevingsdienst).

4.1.4 Gezamenlijke toewijding

In dit onderzoek hebben wij gekeken naar verscheidene samenhangende processen en subprocessen rondom regelgeving, beleidsvorming, handhaving, onderzoek en ondernemen in het kader van de totstandkoming van een circulaire economie. Hierin hebben wij dus niet zozeer bevindingen gedaan rondom de toewijding van de verschillende actoren aan één bepaald proces, maar meer aan de totstandkoming van een circulaire economie in zijn algemeenheid. De factoren gezamenlijke toewijding en gezamenlijke beelden en doelen die Ansell en Gash als afzonderlijk weergeven in hun model van collaborative governance nemen wij hiermee samen.

In zijn algemeenheid zien wij dat er bij de verschillende actoren die zich bezighouden met circulariteit een vrij duidelijk en eenduidig beeld is over wat de totstandkoming van een circulaire economie inhoudt, en welk doel hiermee wordt nagestreefd. Veel van de actoren lijken zich zorgen te maken over de onhoudbaarheid en eindigheid van het huidige, veelal lineaire gebruik van grondstoffen en zien de noodzaak van de ‘verwaarding van reststromen’. De mate waarin deze actoren praktisch gezien toegewijd kunnen zijn in het nastreven van een circulaire economie loopt echter nogal uiteen. Zo zijn beleidsmedewerkers die bezig zijn met circulariteit vaak persoonlijk zeer toegewijd aan de totstandkoming van een circulaire economie, maar professioneel juist aan de doelen die vanuit de politiek en het bestuur gesteld worden. Dit houdt in dat beleidsmedewerkers soms expliciet circulaire doelen kunnen nastreven, maar soms circulariteit alleen een plek weten te geven als dit ook een duidelijk economisch doel dient: *“Het heeft lang geduurd voordat het college rond was. [...] Nu zitten we in de oppositie, bij wijze van spreken. Dus het is anders framen. We gooien het niet over de boeg van duurzaamheid maar over de kansen voor de economie. Dat is wel het spanningsveld waar je in zit.”* (Beleidsmedewerker provincie). Een vergelijkbaar dilemma is zichtbaar bij toezichthouders. Enerzijds zijn zij persoonlijk vaak toegewijd aan verduurza-

ming en circulariteit, anderzijds zijn zij vanuit hun handhavende taakopvatting in de eerste plaats toegewijd aan de bescherming van mens en milieu. Dit maakt toezichthouders geregeld terughoudend in het toestaan van circulaire innovaties. Tegelijkertijd geven ondernemers aan dat zij ook belang hebben bij het voldoen aan kwaliteitseisen en milieunormeringen; zij hebben zich immers te verstaan met een omgeving die gerust moet zijn dat de ondernemer niet vervuilend bezig is. Ondernemers die met circulariteit bezig zijn begeven zich echter vaak weer in een andere spagaat. Zo zullen de capaciteiten die zij tot hun beschikking hebben primair gericht zijn op het runnen van hun onderneming. Er blijven hierdoor soms onvoldoende capaciteiten over voor circulariteit en verduurzaming. *“Ik kan niet alles investeren in technologie omdat ik zelf een groen hart heb. Dan gaan mijn werknemers zeggen: “Er zit zeker geen kerst uitkering in en de salarissen worden bevroren. Zo werkt het niet”, aldus een verwerker van reststromen. Door bovengenoemde individuele dilemma’s lijkt er, ondanks de gedeelde beelden, praktisch gezien maar beperkte gezamenlijke toewijding mogelijk in de totstandkoming van een circulaire economie.*

4.1.5 Tussentijdse resultaten

Ansell & Gash geven aan dat collaboratieve processen gebaat zijn bij het behalen van tussentijdse resultaten die de waarde en progressie van de samenwerking tastbaar maken. Op individueel niveau zien wij dit inderdaad terug. Daar waar resultaten worden geboekt is een verdieping en verbreding van collaboratieve processen zichtbaar; actoren trekken met elkaar op en gaan dit ook op andere aanpalende onderwerpen doen. Wanneer het bijvoorbeeld lukt om bermgras tot papier te verwerken wordt het vervolgens interessant om samen te kijken wat er nog meer mogelijk is, zoals de verwerking van bermgras tot textiel. Tegelijkertijd zien wij dat collaboratieve processen lang niet altijd tot resultaat leiden en als resultaten uitblijven er een zekere ‘collaboratiemoeheid’ kan ontstaan waarbij men besluit op eigen houtje verder te gaan en alleen in contact te treden als het echt niet anders kan: *“Het is wel zo dat ik met [ondernemer, red.] en [ambtenaren, red.] gecommuniceerd heb dat ik het een ontzettend gemiste kans vind. Daar ga ik geen energie meer in steken. Dat heb ik wel zo gezegd. [...] Als ik in een omgeving zit waar anderen zich blijkbaar niet kunnen hechten aan het collectieve belang, dan stop ik er ook mee.”* (Verwerker reststromen).

Individuele successen lijken zich maar moeizaam te verspreiden naar andere actoren ondanks dat hier bij veel ontmoetingsmogelijkheden een podium voor wordt geboden. Zo gaf de programmamanager van een branchevereniging aan:



“Wat ik tot nu toe zie is dat het speldenknopdingetjes blijven. Zo’n community kan helpen hierbij maar er komen meer dingen bij kijken dan alleen maar een briljant idee.”

Dit kan mogelijk komen doordat de verhoudingen, relaties en belangen van en tussen de verschillende actoren per regio anders liggen waardoor succesvolle voorbeelden niet zonder meer te vertalen zijn naar een andere context. Bovendien zijn individuele successen überhaupt niet altijd aanleiding tot meer of betere samenwerking elders. Sterker, andermans succes kan tot de nodige verontwaardiging leiden. Zo valt het bijvoorbeeld moeilijk uit te leggen aan ondernemers waarom zij in hun regio geen oesterzwammen op koffiedik mogen kweken en verkopen terwijl dit in een andere regio wel kan.

4.2 Startcondities

Samenwerking tussen actoren met verschillende achtergronden komt niet uit de lucht vallen en vindt bovendien niet in een vacuüm plaats. De wijze waarop en de mate waarin actoren in het verleden met elkaar van doen hebben gehad, bepaalt voor een deel hoe samenwerking in het heden vorm krijgt. Dit noemen we de startcondities voor samenwerking. We onderscheiden achtereenvolgens de voorgeschiedenis; aanwezige macht asymmetrie; en het ontbreken van incentives voor samenwerking

4.2.1 Voorgeschiedenis

Ansell & Gash richten zich onder de noemer voorgeschiedenis vooral op de aan- of afwezigheid van eerdere relaties tussen actoren die deel uitmaken van het collaboratieve proces. Tegelijkertijd zien wij dat er ook sprake is van een voorgeschiedenis tussen andere actoren die de huidige manier van organiseren rondom reststromen, en daarmee huidige collaboratieve processen beïnvloeden. Hieronder zullen wij daarom enerzijds ingaan op het al dan niet bestaan van relaties tussen verschillende actoren, en anderzijds de voorgeschiedenis tussen andere actoren en de invloed hiervan op huidige samenwerkingen beschrijven.

Wat betreft de aan- of afwezigheid van eerdere relaties tussen actoren zien wij dat voor de totstandkoming van een circulaire economie juist nieuwe samen-

werkingsrelaties geïnitieerd (moeten) worden. Bestaande bedrijven die circulaire ambities willen verwezenlijken gaan op zoek naar kennis- en ketenpartners, financiers - waaronder banken en overheden - en komen bij het wijzigen van hun activiteiten in aanraking met toezichhouders. Daarnaast zijn er veel nieuwe spelers die een innovatief circulair idee hebben die zij willen ontplooiën. Ook deze nieuwe spelers zullen partners aan zich moeten binden om dit mogelijk te maken. In beide gevallen geldt vaak dat actoren nog niet eerder met elkaar te maken hebben gehad waardoor er nog geen sociaal kapitaal en onderling vertrouwen zijn opgebouwd. Hier zal in eerste instantie extra in geïnvesteerd moeten worden. Echter, het ontbreken van sociaal kapitaal en onderling vertrouwen maakt samenwerkingen broos en kan er daarnaast juist voor zorgen dat men beperkt bereid is deze extra investering te maken. Zo legt een ondernemer uit: *“Het is niet altijd makkelijk om samen te werken, dat is absoluut zo. Je kan helaas niet iedereen vertrouwen. Vertrouwen komt te voet en het gaat te paard. Je probeert banden te creëren met mensen en op die manier probeer je wel zo veel mogelijk vanuit het circulaire, en de deeleconomie, je kennis te delen. Dan stoot je af en toe je neus. Het blijft pionieren. Het blijft kijken naar mogelijkheden.”*

Daarnaast is er in de jaren '80 en '90 een aantal misstanden geweest in de afvalverwerking – met welbekende voorbeelden als Lekkerkerk, TCR, Kemp en Zegwaard. Deze misstanden hebben ertoe geleid dat overheden strengere regelgeving, beleid en handhaving zijn gaan hanteren. Over de gehele breedte van reststromen en afvalverwerking (van chemisch tot groen) werden vrijheden beperkt, plichten opgelegd, strengere en frequentere controles gehouden en worden procedures stringent gehanteerd. Er is hierdoor een systeem ontstaan dat strikte handhaving cultiveert en waarin experimenteren en gedogen een taboe lijken te zijn - ook binnen sectoren waar de milieu- en gezondheidsrisico's beperkt zijn:



“Gedogen dat vinden we allemaal heel verschrikkelijk in milieuland. Dat wil helemaal niemand. In milieu is dat echt een taboe, gedogen. Omdat je je verantwoordelijkheid niet neemt.”

aldus een toezichhouder omgevingsdienst. In dit systeem komen vruchtbare collaboratieve processen tussen met name toezichhouders en ondernemers

moeizaam tot stand; ondernemers voelen zich geregeld belemmerd en gaan op eigen houtje opereren: “Dan denk ik ja, ik ga het gewoon doen want ik ga er niet op wachten, dan zitten we volgend jaar nog te wachten. Snap je? [...] Er zijn altijd kaders en dingen en afwegingsfactoren en we komen gewoon geen steek verder.” (Verwerker reststromen). Hierdoor wordt sociaal kapitaal maar mondjesmaat opgebouwd.

4.2.2 Asymmetrieën in middelen, bevoegdheden en macht

In collaboratieve processen waarbij middelen, bevoegdheden en macht ongelijk verdeeld zijn over actoren is de kans groot dat de actoren met veel middelen, bevoegdheden en macht een bepalende rol gaan spelen in het collaboratieve proces. Het gevaar ligt vervolgens op de loer dat dit het collaboratieve proces verstoort; er kunnen ongewenste afhankelijkheden ontstaan, actoren met minder capaciteiten kunnen gemarginaliseerd worden, en het vertrouwen en de toewijding brokkelen af. In de totstandkoming van een circulaire economie zijn dergelijke asymmetrieën ook aanwezig. In sommige gevallen leiden deze asymmetrieën inderdaad tot een verstoring van het collaboratieve proces.



Asymmetrie in middelen

Partijen in met name de binnenste cirkel – onder andere omgevingsdiensten, gemeenten en ondernemers – geven aan over onvoldoende capaciteiten te beschikken om de totstandkoming van een circulaire economie te bolwerken. Zij voelen zich allemaal tot op zekere hoogte machteloos en afhankelijk van regionale, nationale en Europese overheidsinstanties. Zo noemde een toezichthouder: “De provincie heeft middelen. Die hebben wij ook al niet. Zij hebben veel meer

budget om ambities te kunnen hebben en beleid te kunnen maken.” (Toezichthouder omgevingsdienst). Het is echter niet duidelijk of en hoe deze asymmetrie in middelen überhaupt de totstandkoming van vruchtbare collaboratieve processen in de weg staat. Tussen partijen in de binnenste cirkel zijn tevens asymmetrieën in middelen zichtbaar. Met name de asymmetrie tussen ondernemers en financiers – onder andere banken, gemeenten en provincies – springt wat dat betreft in het oog. Zo hebben ondernemers vaak de capaciteiten niet om investeringen te doen in het verduurzamen van hun eigen werkprocessen of het opzetten van een circulaire ketensamenwerking. Zij zijn hierin afhankelijk van financiers. Op hun beurt hebben financiers voor hun investering de keuze uit verscheidene ondernemers, waardoor zij niet afhankelijk zijn van de individuele ondernemer. Ondernemers mogen dan een kennisvoorsprong hebben op de financiers – zij staan immers in de praktijk en weten van de hoed en de rand wat er nodig is om hun processen te verduurzamen – deze mogelijke bron van ‘macht’ wordt door allerlei bureaucratische randvoorwaarden voor financiering vaak weer ongedaan gemaakt. Financiers bepalen hoeveel financiële middelen bij wie terecht komen, de voorwaarden waaronder deze middelen ingezet kunnen worden, het tempo waarmee deze middelen beschikbaar komen, en daarmee het tempo waarmee collaboratieve processen verlopen.

Asymmetrie in bevoegdheden

Behalve asymmetrieën in middelen zijn er ook asymmetrieën in bevoegdheden zichtbaar. Dit zit met name aan de kant van de overheid. Zo worden zowel wet- en regelgeving als beleid op een top-down manier door verschillende overheidsinstanties en departementen ontwikkeld, waarbij uitvoerende instanties, maar ook ondernemers onvoldoende worden geconsulteerd; er is sprake van verkokering, een kloof tussen ‘beleid’ en ‘uitvoering’, maar ook tussen ‘systeemwereld’ en ‘leefwereld’. Een toezichthouder van een omgevingsdienst zegt hier het volgende over:



“Dat gebeurt eigenlijk helemaal niet [contact met ministeries, red.]. Er zit echt een kloof. Je hebt dan wel de helpdesk en daar maken we wel gebruik van. Dit is het contact medium tussen ons en het ministerie. Eigenlijk zou het fijner zijn als ze hier langskwamen.”

Met name omgevingsdiensten en ondernemers lijken hier last van te hebben. Zo komt het voor dat ondernemers kwaliteitseisen en milieunormeringen krijgen opgelegd die in de praktijk onrealistisch of onnodig zijn, maar dat de omgevingsdienst zich hier vanuit haar uitvoerende taak toch aan heeft te houden: *“Het RIVM is langzaam, grondig, maar niet realistisch. Dus daar komen zaken uit terug die voor het proces eigenlijk niet van belang zijn, maar die wel vertragend werken. Dan zit je in een soort impasse omdat zij dingen vragen waarvan wij zeggen daar kunnen we niet aan voldoen en dat hoeft ook niet, terwijl de omgevingsdienst zegt van: “Het is op advies van het RIVM en dat kan ik niet naast me neerleggen.””* (Verwerker reststromen). Ook komt het voor dat innovaties die wél gesubsidieerd worden niet vergund kunnen worden. Omgevingsdiensten worden regelmatig als de boeman weggezet omdat zij zich gedwongen voelen keuzes te maken die voor de ondernemer onbegrijpelijk zijn, wat niet bevorderlijk is voor collaboratieve processen.

Asymmetrie in macht

Ten slotte zijn er asymmetrieën in macht zichtbaar. Het gaat hier hoofdzakelijk om macht asymmetrieën tussen partijen die indirect van invloed zijn op collaboratieve processen ten behoeve van de totstandkoming van een circulaire economie. De voornaamste asymmetrie is waarschijnlijk wel de grote macht van het ‘oude’ ten opzichte van de opkomende macht van het ‘nieuwe’. Bij verandering - en dus ook in de totstandkoming van een circulaire economie - zijn er altijd georganiseerde krachten die de *status quo* in stand beogen te houden. Op het moment dat een circulaire verwerking concurrentie oplevert voor gevestigde, lineaire spelers, kan het voorkomen dat er een lobby georganiseerd wordt om dit te dwarsbomen. Dit kan op allerlei manieren het opzetten van een circulaire ketensamenwerking bemoeilijken. Ook is er een duidelijke asymmetrie van macht op de markt zichtbaar. De overheid kan namelijk enerzijds met heffingen en kortingen, en anderzijds als afnemer van producten veel invloed uitoefenen op de marktvaag. Op het moment dat de marktvaag voor circulaire producten op deze manier een impuls krijgt, ontstaat er voor ondernemers een duurzame incentive om te investeren in circulaire innovaties en samenwerkingen. Doordat de overheid volgens ondernemers momenteel te weinig doet op dit vlak, is dit in wezen ook een kracht die de *status quo* in stand houdt. Ook de omwonenden van ondernemers in reststromen hebben veel macht. Gemeenten en omgevingsdiensten zijn gevoelig voor eventuele geluiden van hinder of overlast. Hiermee kunnen omwonenden het ondernemers met circulaire ambities soms knap lastig maken. Ten slotte is er nog de macht van volksvertegenwoordigers. Uiteindelijk worden veel beslissingen omtrent de totstandkoming van een circu-

laire economie en collaboratieve processen op politiek niveau genomen. Naast ‘politieke kleur’, zijn ook het gepercipieerde risico en de verkiezingstermijn bepalende factoren voor deze beslissingen. Aangezien de circulaire transitie gepaard gaat met enig risico, en bovendien meer tijd vraagt dan een verkiezingstermijn van vier jaar, komt het voor dat beslissingen ten behoeve van de circulaire transitie worden uitgesteld, aan de ‘conservatieve’ kant zijn, of op een later moment worden herzien. Een beleidsmedewerker van de provincie vertelt ons hier het volgende over:

 **“De politiek wil eigenlijk al alles weten of kunnen weten en is in het algemeen relatief risico-mijdend. Terwijl je dat eigenlijk bij deze transitie in het begin niet kan zijn. Het nemen van risico’s is hier inherent aan. Je moet risico’s durven nemen en je moet experimenteeruimte durven te bieden.”**

Een verwerker van reststromen vertelt ons ook over zijn ervaringen waarin de overheid terugkomt op afspraken die in een Green Deal zijn gemaakt: *“Maar een andere hele vervelende is dat de overheid daar min of meer eenzijdig op sommige van die afspraken terug lijkt te komen. [...] En dit komt niet vanuit de opwerkers of de technische mogelijkheden, maar vanuit politieke of bestuurlijke complicaties.”* Naast dat dit vertragend kan werken, brengt het ook onzekerheid met zich mee, wat van invloed is op (de totstandkoming van) collaboratieve processen en circulaire ketensamenwerkingen. Deze onzekerheid kan er bijvoorbeeld toe leiden dat financiers terughoudend zijn in het verstrekken van financiële ondersteuning, waardoor het voor ondernemers moeilijk wordt de middelen te vinden om samenwerkingen tot stand te brengen.

4.2.3 Afwezigheid van incentives voor samenwerking

Het is voor collaboratieve processen van vitaal belang dat de verschillende actoren de meerwaarde inzien van samenwerking. Het gaat hierbij niet alleen om financiële meerwaarde, maar ook om andere vormen van meerwaarde, zoals het bereiken van circulaire ambities, het vergroten van een netwerk aan (potentiële) partners, of het hebben van invloed of inspraak. Om collaboratieve processen tot stand te brengen moet deze meerwaarde op voorhand al zichtbaar zijn, en om collaboratieve processen vervolgens te prolongeren is het van belang dat

deze meerwaarde ook gerealiseerd wordt middels het behalen van (tussentijdse) resultaten. In de totstandkoming van een circulaire economie is samenwerking tussen ondernemers onderling vaak noodzakelijk, zij moeten immers een keten vormen. Ondernemers met circulaire ambities – zij het vanuit economische overwegingen, zij het vanuit duurzaamheids overwegingen - gaan daarom vaak actief op zoek naar geschikte partners in de keten. Het vinden van geschikte partners gaat overigens niet vanzelf. Ondernemers die uiteenlopende doelen nastreven zijn vaak terughoudend om samen te werken: *“Heel veel mensen zijn er helemaal niet mee bezig [met duurzaamheid, red.], die willen gewoon poen. [...] Wij willen wegblijven van die cowboys. Wij willen er gewoon helemaal niks mee te maken hebben, omdat we op de lange termijn focussen. We willen niet snel geld halen.”* (Verwerker reststromen). Daarnaast is men huiverig voor meeliftgedrag of onwenselijke afhankelijkheden. De noodzaak van samenwerking wordt weliswaar erkend, de meerwaarde wordt nog niet altijd ingezien, laat staan gerealiseerd. Daarom probeert de overheid samenwerkingen te stimuleren middels allerlei subsidies en deals, alleen dit zijn slechts tijdelijke incentives die vaak onvoldoende aantrekkelijk zijn voor ondernemers. Zij geven aan meer baat te hebben bij structurele incentives, bijvoorbeeld vanuit de vraag op de markt:



“Dat is de mentaliteit van bedrijven. Als het met subsidies moet dan liever niet. We willen liever een model dat ook economisch duurzaam is op de langere termijn. Je maakt dan alleen het aanbod mogelijk en ons antwoord zit in de vraag.”

aldus een verwerker van reststromen. Naast samenwerking tussen ondernemers onderling gaven de respondenten aan dat er ook meer samenwerking tussen ondernemers en overheden noodzakelijk is in de totstandkoming van een circulaire economie. Ondernemers en overheden hebben echter niet altijd een even positief beeld van elkaar. Met name ondernemers zien hierdoor niet altijd de meerwaarde van samenwerking met overheden; zij worden vaak gezien als vertragende factor en daarom juist vermeden.

4.3 Institutioneel ontwerp: kaders bieden weinig houvast voor samenwerking

Het institutioneel ontwerp gaat - zoals in paragraaf 3.3 is beschreven - over de geschreven en ongeschreven afspraken en spelregels die betrekking hebben op rol- en taakverdelingen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van verschillende actoren in een collaboratief proces. Hiermee bepalen deze spelregels of en hoe collaboratieve processen zijn georganiseerd. Ansell en Gash benadrukken dat, ten behoeve van het collaboratieve proces, deze afspraken bij dienen te dragen aan openheid, inclusiviteit, rechtvaardigheid, transparantie en duidelijkheid. Zoals eerder aangegeven hebben wij geen inzichten opgedaan met betrekking tot één specifiek proces, maar wel tot de totstandkoming van een circulaire economie in zijn algemeenheid. In deze paragraaf richten wij ons daarom op het institutioneel ontwerp rondom reststromen en reflecteren wij specifiek op de mate waarin dit ontwerp zich leent voor de totstandkoming van vruchtbare collaboratieve processen ten behoeve van het realiseren van een circulaire economie. Zaken als openheid, inclusiviteit, rechtvaardigheid, transparantie en duidelijkheid zullen hierin aan bod komen.

4.3.1 Ambigüiteit statuistoekenning reststromen

De toekenning van de status van reststromen is bepalend voor welk wettelijk regime er geldt, oftewel wat er met de stroom moet, mag en kan. Er wordt in de Kaderrichtlijn Afvalstoffen een onderscheid gemaakt tussen de status afval, bij-product en einde-afval. Zo definieert de kaderrichtlijn afval als: “elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, wil ontdoen of moet ontdoen”. Om de status bij-product te krijgen moet er voor de reststroom een zeker en rechtmatig gebruik voorhanden zijn zonder dat hier een extra behandeling voor nodig is. Om de status einde-afval te krijgen moet de stroom een behandeling voor nuttige toepassing ondergaan zijn die een zeker, rechtmatig en voldoende hoogwaardig gebruik mogelijk maakt. Deze definities en criteria laten zien dat de toekenning van de status van reststromen niet zozeer afhankelijk is van de stof of het voorwerp zelf, maar van wat ermee gedaan wordt. De begrippen ‘zich ontdoen’, ‘zeker’, ‘rechtmatig’ en ‘voldoende hoogwaardig’ zijn hierin bovendien tot op zekere hoogte open voor interpretatie. De toekenning van de status van reststromen is hiermee omgeven met ambigüiteit. Zo wordt de wet per omgevingsdienst anders geïnterpreteerd waardoor een bepaalde stroom in de ene regio als afval kan worden aangemerkt en in de andere regio als bijproduct: *“In de Volkskrant stond dat Hengelo bokashi maakt van bladafval in het bos. Ik heb die gemeente gebeld om te vragen: hoe heb je dit geregeld? Zeggen ze: “Gewoon niet,*


Classificatie reststromen

Afval	Bijproduct	Voortgezet gebruik	Einde-afval
<p>Alle materialen waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.</p> <p>Indicatoren:</p> <ul style="list-style-type: none">› Het materiaal zit in een afvalbak of -container, of heeft hierin gezeten.› Het materiaal wordt of is opgehaald door een afvalinzamelaar zonder dat op voorhand een toepassing bekend is.› Het materiaal is onbeheerd achter gelaten, gestort of geloosd.	<ul style="list-style-type: none">› Het is zeker dat de materialen zullen worden gebruikt.› De materialen kunnen onmiddellijk worden gebruikt zonder enige verdere behandeling anders dan die bij normale productie gangbaar is.› De materialen worden geproduceerd als een integraal onderdeel van een productieproces.› Verder gebruik is rechtmatig, inhoudende dat de materialen voldoen aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik en dat gebruik niet zal leiden tot over het geheel genomen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.	<ul style="list-style-type: none">› Het is zeker dat het materiaal gebruikt zal worden.› Het voorgenomen gebruik is rechtmatig.› Het voorgenomen gebruik is vanuit grondstoffenefficiëncy voldoende hoogwaardig.	<ul style="list-style-type: none">› De materialen zijn bestemd om te worden gebruikt voor specifieke doelen.› Er is een markt voor of vraag naar de materialen.› De materialen voldoen aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen.› Het gebruik van de materialen heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.



ik vond het gewoon een goed idee. Je hoeft niks te regelen, het zijn gewoon blaadjes.” Zo kun je het ook zien. Je kan denken ik handhaaf gewoon niet”, aldus een toezichthouder van de omgevingsdienst.

Het is voor ondernemers moeilijk te begrijpen en in te schatten hoe en op basis waarvan toezichthouders tot een oordeel komen. Ondernemers doen hiervoor vaak ofwel een beroep op particuliere adviseurs, ofwel op de Webtoets Afval of Grondstof. Echter, deze particuliere adviseurs hebben vaak hun eigen interpretatie die lang niet altijd overeenkomt met die van toezichthouders,” zo vertelt een adviseur van RWS.

 **Adviseurs of advocaten, die interpreteren wet- en regelgeving ook allemaal weer anders. En zelf denk ik ook dat we last hebben van adviseurs die rondlopen en die zeggen: “Joh, dat kan wel, daar moet je je niet zo’n druk om maken.” En dan hebben wij het weer gedaan op het eind. En dan is die adviseur heilig. [...] Met sommige adviseurs zou ik ook echt wel eens een hartig woordje willen praten.”**

Op vergelijkbare wijze kan de Webtoets Afval of Grondstof eveneens tot een andere conclusie leiden. Dit leidt vervolgens tot verdenkingen van willekeur, onbegrip en frustratie bij ondernemers:

 **“Het woordje ontdoen is een hele moeilijke, iedere rechter past dit anders toe.[...] Er zit een stukje willekeur in de uitspraken. [...] elke week een mail waar belangrijke uitspraken zijn, en kan jij zelf ook kijken of er eentje tussen zit voor jezelf over afval of reststromen.” (Verwerker reststromen).**

Dit kan de relatie met toezichthouders onder spanning zetten. Zij gaan toezichthouders vermijden of op zoek naar alternatieven, zoals het ‘shoppen’ in een regio waar hun reststroom niet wordt aangemerkt als afval, of het aanvragen van een rechtsoordeel bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Het aanvragen

van een rechtsoordeel is echter nogal ingrijpend en tijdrovend. En ook hier geldt weer dat het ministerie een eigen interpretatie van de wet hanteert. Zo kan de ambiguïteit rondom de statusoekening van reststromen collaboratieve processen nogal frustreren.

4.3.2 Concentratie van verantwoordelijkheid

In wezen biedt bovengenoemde interpretatieruimte ook kansen om op weloverwogen wijze circulaire innovaties en experimenten mogelijk te maken. Echter, de verantwoordelijkheid voor de toekenning van de status van reststromen, maar ook de verlening van vergunningen en het goedkeuren van experimenten ligt uiteindelijk bij één persoon; de handhaver bij de omgevingsdienst. Als er onvoorzien toch op enige wijze schade voor mens of milieu ontstaat is deze ene persoon aansprakelijk. Deze persoon zal zich dus doorgaans behoudend en risicomijdend opstellen; veilige keuzes zoals het toekennen van de status afval, het weigeren van een vergunning, en het niet goedkeuren van een experiment zijn makkelijk gemaakt: *“Eén inspecteur of ambtenaar van de omgevingsdienst die bepaalt of iets afval is of niet. [...] Daarboven zit eigenlijk niemand die ruimte kan bieden of veiligheid kan bieden om iets anders te doen dan zo streng mogelijk de regelgeving toe te passen. Want als er shit aan de knikker is krijgt hij de schuld. [...] Natuurlijk in de wet heb je altijd de interpretatieruimte, maar zo’n inspecteur wil geen risico lopen en dat is logisch,”* zo legt een gemeentelijk beleidsmedewerker uit. Sterker, bij het gebrek aan kennis lijkt het mijden van risico’s welhaast de standaard optie. Nu zijn het juist de nieuwe manieren van het gebruik van reststromen - waarbij kennis en kaders ontbreken - die de transitie naar een circulaire economie tot stand moeten brengen. Veel innovatieve ideeën op dit gebied zien hierdoor het daglicht niet. Zo ook in ogenschijnlijk onschuldige gevallen, zoals het kweken van oesterzwammen op koffiedik. In dergelijke gevallen valt het voor ondernemers moeilijk te begrijpen dat er zo streng wordt opgetreden door toezichthouders. Ondernemers gaan op hun beurt ‘hobbyen’, waarbij zij ongeregistreerd, op eigen terrein, en daarmee buiten het zicht van de handhaver om toch aan de gang gaan met een bepaalde circulaire verwerking: *“Je hebt calculerende bedrijven. Die gewoon stiekem beginnen en wachten tot we komen kijken”,* vertelt een toezichthouder bij de omgevingsdienst. Hier is geen controle op en bovendien zullen toezichthouders geneigd zijn op de rem te trappen op het moment dat dergelijke initiatieven onder de aandacht komen. Zoals eerder ook beschreven kan dit de verhoudingen en daarmee collaboratieve processen niet ten goede komen.

4.3.3 Bureaucratie

Zoals beschreven in paragraaf 4.2.1 is er door de jaren heen een systeem ontstaan dat strikte handhaving cultiveert. Naast dat toezichthouders door hun grote verantwoordelijkheid geneigd zullen zijn zich behoudend en risicomijdend op te stellen, lijkt experimenteren en gedogen binnen dit systeem überhaupt een taboe te zijn. Bovendien kenmerkt dit systeem zich door een hoge mate van bureaucratie. Ondernemers in reststromen - met name als deze reststromen de status afval toegekend hebben gekregen - hebben zich te houden aan allerlei plichten, procedures, normen en regels. Zo moeten zij zich vaak bij verschillende instanties laten registreren, hebben zij allerlei vergunningen nodig, mogen zij hun stromen slechts op bepaalde manieren gebruiken of behandelen, en moeten zij hier vaak bepaalde technieken voor gebruiken, wat doorgaans tijdrovend is en allerlei administratieve lasten met zich meebrengt:



“Ik kan dit ook niet overzien waar ik allemaal aan moet voldoen. Ik heb heel belangrijk allerlei adviseurs nodig: een geluidsadviseur, een ruimtelijke ordening adviseur... [...] In dat dossier heb ik hier toen met 10 man gezeten: RVO, RWS, leefomgeving, gemeente, provincie, etcetera.” (Verwerker reststromen).

Als een ondernemer iets nieuws wil doen met een bepaalde reststroom moet hier bovendien vaak van worden afgeweken, wat alleen onder strikte voorwaarden mogelijk is. Ook hier geldt weer dat dit in ogenschijnlijk onschuldige gevallen tot onbegrip kan leiden, zoals bij het maken van textiel van vezels uit tomatenplanten. Naast dat bureaucratie op deze manier de nodige barrières opwerpt om de circulaire transitie tot stand te brengen, ervaren ondernemers dit vaak als overbodig en disfunctioneel. Vanuit ondernemers is er dus vaak weinig begrip (en geduld) voor deze bureaucratische systemen. Zo is ook bureaucratie een belemmerende factor in collaboratieve processen.


4.3.4 Beperkte samenwerkingsmogelijkheden tussen ondernemers

Bovengenoemde punten hebben met name betrekking op het dagelijks opereren van individuele ondernemers. Echter, in een circulaire economie vormen ondernemers doorgaans een schakel in een keten. Ook in dat opzicht werpt het institutionele ontwerp belemmeringen op. Een ondernemer legt uit: *“Met verwerkers*

samen hebben we ons ook wel verenigd, niet formeel, maar wel informeel, dat we bepaalde zaken waar we tegenaan lopen bijvoorbeeld op het gebied van toepassing in beton dat we zeggen van we trekken samen op omdat iedereen daar gezamenlijk belang heeft, maar het is wel moeilijk want je bent ook concurrenten. Dus dat is altijd een beetje lastig. Daar zit altijd wel wat huivering van wat vertel ik wel en wat niet. Ook gedwongen door regels dat je op moet passen dat je niet in de problemen komt omdat je geen marktafspraken maakt of zo. Dat het maakt het ook wel moeilijk om technische onderwerpen gezamenlijk aan te pakken.” (Verwerker reststromen). Hierin speelt de Mededingingswet een rol. Om de groei en misbruik van economische machtsposities te beperken en voorkomen bepaalt de Mededingingswet de mate waarin bedrijven mogen samenwerken en tot onderlinge afspraken mogen komen. In principe zorgt dit voor een gezonde markt en worden consumenten hiermee in bescherming genomen. Echter, circulaire bedrijfsvoering vraagt vaak om intensieve samenwerking en afstemming tussen bedrijven in een keten die verder gaat dan mogelijk is binnen de mededingingswet. Zo beperkt de Mededingingswet het nastreven van gezamenlijk overeengekomen belangen, het aangaan van lange termijn relaties, en vrijelijke informatie uitwisseling tussen ondernemingen - precies zaken die de basis vormen voor de totstandkoming van een circulaire keten.

4.3.5 Fragmentatie en verkokering

Traditioneel zijn overheidsinstanties georganiseerd in gespecialiseerde departementen en organisaties die in afgebakende sectoren en domeinen opereren. In het verleden heeft dit lang heel goed gewerkt. Het stelde overheidsinstanties in staat efficiënt en effectief te werk te gaan. Echter, het heeft ook geleid tot fragmentatie en verkokering. Dit maakt circulariteit - wat domeinoverstijgend is - een enorme opgave om op een integrale manier te organiseren. Sterker, momenteel staat dit circulariteit in de weg. Er worden door verschillende overheidsinstanties tegenstrijdige doelen nagestreefd, er wordt tegenstrijdig beleid gevoerd, en zelfs onrechtmatig beleid ontwikkeld. In onze gesprekken kwamen hier heel wat voorbeelden van aan de orde. Zo zet het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in op de totstandkoming van een circulaire economie en ‘hoogwaardige’ verwaarding van reststromen, terwijl het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat juist inzet op verduurzaming door reststromen ‘laagwaardig’ om te zetten tot biomassa. Tevens kwamen wij een voorbeeld tegen waarbij een Green Deal was gesloten met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, die vervolgens door Rijkswaterstaat werd tegengewerkt. En er worden zelfs subsidies verleend voor innovaties en initiatieven die niet vergund mogen worden, zo vertelt een adviseur van RVO ons het volgende:

 “Er zijn tientallen cases en ze lopen allemaal vast. Ik heb bijvoorbeeld een case van een ondernemer die een subsidie had van EZK om dingen te doen. [...] Tot de NVWA langskwam en zei: he wat doe jij? En werd op de bon geslingerd omdat dat niet mocht. Stomverbaasd waren ze: ik krijg subsidie van het ministerie. En de NVWA: “Dat kan wel zijn, maar het mag niet!”

Dit is vaak onbegrijpelijk en frustrerend voor ondernemers, en door de fragmentatie en verkokering weten zij bovendien niet waar zij moeten aankloppen om hulp of duidelijkheid te krijgen: *“Ik denk dat het te versplinterd is. Je weet simpelweg niet wie je moet hebben.”* (Verwerker reststromen). Ook financiers houden door alle onduidelijkheid hun hand op de knip, wat het voor ondernemers nog moeilijker maakt om capaciteiten te vinden om innovaties te ontplooiën en samenwerken van de grond te krijgen: *“Geldschieters zeggen: daar hebben wij toch een beetje moeite mee want volgend jaar wordt het weer anders en dan hebben we geïnvesteerd en dat kunnen we dan afschrijven. Dus geldschieters wachten even tot duidelijk is wat de overheid wil en kan. Ze schieten het niet af, maar het gaat wel in de vertraging en even in de ijskast.”* (Verwerker reststromen). Zo leidt fragmentatie en verkokering niet alleen tot verspilling, het staat ook de totstandkoming van vruchtbare collaboratieve processen in de weg.


4.4 De noodzaak van faciliterend leiderschap

Faciliterend leiderschap is van belang bij het organiseren van samenwerking in een collaboratieve setting. Dergelijk leiderschap hoeft niet per se bij één actor te liggen. Het gaat erom dat functies als het verbinden, mobiliseren, inspireren, aanjagen en coördineren van actoren vervuld worden. Ansell en Gash geven aan dat in situaties waarbij asymmetrische machtsverdelingen zijn en incentives voor samenwerking ontbreken - zoals in de totstandkoming van een circulaire economie – faciliterend leiderschap het beste op ‘organische’ wijze kan ontstaan. Dit houdt in dat actoren op basis van hun rol en capaciteiten, maar ook vertrouwen en respect binnen een netwerk of gemeenschap van nature bovengenoemde leiderschapsfuncties vervullen. Wij zien echter dat door de enorme complexiteit, fragmentatie, het ontbreken van face-to-face dialoog en vertrouwen,

en doorgaans het gebrek aan capaciteiten de condities voor het ontstaan van faciliterend leiderschap in de totstandkoming van een circulaire economie onvoldoende aanwezig zijn. Dergelijk leiderschap lijkt momenteel dus ook te ontbreken. In onze gesprekken kwam overigens wel een aantal kandidaten naar voren die hier het voortouw in zouden kunnen nemen: de volksvertegenwoordiging, de beleidsmakers bij de overheid, toezichthouders zoals omgevingsdiensten, en grote ondernemers. Hieronder beschrijven wij in hoeverre deze leiderschapsrol momenteel wordt ingevuld door deze verschillende actoren.

4.4.1 Volksvertegenwoordiging

Volksvertegenwoordigers zouden een belangrijke rol kunnen spelen in het verhelpen van bureaucratische belemmeringen en het verlenen van rugdekking aan omgevingsdiensten zodat zij zich vrijer voelen een initiatief of innovatie mogelijk te maken. Daarnaast zouden zij als ambassadeurs van een circulaire economie kunnen fungeren. Dit vraagt om politieke frontrunners die bereid zijn zich te committeren aan het circulaire belang, en over lef en doorzettingskracht beschikken om te innoveren, leren en veranderingen door te voeren. In ons onderzoek hebben wij echter van veel verschillende actoren – onder andere ondernemers, beleidsmedewerkers, en toezichthouders – begrepen dat volksvertegenwoordigers zich juist risicomijdend opstellen en daarmee onvoldoende faciliterend leiderschap tonen.

 “De politiek is zo risicomijdend geworden. Zo laks. Ze zijn alleen maar bezig weer herkozen te worden. Het gaat helemaal nergens over. De inhoud is echt zoek. [...] Men is alleen maar bezig met zijn eigen positie. Met overeind blijven. Met stukken lezen. Het gaat alleen maar om de buitenkant. Als je al een gekke jurk aan hebt word je volledig gelyncht. [...] Het systeem is echt een probleem. Je moet alles in twee zinnen kunnen uitleggen, maar dat kan helemaal niet.”

aldus een beleidsmedewerker van een gemeente. We zien dat circulariteit weliswaar een onderdeel is van veel verkiezingsprogramma’s, maar dat het ontbeert aan vertegenwoordigers die zich openlijk en nadrukkelijk verbinden aan circulaire ambities. Waar met name vóór de coronacrisis politieke urgentie werd gearticu-

leerd voor 'groene' thema's zoals bijvoorbeeld stikstof, biomassa en duurzame energie, blijft dit voor circulaire economie nog wat achterwege.

4.4.2 Beleidsmakers

Alle overheidslagen lijken een essentiële leiderschapsfunctie te hebben in de totstandkoming van een circulaire economie. Op sommige aspecten van facilitair leiderschap zien we deze rol ook wel terug. Zo speelt de overheid op nationaal, provinciaal en ook lokaal niveau een grote rol in kennisontwikkeling en -deling, subsidieverlening, netwerkvorming en het aanjagen en tot stand brengen van samenwerkingen. Daarnaast streeft de Rijksoverheid er met versnellingshuizen en programma's als 'Ruimte in de regels voor groene groei' ook belemmeringen in de totstandkoming van een circulaire economie weg te nemen. Dergelijke initiatieven worden overigens niet altijd even positief beoordeeld:



"Je hebt ook een club ruimte in de regels. Ik vind het echt een fenomeen dat zoiets überhaupt kan bestaan, het is toch te gek voor worden. Dat betekent eigenlijk dat er een ministerie is dat heeft bedacht: die andere ministeries hebben allemaal dingen verzonnen en wij gaan de mazen in hun wetten zoeken. [...] Ik denk dan eigenlijk dit moet niet kunnen. Pas dan de regels aan!"

zo gaf een toezichthouder van de omgevingsdienst aan. Tegelijkertijd worden overheidsactoren door met name ondernemers verweten juist in het tonen van leiderschap tekort te schieten. Naast dat de overheid volgens veel respondenten nadrukkelijker bovengenoemde functies kan vervullen, kan de overheid met name nog veel doen op het gebied van de beïnvloeding van de markt: *"Daar is overheidsinmenging voor nodig om dit te realiseren. [...] Dat kan de markt niet bepalen."* (Verwerker reststromen). Volgens respondenten zouden overheden bijvoorbeeld enerzijds moeten sturen op een markt gebaseerd op secundaire grondstoffen en circulaire producten door duurzaamheidswaarden te verrekenen in belasting- en accijnsheffingen. Anderzijds kunnen zij met hun eigen inkoopbeleid marktvraag voor secundaire grondstoffen en circulaire producten creëren waardoor deze markt meer op gang komt. Op beide vlakken wordt aangegeven dat de overheid tekortschiet, en hiermee ook nalaat als leider een voorbeeldfunctie te vervullen.

4.4.3 Toezichthouders

Toezichthouders kunnen ook een niet te onderschatten leiderschapsrol op zich nemen. Zij zijn in de eerste plaats goed in staat belemmeringen weg te nemen en een adviserende rol op zich te nemen - zowel voor ondernemers als voor overheden. Daarnaast kunnen zij een belangrijke signaleringsfunctie vervullen. Door hun handhavende taak weten zij als geen ander wat er bij ondernemers speelt. Tegelijkertijd worden met name omgevingsdiensten door ondernemers vaak weggezet als de boeman. Door deze moeizame relatie ligt een leiderschapsrol voor toezichthouders niet direct voor de hand. Ook toezichthouders zelf lijken de vervulling van een dergelijke rol niet zomaar voor zich te zien. Wat hier niet aan bijdraagt is dat zij tot op zekere hoogte overgeleverd zijn aan hogere machten; zij hebben slechts een uitvoerende taak in dienst van provincies en gemeentes en hebben zich te stellen met wet- en regelgeving die op Europees en nationaal niveau bepaald worden, zo beschrijft een adviseur bij RWS: *"Het zijn heel veel goede initiatieven en ook veel bedrijven die maken er goede sier mee maar weten eigenlijk zelf niet zo heel goed wat ze doen. Dus voor ons is het altijd een beetje in een spagaat. Heb het zelfs hier op de afdeling dat mensen roepen we moeten risico's nemen, en dan zeggen wij vanuit de juristen "Ja dat kan wel maar het mag nu niet". Het is Europees dus je kan wel roepen dat gaan we even veranderen, maar dat gaat niet zomaar."*

4.4.4 Grote ondernemers

Grote ondernemers kunnen ook een faciliterende leiderschapsrol vervullen door te inspireren aan de hand van hun frontrunner positie. Ook kunnen ze hun kennis- en expertise delen, investeringen in innovaties en onderzoek doen, als netwerkpartner optreden en invloed uitoefenen op de politiek. Soms gebeurt dit ook. In ons onderzoek hebben wij een aantal ondernemers gesproken die een actieve rol in de regio spelen. Zij zitten aan tafel bij overleggen met de gemeente, organiseren start-up programma's en knopen op allerlei gebieden samenwerkingen aan met onderwijsinstellingen. Zo vertelde een ondernemer: *"We begeleiden ook starts up; op de manier van kennis en advies, maar eventueel ook door investeringen. [...] Misschien ga je niet direct de effecten hiervan zien, maar het signaal en de ambitie is daarin wel goed en wie weet waar het weer toe leidt."* Deze ondernemers zijn vaak sterk intrinsiek gemotiveerd en zijn hierdoor bereid te investeren in zaken die het eigen belang en de korte termijn overstijgen. Niet alle ondernemers hebben echter de capaciteiten of de intrinsieke drive om deze rol op zich te nemen.

CONCLUSIE EN VERVOLGSTAPPEN

Circulaire economie is een collectieve opgave waarbij het handelen van allerlei actoren op uiteenlopende niveaus gesynchroniseerd dient te worden, zowel qua doel als aanpak. Alhoewel circulaire ambities worden omarmd door al deze actoren komt samenwerking moeizaam tot stand. In dit onderzoek gingen wij op zoek naar een verklaring waarom dit zo is. Hierbij hebben wij getracht een antwoord te vinden op de vraag: *Op welke wijze kunnen we de samenwerkingsuitdaging rondom circulaire ambities in het Groene Hart duiden?* Dit hebben wij gedaan aan de hand van het raamwerk zoals ontwikkeld door Ansell en Gash (2008). Zij identificeren het (verloop van het) collaboratieve proces zelf, startcondities, de institutionele context, en leiderschap als essentiële bouwstenen voor vruchtbare samenwerkingsprocessen. In hoofdstuk 4 beschrijven wij per bouwsteen de bevindingen van ons onderzoek. Hieronder trekken wij per bouwsteen een conclusie.

Het samenwerkingsproces binnen het circulaire netwerk

In de totstandkoming van een circulaire economie spelen heel veel verschillende actoren een rol. Veel van deze actoren zien de noodzaak van circulariteit; het lijkt niet te ontbreken aan een gemeenschappelijke ambitie. Echter, doordat deze verschillende actoren elk vanuit hun eigen werkelijkheid - met andere prioriteiten, capaciteiten, verantwoordelijkheden en bevoegdheden - opereren, lijkt onderlinge synchronisatie maar moeizaam gerealiseerd te worden. Face-to-face dialoog tussen deze actoren is vaak fragmentarisch en voornamelijk gericht op het *initiëren* van contact, in plaats van op het *consolideren* ervan. Hierdoor is er onvoldoende gelegenheid om gezamenlijke doelen te formuleren, onderling vertrouwen op te bouwen, en wederzijdse toewijding te laten ontstaan. Met name tussen ondernemers en overheden is hier sprake van. Zij zijn eerder geneigd contact te vermijden, dan samen op te trekken. Er komen maar mondjesmaat collaboratieve processen op gang, en daar waar deze op gang komen en successen worden geboekt, lijken deze maar moeizaam te verspreiden.

Startcondities

Het mondjesmaat op gang komen van collaboratieve processen heeft ook te maken met de aanwezigheid, of liever gezegd afwezigheid van gunstige startcondities daartoe. Enerzijds ontbreekt er een voorgeschiedenis van samen-



5

werking tussen de verschillende actoren waardoor er nog geen sociaal kapitaal en vertrouwen zijn opgebouwd. Hierdoor zijn samenwerkingen broos en is men beperkt bereid extra te investeren in het opbouwen van sociaal kapitaal en onderling vertrouwen. Anderzijds is de afvalverwerking getekend door een voor-geschiedenis van misstanden, waardoor een systeem is ontstaan waarin strikt gehandhaafd wordt en vruchtbare collaboratieve processen tussen met name toezichthouders en ondernemers maar moeizaam tot stand komen. Bevreesd voor rolvermenging en verstrengeling houden partijen zodanig veel afstand tot elkaar dat er geen productieve interactie ontstaat. Daarnaast hebben veel actoren onvoldoende capaciteiten en bevoegdheden om meer gezamenlijk op te kunnen trekken. Ook zien de actoren niet altijd de meerwaarde van samenwerkingen. Momenteel komen collaboratieve processen vaak voort vanuit een intrinsieke motivatie van actoren. Actoren die dit niet hebben worden onvoldoende extrinsiek gemotiveerd. Ten slotte is er een grote, gestolde macht van het 'oude', of het 'lineaire' die baat heeft bij het in stand houden van de status quo, en de totstandkoming van nieuwe samenwerkingen ten behoeve van een circulaire economie kan belemmeren.

Institutioneel ontwerp

Ook het huidige institutionele ontwerp rondom reststromen lijkt onvoldoende bij te dragen aan de totstandkoming van vruchtbare collaboratieve processen. Ondernemers, maar ook ambtenaren voelen zich op allerlei vlakken geconfronteerd met belemmeringen die het institutionele ontwerp collaboratieve processen opwerpt. Overheidsinstanties zijn verdeeld in gespecialiseerde departementen en organisaties die in afgebakende sectoren en domeinen opereren. De totstandkoming van een circulaire economie vraagt echter om een domein-overstijgende, integrale aanpak. Voor ambtenaren is het een enorme opgave om dit te realiseren. Hierdoor komt het voor dat er tegenstrijdige doelen worden nagestreefd, tegenstrijdig beleid wordt gevoerd, en zelfs onrechtmatig beleid wordt ontwikkeld. Voor ondernemers is dit ronduit onbegrijpelijk en frustrerend. Daar komt nog bij dat er nogal wat ambiguïteit bestaat rondom de toekenning van de status van reststromen. Toezichthouders en adviseurs interpreteren wet- en regelgeving hieromtrent verschillend, wat in de praktijk tot de nodige confusie leidt. Ten slotte krijgen ondernemers te maken met een systeem van strikte handhaving, waarin zij zich enerzijds aan allerlei plichten, procedures, normen en regels hebben te houden en waarin zij zich anderzijds beperkt zien in de mogelijkheden om te experimenteren en innoveren vanwege toezichthouders die geneigd zijn veilige keuzes te maken. Hiermee drijft het huidige institutionele

ontwerp ondernemers en overheden eerder uit elkaar, dan dat het deze actoren samenbrengt.

Faciliterend leiderschap

Tenslotte vraagt samenwerking om faciliterend leiderschap, waarbij enerzijds de condities voor vruchtbare samenwerkingen verzorgd worden, en anderzijds samenwerkingen zelf gecoördineerd worden. Momenteel nemen verschillende actoren met name een rol op zich op het gebied van coördinatie. Echter, leiderschap gericht op het creëren van de juiste condities voor samenwerking wordt nog onvoldoende gedaan. Zo ontbreekt het - zoals ook hierboven beschreven - aan incentives voor de totstandkoming van samenwerkingen, vormt het institutionele ontwerp vaak nog een belemmering, en is er een behoefte aan marktingrijpen door de overheid. Het kan hierbij helpen als er vanuit de politiek nadrukkelijker gestuurd wordt op circulariteit.

Onze analyse maakt duidelijk dat de impasse waar verschillende actoren zich mee geconfronteerd voelen veroorzaakt wordt door een geheel aan factoren en niet door simplistische – doch veelgehoorde – diagnoses zoals 'het ligt aan wetgeving' of 'ondernemers hebben geen oog voor het collectieve belang'. Er moet aan tal van knoppen tegelijkertijd worden gedraaid, wil de gewenste samenwerking van de grond komen.

Om deze uitdaging het hoofd te bieden adviseren wij daarom om de verschillende systeemaspecten in coherentie met elkaar, en op lerende wijze, op te bouwen. Dit betekent allereerst dat actoren interacties op procesniveau en in de schaduw van het 'reguliere regime' tot stand moeten brengen op een manier die een meer continue face-to-face dialoog faciliteert, waarbij er sociaal kapitaal en vertrouwen opgebouwd kan worden, er gezamenlijke doelen worden geformuleerd, er wederzijds commitment kan ontstaan, en er tussentijdse resultaten worden geboekt en gevierd. Dat zal voornamelijk moeten gebeuren in de luwte van het institutionele systeem en vergt wellicht een vorm van experimenteerruimte om niet bij voorbaat geblokkeerd te worden door de geldende regels en routines. Een gezamenlijk discours waar partijen zich aan kunnen verbinden is daarbij een belangrijke randvoorwaarde. Het wederzijdse begrip dat in deze schaduwzone ontstaat, en de lessen die hiermee geleerd worden kunnen op hun beurt helpen om de institutionele context op een manier vorm te geven die ten goede komt aan andere collaboratieve processen. Aansprekende tussentijdse resultaten kunnen dienen als inspirerende voorbeelden die laten zien wat de circulaire transitie

kan opleveren en wat de kansen ervan zijn. Hiermee kunnen partijen op cruciale posities in het netwerk zich gesterkt voelen om zich openlijk en nadrukkelijk te verbinden aan circulaire ambities, de condities te creëren voor meer duurzame samenwerkingen, en daarmee een versnelling in de totstandkoming van een circulaire economie te bewerkstelligen. Tegelijkertijd is deze analyse een krachtig pleidooi voor meer leiderschap in de circulaire transitie. De hand moet aan de ploeg om de institutionele context zodanig te herontwerpen dat circulair het nieuwe normaal wordt en het lineaire model niet impliciet de default blijft. Het gezamenlijk verkennen van de mogelijkheden en kansen en het accommoderen hiervan door regels en normen aan te passen, gaat idealiter hand in hand.



BIJLAGE I

Geraadpleegde bronnen desk research

Wetenschappelijke Literatuur

- › Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.
- › Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). "An integrative framework for collaborative governance." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22 (1), pp. 1-29.

Wet- en Regelgeving

- › Afval Circulair (geen datum). *De Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen*. Geraadpleegd op www.afvalcirculair.nl/onderwerpen/afval/kaderrichtlijn/kaderrichtlijn/
- › Kenniscentrum Infomil (geen datum). *Integrale Regels*. Geraadpleegd op www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/

Beleid

- › Europese Commissie (2015). *Maak de cirkel rond – Een EU-actieplan voor de circulaire economie*. Geraadpleegd op eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8e-f5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF
- › Landelijk Afvalbeheerplan 3 (geen datum). *LAP3 – slimmer omgaan met grondstoffen*. Geraadpleegd op lap3.nl/
- › Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat (2016). *Rijksbreed Programma Circulaire Economie – Nederland Circulair in 2050*. Geraadpleegd op www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2016/09/14/bijlage-1-nederland-circulair-in-2050/bijlage-1-nederland-circulair-in-2050.pdf
- › Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat (2019). *Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019-2023*. Geraadpleegd op www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2019/02/08/uitvoeringsprogramma-2019-2023/uitvoeringsprogramma-2019-2023.pdf
- › Provincie Zuid-Holland (2019). *Circulair Zuid-Holland – Samen versnellen*. Geraadpleegd op www.zuid-holland.nl/publish/pages/19784/circulair_zuid-holland_-_samen_versnellen.pdf

Evaluaties en Adviezen

- › Centraal Planbureau (2018). *Circulaire Economie: economie en ecologie in balans*. Geraadpleegd op www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Policy-Brief-2018-10-Circulaire-economie-economie-en-ecologie-in-balans.pdf
- › Ecorys (2019). *Zuid-Holland Circulair in 2050 – Een verkennende studie naar de sociale gevolgen*. Geraadpleegd op www.zuid-holland.nl/publish/pages/19784/zuid-holland_circulair_in_2050_-_een_verkennende_studie_naar_de_sociale_gevolgen.pdf
- › Metabolic (2016). *Het Groene Hart Circulair – Circulaire kansen voor een veerkrachtig Groene Hart*. Geraadpleegd op www.metabolic.nl/publications/het-groene-hart-circulair/
- › Mul, P., Kool, M., de Lange, M., Steman, B. (2017). *Verkenning Circulaire Economie Provincie Zuid-Holland*. Geraadpleegd op www.zuid-holland.nl/publish/pages/19299/a2_definitief_verkenning_circulaire_economie_provincie_zuid_holland.pdf
- › Planbureau voor de Leefomgeving (2018). *Circulaire Economie: Wat we willen weten en kunnen meten*. Geraadpleegd op www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2018-circulaire-economie-wat-we-willen-weten-en-kunnen-meten-2970.pdf
- › Taskforce Herijking Afvalstoffen (2019). *Grondstof of Afval – Aanbevelingen voor afvalwet- en regelgeving en de uitvoering daarvan op weg naar een circulaire economie*. Geraadpleegd op www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2019/10/10/adviesrapport-taskforce-herijking-afvalstoffen/adviesrapport-taskforce-herijking-afvalstoffen.pdf

Overig

- › Het Groene Brein (geen datum). *Kenniskaarten Circulaire Economie*. Geraadpleegd op kenniskaarten.hetgroenebrein.nl/kenniskaart/circulaire-economie/



Dit rapport is tot stand gekomen als onderdeel van Groene Hart Circulair, actieonderzoek van ACCEZ, Accelerating Circular Economy Zuid-Holland. ACCEZ versnelt de ontwikkeling van een circulaire economie in Zuid-Holland. Dat doen we met concrete antwoorden op complexe vraagstukken die om veel kennis vragen. Daarvoor verbinden we mensen met denk-, beleids- en ondernemerskracht.

GROENE HART CIRCULAIR is een samenwerking tussen wetenschappers van DRIFT, Erasmus Universiteit Rotterdam, Naturalis, Universiteit Leiden en Wageningen University & Research.

DEELONDERZOEK door Erasmus Governance Design Studio over de samenwerkingsopgave in de totstandkoming van een circulaire economie. Dit bestaat uit twee fasen: een onderzoeksfase (op welke wijze kunnen we de samenwerkingsuitdaging rondom circulaire ambities duiden?) en een ontwerpfase (hoe kunnen wij de samenwerking verbeteren tussen ondernemers, overheden en eventueel andere relevante betrokkenen in het realiseren van circulaire ambities?). Dit rapport beschrijft de bevindingen van de onderzoeksfase. Het ontwerpvoorstel dat is ontwikkeld in de ontwerpfase wordt beschreven in een ander (nog te verschijnen) rapport.

MET DANK AAN Ronald Balvers, Marit Beute, Luuk Braam, Maarten Coppens, Pascal van Dam, Dewi Hartkamp, Elleke Herben, Paula Huisman, Olaf Janmaat, Koen de Kruif, Matthias Krusselbrink, Wim van Lexmond, Albert Moerkerken, Richard den Oude, Jolanda van Schaik, Johan van Veen en Youetta Visser voor hun samenwerking in dit deelonderzoek.

PUBLICATIEDATUM juni 2021

CONTACT secretariaat@accez.nl

