



Circulaire economie

Onderzoek naar de provinciale bijdrage aan de transitie naar een circulaire economie



Aanleiding

Onze samenleving draait op wat de aarde ons biedt: we gebruiken grondstoffen voor voedsel, onderdak, warmte, kleding, elektrische apparaten en mobiliteit. Die behoefte aan grondstoffen neemt nog steeds toe, in Nederland en de rest van de wereld. De Nederlandse economie is sterk afhankelijk van de import van grondstoffen. Door geopolitieke machtsverhoudingen en conflicten in regio's die grondstoffen leveren, is die afhankelijkheid kwetsbaar. Ook legt de vraag naar en het gebruik van grondstoffen druk op omgeving en milieu. Om die redenen is het noodzakelijk de lineaire economie om te vormen naar een circulaire economie: een economie zonder afval waarin het gebruik van grondstoffen wordt gereduceerd en materialen worden hergebruikt.

De transitie naar de circulaire economie gaat verder dan alleen het zuiniger en slimmer omgaan met grondstoffen, producten en diensten. Het gaat ook om andere werkwijzen en processen binnen en tussen organisaties, om mensen en sociale inclusie. Het realiseren van een volledig circulaire economie vraagt om brede, fundamentele veranderingen in onze samenleving: een systeemverandering.

Alle vier Randstedelijke provincies hebben beleid geformuleerd om de transitie naar een circulaire economie te stimuleren en te versnellen. De provincies geven daarmee uitvoering aan het Grondstoffenakkoord uit 2017 en landelijke doelen gericht op 2030 en 2050. De transitie naar een circulaire economie en het bijbehorende beleid staan nog relatief aan het begin van realisatie.

Vraagstelling

Met dit onderzoek wil de Rekenkamer Provinciale Staten van Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol, en bekijken of het beleid doeltreffend is. Onderstaande centrale onderzoeksvraag is verder uitgewerkt in acht deelvragen, zie hiervoor het [Eindrapport](#).

Centrale onderzoeksvraag

Op welke manier dragen de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland bij aan de transitie naar een circulaire economie en wat kunnen de provincies van elkaar leren als het gaat om hun beleid en de uitvoering daarvan?

Hoofdconclusie

De transitie naar een circulaire economie wordt steeds urgenter. De nog altijd groeiende vraag naar grondstoffen vergroot de druk op klimaat, natuur en leefomgeving. Ook wordt steeds duidelijker dat een meer onafhankelijke en stabiele grondstoffenpositie van strategisch en economisch belang is voor Nederland. Voor ondernemers is betaalbaarheid en leveringszekerheid van grondstoffen immers van groot belang voor een toekomstbestendige bedrijfsvoering. De Randstedelijke provincies en onder andere het Rijk willen de transitie naar een circulaire economie versnellen. In 2017 hebben zij daartoe het Grondstoffenakkoord ondertekend.

Provincie Utrecht:

1. heeft sinds 2017 beleid ontwikkeld voor de circulaire transitie. In 2021 hebben PS de *Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050* vastgesteld.
2. ziet circulariteit als een brede maatschappelijke opgave en gebruikt daarom de term 'circulaire samenleving'.
3. heeft de landelijke doelen overgenomen in haar beleid, maar voor de verdere uitwerking gekozen voor een eigen provinciale invulling.
4. ziet circulaire samenleving als een integraal onderdeel van al haar beleidsdomeinen, waarbij de beleidsdomeinen en -teams ieder zelf met de opgave aan de slag gaan. De provinciale organisatie is echter nog niet zo ver, draagvlak en urgentie zijn een uitdaging.
5. heeft in de *Beleidsvisie* inhoudelijke beleidsdoelen uitgewerkt, en in de *Uitvoeringsagenda's* activiteiten geformuleerd. Deze doelen en activiteiten sluiten niet direct op elkaar aan.
6. gaat onderzoeken hoe het VTH-instrumentarium ingezet kan worden, heeft in het ruimtelijk beleid circulariteit vooralsnog in algemene woorden opgenomen bij de provinciale belangen en lobbyt samen met het IPO richting Europa en het Rijk. Dit kan de provincie helpen bij de voorbereiding op de beweging vanuit Europa en het Rijk om in de nabije toekomst meer dwingende maatregelen in te zetten.
7. rapporteert over de beleidsuitvoering en brengt de regionale grondstoffenstromen in kaart. Er wordt niet gemonitord in hoeverre de provinciale activiteiten bijdragen aan de provinciale circulaire doelen.
8. heeft leren over de uitvoering van de voorgenomen activiteiten formeel georganiseerd. Dit is minder het geval als het gaat over de vraag of met de voorgenomen activiteiten de beleidsdoelen behaald worden.
9. heeft ruimte om bij te sturen georganiseerd in de opzet van het beleid. Bijsturing is in de uitvoering vooralsnog beperkt gebleven.
10. heeft als uitgangspunt dat samenwerken met partners vanuit de verschillende (provinciale) beleidsdomeinen zelf gezocht wordt. In hoeverre actoren worden gemobiliseerd verschilt daardoor per beleidsdomein.

Een volledig circulaire economie in 2050 – wat het beleidsdoel van het Rijk en de meeste provincies is – lijkt vooralsnog ver weg. Ondanks de beleidsinzet van (provinciale) overheden is er (nog) geen versnelling van de circulaire transitie zichtbaar. Provincie Utrecht heeft in de afgelopen jaren een beweging op gang gebracht, maar dit is slechts een stap in de transitie naar een volledig circulaire economie. Om de doelen in zicht te brengen is meer nodig. Provincies kunnen meer doen om de transitie te versnellen en te ondersteunen. Zij kunnen bijvoorbeeld hun impact vergroten door meer urgentie te geven aan de circulaire transitie, door circulaire opgaven sterker te integreren in het beleid en de werkpraktijken van andere beleidsdomeinen. Ook kunnen provincies meer gebruik maken van regulerende instrumenten om niet alleen de circulaire economie te stimuleren, maar ook de lineaire economie af te bouwen. Dit kan bijvoorbeeld door het verminderen van overheidsinvesteringen in de

lineaire grondstofketen, door (lobby voor) verboden, en in vergunningverlening. Provincies moeten zich daarbij wel bewust zijn van de mogelijke consequenties van deze transitie voor andere beleidsdoelen, medeoverheden, ondernemers en inwoners. Dit vraagt om het inzichtelijk maken van belangenafwegingen en het maken van duidelijke keuzes. Het is aan Provinciale Staten (in hun kaderstellende rol) hoe intensief en op welke wijze bijgedragen gaat worden aan het versnellen van de circulaire transitie.

De hoofdconclusie is verder uitgewerkt in verschillende deelconclusies, zie hiervoor de Bestuurlijke Nota in het [Eindrapport](#).

Aanbevelingen

Wat er volgens de Rekenkamer moet gebeuren

In januari 2023 kwam het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) met de boodschap dat halvering van het Nederlandse grondstoffengebruik in 2030 gezien de huidige trends niet wordt bereikt, terwijl dit wel de ambitie is van de overheid. Ook Utrecht ambieert een volledig circulaire economie. Met haar circulaire-economiebeleid heeft de provincie in de afgelopen jaren mooie resultaten behaald, maar dit is nog niet genoeg om de transitie naar een circulaire economie te versnellen. Als de provincie de doelen voor 2030 en 2050 wil halen, dan vraagt dat een intensievere beleidsinzet dan tot nog toe is gehanteerd. Als kaderstellend orgaan zijn PS hiervoor aan zet. Zij kunnen GS – naast het uitvoeren van de aanbevelingen 1 t/m 6 – opdracht geven om meer activiteiten op te pakken, meer (dwingende) instrumenten in te zetten, meer actoren te mobiliseren, het circulaire bewustzijn in de organisatie te vergroten, reflecteren en leren te borgen in de organisatie en de organisatie beter inrichten op het (integraal) werken aan transities.

Aanbeveling 1

Als nieuw of herzien circulaire samenlevingsbeleid aan u voorgelegd wordt (naar verwachting in de middellangetermijnstrategie), draag GS op dan duidelijk aan te geven:

- a. Hoe zij meer strategie en richting hebben aangebracht in de aanpak en activiteiten (conform leerpunt twee in *Evaluatierapport Uitvoeringsagenda circulaire samenleving 2021-2023*)
- b. Voor welke wijzigingen ten opzichte de *Beleidsvisie* en *Uitvoeringsagenda's* GS hebben gekozen.
- c. Op welke inzichten vanuit monitoring, verzamelde lessen en/of wetenschap het nieuwe circulaire-samenlevingsbeleid gebaseerd is.
- d. In hoeverre aangesloten wordt op landelijk circulaire-economiebeleid en welke afwegingen GS daarbij hebben gemaakt.
- e. Op welke wijze dit nieuwe beleid middels VTH- en RO-beleid en -instrumentarium anticipeert op het inzetten van meer dwingende maatregelen zoals door Europa en het Rijk is aangekondigd.
- f. Hoe het beleid eraan zal bijdragen dat raakvlakken met andere opgaven en beleidsvelden benut worden.
- g. Welke impact de circulaire beleidskeuzes hebben op andere beleidsopgaven, medeoverheden, ondernemers en inwoners.

Betrek deze informatie bij uw besluitvorming over het nieuwe of herziene circulaire-samenlevingsbeleid.

Aanbeveling 2

Draag GS op om in de komende actualisatie(s) van de *Uitvoeringsagenda*:

- a. Te zorgen dat de activiteiten aansluiten op de beleidsdoelen in de *Beleidsvisie*, en
- b. Aan te geven hoe met leerpunten uit de jaarlijkse evaluatie is omgegaan.

Aanbeveling 3

Vraag GS om in alle beleidsdomeinen meer urgentie te creëren, en om - onder leiding van het opgaveteam - de circulaire doelen daadwerkelijk te integreren in het beleid en de werkpraktijk. Zorg daarbij ook voor een wenkend perspectief. Draag GS op om u over circa een jaar te informeren over de stappen die daartoe zijn gezet en de resultaten die zijn behaald.

Aanbeveling 4

Draag GS op om bij het formuleren van nieuw beleid voor andere beleidsvelden dan circulaire samenleving (bijvoorbeeld voor Wonen of de Energietransitie) aandacht te (blijven) besteden aan:

- a. De raakvlakken met de circulaire transitie, en
- b. Het toelichten van de mogelijke impact van de gemaakte beleidskeuzes voor de circulaire transitie, andere (transitie)opgaven, medeoverheden, ondernemers en inwoners.

Aanbeveling 5

Draag GS op om de monitoring van de circulaire samenleving verder te ontwikkelen, gericht op het vergroten van inzicht in de mate waarin de provinciale doelen gerealiseerd worden. Draag GS op om in het eerstvolgende evaluatierapport toe te lichten of het beleid werkt zoals voorzien en hoe de gepresenteerde resultaten zich daartoe verhouden.

Aanbeveling 6

Vraag GS welke actoren (nog) meer betrokken kunnen worden in de beleidsuitvoering ten einde de impact van het provinciale circulaire-samenlevingsbeleid te vergroten. Vraag GS daarbij aan te geven wat daarvoor nodig is in tijd, middelen en capaciteit.

Meer informatie

Dit onderzoek heeft geresulteerd in het rapport *Circulaire economie* en vindt u op onze website www.randstedelijke-rekenkamer.nl. Voor meer informatie kunt u zich wenden tot Michael Mekel, info@randstedelijke-rekenkamer.nl, tel. 020 58 18 585.