

EINDRAPPORT

Circulaire economie

Hoe dragen de Randstedelijke provincies bij aan de transitie naar een circulaire economie?

Provincie Utrecht | juli 2023



Voorwoord

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. In 2016 stelde de Nederlandse overheid als doel een volledige circulaire economie in 2050, met als tussendoel het realiseren van 50% minder gebruik van primaire grondstoffen in 2030. In januari 2017 spraken 180 partijen, waaronder de provincies, zich uit voor een volledig circulaire economie door het Grondstoffenakkoord te ondertekenen.

De provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland hebben elk hun eigen visie, strategie en instrumenten om de circulaire economie te versnellen. Maar ze hebben ook veel gemeen: ze delen een ambitie om de grondstoffenkringloop te sluiten, de milieudruk te verminderen en de leveringszekerheid te vergroten. Daarnaast hebben ze te maken met vergelijkbare uitdagingen en kansen, zoals het monitoren van regionale grondstoffenstromen of het aantonen van het verband tussen oorzaak en gevolg van activiteiten die de provincie uitvoert op het gebied van circulaire economie. Ook lopen de provincies aan tegen vraagstukken van integraal werken, het realiseren van urgentie en draagvlak in de hele provinciale organisatie, en de samenwerking met andere overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Dit onderzoek laat zien op welke manier de Randstedelijke provincies bijdragen aan de transitie naar een circulaire economie, en waar de provincies van elkaar kunnen leren als het gaat om hun beleid en de uitvoering daarvan. U vindt inspirerende illustraties van projecten en beleidsontwikkelingen die laten zien wat er al mogelijk is en wat er nog meer kan. Het onderzoek is gebaseerd op een uitgebreide analyse van beleidsdocumenten en interviews met provincie-medewerkers en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, regionale ontwikkelingsmaatschappijen en omgevingsdiensten.

De Rekenkamer wil met dit rapport Provinciale Staten ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol en inspiratie bieden bij de verdere ontwikkeling en versnelling van de circulaire economie. We danken alle betrokkenen die hebben meegewerkt aan dit onderzoek voor hun tijd en inzichten, in het bijzonder de medewerkers van de provincies voor het aanleveren van documenten en het voeren van gesprekken.

Het onderzoek is uitgevoerd door Annelies Eggebeen (projectleider), Joris Brandts (onderzoeker), Iddo van der Giessen (onderzoeker), Saskia van Broekhoven (Bureau De Groene Uil - onderzoeker) en Mara Haverkort (onderzoeker).

Ans Hoenderdos-Metselaar
bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer

Inhoudsopgave

BESTUURLIJKE NOTA

1	INLEIDING	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Onderzoeksvragen	5
1.3	Leeswijzer	6
2	CONCLUSIES	7
2.1	Hoofdconclusie	7
2.2	Deelconclusies	8
3	AANBEVELINGEN	16
4	PROVINCIEVERGELIJKING	18
5	REACTIE GEDEPUTEERDE STATEN	24
6	NAWOORD	31

NOTA VAN BEVINDINGEN

1	INLEIDING	32
2	AMBITIES EN DOELEN	38
2.1	Nationaal beleid	38
2.2	Provinciaal beleid	46
3	INSTRUMENTEN	56
3.1	Beleidsinstrumenten die decentrale overheden <i>kunnen</i> inzetten	56
3.2	(Beleids)instrumenten die provincie Utrecht inzet	61
4	INTERACTIE MET ANDERE TRANSITIES EN BELEIDSTERREINEN	66
4.1	Aanliggende (transitie)opgaven en beleidsterreinen	66
4.2	Integrale benadering in de provincie Utrecht	71
5	MONITOREN	89
5.1	Monitoren van de circulaire-economietransitie	89
5.2	Monitoring circulaire economie door de provincie Utrecht	90
6	LEREN, BIJSTUREN EN OPPAKKEN VAN KANSEN EN BELEMMERINGEN	97
6.1	Leren en bijsturen in theorie	97
6.2	Leren, bijsturen en openstaan voor signalen van kansen en belemmeringen in Utrecht	98
6.3	Geconstateerde kansen en belemmeringen voor de circulaire-economietransitie in Nederland	102
7	MOBILISEREN VAN ACTOREN	105
7.1	Het belang van het informeren, enthousiasmeren en mobiliseren van actoren	105
7.2	Betrokkenheid van actoren in Utrecht	107
	BIJLAGE A EUROPEES CIRCULAIRE-ECONOMIEBELEID	115

BIJLAGE B BELEIDSDOELEN BELEIDSVISIE CIRCULAIRE SAMENLEVING 2050	117
BIJLAGE C GERAADPLEEGDE BRONNEN.....	120
BIJLAGE D GERAADPLEEGDE PERSONEN.....	124

BESTUURLIJKE NOTA

| 1 | Inleiding

1.1 Aanleiding

De circulaire transitie is gericht op het omvormen van de lineaire economie naar een circulaire economie: een economie zonder afval waarin het gebruik van grondstoffen wordt gereduceerd en materialen worden hergebruikt.

Er bestaan verschillende definities van 'circulaire economie'. Het Rijk hanteert de volgende:

Een circulaire economie is een economisch systeem dat het hergebruik van producten en grondstoffen en het behoud van natuurlijke hulpbronnen als uitgangspunt neemt en waardecreatie voor mens, natuur en economie in iedere schakel van het systeem nastreeft.¹

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.² Het realiseren van een volledig circulaire economie vraagt om brede, fundamentele veranderingen in onze samenleving: een systeemverandering.

Alle provincies hebben in 2017 het Grondstoffenakkoord getekend en zich daarmee uitgesproken voor een volledig circulaire economie. De Randstedelijke provincies hebben vervolgens beleid geformuleerd om de transitie naar een circulaire economie te stimuleren en te versnellen. De provincies geven daarmee uitvoering aan het Grondstoffenakkoord en aan de landelijke doelen gericht op een volledige circulaire economie in 2050, met als tussendoel het realiseren van 50% minder gebruik van primaire grondstoffen in 2030. De transitie naar een circulaire economie en het bijbehorende beleid staan nog relatief aan het begin van realisatie. De Programmaraad heeft in april 2021 positief gereageerd op het voorstel van de Rekenkamer om hier onderzoek naar te doen.

1.2 Onderzoeksvragen

Doelstelling

Dit Rekenkameronderzoek richt zich op wat er nodig is om de gestelde doelen voor een circulaire economie te realiseren. De Rekenkamer streeft naar een onderzoeksuitkomst die helpend is aan het proces waar de provincies zich in bevinden. We willen van toegevoegde waarde zijn, ondersteunend aan de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten. De achterliggende gedachte daarbij is dat de Rekenkamer bekijkt of het beleid doeltreffend is. Voor transitie in een vroege fase is dit geen eenvoudige vraag om te beantwoorden, wel willen we een beeld geven of de provincies op de goede weg zijn. Om die reden is dit rapport vooral beschrijvend en vergelijkend van aard.

¹ Staatssecretaris IenM (2013), Kamerbrief 'Groene economische groei in Nederland (Green Deal)', 20 juni 2013 & Staatssecretaris IenM (2014), Kamerbrief 'Groene economische groei in Nederland', 28 januari 2014

² Rijksoverheid, IPO e.a. (2017), Grondstoffenakkoord

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?

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in acht vragen:

1. Welke ambities en doelen streeft de provincie na met betrekking tot de transitie naar een circulaire economie?
2. Welke instrumenten zet de provincie in om haar doelen en ambities te bereiken en waarop is deze keuze gebaseerd?
3. Waar liggen raakvlakken tussen de transitie naar een circulaire economie en andere beleidsterreinen en hoe gaat de provincie hiermee om?
4. Is leren en bijsturen structureel onderdeel van de beleidsuitvoering?
5. Hoe monitort de provincie de ontwikkeling van de circulaire economie en de bijdrage van de provincie daaraan?
6. Worden alle onderdelen van de provincie (politiek, bestuurlijk en ambtelijk) geïnformeerd en geënthousiasmeerd over/voor de transitie naar een circulaire economie?
7. Heeft de provincie de belangrijkste actoren op het gebied van circulaire economie gemobiliseerd?
8. Worden kansen en belemmeringen herkend en adequaat opgepakt?

1.3 Leeswijzer

De conclusies en aanbevelingen zijn in de Bestuurlijke Nota opgenomen en volgen uit de Nota van Bevindingen. De Bestuurlijke Nota bevat ook de reactie van GS op de conclusies en aanbevelingen, een nawoord van de Rekenkamer en een vergelijking van de uitkomsten met de andere provincies. In de Nota van Bevindingen zijn naast de bevindingen van het onderzoek de afbakening en werkwijze van het onderzoek, de geraadpleegde bronnen en de geraadpleegde personen te vinden. De Bestuurlijke nota en de Nota van Bevindingen vormen samen het rekenkamerrapport.

| 2 | Conclusies

2.1 Hoofdconclusie

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.

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 sinds 2017 beleid ontwikkeld voor de circulaire transitie. In 2021 hebben PS de *Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050* vastgesteld.
- ziet circulariteit als een brede maatschappelijke opgave en gebruikt daarom de term ‘circulaire samenleving’.
- heeft de landelijke doelen overgenomen in haar beleid, maar voor de verdere uitwerking gekozen voor een eigen provinciale invulling.
- 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.
- heeft in de *Beleidsvisie* inhoudelijke beleidsdoelen uitgewerkt, en in de *Uitvoeringsagenda*'s activiteiten geformuleerd. Deze doelen en activiteiten sluiten niet direct op elkaar aan.
- 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.
- 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.
- 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.
- heeft ruimte om bij te sturen georganiseerd in de opzet van het beleid. Bijsturing is in de uitvoering vooralsnog beperkt gebleven.
- heeft als uitgangspunt dat samenwerken met partners vanuit de verschillende (provinciale) beleidsdomeinen zelf gezocht wordt. In hoeverre actoren worden gemobiliseerd verschilt daardoor per beleidsdomein.

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.

2.2 Deelconclusies

2.2.1 Ontwikkeling, onderbouwing en kern circulaire-economiebeleid

Bij het ontwikkelen van hun beleid voor de circulaire economie hebben de provincies verschillende keuzes gemaakt over wat dit thema inhoudt en hoe ze het onderbouwen. Circulaire economie kent veel verschillende definities en de reikwijdte daarvan varieert. Ook kunnen de provincies bij het formuleren van hun beleid en aanpak gebruikmaken van verschillende bronnen van kennis, zoals (praktijk)kennis van stakeholders, rapporten van onderzoeksinstellingen, en wetenschappelijke (transitie)theorieën. Uit hun eerste beleidsdocumenten wordt duidelijk hoe de Randstedelijke provincies op dat moment het thema interpreteerden. Deze visie op circulaire economie is veelal verder ontwikkeld en aangepast naarmate de provincies meer ervaring en kennis opdeden.

Deelconclusie 1

Provincie Utrecht ontwikkelde haar circulaire-economiebeleid sinds 2017 en stelde in 2021 de *Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050* (hierna: *Beleidsvisie*) vast. De provincie benadert circulariteit als een brede maatschappelijke opgave en gebruikt de term 'circulaire samenleving' in plaats van 'circulaire economie'. De provincie ziet circulaire samenleving als een integraal onderdeel van al haar beleidsdomeinen, niet als een apart beleidsdomein of een onderdeel van het economisch domein. Ook hanteert de provincie de uitgangspunten dat de wijze en snelheid waarop circulariteit integreert in beleid verschilt per beleidsdomein, en dat interne en externe bewustwording centraal moet staan om een echte transitie te realiseren.

In het beleid maakt de provincie gebruik van kennis uit onderzoeksrapporten en wetenschappelijke theorieën, zoals de R-ladder³ en X-curve⁴. De provincie ontwikkelt op het moment van schrijven (mei 2023) een middellangetermijnstrategie die erop gericht is om met de hele organisatie verder en meer gerichte stappen te zetten in de circulaire transitie.

Hoe andere provincies dit doen:

- *In de Zuid-Hollandse aanpak staan vernieuwersnetwerken en doorbraakprojecten centraal: de bedoeling is dat de 'koplopers' nieuwe samenwerkingsverbanden vormen en dat daaruit innovatieve circulaire projecten ontstaan die de circulaire transitie concreet maken.*
- *De kern van het Flevolandse beleid wordt gevormd door het werken met platforms en keteninitiatieven met als doel een vliegwiel op gang te brengen dat voor verbetering en versnelling van de transitie zorgt.*

2.2.2 Provinciale beleidsvrijheid en toekomst

De regie van het landelijke circulaire-economiebeleid ligt bij het ministerie van I&W. Gekozen is voor een nationale en centrale aansturing. Een wettelijk kader op grond waarvan de provincie bevoegdheden of

³ De R-ladder biedt een overzicht van de verschillende circulariteitsstrategieën die kunnen worden toegepast om grondstoffen op een meer efficiënte manier te gebruiken, zie bevinding 39 in de Nota van Bevindingen..

⁴ De X-curve is onderdeel van de transitietheorie van DRIFT en beschrijft processen van opbouw en afbouw als kenmerken van een transitie, zie bevinding 36 in de Nota van Bevindingen.

verantwoordelijkheden draagt ten aanzien van de circulaire transitie, ontbreekt vooralsnog. Het is aan de provincies om zich te verhouden tot de beleidsvrijheid die dit geeft. Het IPO heeft zich al een aantal keer kritisch uitgelaten richting het Rijk, onder andere over onvoldoende regionale inbreng en ontoereikend budget.

Door Europa en het Rijk wordt aangekondigd dat, waar het circulaire-economiebeleid eerder vooral gericht was op vrijwilligheid en vrijblijvendheid, in de nabije toekomst meer richtinggevende en dwingende maatregelen ingezet moeten gaan worden. Provincies kunnen zich hierop voorbereiden door onder andere circulaire economie een groter onderdeel te laten zijn van de opdrachtverlening aan de Omgevingsdiensten, bouwstenen uit de *Bouwstenenvisie CE en VTH* op te nemen in het beleid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH), te overwegen om circulaire economie op te nemen als provinciaal belang in het ruimtelijk beleid en door te lobbyen op nationaal en Europees niveau.

Het verschilt per Randstedelijke provincie in hoeverre landelijke doelen en prioritaire thema's zijn overgenomen in het eigen beleid, in hoeverre is bijgedragen aan de landelijke beleidsformulering en in hoeverre de provincie van plan is aan te sluiten op de uitvoering van het *Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030 (NPCE)*. Ook verschilt het per provincie of en hoe geanticipeerd wordt op toekomstig landelijk en Europees beleid.

Deelconclusie 2

In het initiële landelijke circulaire-economiebeleid zijn twee doelstellingen en vijf prioritaire thema's opgenomen. Provincie Utrecht neemt in haar beleid beide doelen over, maar de prioritaire thema's komen niet expliciet terug. De provincie is beperkt betrokken geweest bij de recentere landelijke beleidsformulering.

Bij de uitwerking van het beleid koos de provincie voor een eigen provinciale invulling. Zo heeft de provincie drie 'technisch-inhoudelijke doelen' benoemd: het verminderen van de milieudruk, het verbeteren van de leveringszekerheid, en het ontwikkelen van een toekomstgerichte regionale economie. Bij het uitwerken van het beleid is uitgegaan van werkzaamheden die passen bij de provincie. Hiervoor heeft de provincie gebruik gemaakt van een provinciale 'circulaire doelenboom' waarin raakvlakken tussen circulariteit en provinciale werkzaamheden in kaart zijn gebracht.

Al dan niet in samenwerking met het IPO, wordt door Utrecht gelobbyd richting Europa en het Rijk op circulaire onderwerpen. De provincie geeft aan dat ze wil onderzoeken hoe ze het VTH-instrumentarium kan inzetten voor circulaire doelen. In het ruimtelijk beleid is circulariteit in algemene woorden opgenomen bij de provinciale belangen. Deze instrumenten kunnen 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.

Hoe andere provincies dit doen:

- *In het Zuid-Hollandse circulaire beleid staan vier van de vijf prioritaire thema's uit het landelijke beleid centraal. In opzet is het de bedoeling dat per thema de provincie samen met regionale stakeholders een gezamenlijke Zuid-Hollandse transitieagenda opstelt met een gedeelde visie, ambities, doelen en initiatieven. Provincie Zuid-Holland heeft geen provinciale circulaire doelen benoemd per thema.*
- *Provincie Noord-Holland neemt deel aan het kernteam voor het Nationaal Programma Circulaire Economie. Door de Noord-Hollandse ambtelijke organisatie is aangegeven dat middels inzet vanuit het provinciale circulaire-economiebeleid en in IPO-verband de provincie wil bijdragen aan de uitvoering van het Nationaal Programma Circulaire Economie.*

- *Provincie Noord-Holland heeft in haar omgevingsverordening industrieterreinen van provinciaal belang geïntroduceerd in het Noordzeekanaalgebied, waar de schaarse ruimte alleen ingezet mag worden voor energietransitie, circulaire economie, havengebonden of -gerelateerde activiteiten.*

2.2.3 Integraal werken aan circulaire economie door de provinciale organisatie

Transities zijn complexe, onzekere en langdurige processen, die worden beïnvloed door veel actoren en factoren. Overheden kunnen dit proces niet volledig sturen, wel kunnen zij invloed uitoefenen op de richting en snelheid van dit proces. Dit vraagt om een organisatie die goed kan inspelen op actuele ontwikkelingen, die dwarsverbanden met andere opgaven en beleidsvelden kan benutten; kortom in staat is om een transitie integraal op te pakken. Hiertoe zijn keuzes gemaakt in de portefeuillevordering: welke gedeputeerde(n) is of zijn verantwoordelijk voor circulaire economie? En in de taakverdeling in de ambtelijke organisatie: hoe is het circulaire-economieteam samengesteld en hoe is de verbinding met de gehele organisatie vormgegeven? Voor de betrokken gedeputeerde(n) en ambtenaren geldt dat zij een relatief nieuw thema moeten inbedden in de provinciale organisatie. In alle teams moet draagvlak en eigenaarschap ontstaan om bij te kunnen dragen aan de systeemverandering die de transitie naar een circulaire economie is. Draagvlak en eigenaarschap kan bijvoorbeeld ontstaan vanuit een bottom-up benadering waarbij de beleidsteams zelf de aanpak bepalen. Tegelijk is een duidelijke strategie en leiderschap van belang om in een transitie een ‘wenkend perspectief’ te bieden aan de beleidsteams.

Deelconclusie 3

‘In lijn met de strategie van de provincie dat circulaire samenleving een integraal onderdeel is van beleid en geen apart beleidsdomein, is circulaire samenleving georganiseerd als een concernopgave die aan meerdere teams en domeinen binnen de provincie raakt en daar een plaats moet krijgen. Dit werkt op verschillende manieren door in de aanpak van de provincie. Zo laat de provincie de medewerkers zelf de strategie bepalen voor het realiseren van circulaire doelen binnen hun eigen beleidsveld, kunnen per beleidsveld verschillende rollen aangewend worden om de circulaire transitie te versnellen, en moet samenwerking met stakeholders vanuit de beleidsteams zelf gezocht worden, omdat per thema verschillende vraagstukken spelen. Het opgaveteam ondersteunt hen daarbij. Bestuurlijk is circulaire samenleving belegd bij het gehele college: alle gedeputeerden zijn ervoor verantwoordelijk om de opgaven voor circulaire samenleving verder te brengen in de eigen portefeuilles.

Het opgaveteam heeft de afgelopen jaren gewerkt aan het bevorderen van de bewustwording, kennis en circulair denken in de organisatie. De provinciale organisatie is echter nog niet zo ver dat de opgaven voor circulaire samenleving een integraal onderdeel van het beleid zijn in alle beleidsdomeinen. Ambtelijk is aangegeven dat het een uitdaging is om in de beleidsteams bij alle teamleden draagvlak en urgentie te realiseren, en te zorgen dat de opgaven voor circulaire samenleving niet wegvallen tussen de kerntaken vanuit het beleidsdomein, andere urgente taken en overwegingen, en hoge werkdruk.

Hoe andere provincies dit doen:

- *GS van Noord-Holland hebben geadviseerd om in de collegeperiode 2023-2027 circulaire economie (en andere thema’s) te integreren in een nieuwe economische visie, en circulaire economie en algemene economie te integreren in één portefeuille.*
- *De provincies Noord-Holland en Zuid-Holland hebben hun circulaire-economieteams samengesteld uit medewerkers die tevens voor andere sectoren werkzaam zijn.*
- *Het Zuid-Hollandse circulaire-economieteam hanteert een werkwijze ‘van buiten naar binnen’: transitimanagers raadplegen hun contacten buiten de provinciale organisatie en signaleren voor welke*

circulaire onderwerpen maatschappelijke aandacht aanwezig is. Vervolgens wordt de verbinding tussen 'binnen en buiten' vormgegeven door twee strategen en de verbinding met andere opgaven gezocht.

2.2.4 Raakvlakken met andere opgaven en beleidsvelden

Het realiseren van een volledig circulaire economie vraagt om een complexe en veelzijdige transitie, die raakvlakken heeft met verschillende andere opgaven en beleidsvelden. De provincie kan deze raakvlakken benutten om de omslag naar een circulaire economie te versnellen. In het vooronderzoek van de Rekenkamer kwam naar voren dat er vooral raakvlakken worden gezien met de woningbouwopgave, energietransitie, landbouwtransitie, en de beleidsvelden algemene economie, inkoop en aanbesteding, ruimtelijke ordening, wet- en regelgeving/lobby en VTH. Het streven naar een volledig circulaire economie in 2050 vraagt een systeemverandering waarin alle opgaven en beleidsvelden circulair denken en werken.

Deelconclusie 4

De provincie heeft veel aandacht voor het integreren van de circulaire opgaven in de werkzaamheden en doelstellingen van andere beleidsdomeinen (zie deelconclusie 1 en 3). In de *Beleidsvisie* zijn beleidsdoelen geformuleerd voor andere beleidsdomeinen, maar de beleidsdomeinen wet- en regelgeving/lobby en vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) komen weinig aan de orde. Wel komt VTH terug bij enkele activiteiten.

Ook wordt in de beleidsdocumenten van andere beleidsdomeinen circulariteit op verschillende plekken genoemd. Het opgaveteam circulaire samenleving werkt samen met medewerkers uit de beleidsteams energietransitie, landbouw, woningbouw, inkoop, en in mindere mate ruimtelijke ordening. Ambtelijk is aangegeven dat de aandacht voor circulariteit nog veel afhangt van personen.

Hoe andere provincies dit doen:

- *Provincie Zuid-Holland heeft eind 2022 voor de andere Zuid-Hollandse ambities uit het collegeprogramma 2019-2023 geïnventariseerd welke kansen er nog liggen in de raakvlakken met de circulaire transitie.*
- *Voor elke Randstedelijke provincie geldt dat er beleidsvelden zijn waar de raakvlakken met de transitie naar een circulaire economie (nog) in mindere mate benut worden.*

2.2.5 Aansluiting tussen doelen en activiteiten

Als leidraad voor de beleidsuitvoering is het van belang dat de provinciale circulaire doelen en voorgenomen activiteiten op elkaar aansluiten. Om te kunnen evalueren welke activiteiten bijdragen aan het versnellen van de circulaire transitie, is het vervolgens nodig dat gerapporteerd wordt welke (van de voorgenomen) activiteiten uitgevoerd zijn en voor welke bijstellingen gekozen is. Activiteiten kunnen variëren van onderzoek en onderwijs tot inkoop en bedrijfssteun en informatievoorziening. Elke provincie zet een eigen set aan activiteiten en instrumenten in. Van belang is dat de provincie zich hiermee niet alleen richt op opbouw van de circulaire, maar ook op afbouw van de lineaire economie die noodzakelijk is in een fundamentele systeemverandering (zie de X-curve van DRIFT).

Deelconclusie 5

In het geldende circulaire beleid sluiten de doelen en de voorgenomen activiteiten niet op elkaar aan. In de *Beleidsvisie* is de overkoepelende circulaire ambitie uitgewerkt naar beleidsdoelen voor over 10 jaar, op twaalf thema's. In de *Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023* uit 2020 (hierna: *Uitvoeringsagenda 2020*)

zijn voor 10 programma's activiteiten geformuleerd voor het realiseren van de ambities voor circulaire samenleving. Dit betreft een inventarisatie van activiteiten die de provincie reeds uitvoerde of van plan is om uit te gaan voeren. De doelen uit de *Beleidsvisie* en de (voorgenomen) activiteiten in de *Uitvoeringsagenda 2020* sluiten niet direct op elkaar aan. Dit is onder andere in het *Evaluatierapport Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023* (hierna: *Evaluatierapport*) geconstateerd. Ook is in het *Evaluatierapport* benoemd dat er meer strategie en focus nodig is in de activiteiten.

Om deze aansluiting te verbeteren werkt de provincie aan een middellangetermijnstrategie. Ook de jaarlijkse actualisatie van de *Uitvoeringsagenda* geeft een mogelijkheid om de activiteiten en de doelen beter op elkaar af te stemmen. In de actualisatie van 2022 is dat echter nog niet gebeurd.

In het *Evaluatierapport* uit 2022 wordt onder andere gerapporteerd over de uitgevoerde activiteiten. Van de acht typen beleidsinstrumenten⁵ die decentrale overheden kunnen inzetten voor het stimuleren van een circulaire economie, zijn door provincie Utrecht voor alle typen activiteiten genoemd en/of uitgevoerd. Deze set aan instrumenten is gericht op opbouw van de circulaire economie en niet op afbouw van de lineaire economie.

Hoe andere provincies dit doen:

- *In het Zuid-Hollandse circulaire beleid is wel het doel van het beleid gepresenteerd, maar deze is vervolgens niet nader uitgewerkt in een ambitie en operationele doelen. De bedoeling was dat de provincie per thema samen met regionale stakeholders een visie, ambitie en doelen zou gaan bepalen.*
- *In geen van de Randstedelijke provincies is in het circulaire beleid expliciet aandacht besteed aan het afbouwen van de lineaire economie.*

2.2.6 Monitoring

Om vast te kunnen stellen of de uitgevoerde activiteiten bijdragen aan het realiseren van de circulaire doelen, is het van belang om door middel van een monitoringssysteem te volgen op welke indicatoren voortgang wordt geboekt en wat nog achterblijft. Daarbij spelen enkele methodologische uitdagingen. De uitkomst van een transitie staat niet vast en wordt door veel factoren beïnvloed. Wat de impact zal zijn van een instrument of project laat zich daarom aan de voorkant lastig voorspellen. Tegelijk is van belang expliciet te maken hoe de provincie verwacht dat de activiteiten bijdragen aan de beoogde transitie. Het expliciteren van veronderstellingen over de werking van het beleid biedt mogelijkheden om te evalueren of het beleid werkt zoals voorzien.

Op nationaal niveau biedt de tweejaarlijkse *Integrale Circulaire Economie-rapportage (ICER)* inzicht en op interprovinciaal niveau wordt samengewerkt om op regionaal niveau tot eenduidige monitoring te komen. Daarnaast ontwikkelt elke provincie een systeem om de eigen beleidsuitvoering te kunnen monitoren. Voor elke vorm van monitoring van de circulaire transitie geldt dat data beperkt beschikbaar is en vaak onvoldoende om uitspraken over effectiviteit te kunnen doen.

Deelconclusie 6

Provincie Utrecht rapporteert over de voortgang van de beleidsuitvoering en brengt de regionale grondstoffenstromen in kaart.

⁵ Dit zijn: Onderzoek, Bedrijfsondersteuning en -financiering, Inkoop, Informatievoorziening, Onderwijs, Netwerk- en Informatie-uitwisseling, Wet- en regelgeving en Ruimtelijke ordening. Bron: IPO & RHDHV (2020), Inventarisatie Circulaire Activiteiten Decentrale Overheden, september 2020

Jaarlijks rapporteren GS over de voortgang van de activiteiten uit de *Uitvoeringsagenda*. Er wordt niet gemonitord in hoeverre deze provinciale activiteiten bijdragen aan het behalen van de beleidsdoelstellingen. Specifiek voor het thema inkoop en bedrijfsvoering streeft de provincie ernaar de resultaten en behaalde impact met betrekking tot de doelstellingen uit de *Beleidsvisie* voor dit thema jaarlijks te monitoren en een nulmeting uit te voeren. Hierbij spelen diverse uitdagingen, waardoor het uitvoeren van een nulmeting van de directe invloed van de provincie op het grondstoffengebruik op de korte termijn niet kan worden uitgevoerd. Wel streeft de provincie ernaar in 2023 meer data te hebben over de stand van zaken en voortgang van de circulaire aanbestedingen.

Om de regionale grondstofvoorraden en -stromen in de provincie in kaart te brengen, werkt de provincie aan een regionale grondstoffenmonitor. Hiermee wordt inzicht gegeven in de stand van de circulaire economie in Utrecht. GS geven aan dat monitoren over causaal effect van provinciale activiteiten op regionale grondstofstromen en -voorraden erg lastig is en voorlopig niet gedaan zal worden. Naast methodologische uitdagingen wordt het verkrijgen van inzicht in het behalen van de provinciale doelen ook gecompliceerd doordat niet duidelijk is hoe de activiteiten in de *Uitvoeringsagenda's* zich verhouden tot de doelstellingen in de *Beleidsvisie*.

Hoe andere provincies dit doen:

- *Provincie Zuid-Holland ontwikkelt een monitoringssystematiek voor het meten van de voortgang van de circulaire transitie. Transitie-indicatoren brengen het transitieproces in kaart en effectindicatoren de effecten van het circulaire-economiebeleid.*
- *Provincie Noord-Holland monitort intern circulariteit in grond-, weg- en waterbouw.*

2.2.7 Leren en borgen van lessen

“Transities gaan samen met onzekerheid en risico’s, ook onbekende risico’s. De weg vooruit is vol uitdagingen en dat betekent dat je niet zonder een lerende aanpak kunt. Bij transities gebeuren dingen onbedoeld, dus is het de kunst om ruimte voor leren te creëren en dat stelt eisen aan het openbaar bestuur. Ruimte om fouten te maken, te proberen en te leren: vallen, opstaan en weer doorgaan,” aldus de Raad voor het Openbaar Bestuur.⁶

Een lerende aanpak vraagt dat gereflecteerd wordt op hetgeen uitgevoerd is, dat hieruit lessen getrokken worden en dat deze geborgd en gedeeld worden in de organisatie. Dit kan op verschillende manieren worden georganiseerd en uitgevoerd in de organisatie.

Deelconclusie 7

Leren van ervaringen en nieuwe inzichten is expliciet onderdeel van het circulaire beleid. Een belangrijk instrument hiervoor is de jaarlijkse evaluatie van de *Uitvoeringsagenda's*. Hiermee is leren over de uitvoering van de voorgenomen activiteiten (*doen we de dingen goed?*) formeel georganiseerd. Dit is minder het geval als het gaat over de vraag in hoeverre met de voorgenomen activiteiten de beleidsdoelen behaald worden (*doen we de goede dingen?*). Dit komt doordat de huidige monitoring daartoe niet toereikend is (zie deelconclusie 6). Wel heeft de evaluatie van de *Uitvoeringsagenda 2020* enkele inzichten opgeleverd in de uitdagingen voor het werken aan circulaire economie in de provinciale organisatie⁷.

⁶ ROB (2023), Advies 'Vallen, opstaan en weer doorgaan', p. 4

⁷ In de evaluatie worden drie algemene leerpunten geïdentificeerd. Deze zijn: 1. Er moet gewerkt worden aan organisatie-brede kennisontwikkeling en bewustwording; 2. Er moet meer strategie en focus aangebracht worden in de activiteiten, zodat ze efficiënter en effectiever bijdragen aan de vastgestelde doelen in de beleidsvisie; 3. Er moet intensiever gecommuniceerd worden over circulaire ontwikkelingen, zowel in de organisatie zelf als naar buiten toe.

Ruimte om bij te sturen is in de opzet van het beleid georganiseerd door de *Uitvoeringsagenda's* voor een korte duur vast te stellen en jaarlijks te actualiseren. Bijsturing is in de uitvoering vooralsnog beperkt gebleven tot het benoemen van nieuwe, afgeronde, en afgevalen activiteiten binnen de bestaande opzet van de *Uitvoeringsagenda 2020* (waaronder het opstarten van een nieuw traject voor bewustwording en kennisontwikkeling). Hiermee wordt een in de eerste evaluatie benoemd leerpunt (Er moet meer strategie en focus aangebracht worden in de activiteiten, zodat ze efficiënter en effectiever bijdragen aan de vastgestelde doelen in de *Beleidsvisie*) nog niet opgepakt.

Hoe andere provincies dit doen:

- *Provincie Noord-Holland werkt met een dynamische leeragenda. Voor elke uit te voeren actie afzonderlijk worden leervragen geformuleerd. Gaandeweg worden de leervragen intern besproken en activiteiten aangescherpt op basis van de resultaten van en ervaringen met de beleidsuitvoering.*
- *De Eenheid Audit en Advies (EAA) van Zuid-Holland voert een 'actieonderzoek' uit gericht op professioneel werken in een transitie. In dit actieonderzoek wordt tegelijkertijd geleerd én de verandering in gang gezet. Zestien medewerkers die zich bezighouden met verschillende transities doen mee aan het actieonderzoek. Zij nemen leervragen mee naar de bijeenkomsten, doen inzichten en leerervaringen op en nemen dit mee naar hun praktijk zodat zij bewust een interventie kunnen doen met partners van buiten, met opdrachtgevers en/of de politiek.*

2.2.8 Inzetten van actoren

Bij transities zijn veel actoren betrokken, variërend van maatschappelijke organisaties en andere overheden tot het bedrijfsleven en consumenten. Elke actor heeft eigen perspectieven en belangen. Om als provincie de transitie te beïnvloeden en de impact van het provinciale beleid te vergroten, is het nodig om deze actoren actief te mobiliseren. Hierbij kunnen provincies strategisch en doelbewust te werk gaan, of zich meer laten leiden door mogelijkheden en kansen die zich aandienen. Circulaire-econometeams en hun verantwoordelijk gedeputeerden kunnen hierin een actieve of meer passieve aanpak hanteren. Ook PS zijn een actor die door actieve betrokkenheid het circulaire beleid en de uitvoering ervan kunnen beïnvloeden.

Deelconclusie 8

PS is actief betrokken bij het circulaire beleid en heeft verschillende malen vragen gesteld. De *Beleidsvisie* is door PS vastgesteld in 2021, en voorafgaand hieraan besproken met commissie BEM. In de periode 2020 – 2022 zijn ook de *Uitvoeringsagenda 2020*, de actualisatie ervan, en het eerste *Evaluatierapport* besproken in de commissie BEM. Bij de behandeling van de Programmabegroting werden in 2021 en 2023 vanuit commissie BEM vragen gesteld over het circulaire beleid.

De provincie ziet samenwerken met partners en het participeren in netwerken als een randvoorwaarde voor de circulaire transitie. Het uitgangspunt daarbij is dat deze samenwerking vanuit de verschillende (provinciale) beleidsdomeinen en teams zelf gezocht wordt, omdat per thema verschillende vraagstukken bij verschillende stakeholders spelen. De mate waarin actoren worden gemobiliseerd verschilt daarmee per beleidsdomein. De provincie werkt onder andere samen met gemeenten, omgevingsdiensten, Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht Region, en participeert in netwerken met ondernemers en onderwijs- en kennisinstellingen. Er is nog geen samenwerking tussen de provincie en de Economic Board Utrecht rond circulariteit en ook onderneemt de provincie zelf geen activiteiten om de bekendheid van circulaire samenleving onder inwoners te vergroten.

Hoe andere provincies dit doen:

- *Het Zuid-Hollandse college van GS heeft PS gevraagd om nadere kaderstelling. In het Zuid-Hollandse coalitieakkoord 2019-2023 staan zeven ambities centraal. Voor elke ambitie is in kaart gebracht welke nog niet benutte kansen bij kunnen dragen aan de circulaire transitie. Dit overzicht is voorgelegd aan de Statencommissie. Behandeling ervan leidde tot de vraag om een menukaart met beleidsopties voor de inzet op circulair in de Statenperiode 2023-2027. Begin 2023 ontving de commissie een overzicht van vier 'menu's' en twee 'bijgerechten' met elk een samenhangend geheel aan activiteiten. De menu's verschillen onderling van elkaar qua intensiteit, richting en benodigd budget.*
- *Provincie Noord-Holland heeft een communicatiestrategie opgesteld met als primaire doelgroepen MKB-bedrijven en samenwerkingspartners, en als secundaire doelgroep de inwoners van Noord-Holland.*

| 3 | 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 (Utrecht streeft daarbij naar een circulaire samenleving). Met haar circulaire beleid 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.

Deze aanbeveling is gebaseerd op deelconclusies 1, 2, 3, 4, 5, 6 en de hoofdconclusie.

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.

Deze aanbeveling is gebaseerd op deelconclusie 5 en 7.

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 werkwijze. Zorg daarbij ook voor een wettelijk 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.

Deze aanbeveling is gebaseerd op deelconclusies 3 en 4.

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.

Deze aanbeveling is gebaseerd op deelconclusie 4 en de hoofdconclusie.

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.





Deze aanbeveling is gebaseerd op deelconclusies 5 en 6.

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.

Deze aanbeveling is gebaseerd op deelconclusie 8 en de hoofdconclusie.

| 4 | Provincievergelijking

			
FLEVOLAND	NOORD-HOLLAND	UTRECHT	ZUID-HOLLAND
Start circulaire beleidsformulering			
2017	2015	2017	2016
Nationale doelstelling in provinciaal beleid			
100% circulaire economie in 2050, 50% minder gebruik van primaire grondstoffen in 2030			
Nee	Ja	Ja	Ja
Uitgangspunt van het beleid			
Een aanpak waarin keteninitiatieven en platformbijeenkomsten centraal staan.	Een focus op innovatie, grondstoffenstromen en ruimte/regelgeving, en op de rol van stimuleren, verbinden en kennis- en beleidsontwikkeling.	Een aanpak gericht op het realiseren van circulaire opgaven vanuit de beleidsdomeinen zelf, en op het stimuleren van bewustwording.	Een aanpak gericht op koplopers, waarbij vernieuwersnetwerken en doorbraakprojecten centraal staan. Met stakeholders wordt een transitieagenda per thema opgesteld.
Looptijd vigerend beleid en toekomstig beleid			
Het huidige beleid loopt tot eind 2023. PS moeten in 2023 besluiten over toekomstig beleid.	Het huidige beleid loopt tot en met 2025. In de collegeperiode 2023-2027 moet worden besloten over het vervolg.	De Beleidsvisie heeft een looptijd tot 2050, tot en met 2024 is budget beschikbaar. De Uitvoeringsagenda wordt jaarlijks geactualiseerd.	Geen looptijd bepaald voor huidige beleid. Budget beschikbaar tot en met 2026.
Capaciteit circulaire-econometeam (ca.)			
3,7 fte	7,4 fte	6 fte (vanaf okt. 2022, daarvoor 2,5 fte)	15 fte

Relatie met landelijk en Europees beleid



Flevoland heeft ten opzichte van het landelijke circulaire-economiebeleid meer haar eigen koers gekozen dan andere Randstedelijke provincies. Recent uitgevoerde activiteiten op het gebied van VTH helpen Flevoland om te anticiperen op de beweging vanuit Europa en het Rijk om in de nabije toekomst meer dwingende maatregelen in te gaan zetten.



Noord-Holland sluit aan bij het landelijk beleid, heeft een actieve rol gehad bij de totstandkoming van de *Transitieagenda Biomassa* en neemt deel aan het kernteam van het *Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE)*. De provincie heeft industrieterreinen van provinciaal belang aangewezen met ruimte voor circulaire economie en zet actief in op lobby bij het Rijk en in Europa.



Utrecht heeft de landelijke doelen overgenomen in haar beleid, maar voor de verdere uitwerking gekozen voor een eigen provinciale invulling. De provincie gaat onderzoeken hoe ze het VTH-instrumentarium kan inzetten, 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.



Zuid-Holland sluit met haar circulaire beleid (vooralsnog) aan op het landelijke circulaire-economiebeleid. De provincie bereidt zich op een aantal vlakken voor op de beweging vanuit Europa en het Rijk om in de nabije toekomst meer dwingende maatregelen in te zetten. Zo werkt de provincie sinds 2020 op programmatische wijze samen met de vijf Zuid-Hollandse omgevingsdiensten aan de circulaire transitie en wordt er gewerkt aan een public affairs agenda voor de vier circulaire transitithema's.

Integraal werken aan circulaire economie door de provinciale organisatie



Circulaire economie is belegd bij twee portefeuillehouders: Economie en Duurzaamheid. Het circulaire-econometeam werkt als een eigenstandig team, de teamleden zijn geen onderdeel van andere teams. Het circulaire bewustzijn neemt toe, maar het eigenaarschap is nog niet overal even groot. Het versterken van de integraliteit van de transities is een actueel vraagstuk in de provinciale organisatie. Er wordt instrumentarium ontwikkeld voor een meer integrale aanpak.



Circulaire economie valt onder een andere gedeputeerde dan het algemene economiebeleid. Medewerkers uit het circulaire-econometeam zijn deels in andere teams en sectoren werkzaam. Er is een interne leergang georganiseerd om transitie in te bedden in de organisatie. Het blijft de uitdaging om tijd en aandacht voor circulaire economie door de hele provinciale organisatie te krijgen en houden.



Circulaire samenleving is belegd bij het gehele college: alle gedeputeerden zijn ervoor verantwoordelijk om de opgaven voor circulaire samenleving verder te brengen in de eigen portefeuilles.

Circulaire samenleving is georganiseerd als een concernopgave die aan meerdere teams en domeinen binnen de provincie raakt en daar een plaats moet krijgen. De beleidsdomeinen en -teams moeten daarbij ieder zelf met de opgave aan de slag gaan. Het opgaveteam ondersteunt hen daarbij. De provinciale organisatie is echter nog niet zo ver, draagvlak en urgentie zijn een uitdaging. Wel wordt de bewustwording binnen de provincie groter, volgens geïnterviewden.



Het onderwerp 'circulaire economie' wordt gecoördineerd door één gedeputeerde, in de uitvoering wordt samengewerkt met de andere gedeputeerden. Aan het ambtelijk team Circulair Zuid-Holland worden medewerkers uitgeleend vanuit alle aanliggende (transitie)opgaven en beleidsvelden. Deze verdeling in het takenpakket van de medewerkers is niet altijd makkelijk voor de teamleden.

Professioneel werken in transities is een vraagstuk waaraan continu aandacht wordt besteed op het provinciehuis.

Raakvlakken met andere opgaven en beleidsvelden



Flevoland heeft weinig aandacht voor de raakvlakken met andere opgaven en beleidsvelden. In de praktijk vindt er wel kennisdeling en informatie-uitwisseling plaats tussen de teams voor circulaire economie, de woningbouwopgave, de energie- en de landbouwtransitie. Circulaire economie wordt steeds meer onderdeel van het provinciale beleid voor algemene economie, inkoop en aanbesteding en VTH, voor ruimtelijke ontwikkeling en wet- en regelgeving/lobby geldt dit in mindere mate.



Noord-Holland richtte zich in eerste instantie op de raakvlakken met energietransitie en ruimtelijk beleid. Gaandeweg heeft de provincie de samenhang met andere beleidsvelden zoals regionale economie, voedsel, klimaat en energietransitie, wonen, mobiliteit en water actief meegenomen. In aanloop naar de huidige *Actieagenda* zijn de raakvlakken met andere directies en teams afgestemd en verwerkt.



Utrecht wil de circulaire opgaven in andere beleidsdomeinen integreren. In de *Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050* zijn beleidsdoelen geformuleerd voor andere beleidsdomeinen. Ook wordt in de beleidsdocumenten van andere beleidsdomeinen circulariteit op verschillende plekken genoemd.

Het opgaveteam circulaire samenleving werkt samen met medewerkers uit de beleidsteams energietransitie, landbouw, woningbouw, inkoop, en in mindere mate ruimtelijke ordening. De aandacht voor circulariteit hangt volgens meerdere geïnterviewden nog veel af van personen.



Zuid-Holland benut de kansen die de raakvlakken van het circulaire beleid, het beleid voor aanliggend sectoraal beleid en beleid voor andere (transitie)opgaven over en weer bieden. Bij de aanbestedingen op het gebied van grond-, weg- en waterbouw (GWW) blijft dit nog achter. Op ambtelijk niveau vindt overleg plaats over de verschillende duurzaamheidstransities, gericht op onderlinge versterking van en samenhang in beleids- en uitvoeringskeuzes.

Doelen, activiteiten en instrumenten



De Flevolandse circulaire ambitie is uitgewerkt in een doelstelling voor de periode 2019-2023 en zes operationele doelen. Er zijn verschillende activiteiten benoemd voor het realiseren hiervan. De provincie zet alle typen beleidsinstrumenten in gericht op opbouw van circulaire economie, (nog) niet op de afbouw van lineaire economie.

De provincie rapporteert in de *Jaarstukken* en in *Voortgangsrapportages* over de uitgevoerde activiteiten.



De landelijke doelstelling is uitgewerkt in strategische en operationele doelen, en hieraan zijn de uit te voeren acties gekoppeld. Het beleidsinstrument onderwijs wordt niet ingezet en de afbouw van lineaire economie komt niet expliciet aan de orde. Er is nog beperkt zicht op de uitvoering en resultaten van de huidige acties.



In de *Beleidsvisie* is de circulaire ambitie uitgewerkt naar beleidsdoelen voor over 10 jaar, op twaalf thema's. In de *Uitvoeringsagenda's* zijn activiteiten geformuleerd. Deze doelen en activiteiten sluiten niet direct op elkaar aan. De provincie zet alle typen beleidsinstrumenten in gericht op opbouw van circulaire economie, (nog) niet op afbouw van lineaire economie. De provincie rapporteert jaarlijks over uitgevoerde activiteiten.



In het Zuid-Hollandse circulaire beleid is het doel van het beleid gepresenteerd, maar geen uitwerking ervan in een ambitie en operationele doelen. De bedoeling was dat de provincie per thema samen met regionale stakeholders een visie, ambitie en doelen zou gaan bepalen. Sinds 2021 worden de uit te voeren activiteiten opgenomen in de provinciale *Begroting*. De provincie zet alle typen beleidsinstrumenten in gericht op opbouw van circulaire economie, (nog) niet op de afbouw van lineaire economie. De provincie rapporteert jaarlijks over uitgevoerde activiteiten.

Monitoring



In 2021 is in de *Monitor Omgevingsvisie* informatie gepresenteerd over de huidige stand van de circulaire economie in Flevoland.

Beschikbare en gepresenteerde data zijn niet toereikend om inzicht te krijgen in het behalen van de provinciale circulaire doelen.



Noord-Holland is een monitoringssysteem aan het ontwikkelen bestaand uit de onderdelen: impact van de eigen beleidsinzet, goederenstromen en afvalstromen, circulaire-economietransitie, en bijdrage aan de *ICER*. Rapportages zijn gepland eind 2023 en in 2025. Intern wordt circulariteit gemonitord in grond-, weg- en waterbouw (GWW). De provincie nam het voortouw in de gezamenlijke ontwikkeling van een monitoringssystematiek met andere provincies en het PBL.



De provincie brengt regionale grondstofvoorraden en -stromen in kaart in een regionale grondstoffenmonitor. Er wordt niet gemonitord in hoeverre de provinciale activiteiten bijdragen aan de provinciale circulaire doelen. Specifiek voor het thema inkoop en bedrijfsvoering streeft de provincie ernaar de resultaten en behaalde impact te monitoren. Dit heeft door diverse uitdagingen vooralsnog niet plaatsgevonden.



In 2022 is de 0-meting van de *Monitor Circulaire Economie Zuid-Holland* opgeleverd en in 2023 de 1-meting. In de *Monitor* worden effectindicatoren en transitie-indicatoren onderscheiden. Omdat het Zuid-Hollandse circulaire beleid geen nadere uitwerking kent in doelen en omdat er geen streefwaarden zijn gekoppeld aan de indicatoren, geven de 0- en de 1-meting geen inzicht in het doelbereik. De monitoringsgegevens van de effectindicatoren over de periode 2014-2020 laten geen positief beeld van de ontwikkeling naar een circulaire economie zien.

Leren en bijsturen



Reflectie op de uitgevoerde activiteiten en het verzamelen van lessen is niet formeel georganiseerd in de beleidsuitvoering. Leren gebeurt vooral informeel. Met name de externe contacten geven het circulaire-econometeam inzicht in wat werkt en wat niet. In het tweewekelijks overleg met de verantwoordelijk gedeputeerden worden de activiteiten afgestemd en eventuele bijsturing besproken



Noord-Holland werkt met een adaptieve beleidsaanpak en een dynamische leeragenda. Geformuleerde leervragen worden intern besproken en activiteiten worden toegevoegd, aangepast of achterwege gelaten op basis van de resultaten van en ervaringen met de beleidsuitvoering.



Om te reflecteren op de uitgevoerde activiteiten en lessen te verzamelen rapporteert Utrecht jaarlijks over de voortgang van de *Uitvoeringsagenda*. Ruimte om bij te sturen is in de opzet van het beleid georganiseerd door de *Uitvoeringsagenda* voor een korte duur vast te stellen (2021-2022) en jaarlijks te actualiseren.



Leren en reflecteren op de circulaire beleidsuitvoering is structureel georganiseerd. Input wordt intern en extern verkregen. Geconstateerde belemmeringen die binnen de provinciale bevoegdheden liggen worden actief opgelost (zo heeft de provincie een beleidsregel en een subsidieregeling opgesteld om belemmeringen rond groene reststromen en doorbraakprojecten aan te pakken).

Inzetten van actoren



De provincie heeft geen strategie voor het mobiliseren van en sturen op actoren opgesteld. In de praktijk zet de provincie zich actief in voor samenwerking met andere overheden, organisaties en ondernemingen. Samenwerking met Economic Board Flevoland is (nog) niet van de grond gekomen en ook richt de provincie zich vooralsnog niet in op inwoners.



De provincie heeft een communicatiestrategie opgesteld primair gericht op MKB-bedrijven en samenwerkingspartners en secundair op inwoners. De provincie werkt onder andere samen binnen de MRA, organiseert bestuurlijke en ambtelijke dialogotafels met gemeenten, en draagt bij aan het Transitiefonds van Regionale Ontwikkelingsmaatschappij (ROM) InWest.



De provincie zoekt samenwerking met andere actoren vanuit ieder van de (provinciale) beleidsdomeinen zelf, omdat bij elk verschillende vraagstukken spelen. De provincie werkt samen met gemeenten, omgevingsdiensten, Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht Region, en neemt deel aan netwerken met ondernemers en onderwijs- en kennisinstellingen. De provincie laat het vergroten van de bekendheid van circulaire samenleving onder inwoners over aan andere partijen.



In het Zuid-Hollandse circulaire-economiebeleid is aandacht besteed aan het mobiliseren van actoren. In de praktijk ligt de focus op overheden en het bedrijfsleven. Dit geldt (nog) niet voor de samenwerking met Metropoolregio Rotterdam Den Haag, Economic Board Zuid-Holland, regionale ontwikkelingsmaatschappij InnovationQuarter en de waterschappen.

20 JUNI 2023



PROVINCIE :: UTRECHT

Randstedelijke Rekenkamer
t.a.v. mevrouw dr. ir. A. Hoenderdos-Metselaar MBA, bestuurder/directeur
Teleportboulevard 110
1043 EJ AMSTERDAM
Nederland

ONDERWERP	Bestuurlijk wederhoor op uw Bestuurlijke nota Circulaire economie	TELEFOONNUMMER	+316409878301 en +31620956022
DATUM	13-06-2023	E-MAILADRES	kim.simons@provincie-utrecht.nl en arthur.wetzel@provincie-utrecht.nl
DOCUMENTNUMMER	UTSP-918539728-5146		
CONTACTPERSOON	Kim Simons en Arthur Wetzel		
REFERENTIENUMMER	Uw mail 23 mei 2023	DOMEINOPGAVE	Concernopgave Circulaire Samenleving
REFERENTIEDATUM	23 mei 2023	TEAM	

Geachte mevrouw dr. ir. Hoenderdos-Metselaar,

Wij hebben uw concept Bestuurlijke Nota met conclusies en aanbevelingen in goede orde ontvangen. Hartelijk dank daarvoor. Ook danken wij u voor de open en transparante wijze waarop het onderzoek is verricht en de ruimte voor onze bestuurlijke reactie. Wel maken wij de kanttekening dat wij deze bestuurlijke reactie geven ten tijde van de coalitieonderhandelingen, opgesteld door een college van gedeputeerde staten dat binnenkort in samenstelling gaat veranderen. Het is in dat licht goed te melden dat de snelheid waarmee er gewerkt kan worden aan de aanbevelingen en de hoogte van de ambitie mede afhankelijk is van de financiële en organisatorische ruimte die het nieuwe bestuur daarvoor vrijmaakt.

Wij delen uw bevinding dat de transitie naar een circulaire economie steeds urgenter wordt. De transitie naar een circulaire manier van produceren en consumeren is volgens ons randvoorwaardelijk om aan de klimaatdoelstellingen van Parijs te voldoen en heeft daarom urgentie en politieke prioriteit. De nog altijd groeiende vraag naar grondstoffen vergroot de druk op klimaat, natuur en leefomgeving en dat moet anders. Ook wordt steeds duidelijker dat een meer onafhankelijke en stabiele grondstoffenpositie van strategisch en economisch belang is voor Nederland. Een circulaire manier van produceren draagt dan ook bij aan de leveringszekerheid van grondstoffen en aan die strategische onafhankelijkheid. En als meest competitieve regio van Europa voelen wij ons schatplichtig om innovatief voorop te lopen in deze transitie en daarmee ook te werken aan de nieuwe economie van morgen.

Wij waarderen het zeer dat de Randstedelijke Rekenkamer suggesties en voorbeelden in kaart heeft gebracht hoe andere provincies omgaan met de circulaire opgave. Het rapport geeft ons zowel een spiegel van de eigen praktijk, als een voorstelling hoe we zaken anders of aanvullend kunnen inrichten. Daarmee zien wij waar onze kracht ligt en wat we van anderen kunnen leren. Wij zijn u dan ook erkentelijk voor de opgedane inzichten en inspiratie en zullen er zeker ons voordeel mee doen. Wij nemen uw conclusies en aanbevelingen ter harte bij het opstellen van onze nieuwe middellangetermijnstrategie voor de transitie naar een circulaire samenleving.

De afgelopen jaren is voor ons een periode geweest van kennisopbouw, enthousiasmeren en bewustwording. Een belangrijk inzicht dat u ons meegeeft, is dat we op een punt zijn gekomen dat we ook moeten overwegen hoe het verscherpen van regelgeving, toezicht en handhaving onze doelstellingen dichterbij kan brengen. Daar zijn we tot op heden terughoudend in geweest. Bovendien onderstreept dit onderzoek dat we moeten anticiperen op sturende regelgeving die op ons afkomt vanuit Europa en Den Haag. Wij stellen voor het (meer verplichtend) ruimtelijk instrumentarium en sturende regelgeving voor de circulaire opgave onderwerp van gesprek te laten zijn bij de formatiebesprekingen.

Zoals u hierboven heeft kunnen lezen herkennen wij ons in algemene zin in uw aanbevelingen en conclusies.

Reactie op de conclusies

Hieronder gaan we graag iets specifieker in op de door u aangegeven conclusies:

Uit 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. Betaalbaarheid en leveringszekerheid van grondstoffen is 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. 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.

Reactie van GS:

Uw conclusies en de bijbehorende aanbevelingen nemen we ter harte. Wij hebben belangrijke stappen gezet, maar dergelijke transitieprocessen, - de bewustwording, kennisopbouw, het veranderen van werkwijzen -, kosten ook tijd. Ons streven is dat circulariteit een integraal onderdeel is van alle domeinen in de organisatie waarbij iedereen zelf met de opgave aan de slag gaat en dat vanuit daar de versnelling kan worden ingezet. Uw conclusies en de bijbehorende aanbevelingen nemen we daarbij ter harte.

Uit hoofdconclusie

Provincie Utrecht:

- > heeft sinds 2017 beleid ontwikkeld voor de circulaire transitie. In 2021 hebben PS de Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050 vastgesteld.*
- > ziet circulariteit als een brede maatschappelijke opgave en gebruikt daarom de term 'circulaire samenleving'.*
- > heeft de landelijke doelen overgenomen in haar beleid, maar voor de verdere uitwerking gekozen voor een eigen provinciale invulling.*
- > 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.*
- > heeft als uitgangspunt dat samenwerken met partners vanuit de verschillende (provinciale) beleidsdomeinen zelf gezocht wordt. In hoeverre actoren worden gemobiliseerd verschilt daardoor per beleidsdomein.*

Reactie GS:

Wij herkennen ons in bovenstaande bevindingen. Graag zien wij dat circulariteit de komende jaren invulling krijgt in alle programma's van de organisatie. Wij denken dat periodieke herijking ons beleid en onze programma's geschikte momenten zijn om ook de raakvlakken met en doelstellingen van de circulaire opgave daarin op te nemen.

Uit hoofdconclusie

> heeft in de Beleidsvisie inhoudelijke beleidsdoelen uitgewerkt, en in de Uitvoeringsagenda's activiteiten geformuleerd. Deze doelen en activiteiten sluiten niet direct op elkaar aan.

➤ 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.
➤ 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.
➤ heeft ruimte om bij te sturen georganiseerd in de opzet van het beleid. Bijsturing is in de uitvoering vooralsnog beperkt gebleven.

Reactie GS:

Uit het onderzoek komt naar voren dat de beleidsdoelen en activiteiten nog niet volledig op elkaar aansluiten. Wij herkennen deze bevinding, en werken aan de verbinding tussen de langetermijn visie en de kortetermijn uitvoeringsagenda via de ontwikkeling van een middellangetermijnstrategie. Daarin worden doelen voor de komende vijf jaar en activiteiten nadrukkelijk met elkaar verbonden. Tegelijk zien wij dat het 'bewustzijn' van de opgave nog niet door de gehele organisatie op dezelfde manier gevoeld wordt en de zoektocht hoe hiermee aan de slag te gaan mede gebaseerd is op een behoefte aan meer kennis en ervaring. Wij gaan dit oppakken in de middellangetermijnstrategie die PS in de tweede helft van dit jaar van ons ontvangt, waarin doelen en acties worden geconcretiseerd. Onze aanpak richt zich op aansluiten bij de koplopers in de organisatie. We willen de transitie in de organisatie mede teweegbrengen door onze interne koplopers in positie te brengen een voortrekkersrol te pakken.

Het rapport sterkt ons in onze stappen om meer aandacht besteden aan de verbinding tussen langere termijndoelen en de acties die we van jaar tot jaar nemen, en aan het kunnen meten van het succes van die stappen. Na het borgen van circulariteit in de verschillende programma's van de organisatie, zal de opgave landen in de programmabegroting. Dit is wat ons betreft ook een goed moment om na te denken over het meten van voortgang. Wij zien een ontwikkeling voor ons waarin de komende jaren continue nieuwe circulaire indicatoren kunnen worden opgenomen bij herijking van beleid, en in het verlengde daarvan herijking van de programmabegroting. Daarmee wordt de circulaire opgave gradueel onderdeel van de reguliere beleidscyclus van de organisatie. Wij verwachten in dit proces een exponentiele curve te zien, waarbij veel investering en tijd nodig zijn voor de huidige fase van de transitie, en het gaandeweg steeds makkelijker wordt voor een bredere groep om aan te sluiten waarmee versnelling van de transitie kan worden gerealiseerd. Tevens zien wij een kans om de stuurbaarheid te vergroten door resultaten en indicatoren van de meerjarendoelen strakker te formuleren, als het gaat om circulair aanbesteden en werken. Daarbij willen wij meer aandacht besteden aan stuurbaarheid en concreetheid, en aan de effecten van onze activiteiten over de breedte van de organisatie. Wij begrijpen dat de Randstedelijke Rekenkamer nadrukkelijk aandacht heeft voor de vraagstukken rondom monitoring, sturing en effectmetingen, en graag verbetering en ontwikkelingen ziet op dit punt. Wij nemen de aanbevelingen op deze thema's dan ook serieus, en zullen lering trekken uit de voorbeelden van de aanpak bij de andere provincies. De komende periode blijven wij werken aan verbeteringen van de monitoring via onder meer de evaluatie en actualisatie van de uitvoeringsagenda, en de ontwikkeling van de middellangetermijnstrategie.

Uit hoofdconclusie

➤ 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.

Reactie GS:

Met betrekking tot de beleidsinhoudelijke focus in het rapport willen wij graag opmerken dat de Randstedelijke Rekenkamer de keuze heeft gemaakt om te focussen op bepaalde beleidsvelden, zoals Vergunning, Toezicht en Handhaving (VTH), Ruimtelijke Ordening, de Energietransitie en Lobby. Vervolgens heeft deze keuze het verloop van het onderzoek, de resultaten en de conclusies verder ingekleurd. Wij herkennen het belang van de geprioriteerde beleidsthema's, denken ook dat deze in Utrecht in de komende jaren een grotere rol gaan spelen en willen graag van deze gelegenheid gebruik maken om te benadrukken dat onze focus breder is. Zo besteden wij ook veel aandacht aan beleid en uitvoering van circulariteit in ons mobiliteitsdomein. Ook andere onderwerpen hebben onze aandacht, zoals circulariteit bij voedselketens, bedrijven, de bouwopgave, water, natuurbeheer en de

andere thema's uit onze beleidsvisie. Wij zien het belang van de onderwerpen waarop de Randstedelijke Rekenkamer de nadruk legt in haar onderzoek, en houden ruimte voor aanvullende onderwerpen in onze provinciale aanpak. Daarbij kiezen wij voor een focus op sectoren die als voorlopers gezien kunnen worden in onze organisatie.

Tevens wordt in het rapport gewezen op aanstaande sturende regelgeving uit Den Haag en Europa. Wij danken u voor het benadrukken van deze ontwikkeling waarmee wij beter in staat worden gesteld hierop te anticiperen.

Uit hoofdconclusie

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 werkwijzen 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.

Reactie GS:

Wij herkennen ons in bovenstaande algemene bevindingen van de Rekenkamer.

Reactie GS:

Tot slot willen wij graag ingaan op de middelen die u presenteert op pagina 14 van de Bestuurlijke Nota. Wij hebben geconstateerd dat de huidige cijfers in het rapport niet correct zijn en ook niet goed te vergelijken zijn met de andere provincies, omdat bij sommigen de personele en materiële budgetten zijn samengenomen en bij andere provincies niet. Graag presenteren wij daarom onze juiste cijfers, die ons inziens ook vergelijkbaar zijn met de andere provincies uit het onderzoek. Wij reserveren middelen voor het aanjagen van de circulaire opgave door het verbreden van kennisontwikkeling over en bewustwording van de circulaire opgave in de organisatie en de regio teneinde de opgave organisatiebreed te verankeren in beleid en uitvoering. Ook hebben wij specifieke middelen gereserveerd voor het versnellen en opschalen van circulair ondernemerschap in de provincie Utrecht. Daarnaast worden vanuit alle domeinen en veel (programma-)teams activiteiten ondernomen die bijdragen aan de circulaire opgave. Denk aan de ontwikkeling van het convenant Duurzame Woningbouw, het tegengaan van voedselverspilling, circulair inkopen van infrastructurele assets, de aandacht voor circulariteit bij vrijkomende agrarische bebouwing, circulair aanbesteden voor onze eigen bedrijfsvoering en vastgoed, etc. Deze activiteiten vinden plaats onder meerjarendoelen die niet specifiek ontwikkeld zijn voor de circulaire opgave, maar daar bewust of onbewust wel aan bijdragen. De precieze middelen die binnen dergelijke meerjarendoelen worden ingezet voor circulariteit, zijn niet nader gespecificeerd. Daarnaast hebben wij een circulaire paragraaf in onze Nota Investeren, Waarden en Exploiteren opgenomen die ruimte geeft aan het behouden van restwaarde bij investeringen als er bijvoorbeeld gebruik wordt gemaakt van een materialenpaspoort. Daarmee kan circulariteit zelfs leiden tot lagere lasten via ons aanbestedingsbeleid.

Door het brede en integrale karakter van de opgave is het daarom niet eenvoudig een totaaloverzicht te presenteren van middelen die beschikbaar worden gesteld voor de circulaire opgave. Toch willen we het figuur op pagina 14 graag iets meer verduidelijken met de volgende tabel.

Flevoland	Noord-Holland	Utrecht
2020-2022: 1,0 mln. tot 1,5 mln.	2022: 1.775.000,- 2023: 1.495.000,- 2024: 1.785.000,- 2025: 1.860.000,- Betreft materieel budget voor de uitvoering van de Actieagenda CE.	2020: 135.000,- 2021: 220.000,- 2022: 270.000,- 2023: 513.000,- 2024: 543.000,- 2025: - Dit betreft materieel budget voor het aanjagen van de concernopgave. Tot en met 2024 zijn hiervoor middelen gereserveerd. De genoemde budgetten zijn niet bestemd voor financiering van circulaire activiteiten vanuit de beleidsdomeinen.

Reactie op de aanbevelingen

We hebben kennisgenomen van uw aanbevelingen en geven daarop de onderstaande reactie.

Aanbeveling 1

Deze aanbeveling is gebaseerd op deelconclusies 1, 2, 3, 4, 5, 6 en de hoofdconclusie.

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

- Hoe zij meer strategie en richting hebben aangebracht in de aanpak en activiteiten (conform leerpunt twee in Evaluatierapport Uitvoeringsagenda circulaire samenleving 2021-2023)
- Voor welke wijzigingen ten opzichte de Beleidsvisie en Uitvoeringsagenda's GS hebben gekozen.
- Op welke inzichten vanuit monitoring, verzamelde lessen en/of wetenschap het nieuwe circulaire samenlevingsbeleid gebaseerd is.
- In hoeverre aangesloten wordt op landelijk circulaire-economiebeleid en welke afwegingen GS daarbij hebben gemaakt.
- 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.
- Hoe het beleid eraan zal bijdragen dat raakvlakken met andere opgaven en beleidsvelden benut worden.
- 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.

Reactie van Gedeputeerde Staten:

Wij kunnen deze aanbevelingen steunen en kunnen ons voorstellen dat Provinciale Staten bij vaststelling van de circulaire middellangetermijnstrategie deze aanbevelingen ook zullen wegen.

Aanbeveling 2

Deze aanbeveling is gebaseerd op deelconclusie 5 en 7.

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

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

Reactie van Gedeputeerde Staten:

Wij waren dit al van plan, hebben dit ook al deels in uitvoering en nemen deze aanbeveling dus over. Wij zullen meer verbinding zoeken tussen langere termijn doelen en de acties die we van jaar tot jaar nemen en het kunnen meten van het succes van die stappen. In de tweede helft van dit jaar komen wij met een middellangetermijnstrategie waarin wij doelen en activiteiten beter bij elkaar brengen en komen we ook met een uitvoeringsagenda die die doelen en acties concreetiseert. Tevens willen wij ook aandacht vragen voor activiteiten

die bijdragen aan het creëren van de randvoorwaarden van de transitie zoals kennisontwikkeling, bewustwording, ruimte of financiën. Dergelijke activiteiten dragen bij aan de transitie als geheel, maar zijn niet duidelijk onder te brengen bij een specifiek beleidsdoel.

Aanbeveling 3

Deze aanbeveling is gebaseerd op deelconclusies 3 en 4.

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 werkwijze. 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.

Reactie van Gedeputeerde Staten:

Wij nemen deze aanbeveling over. We zijn voornemens verbeteringen aan te brengen, onder andere via een centrale aansturing van verschillende duurzaamheidstrajecten (in eerste instantie circulair samenleving en klimaatmitigatie) om de circulaire doelen daadwerkelijk en steeds meer en beter te integreren in het beleid en de werkwijze. Daarin liggen kansen om meer massa te maken en beter de link te leggen met de rest van de organisatie. Ook het nieuwe coalitieakkoord zullen we aangrijpen voor een scan op kansen en mogelijkheden. Een wenkend perspectief maakt onderdeel uit van de nog op te stellen middellangetermijnstrategie. Bij gelijkblijvende voortgang dient overwogen te worden om de concernopgave te verlengen na 2024 en daarvoor middelen beschikbaar te stellen.

Aanbeveling 4

Deze aanbeveling is gebaseerd op deelconclusie 4 en de hoofdconclusie.

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.

Reactie van Gedeputeerde Staten:

Wij nemen deze aanbeveling over. Er is reeds intern een traject gestart om de raakvlakken met circulariteit per team in kaart te brengen, evenals de kennisbehoefte die daarmee samenhangt. Dit wordt meegenomen in het traject om te komen tot een middellange termijnstrategie circulaire samenleving.

Aanbeveling 5

Deze aanbeveling is gebaseerd op deelconclusies 5 en 6.

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 evaluatie rapport toe te lichten of het beleid werkt zoals voorzien en hoe de gepresenteerde resultaten zich daartoe verhouden.

Reactie van Gedeputeerde Staten:

In principe kunnen wij deze aanbeveling steunen, maar wijzen daarbij wel op de complexiteit van dit vraagstuk. Op dit moment beschikt de organisatie noch over de methodiek, noch over de data om causale verbanden te kunnen leggen tussen de activiteiten en de beleidsdoelen. Wij merken op dat dit onderzoek uitwijst dat andere provincies tegen vergelijkbare uitdagingen lopen. Wij streven ernaar om eerst de middellangetermijnstrategie circulaire samenleving vast te stellen met smart doelen. Onderdeel van deze strategie is ook een monitoringsystematiek waarin we beschrijven hoe en op welke wijze we de relatie kunnen leggen tussen de activiteiten binnen de provincie en het doelbereik.

Aanbeveling 6

Deze aanbeveling is gebaseerd op deelconclusie 8 en de hoofdconclusie.

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.

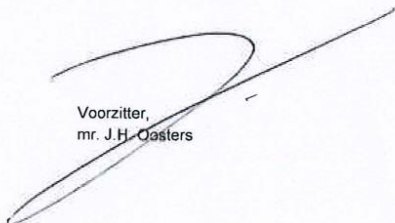
Reactie van Gedeputeerde Staten:

In lijn met de hoofdconclusie uit de bestuurlijke nota heeft de organisatie als uitgangspunt dat nauw wordt samengewerkt met de partners vanuit de verschillende (provinciale) beleidsdomeinen. Dat geldt behalve voor circulariteit ook voor andere duurzaamheidsonderwerpen.

De inschatting is dat het verbreden van het contact met de andere actoren meer middelen, tijd en capaciteit zal vragen. Bij het uitwerken van de middellange termijnstrategie circulaire samenleving zal dit worden meegenomen. Daarmee kan meer inzicht worden gegeven in benodigde tijd, middelen en capaciteit.

Hoogachtend,
Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,
mr. J.H. Oasters



Secretaris,
mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen



| 6 | Nawoord

Wij danken Gedeputeerde Staten (GS) voor hun reactie op de conclusie en aanbevelingen van dit rapport. GS geven voor onderdelen van de hoofdconclusie en per aanbeveling aan of zij deze onderschrijven. Deze reactie van GS geeft ons geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

In de Provincievergelijking waren de jaarlijkse budgetten voor de uitvoering van het circulaire-economiebeleid weergegeven. Door GS van de provincies Utrecht en Zuid-Holland is opgemerkt dat deze budgetten niet vergelijkbaar zijn, omdat het per provincie verschilt uit welke onderdelen de budgetten bestaan. Om misverstanden te voorkomen heeft de Rekenkamer deze rij verwijderd uit de Provincievergelijking. Het jaarlijkse budget is wel weergegeven in de Nota van Bevindingen.

De behandeling van het rapport in Provinciale Staten zien we met belangstelling tegemoet.

NOTA VAN BEVINDINGEN

| 1 | Inleiding

1.1 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.⁸ 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.

Er bestaan verschillende definities van 'circulaire economie'. Het Rijk hanteert de volgende:

*Een circulaire economie is een economisch systeem dat het hergebruik van producten en grondstoffen en het behoud van natuurlijke hulpbronnen als uitgangspunt neemt en waardecreatie voor mens, natuur en economie in iedere schakel van het systeem nastreeft.*⁹

In 2016 stelde de Nederlandse overheid als doel een volledige circulaire economie in 2050, met als tussendoel het realiseren van 50% minder gebruik van primaire grondstoffen in 2030. In januari 2017 spraken 180 partijen zich uit voor een volledig circulaire economie door het Grondstoffenakkoord te ondertekenen. Onder de ondertekenaars waren provincies en andere overheden, milieuorganisaties en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven.¹⁰

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.¹¹ Het realiseren van een volledig circulaire economie vraagt om brede, fundamentele veranderingen in onze samenleving: een systeemverandering.

Het PBL¹² constateert in januari 2023 dat er de afgelopen jaren nauwelijks vooruitgang is geboekt bij het realiseren van de doelen voor 2030 en 2050. Het Nederlandse grondstoffengebruik is in 2020 wat afgenomen ten opzichte van 2018, maar dit komt vooral door de lockdowns tijdens de coronatijd. Van een versnelling in de transitie naar een circulaire economie is nog geen sprake.¹³ Overigens vergt een (circulaire) systeemverandering tijd. De onderzochte periode 2014-2020 is te kort om aantoonbare verschuivingen in grondstoffenstromen als effect van beleidsinspanningen gericht op nieuwe verdienmodellen, nieuwe wet- en regelgeving en nieuwe marktketens, te kunnen verwachten.¹⁴

⁸ Rijksoverheid, IPO e.a. (2017), Grondstoffenakkoord & PBL (2023), ICER 2023

⁹ Staatssecretaris IenM (2013), Kamerbrief 'Groene economische groei in Nederland (Green Deal)', 20 juni 2013 & Staatssecretaris IenM (2014), Kamerbrief 'Groene economische groei in Nederland', 28 januari 2014

¹⁰ Ministerie van IenW (2020), Ondertekenaars Grondstoffenakkoord, 25 februari 2020

¹¹ Rijksoverheid, IPO e.a. (2017), Grondstoffenakkoord

¹² Planbureau voor de Leefomgeving

¹³ PBL (2023), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023

¹⁴ Provincie Zuid-Holland (2023), Feitelijke wederhoorreactie, 28 maart 2023

Er is dus werk aan de winkel. 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 en de landelijke doelen. De transitie naar een circulaire economie en het bijbehorende beleid staan nog relatief aan het begin van realisatie.

Als provincies de transitie naar een circulaire economie willen realiseren, dan is van belang dat de provincie:¹⁵

- duidelijke ambities en doelen heeft geformuleerd
- oog heeft voor de interactie met andere transities en -beleidsterreinen
- in (de aansturing van) de beleidsuitvoering 'leren en bijsturen' centraal stelt
- alle onderdelen van de provinciale organisatie informeert en enthousiasmeert
- de belangrijkste actoren mobiliseert
- kansen en belemmeringen herkent en adequaat oppakt

Programmaraad

In april 2021 is 'Circulaire economie' als mogelijk onderzoeksonderwerp voorgelegd aan de Programmaraad. Er bleek unaniem draagvlak te zijn voor dit onderwerp. Na nadere verkenning is het onderzoek gestart in het voorjaar van 2022. Gaandeweg het onderzoek zijn de onderzoeksvragen inhoudelijk aangepast, zodat het onderzoek meer toegevoegde waarde heeft gekregen. Hierover zijn GS en PS geïnformeerd in november 2022.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling

Dit Rekenkameronderzoek richt zich op wat er nodig is om de gestelde doelen voor een circulaire economie te realiseren. De Rekenkamer streeft naar een onderzoeksuitkomst die helpend is aan het proces waar de provincies zich in bevinden. We willen van toegevoegde waarde zijn, ondersteunend aan de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten. De achterliggende gedachte daarbij is dat de Rekenkamer bekijkt of het beleid doeltreffend is. Voor transities in een vroege fase is dit geen eenvoudige vraag om te beantwoorden, wel willen we een beeld geven of de provincies op de goede weg zijn. Dit heeft geresulteerd in een rapport dat vooral beschrijvend en vergelijkend van aard is.

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?

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in acht vragen:

1. Welke ambities en doelen streeft de provincie na met betrekking tot de transitie naar een circulaire economie?
2. Welke instrumenten zet de provincie in om haar doelen en ambities te bereiken en waarop is deze keuze gebaseerd?
3. Waar liggen raakvlakken tussen de transitie naar een circulaire economie en andere beleidsterreinen en hoe gaat de provincie hiermee om?
4. Is leren en bijsturen structureel onderdeel van de beleidsuitvoering?

¹⁵ Voorafgaand aan dit onderzoek heeft de Rekenkamer met diverse betrokken partijen gesproken over provinciaal circulaire-economiebeleid. Als rode draad is daaruit de opgenomen opsomming naar voren gekomen.

5. Hoe monitort de provincie de ontwikkeling van de circulaire economie en de bijdrage van de provincie daaraan?
6. Worden alle onderdelen van de provincie (politiek, bestuurlijk en ambtelijk) geïnformeerd en geënthousiasmeerd over/voor de transitie naar een circulaire economie?
7. Heeft de provincie de belangrijkste actoren op het gebied van circulaire economie gemobiliseerd?
8. Worden kansen en belemmeringen herkend en adequaat opgepakt?

1.3 Afbakening

Dit onderzoek richt zich op:

- Het vigerende provinciale beleid voor de transitie naar een circulaire economie. De Rekenkamer volgt de door de provincie gehanteerde definitie van een circulaire economie. Ook de door de provincie gekozen beleidsafbakening is leidend in het onderzoek. Indien relevant is ook het voorgaande beleid voor de circulaire transitie bij het onderzoek betrokken.
- De ontwikkeling van het beleid en de beleidsuitvoering, in hoeverre daarin een transitieaanpak wordt gehanteerd (met aandacht voor aanliggende beleidsvelden) en hoe 'leren en bijsturen' daarin een plek heeft.
- Voor zover dat mogelijk is: de doeltreffendheid van de provinciale bijdrage aan de transitie naar een circulaire economie. Veel instrumenten worden nog niet zo lang ingezet. Het zal dan ook veelal gaan om het adresseren van aandachtspunten in de beleidsuitvoering.
- Leerpunten voor de provincies. Het provinciale circulaire-economiebeleid is relatief nieuw. Het idee van de Rekenkamer is dat de provincies van elkaars aanpak kunnen leren.

Dit onderzoek richt zich niet op:

- Uitgebreide analyses van alle activiteiten van de provincie op het gebied van circulaire economie. Ter illustratie zijn een aantal activiteiten uitgelicht.
- Vraagstukken rond schadelijke of Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) in hergebruikte of gerecyclede producten.
- Het ex post beoordelen van de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het ingezette beleid.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode mei 2022 tot maart 2023. Informatie tot en met januari 2023 is verwerkt in dit rapport.¹⁶

1.4 Werkwijze

Deze paragraaf bevat een uitwerking van de onderzoeksvragen en beschrijft op welke wijze de beantwoording van de vragen heeft plaatsgevonden. We hebben elke deelvraag op dezelfde wijze beantwoord in de vier provincierapporten. Voor elke deelvraag geldt dat er inspirerende voorbeelden uit de andere drie provincies zijn ingevoegd.

Vraag 1:

Welke ambities en doelen streeft de provincie na met betrekking tot de transitie naar een circulaire economie?

¹⁶ Informatie vanuit de provincie ter beantwoording van vragen van de Rekenkamer is tot en met februari 2023 verwerkt in het rapport.

Voor de beantwoording van deze vraag is eerst beschreven hoe het circulaire-economiebeleid op nationaal niveau tot stand is gekomen en wat actuele ontwikkelingen zijn. Het Europese beleid is beschreven in Bijlage A.

Daarna is het circulaire-economiebeleid in kaart gebracht. Er is nagegaan in hoeverre de provincie betrokken was en is bij het opstellen van het landelijke circulaire-economiebeleid, in hoeverre de provincie landelijke kaders een plek heeft gegeven in het eigen beleid, en in hoeverre de provincie ervoor kiest om eigen beleidsvrijheid te nemen. Vervolgens is beschreven wanneer het provinciale circulaire-economiebeleid is gestart, welke onderbouwing het beleid kent en uit welke documenten het huidige beleid bestaat. De doelen die in deze documenten zijn benoemd, zijn letterlijk overgenomen in het rapport. Als laatste is een doorkijk opgenomen naar toekomstig beleid, voor zover daarover informatie voorhanden was.

Voor de beantwoording van deze vraag is voornamelijk gebruik gemaakt van beleidsdocumenten en onderliggende verkenningen.

Vraag 2:

Welke instrumenten zet de provincie in om haar doelen en ambities te bereiken en waarop is deze keuze gebaseerd?

We hebben als eerste in beeld gebracht hoe overheden kunnen sturen op transitie om deze vraag te kunnen beantwoorden. Daarvoor hebben we gekeken naar een aantal transitietheorieën en denkmodellen en deze toegelicht. Vervolgens hebben we op een rij gezet welke instrumenten de provincie in theorie kan inzetten om de transitie naar een circulaire economie te versnellen.

Per provincie hebben we geïventariseerd welk budget beschikbaar is voor de uitvoering van het circulaire-economiebeleid en hoe de medewerkers georganiseerd zijn rond dit thema. Vervolgens hebben we beschreven welke circulaire activiteiten de provincie zich voorgenomen had en welke er uitgevoerd zijn. Dit overzicht is overigens niet uitputtend omdat het te omvangrijk zou zijn om alle activiteiten op te sommen die de provincie ook op het snijvlak met andere opgaven en organisatie uitvoert. We gaan na welke instrumenten de provincie inzet en ook of daarin aandacht is voor afbouw van de lineaire economie.

Ook voor deze vraag baseren we ons vooral op beleidsdocumenten en (wetenschappelijke) onderzoeken, aangevuld met toelichtingen door de ambtelijke organisatie.

Vraag 3:

Waar liggen raakvlakken tussen de transitie naar een circulaire economie en andere beleidsterreinen en hoe gaat de provincie hiermee om?

Wij hebben drie (transitie)opgaven en vijf beleidsterreinen onderscheiden die de meeste raakvlakken hebben met de transitie naar een circulaire economie, namelijk energietransitie, voedseltransitie, woningbouwopgave, algemene economie, inkoop & aanbesteding, ruimtelijke ontwikkeling, wet- en regelgeving en VTH. We hebben beschreven waar deze (transitie)opgaven en beleidsterreinen over gaan, welk landelijk beleid van belang is en wat raakvlakken zijn met circulaire economie.

Op provinciaal niveau zijn we nagegaan hoe integraal werken georganiseerd is in de organisatie en of er ontwikkelingen gaande zijn. Daarna hebben we onderzocht hoe raakvlakken tussen de (transitie)opgaven en beleidsterreinen benoemd zijn en hoe samenwerking op dat vlak is vormgegeven.

Voor deze vraag hebben we interviews gehouden met verschillende teams die zich met deze (transitie)opgaven en beleidsterreinen bezighouden. Daarnaast hebben we de betreffende beleidsdocumenten doorgenomen om de raakvlakken met circulaire economie te inventariseren.

Vraag 4:

Is leren en bijsturen structureel onderdeel van de beleidsuitvoering?

En:

Vraag 8:

Worden kansen en belemmeringen herkend en adequaat opgepakt?

Vragen 4 en 8 hebben we in samenhang beantwoord. Daartoe zijn we eerst nagegaan wat er bekend is over het belang van leren en bijsturen in een transitie en hoe dit georganiseerd kan worden.

Vervolgens hebben we onderzocht hoe leren georganiseerd is bij de provincie, en meer specifiek waarover wordt geleerd en of er ruimte is om op basis daarvan bij te sturen. Waar mogelijk hebben we dit inzichtelijk gemaakt met voorbeelden. Als laatste hebben we inzichtelijk gemaakt wat op landelijk niveau de meest recent geconstateerde kansen en belemmeringen voor de transitie naar een circulaire economie zijn.

Voor de beantwoording van deze vragen hebben we gekeken naar beleidsadviezen op het gebied van leren in transities en landelijke onderzoeksrapporten over kansen en belemmeringen. Om te kunnen beschrijven hoe leren in de provinciale organisatie is georganiseerd hebben we ons voornamelijk gebaseerd op interviews met de betrokken ambtenaren.

Vraag 5:

Hoe monitort de provincie de ontwikkeling van de circulaire economie en de bijdrage van de provincie daaraan?

Ook voor de beantwoording van deze vraag hebben we allereerst bekeken hoe monitoring op landelijk niveau is georganiseerd, en ook welke activiteiten daarvoor interprovinciaal plaatsvinden.

We zijn nagegaan hoe monitoring van de transitie naar een circulaire economie in de afgelopen jaren is opgezet en ontwikkeld door de provincie. Welke inzichten de monitoring inmiddels heeft opgeleverd, hebben we verkort opgenomen in dit rapport.

De beschrijving van de ontwikkeling van de monitoringsystematiek en de resultaten daarvan is vooral gebaseerd op beleids- en monitoringsdocumenten, aangevuld met toelichting van ambtelijke zijde.

Vraag 6:

Worden alle onderdelen van de provincie (politiek, bestuurlijk en ambtelijk) geïnformeerd en geënthousiasmeerd over/voor de transitie naar een circulaire economie?

En:

Vraag 7:

Heeft de provincie de belangrijkste actoren op het gebied van circulaire economie gemobiliseerd?

De vragen 6 en 7 hebben we in samenhang beantwoord. Als eerste zijn we nagegaan wat van belang is in de samenwerking met alle bij de transitie betrokken indicatoren. Deze samenwerking vraagt om regie en governance. Het is van belang dat er bestuurlijk draagvlak is, kennis wordt gedeeld en actoren gemobiliseerd.

Per provincie zijn we nagegaan hoe de samenwerking op het provinciehuis verloopt tussen PS, GS en ambtelijke organisatie. Voor de samenwerking met actoren buiten het provinciehuis hebben we bekeken of de provincie een strategie voor het sturen op en mobiliseren van actoren in het beleid heeft opgenomen. Vervolgens hebben we aan de hand van verschillende interviews in kaart gebracht hoe de samenwerking is vormgegeven met gemeenten, omgevingsdienst(en), economic board en regionale ontwikkelingsmaatschappij, ondernemers, onderwijs- en kennisinstellingen en inwoners.

Inzichten over samenwerking in transities hebben we opgedaan uit verschillende adviserende rapporten van NSOB¹⁷, ROB¹⁸ en het PBL. Door middel van interviews met de provinciale organisatie en diverse actoren hebben we een beeld kunnen schetsen van hun samenwerking in de praktijk.

1.5 Leeswijzer

In dit rapport worden de onderzoeksvragen beantwoord in dezelfde volgorde als in paragraaf 1.4 gepresenteerd. Dit betekent dat in Hoofdstuk 2 vraag 1 wordt behandeld, in Hoofdstuk 3 vraag 2, in Hoofdstuk 4 vraag 3, in Hoofdstuk 5 de vragen 4 en 8, in Hoofdstuk 6 vraag 5 en in Hoofdstuk 7 de vragen 6 en 7. De bevindingen zijn genummerd en de nummering loopt door in de achtereenvolgende hoofdstukken. In groene blokken zijn ter inspiratie voorbeelden uit andere provincies opgenomen. De grijze blokken geven extra informatie die net buiten de scope van het onderzoek valt, maar de Rekenkamer wel inspirerend en het vermelden waard acht.

¹⁷ Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

¹⁸ Raad voor het Openbaar Bestuur

| 2 | Ambities en doelen

Dit hoofdstuk beantwoordt onderzoeksvraag 1 'Welke ambities en doelen streeft de provincie na met betrekking tot de transitie naar een circulaire economie?' Paragraaf 2.1 beschrijft chronologisch hoe het circulaire-economiebeleid op Europees en nationaal niveau tot stand is gekomen en wat actuele ontwikkelingen zijn. Daarna volgt in paragraaf 2.2 eenzelfde beschrijving van het provinciale circulaire-economiebeleid.

2.1 Nationaal beleid

1. Het Europees circulaire-economiebeleid (zie Bijlage A) is omvangrijk en van groot belang voor de transitie naar een circulaire economie in Nederland.
 - a. Het Europees beleid heeft invloed op de speelruimte voor de transitie in Nederland. Een voorbeeld is de *Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen*. Deze richtlijn richt zich onder andere op het transport en de verwerking van afval en wordt door de Europese lidstaten geïmplementeerd in nationale wetgeving.¹⁹
 - b. Verdergaand beleid in Nederland vraagt om een EU-brede aanpak. De Europese bevoegdheden voor bijvoorbeeld producten, handel en afval reiken verder dan de nationale bevoegdheden. Het betreft met name kaderstelling voor de markt binnen de EU, zoals het invoeren van rapportageverplichtingen (wat ten goede komt aan het vergroten van de ketentransparantie) en verdergaande beprijzing onder het Europese emissiehandelssysteem (wat het verminderen van de milieudruk financieel aantrekkelijker maakt voor bedrijven).²⁰
 - c. In Bijlage A is een selectie van de meest relevante Europese circulaire-economiebeleidsdocumenten opgenomen.
2. Circulaire economie kent veel verschillende definities. In haar recente beleidsdocumenten noemt het Rijk niet consequent één definitie van circulaire economie. In een Kamerbrief in 2013 werd voor het eerst een definitie gebruikt die (enigszins aangepast) algemeen geaccepteerd wordt.²¹ Deze definitie luidt:

Een circulaire economie is een economisch systeem dat het hergebruik van producten en grondstoffen en het behoud van natuurlijke hulpbronnen als uitgangspunt neemt en waardecreatie voor mens, natuur en economie in iedere schakel van het systeem nastreeft.

2016

3. In 2016 werd het Rijksbrede programma *Nederland Circulair in 2050* gepresenteerd. Hierin is als belangrijkste doelstelling opgenomen: het realiseren van een volledige circulaire economie in 2050, met als tussendoel het realiseren van 50% minder gebruik van primaire grondstoffen in 2030.
 - a. *Nederland Circulair in 2050* was een antwoord op een verzoek van de regering en advies van de Sociaal-Economische Raad en de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur om te komen tot één overkoepelend programma voor een circulaire economie. In *Nederland Circulair in 2050* werd lopend

¹⁹ Taskforce Herijking Afvalstoffen (2019), Adviesrapport Grondstof of afval

²⁰ PBL (2023), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023

²¹ Staatssecretaris IenM (2013), Kamerbrief 'Groene economische groei in Nederland (Green Deal)', 20 juni 2013 & Staatssecretaris IenM (2014), Kamerbrief 'Groene economische groei in Nederland (Green Deal)', 28 januari 2014

beleid geïntegreerd, waaronder de *Visie Biomassa 2030*, de *Grondstoffennotitie*, *Van Afval naar Grondstof (VANG)*, *Biobased Economy* en beleid voor een gezonde en veilige leefomgeving.²²

- b. In *Nederland Circulair in 2050* is als doelstelling opgenomen: het realiseren van een volledig circulaire economie in 2050, met als tussendoel het realiseren van 50% minder gebruik van primaire grondstoffen in 2030.²³ Daarnaast zijn drie strategische doelstellingen geformuleerd om de economie zo snel mogelijk circulair te maken:²⁴
 - i. Grondstoffen in bestaande ketens worden hoogwaardig benut
 - ii. Waar nieuwe grondstoffen nodig zijn, worden fossiele, kritieke en niet-duurzaam geproduceerde grondstoffen vervangen door duurzaam geproduceerde, hernieuwbare en algemeen beschikbare grondstoffen.
 - iii. Nieuwe productiemethodes worden ontwikkeld, nieuwe producten ontworpen en gebieden anders ingericht. Ook worden nieuwe manieren van consumeren bevorderd.
- c. Naast het generieke beleid, zet de Rijksoverheid in op een specifieke veranderaanpak per sector of grondstoffenketen. Het programma legt daarbij de focus op vijf prioritaire thema's:²⁵
 - 1. Biomassa en Voedsel
 - 2. Kunststoffen
 - 3. Maakindustrie
 - 4. Bouw
 - 5. Consumptiegoederen
- d. Met het programma wil het kabinet ook een bijdrage leveren aan het realiseren van het Europese actieplan.²⁶

2017

- 4. In januari 2017 hebben 180 partijen in Den Haag het *Grondstoffenakkoord* ondertekend. Hierin staan de gezamenlijke ambitie en de intenties voor transitieagenda's en een monitoringsysteem.²⁷
 - a. Het opstellen van een *Grondstoffenakkoord* was in *Nederland Circulair in 2050* een belangrijke toezegging van het kabinet.²⁸
 - b. Het IPO was één van de opstellende partners van het *Grondstoffenakkoord*. Inmiddels hebben meer dan 400 partijen dit akkoord ondertekend, waaronder bedrijven, provincies, gemeenten, branche- en maatschappelijke organisaties en vakbonden.²⁹
 - c. De gezamenlijke ambitie luidt: *'een circulaire economie realiseren, waarmee efficiënt en slim omgaan met grondstoffen en materialen het verdienvermogen van de Nederlandse economie helpt te versterken en het duurzaam omgaan met natuurlijk kapitaal en klimaat- en andere milieudoelen helpt te realiseren.'*
 - d. In het *Grondstoffenakkoord* is de intentie vastgelegd om transitieagenda's op te stellen voor de vijf prioritaire thema's. In deze transitieagenda's wilden de ondertekenaars richting geven aan de inspanningen en investeringen die nodig zijn om de transitie naar een circulaire economie vorm te geven. Na de totstandkoming van de transitieagenda's zouden alle ondertekenaars afzonderlijk en collectief bepalen of en zo ja, hoe zij gaan deelnemen aan de uitvoering ervan.

²² PBL (2022), *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023*

²³ De doelen zijn in hierop volgende beleidsstukken nader geconcretiseerd en worden nog verder geconcretiseerd.

²⁴ Rijksoverheid (2016), *Nederland circulair in 2050*

²⁵ Deze thema's zijn belangrijk voor de Nederlandse economie, kennen een grote milieudruk, kennen al veel maatschappelijke energie voor de transitie naar een circulaire economie en sluiten aan bij de prioriteiten van de EC. Bron: Ministeries van IenM & EZ (2016), *Nederland Circulair in 2050: Rijksbreed programma Circulaire Economie*

²⁶ Ministeries van IenM & EZ (2016), *Nederland Circulair in 2050: Rijksbreed programma Circulaire Economie*

²⁷ Rijksoverheid, IPO e.a. (2017), *Grondstoffenakkoord*

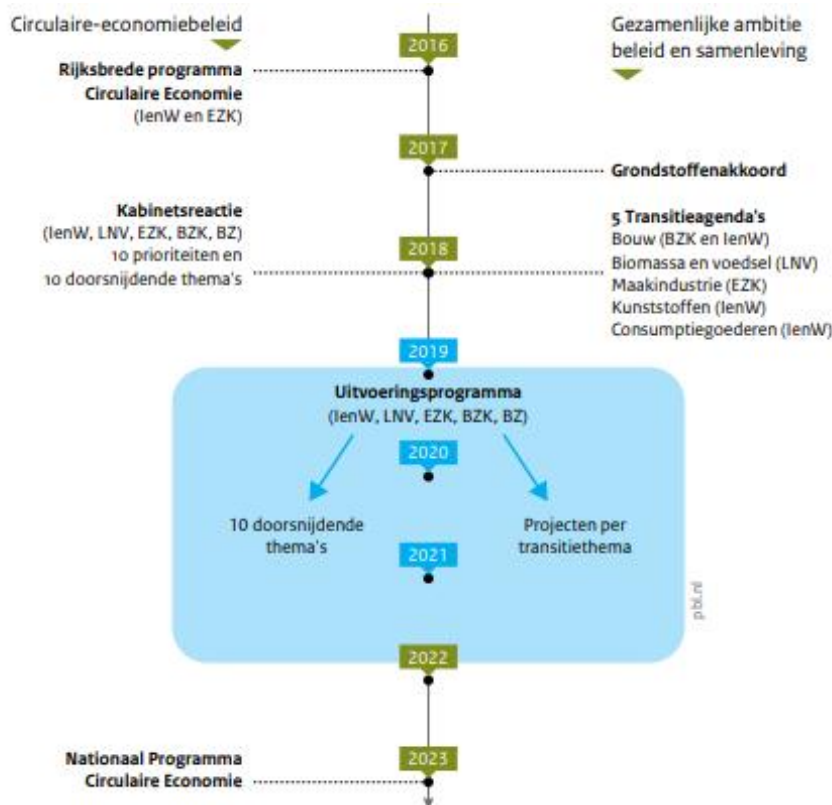
²⁸ Ministeries van IenM & EZ (2016), *Nederland Circulair in 2050: Rijksbreed programma Circulaire Economie*

²⁹ Ministerie van IenW (2020), *Ondertekenaars Grondstoffenakkoord*, 25 februari 2020

- e. In het *Grondstoffenakkoord* is ook afgesproken dat een monitoringssysteem ontwikkeld zal worden dat gericht is op het in beeld brengen van de voortgang van afgesproken activiteiten, de ontwikkeling van grondstoffenstromen naar, binnen en vanuit Nederland en de transitiedynamiek. Het Rijk zal daartoe aan kennisinstellingen opdracht geven.

2018

- 5. In 2018 zijn de vijf *Transitieagenda's* gepubliceerd voor de prioritaire thema's.³⁰ In deze agenda's is de provinciale rol bij de uitvoering niet duidelijk aangegeven.
 - a. In Transitieteams hebben de ondertekenaars van het *Grondstoffenakkoord* voor de vijf prioritaire thema's beschreven hoe de betreffende sector circulair kan worden in 2050 en welke acties ervoor nodig zijn. Per actie is aangegeven welke actor aan zet is. Als overheden aan zet zijn, is dit aangegeven met 'overheid', waardoor niet duidelijk is in hoeverre provincies specifiek aan zet zijn.
 - b. In de *Transitieagenda's* zijn tien dwarsdoorsnijdende thema's geïdentificeerd; thema's die door prioriteiten en sectoren heenlopen. Dit zijn: producentenverantwoordelijkheid; wet- en regelgeving; circulair ontwerp; circulair inkopen; marktprikkels; financieringsinstrumenten; monitoring, kennis en innovatie; gedrag en communicatie, onderwijs en arbeidsmarkt; internationale inzet en het Versnellingshuis Nederland Circulair!



Figuur 1 Tijlijn nationaal circulaire-economiebeleid³¹

³⁰ Transitieteam Biomassa en Voedsel (2018), Transitieagenda Biomassa en Voedsel; Transitieteam Kunststoffen (2018), Transitieagenda Kunststoffen; Transitieteam Maakindustrie (2018), Transitieagenda Maakindustrie; Transitieteam Circulaire Bouweconomie (2018), Transitieagenda Circulaire Bouweconomie & Transitieteam Consumptiegoederen (2018), Transitieagenda Consumptiegoederen

³¹ PBL (2023), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023

2019-2021: Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019-2023

6. In februari 2019 presenteerde het Rijk het *Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019-2023 (UPCE)*. Met dit *Uitvoeringsprogramma* geven het kabinet en de ondertekenaars van het *Grondstoffenakkoord* verder vorm aan de transitie naar een circulaire economie (zie Figuur 1).
- a. Het *Uitvoeringsprogramma* bevat een aantal activiteiten en projecten gericht op de prioritaire en de dwarsdoorsnijdende thema's uit het *Grondstoffenakkoord* en de *Transitieagenda's*.³²
 - b. In 2020 en 2021 volgden jaarlijkse actualisaties van het *Uitvoeringsprogramma*, met daarin een overzicht van nieuwe activiteiten en voortgangsinformatie over lopende activiteiten.³³
 - c. Het *Uitvoeringsprogramma* is in 2023 opgevolgd door het *Nationaal Programma Circulaire Economie* (zie bevinding 13).

2020-2021: IPO Kansenkaarten en de IPO Krachtenkaart

7. In 2020 is namens het IPO in kaart gebracht wat provincies doen om de transitie naar een circulaire economie te stimuleren. Deze inventarisatie heeft in 2021 geleid tot de *IPO Kansenkaarten* en de *IPO Krachtenkaart*.
- a. Voor de *IPO Kansenkaarten* is geïnventariseerd wat er per provincie aan circulaire economie wordt gedaan en welke kansen dat biedt.³⁴
 - b. In de *IPO Krachtenkaart*³⁵ zijn vijf handreikingen opgenomen die aangeven wat provincies gaan doen om de transitie naar een circulaire economie te stimuleren. Inmiddels zijn er diverse initiatieven gaande om deze handreikingen verder te concretiseren:³⁶
 - i. Circulair inkopen en aanbesteden: namens de provincies wordt er een verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden van circulair inkopen en aanbesteden.³⁷
 - ii. Circulair bestendigen van Omgevingsvisie en VTH-uitvoeringspraktijk: in de *IPO Bouwstenenvisie CE VTH* wordt aangegeven hoe VTH-activiteiten kunnen worden ingezet om de transitie naar een circulaire economie te stimuleren (zie ook Hoofdstuk 4).³⁸ Het IPO werkt tevens samen met het Rijk en andere overheden aan een plan van aanpak voor een kennisgremium dat ten doel heeft meer eenduidigheid te creëren rond, en sneller tot een oordeel te komen over de status van reststromen.³⁹
 - iii. Ontwikkelen en versterken van regionale circulaire ecosystemen: de provincies zijn actief als netwerker en verbinder in regionale circulaire ecosystemen.⁴⁰
 - iv. Ondersteunen van het regionale bedrijfsleven in de transitie naar een circulaire economie: het IPO heeft samen met het Economisch Samenwerkingsplatform Rijk-Regio de *Actieagenda Heel het MKB Circulair!* geïnitieerd.⁴¹
 - v. Invulling van de monitoring van de transitie: de provincies werken samen met het Rijk aan het ontwikkelen van een monitoringssystematiek op provinciaal niveau.⁴²

³² Rijksoverheid (2019), *Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019-2023*

³³ Rijksoverheid (2020), *Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2020-2023* & Rijksoverheid (2021), *Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2021-2023*

³⁴ IPO (2021), *Kansenkaarten circulaire economie 2021*

³⁵ IPO (2021), *IPO Krachtenkaart Circulaire Economie*

³⁶ Het Groene Brein (2022), www.hetgroenebrein.nl

³⁷ Het Groene Brein (2022), www.hetgroenebrein.nl

³⁸ IPO (2022), *Bouwstenenvisie CE en VTH*

³⁹ IPO (2022), *Position Paper Commissiedebat Circulaire Economie*, 2 november 2022

⁴⁰ IPO (2021), *IPO Krachtenkaart Circulaire Economie*

⁴¹ Platform31 (2022), *Actieagenda Heel het MKB Circulair!*, 7 december 2022

⁴² PBL (2023), *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023*

8. In de *IPO Krachtenkaart* vraagt het IPO tevens ondersteuning van het Rijk op drie fronten:⁴³
1. Bouwen met de kracht van de regionale aanpak: het Rijk wordt gevraagd de provincies te faciliteren in het ontwikkelen van circulaire ecosystemen, nationaal beleid te laten voortbouwen op regionale activiteiten en om eenduidige landelijke coördinatie.
 2. Marktkansen vergroten voor circulaire producten: het IPO vraagt het Rijk een gelijk speelveld te creëren onder andere door in te zetten op de verschuiving van belasting op arbeid naar belasting op grondstoffen (Ex'tax), een integrale kostprijs (True Price) op Europese schaal en de aanbevelingen van de Taskforce Herijking Afvalstoffen te implementeren.
 3. Maak ruimte voor opschaling van circulaire innovaties: het Rijk wordt gevraagd een gezamenlijk plan te ontwikkelen voor het rendabel maken van regionale opschalingstrajecten en het ondersteunen van de regionale inzet op de arbeidsmarkt en human capital in relatie tot de circulaire economie.

2021-2022: doeltraject

9. In 2021 en 2022 zijn stappen gezet om de circulaire doelen te concretiseren: het doeltraject.⁴⁴
- a. Op verzoek van het ministerie van IenW heeft het PBL in juli 2021 de policy brief 'Mogelijke doelen voor een Circulaire Economie' uitgebracht met daarin een richtinggevend kader voor het uitwerken en concretiseren van doelen voor de transitie naar een circulaire economie.
 - b. Vervolgens is het ministerie van IenW het traject gestart om tot concretere doelen te komen, onder andere als bouwstenen voor het *Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE)*, zie hierna.
 - c. De transitieteams zijn door IenW gevraagd om voorstellen voor doelen inhoudelijk uit te werken. De transitieteams hebben hiertoe 16 productgroepen geselecteerd met de meeste impact op klimaat, milieuvervuiling, biodiversiteit en leveringsrisico's. Voor deze productgroepen hebben de transitieteams voorstellen uitgewerkt voor een set aan circulariteits- en effectdoelen voor 2030. Vervolgens hebben de transitieteams routekaarten uitgewerkt voor de periode 2023 tot en met 2030, waarin tussenliggende prestaties per productgroep zijn geformuleerd en actielijnen zijn uitgewerkt.⁴⁵
 - d. Een kennisteam van inhoudelijke experts heeft het ministerie van IenW en de transitieteams geadviseerd gedurende het traject. Het kennisteam geeft als aandachtspunt mee dat de resultaten uit het traject nog niet geschikt zijn als basis voor definitieve, afrekenbare doelen, omdat door onvoldoende databeschikbaarheid de transitieteams de resultaten op aannames hebben moeten baseren.
 - e. In juli 2022 heeft de staatssecretaris van IenW de Tweede Kamer geïnformeerd over het doeltraject en vervolgstappen. De staatssecretaris geeft aan: *"IenW neemt de regie om de komende maanden samen met andere departementen stappen te zetten. [...] Daarbij wordt ook de inzet van andere partijen meegenomen. Zodat voor iedereen duidelijk is hoe zij kunnen bijdragen aan het bereiken van een circulaire economie."*

Nationale en centrale sturing op de transitie, maar beleidsvrijheid decentrale overheden is groot

Provincies en gemeenten hebben een open huishouding en hebben autonomie: een algemene bevoegdheid tot regeling en bestuur. Tegelijkertijd zijn zij verplicht mee te werken aan medebewind (de uitvoering van door hoger gezag gestelde regels).⁴⁶ Voor het specifieke beleidsterrein van circulaire economie geldt wetgeving op gebieden als mededinging en afval, maar er is geen wettelijk kader over circulaire economie op grond waarvan de provincie bevoegdheden of verantwoordelijkheden draagt. Weliswaar geven beleidsplannen en -programma's van de Europese Commissie en het Rijk richting aan de doelen voor circulaire economie en ook hebben de provincies

⁴³ IPO (2021), *IPO Krachtenkaart Circulaire Economie*

⁴⁴ Ministerie van IenW (2022), Brief aan de Tweede Kamer 'Stand van zaken concretisering doelen voor circulaire economie, 15 juli 2022

⁴⁵ Voor de transitieagenda Biomassa en Voedsel is geen concrete uitwerking gemaakt maar een andere route gekozen.

⁴⁶ ROB (2021), *Rol nemen, ruimte geven. Advies over de rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking*

zich via akkoorden verbonden aan doelstellingen, maar op het gebied van circulaire economie hebben zij een grote mate van beleidsvrijheid.⁴⁷

De NSOB inventariseerde in 2022 een aantal dilemma's met betrekking tot de governance van de transitie naar een circulaire economie.⁴⁸ Eén van deze dilemma's is het dilemma tussen een strategie die decentraal en lokaal stuurt op de realisatie van de circulaire economie, en een strategie waarin dit vooral centraal vanuit het nationale niveau gebeurt. De regie ligt nu bij het ministerie van IenW en gaat nadrukkelijk uit van een nationale en centrale inzet om de circulaire economie te realiseren, waarbij via bijvoorbeeld afstemmingsoverleggen ook partners van andere bestuurlijke niveaus betrokken zijn.⁴⁹ De NSOB heeft redenen en risico's voor het dilemma 'lokaal en decentraal of nationaal en centraal' op een rij gezet:

	Lokaal en decentraal	Nationaal en centraal
Redenen	Doelstellingen afgestemd op specifieke situatie	Uniformiteit in resultaten en doelstellingen
	Gedetailleerde monitoring op microniveau	Heldere afstemming en centrale regie
Risico's	Grote verschillen tussen resultaten	Nationale doelstellingen sluiten niet aan op lokale werkelijkheid
	Tegenstrijdige doelstellingen	Decentraal weinig eigenaarschap

2021-2022: IPO Position Papers

10. In 2021 en in 2022 vraagt het IPO om meer aandacht voor de regionale inzet, meer budget voor het behalen van de circulaire doelstellingen en om intensivering van en minder vrijblijvendheid in het circulaire-economiebeleid. De staatssecretaris heeft gehoor gegeven aan de oproep om meer tijd te nemen voor de NPCE, zodat het raadplegen van partners tot verdieping en verbreding kan leiden.
 - a. In november 2021 geeft het IPO in een *Position Paper* gericht aan het Rijk aan dat beleidsinventarisering nodig is om de circulaire ambities te realiseren en dat de aanpak die gericht is op vrijwilligheid en vrijblijvendheid niet strookt met deze stevige ambities. Aangegeven wordt dat het belangrijk is dat het Rijk verder bouwt op de regionale circulaire activiteiten. Het vooral landelijk ingestoken beleid en de geringe financiële middelen maakt dat er te weinig oog is voor regionale ontwikkeling, zo stelt het IPO.⁵⁰
 - b. In oktober 2022 geeft het IPO – weer in aanloop naar een debat van de Tweede Kamercommissie IenW over circulaire economie – aan dat het *NPCE 2023-2030* vooral een programma van de Rijksoverheid lijkt te worden, dat de regionale inzet nog onvoldoende aandacht heeft gekregen en vraagt om meer tijd om tot een breed gedragen programma met meer slagkracht en snelheid te komen. Het IPO geeft aan dat provincies voor zichzelf een regierol zien als verbindende schakel in de regionale circulaire economie: *"Provincies willen in 2023 met het Rijk en medeoverheden een operationele denkrichting uitwerken voor een regionale circulaire economie strategie, naar analogie van de Regionale Energie Strategie (RES)-aanpak."* Verder wordt gewezen op het belang van de *Bouwstenenvisie CE en VTH*, de behoefte aan de doorontwikkeling van een kennisplatform en knelpunten in financiering. Het IPO vraagt

⁴⁷ Autonomie en beleidsvrijheid liggen in elkaars verlengde, maar hebben een andere oorsprong. Bij autonomie gaat het om het recht op eigen initiatief. Het recht om zelf beleidsdoelen te formuleren en uit te voeren. Bij beleidsvrijheid gaat het om de vrijheid om binnen de bestaande wettelijke opdracht eigen beleidskeuzes en afwegingen te maken. Bron: ROB (2019), *Beleidsvrijheid* geduid. Beleidsvrijheid bij decentrale taken: een nadere uitwerking ten behoeve van de vormgeving van de financiële verhoudingen, p. 9

⁴⁸ Ook zijn in het rapport verschillende 'coping' strategieën gepresenteerd. Bron: NSOB (2022), *Governance voor transities*

⁴⁹ NSOB (2022), *Governance voor transities*

⁵⁰ IPO (2021), *Position Paper IPO – Commissiedebat Circulaire Economie* (18 november 2021)

de staatssecretaris om een structurele en forse intensivering van het budget voor het behalen van de nationale circulaire doelstellingen.⁵¹

- c. De staatssecretaris van IenW besloot op 2 november 2022 in de vergadering van de vaste commissie voor IenW na vragen van Kamerleden tot uitstel van de publicatie van het *NPCE* met zo'n twee maanden. Zij besloot hiertoe om ketenpartners in staat te stellen de eigen achterbannen te kunnen raadplegen over het *NPCE* en daarmee het *NPCE* waar mogelijk te verdiepen.⁵²

2022

11. Op 1 december 2022 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen om met een voorstel voor een circulaire-economiewet te komen.⁵³
 - a. In de motie wordt geconstateerd dat de transitie naar een circulaire economie de oplossing biedt voor veel grote problemen (zoals de klimaatcrisis, de biodiversiteitscrisis en de uitputting van de wereldwijde grondstoffenvoorraad) en er circulaire doelstellingen voor 2030 en 2050 zijn gesteld. Als overwegingen worden genoemd dat in de *ICER 2021* is geconcludeerd dat een intensivering nodig is omdat het grondstoffengebruik sinds 2010 nauwelijks veranderd is, en dat er in wetgeving weinig sturing wordt gegeven aan het grondstoffenbeleid.
 - b. In de motie verzoekt de Tweede Kamer de regering om met een voorstel voor een circulaire-economiewet te komen.
12. Op 9 december 2022 is de *Nationale Grondstoffenstrategie* aangeboden aan de Tweede Kamer.⁵⁴
 - a. Verschillende ontwikkelingen vormden de aanleiding tot het opstellen van een nationale grondstoffenstrategie:
 - De Europese Commissie kondigde de *Critical Raw Materials Act (CRMA)* aan, die er onder andere voor moet zorgen dat de EU kritieke grondstoffen prioriteert en hiervoor doelen stelt. De Nederlandse grondstoffenstrategie vormt de basis voor de nationale inzet voor de *CRMA*.
 - De grondstoffenstrategie maakt deel uit van de kabinetsinzet om de Nederlandse economische weerbaarheid te vergroten en risicovolle strategische afhankelijkheden te mitigeren.
 - De strategie is ook de invulling van drie moties, die de regering oproepen om 1) een grondstoffenstrategie te ontwikkelen, 2) de beschikbaarheid van grondstoffen die kritiek zijn voor het behalen van de klimaatdoelstellingen zeker te stellen, en 3) toegang tot essentiële grondstoffen te prioriteren in relatie met Latijns-Amerika en het Caribisch gebied (om zo de afhankelijkheid van China te verminderen).
 - b. Het doel van de *Nationale Grondstoffenstrategie* is om de leveringszekerheid van kritieke grondstoffen op middellange termijn te vergroten.
 - c. Het kabinet pakt de uitdagingen rondom grondstoffen bij voorkeur aan op het niveau van de EU, omdat deze meer onderhandelingskracht heeft richting andere landen dan Nederland alleen. Bovendien zijn er in heel de EU meer (verschillende) kritieke grondstoffen aanwezig, dan in iedere lidstaat afzonderlijk.
 - d. In de *Grondstoffenstrategie* wordt ingezet op een gecombineerde aanpak langs vijf handelingsperspectieven:
 1. circulariteit en innovatie
 2. duurzame Europese mijnbouw en raffinage
 3. diversificatie

⁵¹ IPO (2022), Position Paper IPO – Commissiedebat Circulaire Economie (2 november 2022)

⁵² Vaste commissie voor IenW (2022), Verslag van commissiedebat, 2 november 2022

⁵³ Tweede Kamer (2022), Aangenomen motie van het lid Hagen c.s., 1 december 2022

⁵⁴ Tweede Kamer (2021), Motie Brekelmans 21 501-02 nr. 2366, 17 juni 2021; Ministeries van EZK en BHO & de Staatssecretaris van IenW (2022), (Brief aan de Tweede Kamer) 'Nationale Grondstoffenstrategie', 9 december 2022

4. verduurzaming internationale ketens
5. kennisopbouw en monitoring.

Deze handelingsperspectieven hangen nauw samen met Europees beleid en nationaal beleid. Beleid zal worden voortgezet en in sommige gevallen worden geïntensiveerd.

- e. Het kabinet kondigt ook nieuwe stappen aan, waaronder:
 - het opzetten van een Nederlands monitoringssysteem
 - het informeren van het bedrijfsleven via onder andere een verrijkte Grondstoffenscanner
 - het internationaal agenderen van de voetafdruk van de toenemende grondstoffenbehoefte voor de energietransitie

2023

13. Op 3 februari 2023 is het *Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) 2023-2030* aangeboden aan de Tweede Kamer.⁵⁵
 - a. Het *NPCE* wordt gezien als een volgende stap om te versnellen en op te schalen door intensiever beleid, concrete doelen voor specifieke productgroepen en richtinggevende maatregelen. Want waar het circulaire-economiebeleid eerder vooral gericht was op vrijwilligheid en vrijblijvendheid, wil de *NPCE* meer richtinggevende en dwingende maatregelen in gaan zetten.
 - b. In het *NPCE* worden drie soorten maatregelen benoemd:
 - i. Algemene maatregelen, namelijk:
 1. Vermindering van grondstoffengebruik
 2. Substitutie van grondstoffen
 3. Levensduurverlening
 4. Hoogwaardige verwerking
 - ii. Specifieke maatregelen voor prioritaire productketens, grotendeels overgenomen uit de routekaarten die het resultaat zijn van het doelentraject (zie bevinding 9).
 - iii. Ondersteunende maatregelen gericht op onderwijs, financiering, kennisontwikkeling en gedragsverandering.
 - c. In het *NPCE* is een paragraaf over de 'regionale inzet' opgenomen. Hierin is aangegeven dat Rijk en regio elkaar hard nodig hebben nu de volgende fase van de circulaire transitie ingegaan wordt: *"Al het nationale CE-beleid moet immers uiteindelijk ook op regionaal of lokaal niveau worden uitgevoerd en regio's zijn de juiste schaal om meer in de haarvaten van de economie, arbeidsmarkt en beleid door te dringen."* Aangekondigd wordt dat het Rijk en medeoverheden nauwer gaan samenwerken aan het stroomlijnen van de circulaire economie. Daartoe komt in 2023 een gezamenlijk plan van aanpak, inclusief afspraken over de rollen, taken en inzet van medeoverheden. Vanuit de inhoud zal verkend worden wat de bijdrage van de regio precies kan zijn en hoe hierover het best afspraken gemaakt kunnen worden.

⁵⁵ Ministerie van IenW (2023), Brief aan de Tweede Kamer 'Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030 (NPCE) incl. kabinetsreactie op ICER en SER-verkenning', 3 februari 2023 & Ministeries van IenW, EZK, BZK, LNV en BZ (2023), Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030

2.2 Provinciaal beleid

Grondstoffenakkoord

14. Provincie Utrecht heeft in 2017 het *Grondstoffenakkoord* ondertekend. Daarmee heeft de provincie zich gecommitteerd aan de gezamenlijke ambitie om de transitie naar een circulaire economie te versnellen.⁵⁶

Nationale doelstelling in provinciaal beleid

15. De provincie heeft in haar circulaire-economiebeleid de nationale doelstelling (100% circulaire economie in 2050, 50% minder gebruik van primaire grondstoffen in 2030) als eigen doelstelling overgenomen .
 - a. In de *Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050* (hierna: *Beleidsvisie*) uit 2021 geeft de provincie aan dat het zich aansluit bij de doelstellingen van het kabinet voor 2050 en 2030. 'Het betekent dat de focus verschuift van het sluiten van kringlopen door recycling van afval [...] naar meer fundamentele veranderingen door middel van circulaire oplossingen voor productie en gebruik van goederen en diensten in de samenleving.'⁵⁷
 - b. Van de andere drie Randstedelijke provincies hebben er twee (Noord-Holland en Zuid-Holland) ook de nationale doelstelling overgenomen als het provinciale doel van hun circulaire-economiebeleid. Provincie Flevoland heeft de volgende doelstelling geformuleerd: "*In 2030 en verder staat Flevoland bekend als dé grondstoffenleverancier voor de circulaire economie.*"⁵⁸

Betrokkenheid bij landelijke beleidstrajecten

16. De provincie is beperkt betrokken geweest bij het opstellen van de *Nationale Grondstoffenstrategie* in 2022 en het landelijke doelentraject dat onderdeel is van het opstellen van het *NPCE* in 2022 en 2023 (zie Paragraaf 2.1 voor informatie over deze trajecten). Het is onbekend welke rol de provincie heeft gehad bij de totstandkoming van de vijf *Transitieagenda's* in 2018.
 - a. De provincie was beperkt betrokken bij het opstellen van de *Nationale Grondstoffenstrategie*. De provincie heeft deelgenomen aan de tafel over de transitieagenda circulaire bouw. Het is onbekend of en welke bijdrage is geleverd aan de strategie.⁵⁹
 - b. De provincie is beperkt betrokken geweest bij het landelijke doelentraject dat onderdeel is van het opstellen van het *NPCE*. De provincie heeft geparticipeerd in een eenmalige bijeenkomst voor provincies en een aantal gemeenten. Daarnaast is het als toehoorder aanwezig geweest tijdens een informatiesessie. De provincie geeft aan dat er door het Rijk geen gehoor is gegeven aan de vraag of het Rijk de provinciale monitoring wil coördineren op een manier die aansluit bij de nationale monitoring. Dit met de gedachte om eenheid te creëren in de manier waarop provincies monitoren. Volgens de provincie is haar input beperkt meegenomen in het *NPCE*.⁶⁰ In Paragraaf 2.1 is reeds toegelicht hoe het IPO in Position Papers aandacht heeft gevraagd voor de regionale inzet.
 - c. Het *Grondstoffenakkoord* verwoordt naast de ambitie om de transitie te versnellen, ook de intentie om te komen tot *Transitieagenda's* voor een circulaire economie.⁶¹ In de *Beleidsvisie* gaat de provincie in op het landelijke beleid en noemt daarbij onder andere de *Transitieagenda's*. Over het nationale circulaire-

⁵⁶ Rijksoverheid, IPO e.a. (2017), *Grondstoffenakkoord*, p. 3; Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2020),

Ondertekenaars *Grondstoffenakkoord*, 25 februari 2020 & Provincie Utrecht (2021), *Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050*

⁵⁷ Provincie Utrecht (2021), *Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050*, p. 4

⁵⁸ Provincie Noord-Holland (2017), *We maken het rond – Ontwikkelingsperspectief circulaire economie*; Provincie Zuid-Holland (2022), *GS nota: Monitoring Circulair Zuid-Holland*, p. 3 & Provincie Flevoland (2017), *Omgevingsvisie Flevoland Straks*

⁵⁹ Provincie Utrecht (2023), *Beantwoording vragen ambtelijke organisatie*, 10 februari 2023

⁶⁰ Provincie Utrecht (2023), *Beantwoording vragen ambtelijke organisatie*, 10 februari 2023

⁶¹ Rijksoverheid, IPO e.a. (2017), *Grondstoffenakkoord*

economiebeleid is aangegeven dat dit 'richtinggevend [is] voor de decentrale overheden'.⁶² Op vragen van de Rekenkamer geeft de provincie aan dat het onbekend is of het betrokken is geweest bij de totstandkoming van de Transitieagenda's.⁶³

- d. De vijf Transitieagenda's komen niet expliciet terug in het beleid van de provincie. De provincie geeft aan dat bij het opstellen van het beleid is uitgegaan van werkzaamheden die passen bij de provincie en dat het de circulaire doelenboom (zie Bevinding 29) als uitgangspunt heeft genomen.⁶⁴ De twaalf thema's in de Beleidsvisie (zie Bevinding 32) hebben overlap met de vijf Transitieagenda's.

Bijdrage aan uitvoering nieuw landelijk beleid

17. Idealiter werken alle overheden complementair aan de uitvoering van circulair economiebeleid (als 'één overheid'), tegelijkertijd hebben de provincies een grote beleidsvrijheid als het gaat om circulaire economie (zie Paragraaf 2.1). Ambtelijk is aangegeven dat de wijze waarop de provincie bij zal dragen aan de uitvoering van het *NPCE* en gebruik zal maken van de *Nationale Grondstoffenstrategie* nog niet duidelijk is. De provincie heeft samen met regionale partners het Rijk een aanbod gedaan om op regionaal niveau samen te werken.
 - a. Vanaf het begin van het opstellen van het *NPCE* was het streven om de uitvoering als 'één overheid' op te pakken, zodat alle bevoegdheden en instrumenten (van gemeenten, provincies en Rijk) ingezet en benut kunnen worden. Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat het nog nader te bepalen is of er een bijdrage komt en zo ja hoe deze bijdrage er uit komt te zien.⁶⁵
 - b. Begin 2023 was het ambtelijk nog niet duidelijk of en hoe de provincie Utrecht gebruik zal maken van de Nationale Grondstoffenstrategie. Verdere uitwerking in een regionale grondstoffenstrategie zou een optie kunnen zijn.⁶⁶
 - c. De provincie geeft aan dat het tijdens de Nationale Conferentie Circulaire Economie (februari 2023) samen met regionale partners het Rijk een aanbod heeft gedaan om in partnerschap aan de slag te gaan met een Regionale Circulaire Economie Strategie en bijbehorend Uitvoeringsprogramma.⁶⁷

Start circulaire beleidsformulering

18. In 2017 hebben GS na een toezegging een overzicht gegeven van acties die worden uitgevoerd op het gebied van circulaire economie. In 2019 is in het *Coalitieakkoord 2019-2023* aangegeven dat de provincie de circulaire economie wil stimuleren.⁶⁸ Vervolgens zijn vanaf 2020 verschillende beleidsdocumenten opgesteld. Zie onder Beleidsdocumenten.

Vigerend circulaire-economiebeleid

19. De kern van het huidige circulaire-economiebeleid van de provincie is opgenomen in de *Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050* (vastgesteld in 2021) en de *Actualisatie Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023* (2022). De provincie werkt op moment van schrijven (maart 2023) aan een middellangetermijnstrategie, zie ook onder Beleidsdocumenten.

⁶² Provincie Utrecht (2021), *Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050*, p. 9

⁶³ Provincie Utrecht (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 10 februari 2023

⁶⁴ Provincie Utrecht (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 10 februari 2023

⁶⁵ Provincie Utrecht (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 10 februari 2023

⁶⁶ Provincie Utrecht (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 10 februari 2023

⁶⁷ Provincie Utrecht (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 10 februari 2023

⁶⁸ Provincie Utrecht (2017), Memorandum: Toezegging Bundeling stukken over circulaire economie & Provincie Utrecht (2019), *Duurzaam doorpakken! – Coalitieakkoord 2019-2023*, p. 29

Definitie circulaire economie

20. De provincie vat circulariteit breed op en spreekt in haar beleid over 'circulaire samenleving' en niet zozeer over 'circulaire economie'. In het beleid is geen expliciete definitie opgenomen. In algemene zin is opgenomen wat de provincie onder circulariteit verstaat.
- Zowel de Beleidsvisie als de Actualisatie Uitvoeringsagenda 2022 hebben 'circulaire samenleving' in hun titel staan. Hieruit, maar ook uit de beschrijving van die visie, blijkt dat de provincie circulariteit breder opvat dan alleen het economisch perspectief. Zie het kader hieronder voor een algemene beschrijving van het begrip circulariteit.
 - In de Beleidsvisie is ook voor het thema Circulair bouwen een definitie opgenomen. Het gaat om een definitie die is overgenomen van Platform CB'23. Bij de overige thema's zijn geen specifieke definities genoemd. Bij het thema Inkopen en bedrijfsvoering is aangegeven dat een duidelijke definitie van circulariteit ontbreekt en dat inkopende organisaties uiteenlopende indicatoren, gunningscriteria en aanbestedingsmethoden hanteren.⁶⁹

Beschrijving begrip Circulariteit⁷⁰

"Circulariteit is [...] gericht op waardebehoud en zo mogelijk waardevermeerdering. Het begrip 'waarde' is breder dan het economisch perspectief. Het toepassen van circulaire principes heeft ingrijpende, positieve effecten op ons milieu. Denk aan het verbeteren van bodemvruchtbaarheid, schone lucht, waterkwaliteit en biodiversiteit. Ook de sociaal-economische impact is betekenisvol, waarbij investering in de circulaire samenleving bijdraagt aan de toekomstbestendigheid van de regionale economie. People, planet, profit worden in samenhang benaderd."

(Wetenschappelijke) onderbouwing beleid

21. In het beleid gaat de provincie in op het belang van circulaire economie. De provincie stelt dat er sprake moet zijn van een systeem *transformatie*, omdat systeem *optimalisatie* alleen niet voldoende is. De provincie maakt gebruik van de 'R-ladder' en 'R-strategieën' die door het PBL zijn ontwikkeld. De R-ladder kent verschillende treden (strategieën) en geeft de mate van circulariteit aan. In het beleid verwijst de provincie ook naar de door DRIFT opgestelde X-curve.
- In de Beleidsvisie geeft de provincie aan dat voor de ontwikkeling en brede toepassing van het gehele repertoire aan R-strategieën veranderingen nodig zijn in de markt, in de kennisbasis, in bedrijven, het gedrag van consumenten en in wet- en regelgeving. Daarbij gaat het om het verminderen van het totale grondstoffengebruik (refuse en rethink, reduce), het verlengen van de levensduur van producten en onderdelen (reuse en repair) en het sluiten van kringlopen (recycle). 'Een circulaire samenleving vergt de inzet van het hele repertoire van R-strategieën, inclusief recycling, maar met de prioriteit op de hoogste vier treden (R1 tot en met R4).'⁷¹
 - In de Beleidsvisie gaat de provincie ook in op de X-curve die door DRIFT is opgesteld. Voor een toelichting op de X-curve zie Paragraaf 3.1. De provincie koppelt de X-curve ook aan haar eigen rol. Aangegeven is dat de rol van de provincie dient aan te sluiten bij het huidige takenpakket en tegelijkertijd een open en flexibel karakter moet hebben om te kunnen anticiperen op nieuwe circulaire ontwikkelingen, nieuwe vormen van ketensamenwerking en veranderende wet- en regelgeving. 'De rollen die de provincie in de praktijk oppakt bewegen dus mee met de transitie zelf.'⁷²

⁶⁹ Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050, p. 7

⁷⁰ Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050

⁷¹ Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050, p. 17

⁷² Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050, pp. 34 en 35

Rollen

22. In de *Omgevingsvisie Provincie Utrecht* is aangegeven dat afhankelijk van de opgave verschillende rollen kunnen worden aangenomen: stimuleren, participeren, realiseren of reguleren.
- a. In de *Omgevingsvisie* zijn de rollen als volgt toegelicht:⁷³
 - i. Stimuleren: facilitator, aanleveren van expertise en capaciteit, subsidieverstrekker, motivator et cetera. In deze rol ondersteunen we andere partijen bij hun samenwerking en het uitvoeren van projecten.
 - ii. Participeren: coördinator, ontwikkelaar, partner, netwerker, samenwerker, deelnemer et cetera. In deze rol werkt de provincie samen met vooral andere overheden en maatschappelijke organisaties aan de eigen opgaven of aan opgaven van de andere partijen, bijvoorbeeld in gebiedsontwikkelingen.
 - iii. Realiseren: opdrachtgever, trekker, regisseur et cetera. In deze rol is de provincie leidend, ondernemend, aansturend, maken we prestatieafspraken, zorgen we voor regionaal programmeren, voeren we regie.
 - iv. Reguleren: regelstellend ten behoeve van het provinciaal belang en de provinciale wettelijke taken. In deze rol stelt de provincie in de *Omgevingsverordening*, als dit doelmatig en doeltreffend is, (instructie)regels over het omgevingsplan en de waterschapsverordening en waar nodig regels voor burgers en bedrijven.
 - b. De provincie hanteert als uitgangspunt dat circulaire samenleving een integraal onderdeel is van beleid en geen apart beleidsdomein. Dit betekent dat de volle breedte van de rollen die de provincie inneemt per beleidsveld in potentie aangewend kunnen worden voor de circulaire transitie. Bij veel opgaven zal een mix van deze rollen toegepast worden.⁷⁴
23. In de *Beleidsvisie* onderscheidt de provincie zes verschillende rollen die zij kan vervullen in het leveren van een bijdrage aan de circulaire transitie. De rollen die de provincie beschrijft zijn echter niet altijd provinciale rollen maar eerder instrumenten of activiteiten.
- a. In de *Beleidsvisie* is aangegeven dat de provincie de volgende rollen kan vervullen in het leveren van een bijdrage aan de circulaire transitie op regionale schaal.⁷⁵
 - i. Ruimtelijk beleid. De provincie kan in de omgevingsvisie- en verordening circulaire principes vastleggen, waarbij gekeken kan worden naar mogelijkheden die bijdragen aan het sluiten van kringlopen en het voorkomen en reduceren van afval.
 - ii. Regelgeving overzien en agenderen. Wet- en regelgeving ontwikkeld op Europees en landelijk niveau is bepalend voor de circulaire transitie. De provincie ziet een rol in het overzien van deze veranderingen, het communiceren van informatie en het anticiperen op de consequenties.
 - iii. Voorbeeldfunctie en opdrachtgeverschap. De rol als launching customer is volgens de provincie belangrijk voor het ondersteunen van innovatieve circulaire ondernemers.
 - iv. Stimuleren van ondernemerschap en ketensamenwerking. De provincie staat dicht genoeg op de dagelijkse praktijk om relaties te leggen tussen duurzame financiers, regionale producenten, regionale toeleveranciers en afnemers, maar ook ver genoeg ervan af om overzicht te houden.
 - v. Kennisontwikkeling en bewustwording. De provincie kan een actieve rol spelen in de ontwikkeling en toepassing van de regionale circulaire kennisinfrastructuur.
 - vi. Transparantie en informatie grondstofketens. De provincie kan een proactieve rol spelen op gebied van dataverzameling en ontsluiting op provinciaal schaalniveau. De provincie kan initiëren,

⁷³ Provincie Utrecht (2021), *Omgevingsvisie provincie Utrecht*, p. 42

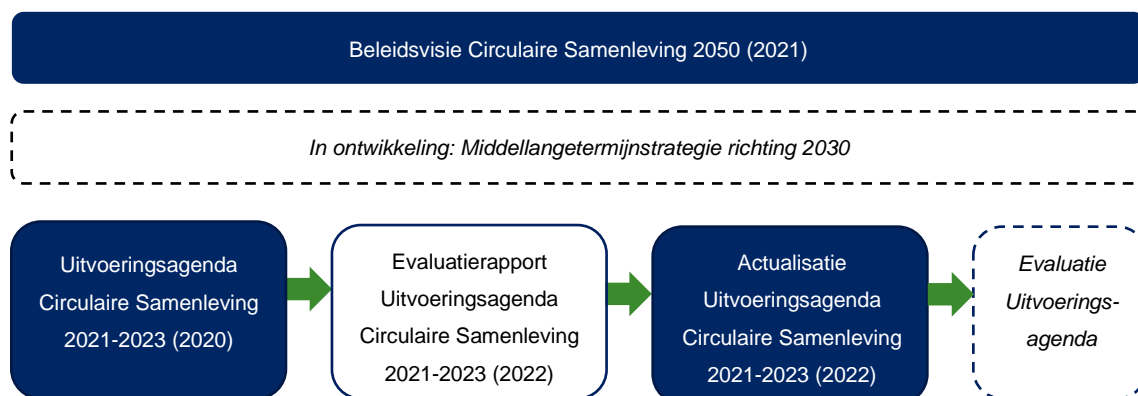
⁷⁴ Provincie Utrecht (2021), *Omgevingsvisie provincie Utrecht*, p. 42

⁷⁵ Provincie Utrecht (2021), *Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050*

- activeren, regisseren en waar nodig participeren. Maar bovenal het goede voorbeeld geven door actief zelf data over grondstofstromen in en door de provincie Utrecht te verzamelen.
- b. De rollen die de provincie beschrijft zijn niet altijd provinciale rollen maar soms ook instrumenten of activiteiten die behoren bij een rol. Bijvoorbeeld het vastleggen van circulaire principes in circulair beleid. De in de Beleidsvisie opgeschreven rollen komen gedeeltelijk overeen met de beschreven rollen in de Omgevingsvisie.
24. De provincie ziet het participeren in circulaire netwerken als een randvoorwaarde voor de circulaire transitie.
- a. De provincie onderstreept het belang van het Interbestuurlijk Programma (IBP), waarin alle overheidslagen met elkaar hebben afgesproken gezamenlijk de circulaire transitie te versnellen.⁷⁶
 - b. De provincie participeert in netwerken binnen, buiten en over provinciegrenzen. De provincie onderschrijft in de Beleidsvisie het belang van samenwerking met partners binnen deze en andere samenwerkingsverbanden op de lange termijn, als voorwaarde om de transitie te realiseren.⁷⁷ Zie ook Paragraaf 7.2.
 - c. De provincie participeert onder andere actief in het Platform Groene hart Werkt (regio West), De Cirkelregio Utrecht (regio Midden) en Living Lab Regio Foodvalley Circulair (Regio Oost).⁷⁸

Beleidsdocumenten

25. Zoals hiervoor al is aangegeven is de kern van het huidige circulaire-economiebeleid van de provincie opgenomen in de Beleidsvisie en de Actualisatie Uitvoeringsagenda 2022. De Uitvoeringsagenda wordt periodiek geëvalueerd en vormt de input voor een nieuwe Uitvoeringsagenda. Zie Figuur 2.



Figuur 2 - Beleidsdocumenten Circulaire Samenleving⁷⁹

Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050

26. In de Beleidsvisie beschrijft de provincie welke rol zij voor zich ziet in de transitie naar een circulaire samenleving. De Beleidsvisie is in juni 2021 vastgesteld door PS.
- a. In het Coalitieakkoord (2019) staat beschreven dat de provincie samenwerkt met bedrijven, kennisinstellingen en gemeenten om van maatschappelijke vraagstukken economische kansen te

⁷⁶ Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050

⁷⁷ Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050

⁷⁸ Provincie Utrecht (2022), Interview ambtelijke organisatie, 2 juni 2022

⁷⁹ Door de Rekenkamer samengesteld op basis van beschikbare documenten

maken, om zo de circulaire economie te stimuleren. Het economisch beleid draagt actief bij aan de aanpak van grote maatschappelijke opgaven zoals circulaire economie.⁸⁰

- b. In de Beleidsvisie worden de provinciale doelstellingen op het gebied van circulariteit toegelicht en in een bredere context geplaatst. De provincie beschrijft haar toekomstvisie voor de circulaire samenleving in 2050. Verder beschrijft de provincie haar visie op de rollen van de provincie in de circulaire transitie en het belang van samenwerking met externe partners in netwerken.⁸¹
- c. Voor het opstellen van de beleidsvisie is de circulaire doelenboom als startpunt gebruikt.⁸²

Middellangetermijnstrategie

27. Op moment van schrijven (maart 2023) werkt de provincie aan een middellangetermijnstrategie voor de opgave circulaire samenleving.
- a. In de *Statenbrief Evaluatie en Actualisatie Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021- 2023* uit mei 2022 geven GS aan dat ze in alle teams willen bekijken hoe de komende jaren effectief en efficiënt kan worden gewerkt aan de vastgestelde circulaire beleidsdoelen. GS beschouwen dit proces als eerste fase van de ontwikkeling van een organisatiebrede middellangetermijnstrategie. GS hebben het doel om 'met de hele organisatie verder en meer gerichte stappen te zetten in de transitie naar een circulaire samenleving.'⁸³
 - b. Oplevering van een middellangetermijnstrategie staat gepland voor 2023 en zit volgens een geïnterviewde bij de provincie qua diepgang en stip aan de horizon (2030) tussen de Beleidsvisie en de Actualisatie Uitvoeringsagenda 2022 in. Het opgaveteam Circulaire Samenleving is de trekker van de kar als het gaat over de nieuwe strategieontwikkeling. Op moment van schrijven (maart 2023) was de middellangetermijnstrategie nog in ontwikkeling.⁸⁴

Uitvoeringsagenda's Circulaire Samenleving

28. De eerste uitvoeringsagenda is in 2020 opgesteld (hierna: Uitvoeringsagenda 2020). In 2022 is deze na te zijn geëvalueerd vervolgens geactualiseerd (hierna: Actualisatie Uitvoeringsagenda 2022). In beide uitvoeringsagenda's heeft de provincie activiteiten opgenomen.
- a. De uitvoeringagenda's hebben als doel om de transitie naar een circulaire samenleving te versnellen en geeft uitvoering aan de circulaire ambities in het provinciale coalitieakkoord en de Beleidsvisie.⁸⁵
 - b. De uitvoeringagenda's kennen drie uitgangspunten:⁸⁶
 - i. Circulariteit integraal onderdeel beleid. De versnelling van de circulaire transitie wordt beschouwd als een integraal onderdeel van beleid en uitvoering, en niet als een apart beleidsterrein.
 - ii. Wijze en snelheid verschilt per thema. Op welke wijze en met welke snelheid circulariteit een vanzelfsprekend onderdeel wordt van de verschillende programma's van de provincie, verschilt per beleidsthema of sector. En daarmee de inzet en effectiviteit van instrumenten.
 - iii. Bewustwording staat centraal, extern maar ook intern voor de provincie. Pas wanneer voldoende mensen op een andere, circulaire manier zijn gaan denken, organiseren en handelen, kan er volgens de provincie pas sprake zijn van een echte transitie.

⁸⁰ Provincie Utrecht (2019), Duurzaam doorpakken! – Coalitieakkoord 2019-2023

⁸¹ Provincie Utrecht (2019), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050

⁸² Provincie Utrecht, reactie op feitelijk wederhoor, 4 april 2023

⁸³ Provincie Utrecht (2022), Statenbrief Evaluatie en Actualisatie Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving, 24 mei 2022

⁸⁴ Provincie Utrecht (2022), Interview ambtelijke organisatie, 2 juni 2022 & Provincie Utrecht (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 10 februari 2023

⁸⁵ Provincie Utrecht (2022), Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023 – Actualisatie 2022

⁸⁶ Provincie Utrecht (2022), Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023 – Actualisatie 2022

- c. Bij het opstellen van de Uitvoeringsagenda 2020 is de provinciale doelenboom als startpunt genomen en bekeken welke meerjarendoelen aansluiten bij de circulaire transitie.⁸⁷
 - d. De uitvoeringagenda's zijn bewust kortlopend zodat nieuwe inzichten en ervaringen, zowel van binnen als van buiten de provinciale organisatie, kunnen worden meegenomen in de actualisatie. De provincie ziet de Beleidsvisie en de uitvoeringsagenda's als levende documenten, die meebewegen in de circulaire transitie. De provincie geeft aan dat niet alle onderwerpen uit de Beleidsvisie direct uitwerking kunnen krijgen in de uitvoeringsagenda.⁸⁸
 - e. De Uitvoeringsagenda 2020 is in 2022 geëvalueerd en vervolgens geactualiseerd.⁸⁹
29. In aanloop naar de Beleidsvisie en de Uitvoeringsagenda 2020 heeft de provincie een circulaire doelenboom laten maken door het Utrecht Sustainability Institute (USI). In het document *Circulaire doelenboom als sturingsinstrument* uit 2020 zijn raakvlakken tussen circulariteit en provinciale werkzaamheden in kaart gebracht. In dit document zijn bouwstenen voor de Beleidsvisie aangereikt in de vorm van een circulaire doelenboom per beleidsthema.
- a. Aan het USI is gevraagd om de volgende werkzaamheden uit te voeren:⁹⁰
 - i. Doorlichten van de provinciale begroting 2020 op het gebied van circulariteit en het identificeren van relevante beleidsonderwerpen c.q. aanpakken voor de regio Utrecht
 - ii. Het organiseren van expertsessies gericht op het scherp stellen van relevante ontwikkelingen en kansen voor de regio Utrecht en de gewenste rol van de provincie Utrecht op het gebied van circulariteit;
 - iii. Het opstellen van een circulaire doelenboom conform het format van de provinciale begroting met een inhoudelijke toelichting.
 - b. In de rapportage *Circulaire doelenboom als sturingsinstrument*, die het USI in opdracht van de provincie heeft opgesteld, zijn bouwstenen aangereikt om het Coalitieakkoord uit te werken in een visie en uitvoeringsagenda.⁹¹
 - c. In aanloop naar de circulaire doelenboom zijn zeven expertsessies georganiseerd met in totaal 35 deskundigen op verschillende beleidsthema's. De expertsessies waren gericht op het scherp stellen van de kansen voor de regio Utrecht en de gewenste rol van de provincie Utrecht op het gebied van circulariteit.⁹²
 - d. Op grond van de verzamelde informatie en aanvullende expertise vanuit het USI en het opgaveteam Circulaire Samenleving zijn twaalf circulaire doelenbomen⁹³ opgesteld. De gemeenschappelijke noemer van deze doelenbomen is dat zij aanknopingspunten bieden voor het versnellen van de transitie naar een circulaire samenleving.⁹⁴

⁸⁷ Provincie Utrecht (2022), Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023 – Actualisatie 2022

Provincie Utrecht (2022), Statenbrief Evaluatie en Actualisatie Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving, 24 mei 2022

⁸⁸ Provincie Utrecht (2019), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050

⁸⁹ Provincie Utrecht (2022), Statenbrief Evaluatie en Actualisatie Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving, 24 mei 2022

⁹⁰ Provincie Utrecht & Utrecht Sustainability Institute (2020), Circulaire doelenboom als sturingsinstrument

⁹¹ Provincie Utrecht & Utrecht Sustainability Institute (2020), Circulaire doelenboom als sturingsinstrument

⁹² Provincie Utrecht & Utrecht Sustainability Institute (2020), Circulaire doelenboom als sturingsinstrument

⁹³ Circulair bouwen, erfgoed, evenementen en festivals, mobiliteit, logistiek, voedsel, agrarisch ondernemen, landschapsbeheer, water, circulaire bedrijvigheid en ondernemerschap, gebiedsontwikkeling en ruimtelijke planning, en effectief transitie management.

⁹⁴ Provincie Utrecht & Utrecht Sustainability Institute (2020), Circulaire doelenboom als sturingsinstrument

Doelen

30. De hoofddoelstelling van de provincie is om in 2050 volledig circulair te zijn. Als tussenstap wil de provincie in 2030 het gebruik van primaire, abiotische⁹⁵ grondstoffen in de provincie met 50% reduceren.
- In de Beleidsvisie geeft de provincie aan zich samen met anderen in de regio in te zetten om in 2050 volledig circulair te zijn.⁹⁶
 - Als tussenstap wil de provincie in 2030 het gebruik van primaire, abiotische grondstoffen in de provincie met 50% reduceren. Het gaat dan om het reduceren van de winning van nieuwe abiotische grondstoffen (input), het optimaal (her)gebruiken en behouden van reeds beschikbare materialen en producten (R-ladder met focus op de hoogste treden) en het voorkomen van afval (verlies).⁹⁷
31. De provincie stelt in de Beleidsvisie drie 'technisch-inhoudelijke doelen' aan de circulaire transitie. De eerste twee doelen komen voort uit een gezamenlijk rapport van PBL, TNO en CBS. De provincie heeft een derde eigen doelstelling toegevoegd.
- De drie 'technisch-inhoudelijke doelen' die gesteld worden aan de circulaire transitie luiden als volgt:
 - Het verminderen van de milieudruk van materiaalgebruik.
 - Het verbeteren van de leveringszekerheid van producten, componenten en materialen.
 - Het ontwikkelen van een toekomstgerichte regionale economie.
 - De eerste twee doelen van de provincie – het verminderen van de milieudruk en het verbeteren van de leveringszekerheid – zijn geïdentificeerd door PBL, TNO en CBS om de halveringsdoelstelling van het kabinet in 2030 te operationaliseren en concretiseren.⁹⁸ De provincie heeft deze doelen overgenomen.
 - De provincie voegt hier een derde doelstelling – het ontwikkelen van een toekomstgerichte regionale economie – aan toe om binnen het palet aan mogelijke circulaire innovaties en interventies te kunnen sturen op het versterken en toekomstbestendig maken van de regionale economie.⁹⁹
 - Het verbeteren van de leveringszekerheid en verminderen van de milieudruk van materialen (de twee eerste doelen) dragen bij aan een toekomstgerichte regionale economie.
 - De provincie beschrijft dat zij zichzelf ziet als aanjager van innovatie en actief wil optreden in de wisselwerking met de private sector. Uitgangspunten hierbij zijn een visie gestoeld op maatschappelijke behoeften en gerichte actie om beperkingen voor ondernemers te identificeren en minimaliseren. De eerste twee doelen zijn volgens de provincie negatief geformuleerd. Het derde doel is daarom positief geformuleerd: er liggen kansen voor creativiteit en nieuw ondernemerschap.¹⁰⁰
 - In Figuur 3 staat een schematische weergave van de doelstructuur van de provincie Utrecht. De structuur van het in dit rapport getoonde schema is in overleg met de provincie vastgesteld.

⁹⁵ Zonder biologische oorsprong.

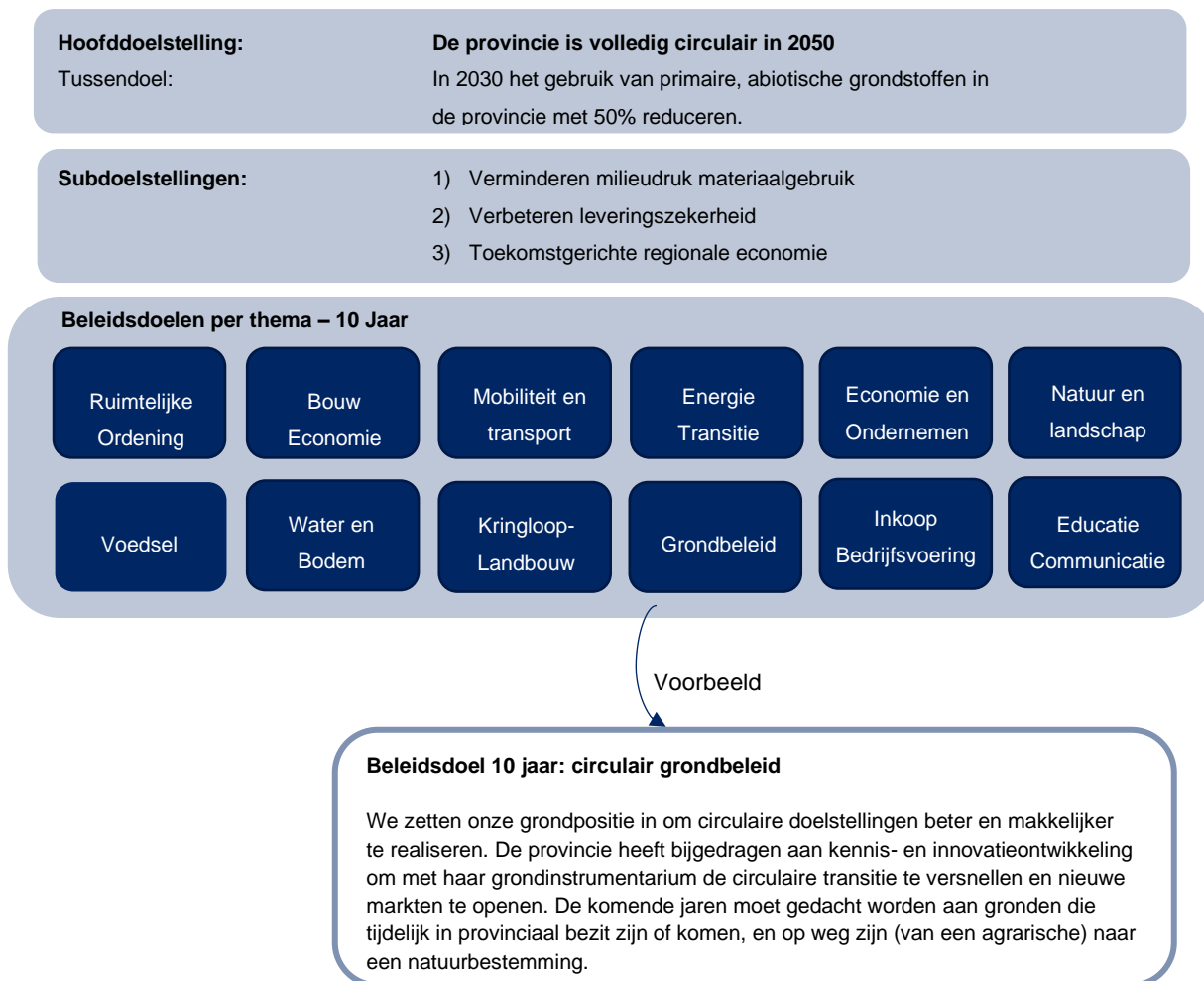
⁹⁶ Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050, p. 6

⁹⁷ Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050, p. 6

⁹⁸ PBL e.a. (2019), Doelstelling Circulaire Economie 2030 – Operationalisering, concretisering en reflectie

⁹⁹ Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050

¹⁰⁰ Provincie Utrecht (2022), Interview ambtelijke organisatie, 2 juni 2022



Figuur 3 Schematische weergave doelstructuur¹⁰¹

32. In de Beleidsvisie zijn voor twaalf thema's inhoudelijke beleidsdoelen opgenomen. Deze beleidsdoelen, die een horizon hebben van 10 jaar, zijn voor een deel te herleiden uit de eerder besproken circulaire doelenboom, maar zijn vaak aangevuld en uitgebreider. De doelstellingen betreffen regelmatig vigerend beleid op een bepaald thema, bijvoorbeeld op het gebied van landbouw of economie.
- Voortbouwend op het Coalitieakkoord en de circulaire doelenbomen heeft de provincie in de Beleidsvisie inhoudelijke ambities beschreven voor twaalf thema's. De beleidsdoelen hebben een horizon van tien jaar. Zie Bijlage B voor een overzicht van de twaalf thema's en doelen.
 - De beleidsdoelen zijn deels te herleiden uit de circulaire doelenboom, maar zijn aangevuld en uitgebreider.¹⁰²
 - In de Beleidsvisie staat beschreven dat de doelen op termijn kunnen worden verrijkt, afhankelijk van de ontwikkelingen de komende jaren en de ontwikkelingen bij het Rijk qua doelstellingen.¹⁰³
 - De beleidsdoelstellingen raken soms aan doelstellingen van vigerend beleid. Bijvoorbeeld op het gebied van voedsel, waar al doelstellingen zijn gesteld die raken aan circulariteit. In dat geval worden de

¹⁰¹ Door de Rekenkamer samengesteld op basis van provinciale documenten & Provincie Utrecht, reactie op feitelijk wederhoor, 4 april 2023

¹⁰² Provincie Utrecht & Utrecht Sustainability Institute (2020), Circulaire doelenboom als sturingsinstrument

¹⁰³ Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050

doelstellingen uit het vigerende beleid overgenomen in de beleidsdoelstellingen. Als beleidsdoelstelling bij het thema voedsel wordt bijvoorbeeld verwezen naar de Samenwerkingsagenda Landbouw (2019).¹⁰⁴

33. De provincie beschouwt de circulaire transitie als een integraal onderdeel van beleid en uitvoering, daarom zijn er ook circulaire doelen en instrumenten in andere beleidsvelden aanwezig, zoals bij economie, inkoop en wonen. Zie Hoofdstuk 4.

Looptijd vigerend beleid en toekomstig beleid

34. De Beleidsvisie heeft een looptijd tot 2050. De uitvoeringsagenda's zijn kortlopend met als doel om te kunnen anticiperen op nieuwe ontwikkelingen. De provincie noemt dit een adaptieve aanpak. De eerste Uitvoeringsagenda is na een jaar geactualiseerd. Na 2024 is geen budget geraamd voor de concernopgave circulaire samenleving (zie Hoofdstuk 3).
 - a. De Beleidsvisie beschrijft het transitieproces op de lange termijn, terwijl de uitvoeringsagenda's activiteiten benoemen voor de korte termijn. 'Om hier continuïteit aan te geven en te kunnen anticiperen op nieuwe circulaire ontwikkelingen – zowel in de markt als in wet- en regelgeving, bestuur en beleid – volgt de provincie een adaptieve aanpak. Dit betekent dat de uitvoeringsagenda bewust kortlopend is en jaarlijks wordt gemonitord en geactualiseerd.' De Beleidsvisie is voor langere tijd een richtinggevend document.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Provincie Utrecht (2019), Samenwerkingsagenda Landbouw

¹⁰⁵ Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050, p. 5

| 3 | Instrumenten

In dit hoofdstuk staat onderzoeksvraag 2 centraal: 'Welke instrumenten zet de provincie in om haar doelen en ambities te bereiken en waarop is deze keuze gebaseerd?' In de eerste paragraaf wordt een beschrijving van beschikbare instrumenten gegeven, waarna in paragraaf 3.2 toegelicht wordt voor welke instrumenten provincie Utrecht gekozen heeft.

3.1 Beleidsinstrumenten die decentrale overheden *kunnen* inzetten

Sturen op transities

35. Provincies – en andere overheden – kunnen de transitie naar een circulaire economie niet volledig sturen, maar wel invloed uitoefenen op de richting en snelheid van dit proces.
- Het realiseren van een volledig circulaire economie vraagt om brede, fundamentele veranderingen in onze samenleving (systeemverandering). In het *Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019-2023*, spreekt de Rijksoverheid dan ook over de transitie naar een circulaire economie.¹⁰⁶
 - Transities zijn lange, complexe en onzekere processen, die worden beïnvloed door veel actoren en factoren. Het duurt ongeveer 25 tot 50 jaar voor een transitie volledig verwezenlijkt is. Transities vinden plaats in een maatschappelijke context en allerlei ontwikkelingen op bijvoorbeeld technologisch, economisch en politiek vlak hebben effect op de voortgang en uitkomst van de transitie.¹⁰⁷
 - Alhoewel (decentrale) overheden dit proces niet volledig kunnen sturen, kunnen zij wel invloed uitoefenen op de richting en snelheid van dit proces. Het doelbewust beïnvloeden van de transitie wordt transitie governance genoemd. De complexiteit en onvoorspelbaarheid van transities vragen om een lerende en responsieve vorm van sturing met voldoende aandacht voor monitoring en evaluatie voor het aanpassen en aanscherpen van het beleid.¹⁰⁸
36. Het X-curve model is onderdeel van de transitietheorie van DRIFT¹⁰⁹ en beschrijft processen van opbouw en afbouw als kenmerken van een transitie, zie Figuur 4. In de context van de circulaire economie gaat dit om afbouw van het lineaire systeem en opbouw van een circulair systeem.¹¹⁰
- Opbouwen heeft betrekking op het ontwikkelen, implementeren en opschalen van activiteiten die het nieuwe systeem representeren. Afbouwen gaat om het destabiliseren, afbreken en uitfasen van het bestaande, geïnstitutionaliseerde systeem. Deze processen kunnen elkaar tegenwerken en versterken.
 - Sturing in transitie gaat om het geleiden van de beweging van links naar rechts in de X-curve. Voor het realiseren van een transitie zijn alle vier de bewegingen nodig.¹¹¹ Overheden kunnen diverse beïnvloedingsmogelijkheden inzetten in de verschillende stadia van een transitie.¹¹² Opbouw kan bijvoorbeeld worden gefaciliteerd door het ondersteunen van experimenten door middel van het beschikbaar stellen van financiering of het bieden van experimenteerruimte. Afbouw kan worden gefaciliteerd door het stellen van strengere (inkoop)eisen.

¹⁰⁶ Ministerie van IenW (2019), *Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019-2023*

¹⁰⁷ Paredis, E. (2018), *Governance van Transities*

¹⁰⁸ Paredis, E. (2018), *Governance van Transities*

¹⁰⁹ Dutch Research Institute for Transition

¹¹⁰ DRIFT (2020), *Sturing in transitie: een raamwerk voor strategiebepaling*

¹¹¹ Provincie Zuid-Holland (2022), *Beleidsnota Innovaties in de circulaire transitie*

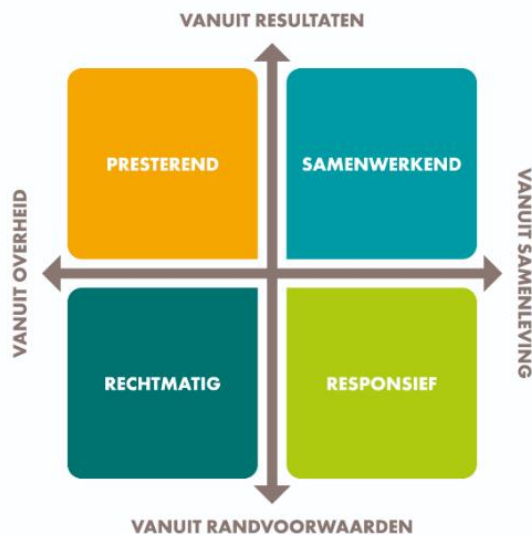
¹¹² Utrecht Sustainability Institute (2020), *Circulaire doelenboom als sturingsinstrument*

- c. In de meeste domeinen bevindt de transitie zich in een beginfase waarbij met name aandacht is voor opbouw en ombouw.¹¹³



Figuur 4 X-curve¹¹⁴

37. DRIFT en de NSOB hebben hun X-curve en sturingskwadrant gecombineerd tot een sturingsraamwerk dat beleidsmakers handelingsperspectief geeft voor het sturen in transitie.¹¹⁵
- a. Het sturingskwadrant (NSOB) presenteert vier sturingsperspectieven voor het openbaar bestuur: de perspectieven van de presterende, samenwerkende, rechtmatige en responsieve overheid, zie Figuur 5.



Figuur 5 Sturingskwadrant¹¹⁶

¹¹³ PBL (2021), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021

¹¹⁴ DRIFT & NSOB (2020), Sturing in transitie: een raamwerk voor strategiebepaling

¹¹⁵ DRIFT & NSOB (2020), Sturing in transitie: een raamwerk voor strategiebepaling

¹¹⁶ Provincie Noord-Brabant (2023), Participatiekompas op www.brabant.nl

- b. Door de X-curve en het sturingskwadrant over elkaar heen te leggen, ontstaat een raamwerk voor transitiesturing dat aangeeft waar sturing ingrijpt in transities (opbouw, ombouw, afbouw en voortbouw) en vanuit welk sturingsperspectief dit wordt gedaan (presterend, rechtmatig, responsief of samenwerkend). Daaruit blijkt dat de inzet van de Rijksoverheid gericht is op alle vier de bewegingen van de X-curve en dat per beweging een sturingsperspectief dominant is:
 - i. Bij het stimuleren van opbouw is het dominante sturingsperspectief dat van een samenwerkende overheid, gericht op convenanten, pacten en *green deals*.
 - ii. Bij voortbouw is er meer sprake van een presterende overheid gericht op meten en monitoren.
 - iii. Bij ombouw en afbouw is er hoofdzakelijk oog voor het rechtmatigheidsperspectief, maar er is minder aandacht voor de afbouwende transitiedynamiek dan voor opbouw en voortbouw.
 - c. Naar aanleiding van deze analyse doen DRIFT en de NSOB twee suggesties voor een nieuwe sturingsimpuls:
 - i. Er is nog weinig aandacht voor afbouw, maar sturing vanuit een rechtmatig perspectief lijkt effectiever te zijn. Een voorbeeld hiervan is het verbod op plastic tassen in 2016. Het lijkt zinnig om na te denken over uitfasen van bijvoorbeeld afvalverbranding en grootschalige import zonder circulariteit. Ook het afbouwen van overheidsinvesteringen of bedrijfstakken die voornamelijk op lineaire grondstofketen draaien is mogelijk.
 - ii. Meer variëteit in het opbouwbeleid waarin meer ruimte is voor de responsieve en rechtmatige overheid is nodig. Want *“echte transformatieve opbouw komt niet alleen tot stand vanuit een samenwerkend sturingsperspectief – we polderen ons niet door de transitie heen”*, aldus de auteurs.¹¹⁷
38. Het Missiegedreven Innovatiesysteem (MIS) is een theoretisch model dat wordt gebruikt om de transitie naar een circulaire economie te monitoren en bij te sturen.¹¹⁸
- a. Het model is gebaseerd op de X-curve van DRIFT en het innovatie-ecosysteem model dat is ontwikkeld aan de Universiteit Utrecht.
 - b. Een MIS wordt gevormd door actoren en regels die gezamenlijk bijdragen aan het realiseren van een maatschappelijke missie. De kwaliteit van het MIS, en daarmee de kans op realiseren van de missie, kan worden geëvalueerd op basis van een aantal sleutelprocessen. Deze sleutelprocessen kunnen gezien worden als de randvoorwaarden voor het realiseren van de maatschappelijke missie. Indien bepaalde sleutelprocessen niet of onvoldoende zijn vervuld, leidt dit tot vertraging van het transitieproces.
 - c. Het model onderscheidt acht sleutelprocessen: 1) ondernemerschap (experimenteren en opschalen van innovaties); 2) kennisontwikkeling; 3) het uitwisselen van kennis; 4) het richting geven aan het zoekproces (door het articuleren van doelen en oplossingen); 5) het creëren van markten; 6) het mobiliseren van middelen; 7) het doorbreken van weerstand (door het creëren van legitimiteit en het opvoeren van de veranderdruk op het gevestigde systeem) en 8) en het coördineren van de verschillende veranderprocessen die aanwezig zijn binnen de transitie. Het MIS wordt verbeeld als radarwerk (zie Figuur 6). In een raderwerk grijpen tandwielen in elkaar; ze vormen samen een systeem. Als er iets verandert in één tandwiel, heeft dit gevolgen voor andere tandwielen.
 - d. Om de stand van de transitie naar de circulaire economie te monitoren kan het functioneren van de acht sleutelfuncties worden geëvalueerd.

¹¹⁷ DRIFT & NSOB (2020), Sturing in transitie: een raamwerk voor strategiebeplanning

¹¹⁸ PBL (2021), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021

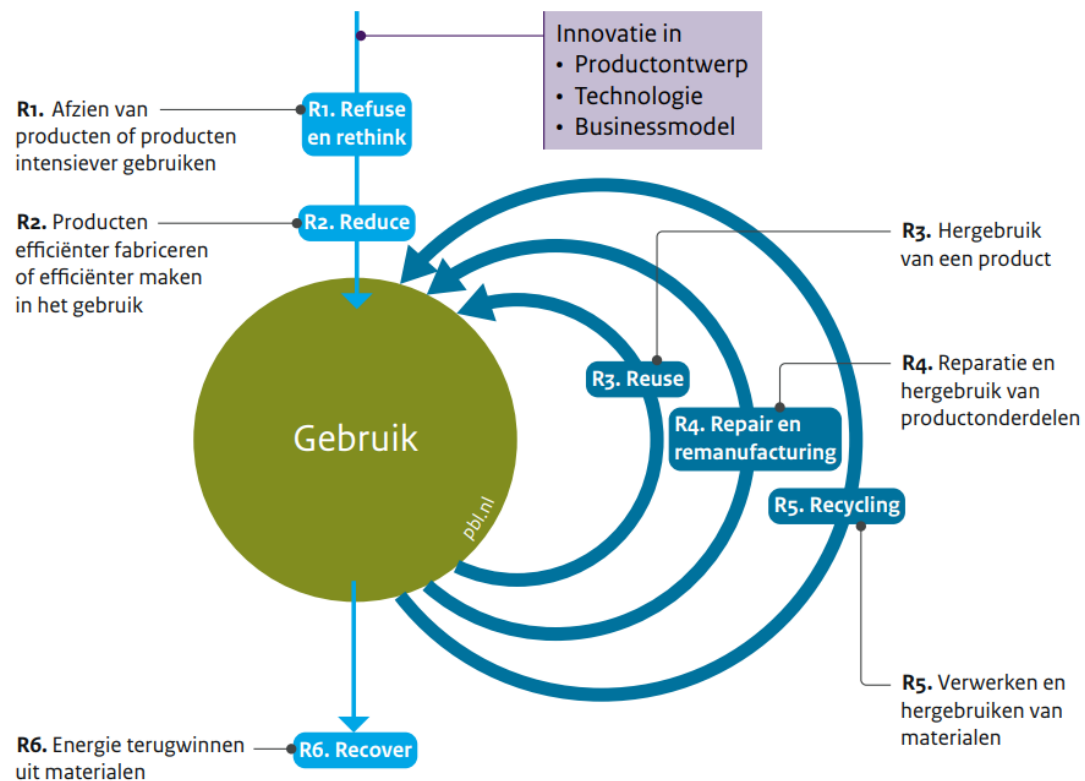


Figuur 6 Missiegedreven Innovatiesysteem toegepast op de transitie naar een circulaire economie¹¹⁹

39. De R-ladder biedt een overzicht van de verschillende circulariteitsstrategieën, ook wel bekend als R-strategieën, die kunnen worden toegepast om grondstoffen op een meer efficiënte manier te gebruiken.¹²⁰
- a. Het PBL hanteert een ladder met zes circulaire strategieën (zie Figuur 7): 1) refuse en rethink, 2) reduce, 3) reuse, 4) repair en remanufacturing, 5) recycling en 6) recover.
 - b. Over het algemeen geldt dat een strategie die hoger op de ladder staat minder grondstoffen of bewerkingsstappen vergt en daardoor gepaard gaat met minder milieudruk.
 - c. De R-strategieën bovenaan de ladder (refuse en rethink, reduce) verminderen het totale grondstoffengebruik (narrowing the loop). De R-strategieën in het midden (reuse, en repair en remanufacturing) stellen de behoefte aan nieuwe grondstoffen uit (slowing the loop). Tot slot is recycling gericht op het sluiten van de kringloop van grondstoffen (closing the loop). Voor het realiseren van een circulaire economie zijn alle R-strategieën nodig.

¹¹⁹ PBL (2023), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023, p. 279

¹²⁰ PBL (2021), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021



Figuur 7 R-ladder met strategieën van circulariteit¹²¹

Beleidsinstrumenten

40. Decentrale overheden hebben verschillende instrumenten die zij kunnen inzetten om de transitie naar een circulaire economie te versnellen.

- a. In 2020 zijn door Royal Haskoning DHV acht typen beleidsinstrumenten onderscheiden, met diverse subtypen, die decentrale overheden kunnen inzetten om de transitie naar een circulaire economie te realiseren en/of te versnellen, namelijk:¹²²
 1. Onderzoek: zoals grondstoffenanalyse, marktverkenning, haalbaarheidsstudie, monitoring
 2. Bedrijfsondersteuning en -financiering: zoals subsidie, lening, deelneming, voucher, belasting/heffing
 3. Inkoop: zoals ICT inkoop, grond-, weg- en waterwerken inkoop, gebouw inkoop, energie inkoop
 4. Informatievoorziening: zoals voorlichtingscampagne, expertisecentrum, informatiegesprek
 5. Onderwijs: zoals opleiding/cursus, stageplekken, lesmateriaal, excursie
 6. Netwerk- en Informatie-uitwisseling: zoals (online) platform, netwerkbijeenkomst, seminar/congres
 7. Wet- en regelgeving: zoals convenant, vergunning, verbod, concessie
 8. Ruimtelijke ordening: zoals gronduitgifte, gebiedsontwikkeling, gebouw, grondstofdepot
- b. De drie meest ingezette instrumenten (subtypen) door provincies zijn: bedrijfsondersteuning en -financiering, netwerk- en informatie-uitwisseling en onderzoek.¹²³ Het is voor provincies niet altijd duidelijk welke regulerende instrumenten ze kunnen gebruiken.¹²⁴

¹²¹ PBL (2021), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021, p. 20

¹²² Royal HaskoningDHV & PBL (2020), Inventarisatie Circulaire Activiteiten Decentrale Overheden

¹²³ Royal HaskoningDHV & PBL (2020), Inventarisatie Circulaire Activiteiten Decentrale Overheden

¹²⁴ PBL (2023), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023

3.2 (Beleids)instrumenten die provincie Utrecht inzet

Deze paragraaf beschrijft eerst de middelen (budget en ambtelijke organisatie) die de provincie inzet om haar circulaire-economiebeleid uit te voeren. Daarna volgt een beschrijving van de voorgenomen en uitgevoerde activiteiten, en de ontwikkeling hierin.

Budget

41. De provincie maakt in het budget onderscheid in 1) een concernopgave (het ondersteunen van de transitie naar een circulaire samenleving door het opgaveteam) en 2) uitvoering door de beleidsvelden (realiseren van activiteiten uit de uitvoeringsagenda's). Zie ook onder Organisatie.

Concernopgave

42. In de Begroting is voor het ondersteunen van de transitie naar een circulaire samenleving (meerjarendoel 9.7.2) niet aangegeven hoeveel middelen beschikbaar zijn. Geraamde middelen worden weergegeven op het niveau van het overkoepelende doel (beleidsdoel 9.7). Bij de vaststelling van de *Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050* (juni 2021) zijn extra middelen gevraagd voor de jaren 2022, 2023 en 2024. Deze bedragen zijn bij de vaststelling van de *Kadernota 2022-2025* in mei 2021 toegekend.¹²⁵
- a. De opgave circulaire samenleving valt samen met de Sociale agenda, de transitie naar een klimaatneutrale samenleving, en beleidsonderbouwing met data onder beleidsdoel 9.7 (Concernbrede aansturing op brede thema's is krachtig en effectief). In de Begroting wordt geen specificatie van het budget per onderdeel gegeven.¹²⁶
 - b. Bij de vaststelling van de Beleidsvisie in juni 2021 zijn voor 'Circulaire samenleving' extra middelen gevraagd voor de jaren 2022 (€ 255.000), 2023 (€ 255.000), en 2024 (€ 645.000). In de Kadernota zijn de gevraagde extra middelen toegekend. Aangegeven is dat dit budget nodig is voor 'het organisatiebreed borgen van de circulaire opgave in alle beleidsvelden'.¹²⁷
 - c. Voor 2025 en verder zijn er geen middelen begroot voor de concernopgave circulaire samenleving.¹²⁸

Uitvoering door de beleidsdomeinen

43. Het uitgangspunt van de provincie is dat de in de uitvoeringsagenda's opgenomen activiteiten worden uitgevoerd door de teams die hier inhoudelijk over gaan. Aangegeven is dat alle beleidsdomeinen zelf verantwoordelijk zijn. Dit geldt ook voor eventueel 'bijbehorende financiële aspecten'.¹²⁹ In de Begroting is voor de verschillende beleidsdomeinen niet gespecificeerd hoeveel middelen beschikbaar zijn voor uitvoering van de uitvoeringsagenda's.

Organisatie

44. De provincie pakt de opgave 'Circulaire samenleving' concernbreed op. De opgave raakt meerdere teams en domeinen binnen de provincie, deze beleidsteams gaan zelf met de opgave aan de slag. Daarnaast is er een apart opgaveteam met als taken: 1) het ondersteunen en adviseren van de (lijn-)organisatie bij de interne borging van circulariteit, 2) het bijhouden van de voortgang en 3) het bijstellen van de Uitvoeringsagenda op basis van voortschrijdende inzichten.

¹²⁵ Provincie Utrecht (2021), Kadernota 2022-2025

¹²⁶ Provincie Utrecht (2022), Programmabegroting 2023

¹²⁷ Provincie Utrecht (2021), Statenvoorstel: Beleidsvisie Circulaire samenleving 2050 & Provincie Utrecht (2021), Kadernota 2022-2025

¹²⁸ Provincie Utrecht (2022), Interview ambtelijke organisatie, 2 juni 2022

¹²⁹ Provincie Utrecht (2021), Kadernota 2022-2025, p. 35

- a. In de Uitvoeringsagenda 2020 geeft de provincie aan dat de ‘circulaire opgave’ vele teams en domeinen raakt binnen de provincie. Deze teams kunnen een bijdrage leveren aan de circulaire samenleving door in hun beleidsveld samenwerking te zoeken binnen en buiten de provincie. De circulaire transitie wordt als een maatschappelijke opgave gezien, die integraal onderdeel uitmaakt van het provinciale beleid en de uitvoering.¹³⁰
 - b. Het is de bedoeling dat alle beleidsteams binnen de provincie geleidelijk overschakelen op ‘circulair denken en werken’. Hoe het transitieproces van lineair werken naar circulair werken verloopt verschilt per beleidsveld en per sector, en daarom zijn de beleidsteams leidend. In de Uitvoeringsagenda 2020 is aangegeven dat de teams relatief zelfstandig met de opgave aan de slag kunnen en dat ze het tijdpad en de centrale doelstellingen van de concernbrede opgave voor ogen hebben.¹³¹ Zie ook Hoofdstuk 4.
 - c. De beleidsteams worden ondersteund vanuit het opgaveteam Circulaire Samenleving. De primaire taken van dit team zijn:¹³²
 - i. Het ondersteunen van de (lijn)organisatie bij de interne borging van circulariteit
 - ii. Het bijhouden van de voortgang
 - iii. Het jaarlijks bijstellen van de Uitvoeringsagenda op basis van voortschrijdende inzichten
 - d. Het opgaveteam Circulaire Samenleving helpt de beleidsteams met: bewustwording, kennisopbouw, visie- en planvorming, samenwerking met externe partners en het identificeren en inzichtelijk maken van knelpunten om binnen de beleidsthema’s stappen te kunnen zetten.¹³³
45. De opgave ‘Circulaire samenleving’ wordt concernbreed opgepakt en daarom hebben alle gedeputeerden hier mee te maken. Het opgaveteam Circulaire Samenleving valt onder de portefeuille van de gedeputeerde Financiën, Organisatie, Economie & Europa.¹³⁴
46. Het opgaveteam Circulaire Samenleving bestond in oktober 2022 uit 6 fte (exclusief de opgavemanager). De formatie bestond daarvoor geruime tijd uit 2,5 fte, maar is sinds het voorjaar van 2022 gegroeid. In het Statenvoorstel behorende bij de Beleidsvisie wordt gesproken over een ‘gebundelde behoefte’ van 8 fte.
- a. Het opgaveteam Circulaire Samenleving bestaat uit 6 fte, exclusief de opgavemanager (0,6 fte) (peildatum: oktober 2022). Het team bestond geruime tijd uit 2,5 fte, waaronder een programmamanager (1 fte), een opgavemedewerker met een focus op evaluatie en monitoring (1 fte), en een halve fte die breed kan worden ingezet maar zich focuste op circulaire bouw. De 2,5 fte is exclusief de opgavemanager (destijds 0,4fte). Sinds het voorjaar van 2022 is de formatie gegroeid.¹³⁵
 - b. In 2021 is in het Statenvoorstel behorende bij de Beleidsvisie aangegeven dat er een formatie is van 5 fte. Volgens een geïnterviewde bij de provincie was dat er op dat moment echter niet.¹³⁶ Er zijn meerdere keren afspraken gemaakt over het toevoegen van capaciteit. De capaciteit zou uit de beleidsteams moeten komen, maar dit is lange tijd niet gebeurd. De geïnterviewde geeft aan dat dit komt door de werkdruk binnen de beleidsteams.¹³⁷
 - c. In het hetzelfde Statenvoorstel is ook een ‘gebundelde behoefte’ van 8 fte genoemd.¹³⁸

¹³⁰ Provincie Utrecht (2020), Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023, p. 9

¹³¹ Provincie Utrecht (2020), Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023, p. 9

¹³² Provincie Utrecht (2020), Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023, p. 17

¹³³ Provincie Utrecht (2022), Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023 – Actualisatie 2022

¹³⁴ Provincie Utrecht (2022), Programmabegroting 2023

¹³⁵ Provincie Utrecht (2022), Interview ambtelijke organisatie, 13 oktober 2022 & Provincie Utrecht, reactie op feitelijk wederhoor, 4 april 2023

¹³⁶ Provincie Utrecht (2022), Interview ambtelijke organisatie, 2 juni 2022

¹³⁷ Provincie Utrecht (2022), Interview ambtelijke organisatie, 2 juni 2022

¹³⁸ Provincie Utrecht (2021), Statenvoorstel: Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050

47. Buiten het opgaveteam Circulaire Samenleving zijn er verschillende provinciale medewerkers die zich bezighouden met circulariteit. Soms is dit expliciet benoemd in de functie, zoals een beleidsmedewerker circulaire economie binnen het team economie. Soms is dit niet expliciet benoemd in de functie, maar is circulariteit wel onderdeel van het dagelijks werk. Zie ook Hoofdstuk 4.

Voorgenomen activiteiten uitvoeringsagenda

48. In de Uitvoeringsagenda's heeft de provincie per programma activiteiten geformuleerd voor het realiseren van de ambities voor circulaire samenleving. De indeling naar programma's in de Uitvoeringsagenda's is niet gelijk aan de indeling naar thema's die in de Beleidsvisie wordt gehanteerd.
- Activiteiten die in de uitvoeringsagenda's zijn opgenomen zijn onderverdeeld naar programma's. De twee tot dusver verschenen Uitvoeringsagenda's kennen een zelfde indeling qua programma's.
 - De tien programma's waarvoor activiteiten zijn geformuleerd zijn: Ruimtelijke ordening, Landelijk gebied, Bodem, water en milieu, Energietransitie, Bereikbaarheid I – Algemeen, Bereikbaarheid II – OV, Cultuur en erfgoed, Economie, Bestuur, en Overhead.¹³⁹
 - In de Beleidsvisie zijn er twaalf thema's onderscheiden (zie Bevinding 32). De thema's komen voor een deel overeen met de programma's uit de Uitvoeringsagenda's, maar zijn niet aan elkaar gelijk.
 - De indeling in twaalf thema's of tien programma's hangt samen met welke doelenboom als startpunt is gebruikt voor beide documenten. Voor het opstellen van de Uitvoeringsagenda 2020 is de provinciale doelenboom als startpunt gebruikt. Voor het opstellen van de Beleidsvisie is de circulaire doelenboom als startpunt gebruikt.¹⁴⁰
49. In de uitvoeringsagenda's maakt de provincie een onderscheid tussen 1) activiteiten die gestart zijn of gaan starten en 2) mogelijke nieuwe activiteiten. Van de mogelijke nieuwe activiteiten moet eerst verkend worden welke capaciteit nodig en beschikbaar is. De lijst met activiteiten in de uitvoeringsagenda's betreft een inventarisatie van activiteiten die de provincie reeds uitvoerde of van plan is om uit te gaan voeren.
- In Paragraaf 4.2 zal voor enkele programma's nader ingegaan worden op de activiteiten. Zie de Actualisatie Uitvoeringsagenda circulaire samenleving 2021-2023 voor een overzicht van de voorgenomen activiteiten per programma.
 - Door het opgaveteam Circulaire Samenleving is bij circa 200 collega's nagevraagd of zij activiteiten uitvoeren die raken aan circulariteit. De uitkomst van deze inventarisatie is opgenomen als lijst van activiteiten in de Uitvoeringsagenda 2020. Toen de eerste uitvoeringsagenda verscheen was de Beleidsvisie nog in ontwikkeling.¹⁴¹
 - De lijst met activiteiten in de Actualisatie Uitvoeringsagenda 2022 is op een zelfde wijze tot stand gekomen. Nadat het opgaveteam Circulaire Samenleving bij de collega's had nagevraagd hoe het gaat met de uitvoering is gevraagd of er ook nieuwe activiteiten zijn of worden uitgevoerd. De nieuwe en aangepaste lijst is vervolgens in de Actualisatie Uitvoeringsagenda 2022 opgenomen.¹⁴²

Uitgevoerde activiteiten Uitvoeringsagenda

50. In het *Evaluatierapport Uitvoeringsagenda circulaire samenleving 2021-2023* (hierna: Evaluatierapport) uit 2022 wordt onder andere gerapporteerd over de uitgevoerde activiteiten. In het Evaluatierapport is per activiteit aangegeven wat de status is.

¹³⁹ Provincie Utrecht (2022), Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023 – Actualisatie 2022

¹⁴⁰ Provincie Utrecht, reactie op feitelijk wederhoor, 4 april 2023

¹⁴¹ Provincie Utrecht (2022), Interview ambtelijke organisatie, 2 juni 2022

¹⁴² Provincie Utrecht (2022), Interview ambtelijke organisatie, 2 juni 2022

- a. In april 2022 heeft de provincie het Evaluatierapport uitgebracht. Hoofdstuk 2 van het rapport beschrijft per programma de ontwikkeling van de circulaire activiteiten. In de bijlage van het Evaluatierapport is een overzicht gegeven van de status van de activiteiten.¹⁴³
- b. De status van de activiteiten is door het opgaveteam Circulaire Samenleving in beeld gebracht. Hiervoor zijn de collega's die eerder benaderd waren met de vraag welke activiteiten binnen hun domein worden uitgevoerd (zie Bevinding 49) een tweede keer benaderd met de vraag hoe het nu met de uitvoering gaat.¹⁴⁴
- c. In Paragraaf 4.2 zal voor enkele programma's nader ingegaan worden op de uitgevoerde activiteiten. Zie het Evaluatierapport voor de status van de in de Uitvoeringsagenda 2020 aangekondigde activiteiten.

Ontwikkeling in type activiteiten circulaire-economiebeleid

51. In Bevinding 40 zijn acht typen beleidsinstrumenten genoemd die decentrale overheden in kunnen zetten voor het stimuleren van een circulaire economie. Voor alle acht typen zijn door de provincie activiteiten genoemd en/of uitgevoerd. De wijzigingen van activiteiten tussen de Uitvoeringsagenda 2020 en de Actualisatie Uitvoeringsagenda 2022 verschilt per programma.
 - a. De acht typen beleidsinstrumenten zijn: Onderzoek, Bedrijfsondersteuning en -financiering, Inkoop, Informatievoorziening, Onderwijs, Netwerk- en Informatie-uitwisseling, Wet- en regelgeving en Ruimtelijke ordening.¹⁴⁵
 - i. Een voorbeeld van Onderzoek is de verkenning van kansen om circulariteit te verankeren in het VTH instrumentarium.¹⁴⁶
 - ii. Een voorbeeld van Netwerk- en Informatie-uitwisseling is de activiteit ondersteunen van regionale kennisinfrastructuur en slagkracht met partners.¹⁴⁷
 - iii. Een voorbeeld op het gebied van ruimtelijke ordening is de participatie in de regionale ontwikkeling van het Duurzaam Bouwconvenant.¹⁴⁸
 - b. Uit een vergelijking tussen de genoemde activiteiten¹⁴⁹ in de Uitvoeringsagenda 2020 en de Actualisatie Uitvoeringsagenda 2022 blijkt dat er verschillen zijn tussen de programma's:
 - i. Over het algemeen geldt dat er nog weinig activiteiten zijn afgerond. Veel activiteiten zijn in 2022 in voorbereiding, in uitvoering of lopen continu.
 - ii. Voor de programma's 'Overhead', 'Energietransitie' en 'Ruimtelijke ordening' geldt dat er veel nieuwe activiteiten zijn bijgekomen.
 - iii. Voor de programma's 'Landelijk Gebied', en 'Cultuur en Erfgoed' geldt dat de genoemde activiteiten in 2022 grotendeels gelijk zijn aan die in 2020.
 - iv. Voor de programma's 'Bereikbaarheid I – Algemeen' en 'Bereikbaarheid II – OV' geldt dat er ten opzichte van de andere programma's relatief veel activiteiten niet meer worden doorgezet in de Actualisatie. Uit navraag bij de ambtelijke organisatie blijkt dat er rond mobiliteit voor is gekozen om de activiteiten die structureel plaatsvinden en niet specifiek worden ontwikkeld in het kader van circulariteit, uit de actualisatie te halen. Deze activiteiten worden geborgd in de reguliere processen. Alleen de activiteiten die specifiek voor circulariteit worden ondernomen, staan in de Actualisatie.

¹⁴³ Provincie Utrecht (2022), Evaluatierapport Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023

¹⁴⁴ Provincie Utrecht (2022), Evaluatierapport Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023

¹⁴⁵ IPO & RHDHV (2020), Inventarisatie Circulaire Activiteiten Decentrale Overheden, september 2020

¹⁴⁶ Provincie Utrecht (2020), Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023, p. 11

¹⁴⁷ Provincie Utrecht (2020), Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023, p. 15

¹⁴⁸ Provincie Utrecht (2020), Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023, p. 9

¹⁴⁹ Het gaat hier om de categorie 'zekere activiteiten (gestart of gaan starten)'.

De andere activiteiten zijn weggelaten voor de leesbaarheid.¹⁵⁰ Voor de twee programma's zijn in de Actualisatie Uitvoeringsagenda 2022 ook nieuwe activiteiten opgenomen.

Aandacht in beleid voor afbouw lineaire economie

52. De provincie heeft de X-curve in haar beleid opgenomen. In Paragraaf 3.1 is aan de hand van de X-curve toegelicht dat het transitieproces enerzijds gaat om het op- en ombouwen naar een circulaire economie en anderzijds om het afbouwen en uitfaseren van een lineaire economie. Het Utrechtse circulariteitsbeleid is gericht op het op- en ombouwen. Het afbouwen van de lineaire economie is (nog) geen expliciet doel in het beleid.
- a. Een geïnterviewde bij de provincie geeft aan dat gelijktijdig sprake kan zijn van vooruitgang, stilstand, achteruitgang, innovatie, doorbraken, afbraak, opbouw, weerstand, structuur en chaos.¹⁵¹
 - b. In het huidige Utrechtse circulariteitsbeleid is geen aandacht voor de afbouw van de lineaire economie. Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat het circulariteitsbeleid van de provincie per definitie indirect is gericht op het afbouwen van de lineaire economie.¹⁵²
 - c. Een geïnterviewde bij de provincie geeft aan dat de opkomst van een circulaire economie uiteindelijk ook afbouw van de lineaire economie vergt. Volgens de geïnterviewde zou dit op termijn een plek moeten krijgen binnen de concernopgave.¹⁵³

¹⁵⁰ Provincie Utrecht, reactie op feitelijk wederhoor, 4 april 2023 & Provincie Utrecht (2022), Beantwoording opwaarderingsverzoek en vragen m.b.t SB Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023, 7 september 2022

¹⁵¹ Provincie Utrecht (2022), Interview ambtelijke organisatie, 2 juni 2022

¹⁵² Provincie Utrecht (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 10 februari 2023

¹⁵³ Provincie Utrecht (2022), Interview ambtelijke organisatie, 14 juli 2022

| 4 | Interactie met andere transities en beleidsterreinen

Dit hoofdstuk beantwoordt onderzoeksvraag 3: *‘Waar liggen raakvlakken tussen de transitie naar een circulaire economie en andere beleidsterreinen en hoe gaat de provincie hiermee om?’* Uit het onderzoek is naar voren gekomen welke (transitie)opgaven en beleidsterreinen de meeste raakvlakken hebben met de transitie naar een circulaire economie. In paragraaf 4.1 wordt beschreven waar deze (transitie)opgaven en beleidsterreinen over gaan, welk landelijk beleid van belang is en wat raakvlakken zijn met circulaire economie. Paragraaf 4.2 beschrijft, na een toelichting op integraal werken op het Provinciehuis, hoe door Utrecht omgegaan wordt met de relatie van deze (transitie)opgaven en beleidsterreinen met circulaire economie.

4.1 Aanliggende (transitie)opgaven en beleidsterreinen

53. Naast de transitie naar een circulaire economie worden provincies geconfronteerd met diverse andere maatschappelijke opgaven en transities. Vooral de energietransitie, woningbouwopgave en landbouw- en voedseltransitie raken aan de circulaire transitie.
- De energietransitie richt zich op het terugdringen van broeikasgassenuitstoot door de overstap van fossiele brandstoffen naar duurzame en CO₂-neutrale energiebronnen zoals zon en wind en het besparen van energie.¹⁵⁴
 - De woningbouwopgave omvat de nationale opgave om tot en met 2030 900.000 extra woningen te bouwen.¹⁵⁵
 - De landbouw- en voedseltransitie richt zich op een integrale en duurzame vorm van landbouw door onder andere het verminderen van het gebruik van milieu- en klimaatbelastende inputs en het zorgdragen voor vitale toekomstperspectieven voor boer en keten.¹⁵⁶

Synergie en spanningen

54. In het sturen op de maatschappelijke opgaves en transities is op diverse vlakken sprake van synergie, met andere woorden de aanpak draagt bij aan meerdere doelstellingen tegelijk. Voorbeelden hiervan:
- Het toepassen van circulaire-economieprincipes leidt tot een verminderde afhankelijkheid van zeldzame metalen, welke nodig zijn om de energietransitie te realiseren.¹⁵⁷
 - De transitie naar kringlooplandbouw levert een bijdrage aan de doelstellingen van de circulaire economie, onder meer via hergebruik van grondstoffen uit reststromen. Daarnaast draagt het circulaire-economiebeleid op het thema Biomassa en Voedsel bij aan de transitie naar duurzame landbouw onder meer door in te zetten op een vermindering van de input van dierlijke eiwitten en circulaire veehouderij.¹⁵⁸

¹⁵⁴ CE Delft (2021), Synergie en spanning

¹⁵⁵ CE Delft (2021), Synergie en spanning

¹⁵⁶ CE Delft (2021), Synergie en spanning

¹⁵⁷ SER (2022), Evenwichtig sturen op de grondstoffentransitie en de energietransitie voor brede welvaart

¹⁵⁸ CE Delft (2021), Synergie en spanning

55. In het sturen op de maatschappelijke opgaves en transitie is op diverse vlakken echter ook sprake van spanningen, met andere woorden de aanpak conflicteert met andere doelstellingen. Een aantal voorbeelden hiervan zijn:

- a. Het voldoen aan de woningbouwopgave leidt tot sterk stijgend materiaalgebruik, wat in contrast staat met het halveringsdoel voor 2030.¹⁵⁹ In de *City Deal Circulair en Conceptueel Bouwen* werken gemeenten, provincies, Rijk, bedrijfsleven en kennisinstellingen samen om circulair bouwen te stimuleren. Het doel is om de woningbouwopgave op een circulaire, conceptuele manier te realiseren, met een focus op biobased materialen.¹⁶⁰
- b. Energiebeleid gericht op de verbranding van biomassa voor energietoepassingen conflicteert met de principes van een circulaire economie. Vanuit het perspectief van een circulaire economie zijn er hoogwaardiger manieren om biomassa te benutten, zoals voor voedsel, bouwmaterialen en medicijnen, dan energiewinning.¹⁶¹

56. In het *NPCE* wordt gesteld dat voor het realiseren van de circulaire doelstellingen een integrale benadering nodig is van de diverse maatschappelijke opgaven. Door het integraal aanpakken van opgaven, kan beleid elkaar versterken en kunnen spanningen worden voorkomen.¹⁶²

Naast de (transitie)opgaven hebben met name de beleidsterreinen Economie, Inkoop & aanbesteding, Ruimtelijke ordening, Wet- en regelgeving / Lobby en VTH raakvlakken met circulaire economie. Het thema circulaire economie is van toepassing op het merendeel van de kerntaken van de provincie.¹⁶³ In de volgende bevindingen wordt dit nader toegelicht.

Economie

57. Het circulaire-economiebeleid raakt ook het economisch beleid van de provincie. Met het provinciale economische beleid kan de provincie sturen op de transitie naar een regionale circulaire economie.
- a. Het stimuleren van de regionale economie is een kerntaak van de provincies. Provincies geven hier onder andere vorm aan door het organiseren van regionale samenwerking, deelname aan Regionale Ontwikkelingsmaatschappen (ROM's) en het investeren in uitwisseling tussen regio's, sectoren en domeinen.¹⁶⁴
 - b. Het ondersteunen van het regionale bedrijfsleven in de transitie naar een circulaire economie is door het IPO in de *Krachtenkaart* benoemd als een van de vijf rollen die de provincie kan nemen in de transitie naar een circulaire economie.¹⁶⁵

Inkoop en aanbesteding

58. Om de landelijke doelstelling om in 2050 volkomen circulair te zijn te kunnen bereiken, werken overheden onder andere toe naar 100% circulair inkopen en opdrachtgeverschap.¹⁶⁶
- a. Een product of dienst is circulair als het leidt tot minimale toepassing van nieuwe materialen (en fossiele energie), zowel in het productieproces als bij het gebruik van de producten en diensten, en/of maximale

¹⁵⁹ SER (2022), Evenwichtig sturen op de grondstoffentransitie en de energietransitie voor brede welvaart

¹⁶⁰ Ondertekenende partijen (2020), *Citydeal Circular en Conceptueel Bouwen*

¹⁶¹ SER (2022), Evenwichtig sturen op de grondstoffentransitie en de energietransitie voor brede welvaart

¹⁶² Ministeries van IenW, EZK, BZK, LNV en BZ (2023), Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030, p. 32

¹⁶³ PBL (2021), *Samen leren in de regio*

¹⁶⁴ IPO (2023), www.ipo.nl

¹⁶⁵ IPO (2021), *IPO Krachtenkaart Circulaire Economie*

¹⁶⁶ MRA (2019), *Roadmap Circulair Inkopen en Opdrachtgeverschap*

inzet op lange levensduur en daarna hoogwaardige herbruikbaarheid van het product of de materialen daarin.¹⁶⁷

- b. Om als provincie uiteindelijk 100% circulair te kunnen inkopen, is een inkooporganisatie nodig die effectief is ingericht op circulair aanbesteden. Daarvoor dient beleid te zijn afgestemd op de circulaire ambities van de provincie en dit beleid dient duidelijke doelstellingen en kaders te bevatten voor de inkooporganisatie. De inkooporganisatie heeft voldoende capaciteit, middelen en systemen nodig om circulair te kunnen uitvragen.¹⁶⁸
- c. IPO noemt circulair inkopen en aanbesteden voor alle Randstedelijke provincies als kans in de *Kansenkaarten Circulaire economie*.¹⁶⁹

Ruimtelijke ordening

59. De transitie naar een circulaire economie zal mogelijk grote ruimtelijke effecten hebben. In 2022 zijn de ruimtelijke effecten van een circulaire economie onderzocht. Het rapport concludeert dat:¹⁷⁰
- i. het delen en het verlengen van de levensduur van goederen in potentie kan leiden tot afname van ruimtegebruik door productiefaciliteiten en logistieke activiteiten;
 - ii. veel ruimtevraag zal ontstaan naar industriële locaties met een hoge milieucategorie voor de opslag en recycling van materialen;
 - iii. er veel vraag komt naar locaties met multimodale ontsluiting;
 - iv. het ruimtebeslag voor biobased grondstoffen erg zal afhangen van de keuze voor lokale teelt of import.

Circulaire bedrijventerreinen

Bedrijventerreinen kennen grote grondstoffenstromen. Door overheden en ondernemers kunnen hier stappen gemaakt worden op het gebied van circulaire economie.

Een circulair bedrijventerrein is een gebied, waarbij reststromen van het ene bedrijf of groep bedrijven worden hergebruikt door andere bedrijven (industriële symbiose). Samenwerkende bedrijven op circulaire bedrijventerreinen kunnen goedkoper aan materialen komen zonder nieuwe grondstoffen te verbruiken, of reststromen een nuttige bestemming geven, terwijl ze besparen op afvalverwerking. Zo worden bedrijventerreinen economischer, efficiënter en duurzamer. Ook komt de circulaire economie terug in de openbare ruimte en in de vastgoedconstructies.

Overheden kunnen circulariteit op bedrijventerreinen stimuleren door hier in hun beleid gericht op werklocaties en in hun inkoop- & aanbestedingsbeleid aandacht aan te geven. Ook kunnen overheden in hun acquisitiebeleid sturen op het vestigen van circulaire bedrijven en/of sectoren. Daarnaast spelen overheden een verbindende en stimulerende rol in het bij elkaar brengen van partijen in de circulaire economie.¹⁷¹

60. Om gebiedsgerichter te kunnen sturen, kan de provincie 'circulair' als provinciaal belang opnemen in de Omgevingsvisie.
- a. In de *Omgevingswet* is bepaald dat de provincie "een taak of bevoegdheid kan uitoefenen indien sprake is van een provinciaal belang en dat belang niet op een doelmatige of doeltreffende manier door de

¹⁶⁷ MRA (2019), Roadmap Circulair Inkopen en Opdrachtgeverschap

¹⁶⁸ Provincie Flevoland (2018), Nulmeting Het goede voorbeeld

¹⁶⁹ IPO (2021), Kansenkaarten Circulaire economie 2021, p. 11

¹⁷⁰ CE Delft (2022), Ruimtelijke effecten van de circulaire economie, pp. 5 & 52

¹⁷¹ J. van Heest / Bureau Buiten (2022), 'Bedrijventerreinenbeleid als katalysator voor de circulaire economie' op www.bureaubuiten.nl

gemeente kan worden uitgevoerd.” In de memorie van toelichting is bewust geen definitie gegeven van een provinciaal belang.¹⁷²

- b. In een Omgevingsvisie kunnen PS benoemen welke ruimtelijke onderwerpen zij van provinciaal belang achten. De Omgevingsvisie is uitsluitend bindend voor de provincie zelf, maar het is wel de bedoeling dat ook gemeenten de provinciale belangen die beschreven zijn in de Omgevingsvisie betrekken bij het opstellen van hun bestemmingsplannen. De wetgever heeft niet aangegeven welke ruimtelijke aspecten wel en welke niet van provinciaal belang zijn. Het is aan het provinciebestuur om duidelijk te beschrijven welke kwaliteiten en onderwerpen zij van provinciaal belang acht.¹⁷³
- c. Als PS voor specifieke provinciale belangen meer zekerheid willen hebben over de doorwerking in gemeentelijke, ruimtelijke plannen dan kunnen zij voor deze belangen instructieregels opnemen in een provinciale verordening die gemeenten moeten volgen.¹⁷⁴
- d. Het IPO heeft aangegeven dat provincies circulariteit als provinciaal belang kunnen opnemen in hun Omgevingsvisie: *“Dit geeft de provincie regionaal instrumentarium om circulaire componenten voor te schrijven in plannen, besluiten en vergunningen. Daarmee krijgt de provincie de mogelijkheid gebiedsgericht te sturen.”*¹⁷⁵

Wet- en regelgeving / Lobby

61. Wet- en regelgeving, of juist het ontbreken ervan, kan een belemmering vormen in de transitie naar een circulaire economie.
 - a. Uit onderzoek van het Versnellingshuis Nederland Circulair! blijkt dat bedrijven die reeds circulaire activiteiten uitvoeren wet- en regelgeving ervaren als de belangrijkste belemmering. Het gaat hierbij echter niet alleen om de eigenlijke wetten en regels, maar ook de uitvoering hiervan. Bedrijven stellen dat wet- en regelgeving onduidelijk is, procedures tijdrovend zijn en handhaving inconsistent is. Bovendien ervaren bedrijven ook het uitblijven van wet- en regelgeving, ter stimulering van circulaire activiteiten, als belemmerend.¹⁷⁶
 - b. Omgevingsdienst NL constateert dat de huidige wet- en regelgeving vooral stuurt op het verbieden van een laagwaarde-verwerking in plaats van het inregelen van een speelveld waarin een zo hoog mogelijke verwerking aantrekkelijk wordt gemaakt.¹⁷⁷
 - c. De provincies kunnen geconstateerde belemmeringen onder de aandacht brengen bij de overheid die daar overgaat. Dit gebeurt ook verenigd in het IPO.¹⁷⁸

Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH)

62. In 2021 heeft Omgevingsdienst NL in opdracht van het IPO een onderzoek uitgevoerd naar de kansen en belemmeringen om te sturen op circulaire bedrijfsvoering en het stimuleren daarvan met behulp van het VTH-instrumentarium. Een aantal aanbevelingen in dit rapport raakt direct aan de relatie tussen provincie en omgevingsdiensten, namelijk:¹⁷⁹
 1. Bevoegdheden van provincies, bijvoorbeeld in het kader van stortontheffingen, zouden (meer) gemandateerd moeten worden naar omgevingsdiensten.

¹⁷² Art. 2.3 lid 2 Omgevingswet

¹⁷³ Rekenkamer Oost-Nederland (2022), Voorkantsturing ruimtelijke plannen Gelderland (Nota van Bevindingen), pp. 10-11

¹⁷⁴ Rekenkamer Oost-Nederland (2022), Voorkantsturing ruimtelijke plannen Gelderland (Nota van Bevindingen), p. 11

¹⁷⁵ IPO (2022), www.ipo.nl

¹⁷⁶ Versnellingshuis CE (2022), www.versnellingshuisce.nl

¹⁷⁷ Omgevingsdienst NL & IPO (2021), Onderzoek Circulaire Economie & VTH

¹⁷⁸ IPO (2022), www.ipo.nl

¹⁷⁹ Omgevingsdienst NL & IPO (2021), Onderzoek Circulaire Economie & VTH

2. Er is een betere afstemming en meer kennisdeling op het gebied van circulaire economie nodig tussen omgevingsdiensten en hun opdrachtgevers. Hiervoor is het nodig dat de omgevingsdiensten over meer financiële middelen en meer capaciteit kunnen beschikken.
 3. Voor VTH-medewerkers van omgevingsdiensten moeten kwaliteitscriteria worden ontwikkeld en vastgelegd met betrekking tot circulaire economie. We moeten daarom een opleiding ontwikkelen die specifiek gericht is op VTH-medewerkers. Ook opdrachtgevers moeten hierin investeren.
 4. In vergunningen (en via het Activiteitenbesluit¹⁸⁰) zou de verplichting tot het uitvoeren van een afvalpreventie-onderzoek standaard voorgeschreven moeten worden.
 5. Er zijn beperkte mogelijkheden tot proefnemingen. Om meldingsplichtige bedrijven¹⁸¹ deze mogelijkheid te bieden, wordt aanbevolen om de mogelijkheid tot het uitvoeren van proefnemingen standaard in de voorschriften van vergunningen op te nemen. Dit geeft bedrijven meer ruimte om binnen de kaders van de vergunning te experimenteren.
 6. Om meer lef te kunnen tonen om ruimte te bieden voor circulaire economie vanuit VTH door de omgevingsdiensten, is bestuurlijke rugdekking nodig vanuit opdrachtgevers. Ook geven bedrijven aan dat omgevingsdiensten een grotere rol op zich zouden moeten nemen op het thema circulaire economie. Dat lukt op dit moment niet door de beperkte capaciteiten bij de Omgevingsdiensten. Dit geldt ook voor het wel of niet beleggen van de adviesrol bij de omgevingsdiensten. Om meer aandacht te kunnen besteden aan het thema circulaire economie zou dit onderdeel moeten worden van de opdracht vanuit gemeenten en provincies.
 7. Provinciale verordeningen en plannen zouden een steviger kapstok moeten zijn voor circulaire initiatieven.
 8. Een overkoepelende samenwerking tussen overheidsinstellingen om kennis uit te wisselen en processen te kunnen versnellen is nodig.
63. Eind 2022 heeft het IPO de *Bouwstenenvisie CE en VTH* gepresenteerd. Hierin worden bouwstenen (tekstdelen) aangereikt die provincies een-op-een kunnen overnemen in hun beleid, waarbij provincies kunnen kiezen tussen drie groeiniveaus.¹⁸²
- a. In de *Bouwstenenvisie* is afgebakend waar provincies invloed op hebben en hoe vergunningverlening, toezicht en handhaving (ketengericht) zouden kunnen worden ingezet om de doelen en ambities voor circulaire economie te realiseren.
 - b. In de *Bouwstenenvisie* zijn acht onderwerpen¹⁸³ onderscheiden. Per onderwerp zijn teksten geformuleerd voor drie groeiniveaus. Deze teksten kunnen provincies letterlijk overnemen in hun beleid. De drie groeiniveaus zijn als volgt omschreven:
 - i. Basis: Het kan gewoon, en we doen het dan ook
 - ii. Faciliteren: We denken mee met initiatiefnemers, en ondersteunen hen
 - iii. Stimuleren: We zetten de verandering actief in op eigen initiatie
 Geambieerd wordt dat het basisniveau door alle provincies wordt opgenomen in hun beleid.

¹⁸⁰ In het Activiteitenbesluit staan milieuregels van het Rijk die gelden voor bedrijven.

¹⁸¹ Meldingsplichtige bedrijven dienen o.a. wijzigingen in hun activiteiten te melden bij hun Omgevingsdienst.

¹⁸² IPO (2022), *Bouwstenenvisie CE en VTH* & IPO BAC MTH (2022), Concept besluitenlijst 9 juni 2022

¹⁸³ Dit zijn: 1) CE huis op orde (kans: meeliften op alles wat al loopt), 2) Harmoniseren rechtsoordelen afval of niet, 3) Experimenteren faciliteren, 4) Ketentoezicht, 5) Kennisopbouw CE, 6) Signalering CE kansen en knelpunten bij VTH en in beleid, 7) VTH kennis gebruiken om CE aan te jagen bij bedrijven, 8) CE in opdracht aan de omgevingsdiensten.

Meeste omgevingsdiensten hebben (nog) geen opdracht gekregen om hun instrumentarium in te zetten voor het stimuleren van een circulaire economie

Het IPO constateert in *de Bouwstenenvisie CE en VTH* dat de meeste omgevingsdiensten geen opdracht hebben om hun instrumenten in te zetten om de circulaire economie te stimuleren. Omgevingsdiensten geven aan dat het lastig is om daartoe langdurige opdracht te krijgen. Er zijn enkele omgevingsdiensten die in hun uitvoeringsopdracht circulaire-economietaken hebben staan. Zij hebben in overleg met de provinciale opdrachtgever een plan van aanpak opgesteld om de circulaire economie aan te jagen en hebben inzichtelijk gemaakt wat de daarbij behorende kosten zijn. Deze omgevingsdiensten zijn in staat om belangrijke stappen vooruit te zetten om de circulaire economie aan te jagen, aldus het IPO.¹⁸⁴

4.2 Integrale benadering in de provincie Utrecht

Ontwikkeling van het integraal werken aan transities

64. Zoals in Hoofdstuk 3 is aangegeven pakt de provincie de opgave 'Circulaire samenleving' concernbreed op. De provincie streeft ernaar dat circulariteit integraal onderdeel wordt van het beleid.
- De provincie beschouwt de transitie naar een circulaire samenleving niet als een apart beleidsterrein, maar als integraal onderdeel van beleid en uitvoering. 'Circulariteit is vooral een andere manier van benaderen van de eigen beleidsopgaven.'¹⁸⁵ Zoals eerder aangegeven wil de provincie dat de beleidsteams geleidelijk overschakelen op 'circulair denken en werken'. Zie ook Bevinding 44.
 - In de uitvoeringsagenda's zijn drie uitgangspunten geformuleerd die raken aan integraal werken, zie Bevinding 28.
 - Meerjarendoel 9.7.2 uit de Begroting (Het ondersteunen van de transitie naar een circulaire samenleving is sterker en meer integraal) is gericht op circulariteit en integraal werken.¹⁸⁶
65. Op dit moment (maart 2023) is circulariteit nog niet binnen alle beleidsdomeinen integraal onderdeel van het beleid, maar de bewustwording binnen de provincie wordt volgens geïnterviewden groter. De aandacht voor circulariteit binnen de verschillende beleidsdomeinen hangt volgens meerdere geïnterviewden nog veel af van personen.
- Het opgaveteam Circulaire Samenleving is de afgelopen jaren bezig geweest met het bevorderen van de bewustwording en het integreren van het circulair denken in de gehele organisatie. Volgens een geïnterviewde bij de provincie zijn er binnen de provincie steeds meer mensen bezig met circulariteit en groeit de bewustwording. Al ziet het opgaveteam Circulaire Samenleving ook grote verschillen binnen de provincie. Bij veel teams is er een gebrek aan bewustzijn over de organisatiebrede circulaire opgave en soms is er sprake van (on)bewuste weerstand. 'Vooruitgang hangt erg veel van personen af. De opgave is nog onvoldoende geborgd in werkzaamheden of doelstellingen. Het is nog steeds best kwetsbaar.' Het laten groeien van het bewustzijn over circulariteit wordt door het opgaveteam Circulaire Samenleving als een proces gezien. Het doel is uiteindelijk dat circulariteit in alle teams wordt geborgd en dat niet alles wat met circulariteit te maken heeft besproken wordt met het opgaveteam Circulaire Samenleving. 'Doelstelling van het opgaveteam is dat zij zich (op termijn) overbodig weet te maken omdat circulariteit dan volledig geborgd is in de organisatie.'¹⁸⁷

¹⁸⁴ IPO (2022), *Bouwstenenvisie CE en VTH*, p. 58

¹⁸⁵ Provincie Utrecht (2021), *Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050*, p. 19

¹⁸⁶ Provincie Utrecht (2022), *Programmabegroting 2023*, p. 208

¹⁸⁷ Provincie Utrecht (2022), *Interviews ambtelijke organisatie*, 2 juni & 13 oktober 2022

- b. Ook een andere geïnterviewde bij de provincie ziet een opkomst in circulair denken binnen de ambtelijke organisatie. Opgemerkt wordt dat ondanks de hoge ambities, niet altijd capaciteit is binnen teams om deze ambities waar te maken. 'Nog niet overal zijn er ook specifiek fte's voor circulariteit belegd, het zijn dan vooral bevlogen mensen die duurzaamheid en circulariteit belangrijk vinden.'¹⁸⁸
- c. Weer een andere geïnterviewde bij de provincie geeft aan dat het circulaire beleid nog te vrijblijvend is. 'Als iemand het niet wil, dan gaat uiteindelijk niemand binnen de provincie ervoor liggen. Als je daadwerkelijk doelen wil bereiken met je beleid, dan is meer nodig.'¹⁸⁹
- d. Volgens een geïnterviewde bij de provincie is het contact tussen de mensen die zich bezig houden met circulariteit geen vanzelfsprekend. Het opgaveteam Circulaire Samenleving probeert mensen te verbinden. Een voorbeeld hiervan is een bijeenkomst waar de gedeputeerde, het opgaveteam en medewerkers die zich binnen de beleidsvelden inzetten voor circulariteit bij elkaar kwamen. 'Het was voor alle betrokkenen goed om te zien dat er breed in de organisatie inzet wordt gepleegd voor de opgave, ook als het soms kan lijken dat je het 'alleen' binnen je eigen beleidsveld moet doen. Juist dat gedeelde perspectief gaf motivatie en inspiratie.'¹⁹⁰

In Paragraaf 4.1 zijn de drie (transitie)opgaven geïntroduceerd die het meest raken aan de transitie naar een circulaire economie: Energietransitie, Landbouwtransitie en Woningbouwopgave. In de volgende Bevindingen wordt toelicht hoe in het Utrechtse circulaire-economiebeleid aandacht is voor de betreffende opgave en vice versa: hoe in het beleid van de opgave aandacht is voor circulaire economie. Daarnaast wordt de samenwerking tussen de betrokken teams beschreven.

Circulaire Samenleving en Energietransitie

66. In zowel de Beleidsvisie als in de uitvoeringsagenda's komt het onderwerp 'energietransitie' aan de orde. In de Beleidsvisie is voor het thema Energietransitie een apart beleidsdoel geformuleerd.
- a. In de Beleidsvisie geeft de provincie aan dat de energietransitie en de circulaire transitie complementair zijn aan elkaar. '[...] ze versterken elkaar en - sterker nog - kunnen niet zonder elkaar in de route naar een toekomstbestendige samenleving. In het toekomstbeeld van de circulaire samenleving in 2050 draait de economie immers niet langer op fossiele brandstoffen, maar op hernieuwbare energie, die per definitie circulair is'.¹⁹¹
 - b. Voor het thema Energietransitie is in de Beleidsvisie een apart beleidsdoel geformuleerd, zie kader.
 - c. In de Uitvoeringsagenda's zijn meerdere programma's opgenomen, Energietransitie vormt er hier één van.

Beleidsdoel 10 jaar: circulariteit en energietransitie¹⁹²

In de provincie Utrecht worden circulariteit en de energietransitie in samenhang beschouwd. De leveringszekerheid van producten, componenten en materialen voor de energietransitie is verbeterd en er zijn maatregelen geïmplementeerd voor de levensduurverlenging, hergebruik en recycling van onder meer zonnepanelen, windturbines en batterijen. Biobased materialen worden in toenemende mate toegepast (als isolatiemateriaal) in de gebouwde omgeving.

¹⁸⁸ Provincie Utrecht (2022), Interview ambtelijke organisatie, 14 juli 2022

¹⁸⁹ Provincie Utrecht (2022), Interview ambtelijke organisatie, 28 juli 2022

¹⁹⁰ Provincie Utrecht (2022), Interview ambtelijke organisatie, 2 juni 2022

¹⁹¹ Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050, p. 25

¹⁹² Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050, p. 25

67. In het *Programmaplan energietransitie 2020-2025* (2020) beschrijft de provincie de doelen, rollen en inspanningen voor de energietransitie. De focus van het programma ligt op het besparen en duurzaam opwekken van energie. Dit past bij de circulaire ambities, omdat de winning van energie uit fossiele (niet hernieuwbare) bronnen beperkt wordt. In het Programmaplan is geen aandacht voor circulariteit als het gaat om de voor de energietransitie benodigde materialen. In 2021 zijn in de *Omgevingsvisie provincie Utrecht* aanvullende ambities voor de energietransitie benoemd.
- a. In het Coalitieakkoord 2019-2023 zijn de ambities voor de energietransitie benoemd. In het *Programmaplan energietransitie 2020-2025* zijn de doelen benoemd. In 2040 wil de provincie energieneutraal zijn. 'De energievoorziening is afkomstig uit duurzame bronnen op het eigen grondgebied. Daarbij zijn de duurzame energiebronnen met oog voor de Utrechtse kwaliteiten gerealiseerd en draagt de inpassing ervan zo veel mogelijk bij aan andere doelen.'¹⁹³ Met betrekking tot energiegebruik is in het Coalitieakkoord de ambitie benoemd om het energiegebruik per inwoner jaarlijks (gemiddeld) 1,5% te reduceren.¹⁹⁴
 - b. Het Programmaplan bevat vier programmalijnen. De programmalijnen een (besparen) en twee (duurzame energie) sluiten direct aan op de ambities uit de Beleidsvisie circulaire samenleving. De programmalijnen drie (lobby, onderzoek en innovatie) en vier (de provincie als voorbeeld) ondersteunen de eerste twee programmalijnen. De provincie geeft daarbij aan dat het een adaptief programma is wat stapsgewijs opgebouwd wordt.¹⁹⁵
 - c. In het Programmaplan is aangegeven dat de energietransitie dient bij te dragen aan andere opgaven. Als voorbeelden zijn het versterken van de economie en een gezonde leefomgeving genoemd.¹⁹⁶ De opgave circulaire samenleving is niet genoemd.
 - d. Voor de massaproductie van duurzame producten zoals windmolens, zonnepanelen en batterijen zijn (schaarse) materialen nodig.¹⁹⁷ In tegenstelling tot de Beleidsvisie is hier in het Programmaplan geen aandacht voor.
 - e. In 2021 zijn in de *Omgevingsvisie provincie Utrecht* aanvullende ambities voor de energietransitie benoemd. In 2030 wil de provincie dat minimaal 55% van het elektriciteitsgebruik in provincie hernieuwbaar wordt opgewekt. Daarbij geeft de provincie aan dat zij actief wil zoeken naar circulaire mogelijkheden voor duurzame energieproductie.¹⁹⁸
68. In de provincie Utrecht zijn drie Regionale Energie Strategie (RES) regio's. In de RES van de regio Foodvalley is circulariteit expliciet genoemd. In de RES'en van de regio Amersfoort en de regio U16 komt de relatie tussen circulaire economie en de energietransitie aan de orde bij de inzet van biomassa.
- a. Het Klimaatakkoord kent biomassa een rol toe als transitiebrandstof in de periode tot 2030. De opvattingen in het maatschappelijke debat over de rol en betekenis van houtige biomassa lopen echter sterk uiteen. De SER heeft een advies uitgebracht met daarin veel terughoudendheid ten aanzien van de inzet van biomassa voor het opwekken van energie. De provincie stelt in de *Omgevingsvisie provincie Utrecht* dat de inzet van alle hernieuwbare energiebronnen nodig is om te voldoen aan het Klimaatakkoord. Dit omvat ook energie uit biomassa, onder strikte voorwaarden met betrekking tot herkomst, duurzaamheid, luchtkwaliteit en vestigingsplaats. Waar dit niet mogelijk is met andere

¹⁹³ Provincie Utrecht (2020), Programmaplan energietransitie 2020-2025, p. 6

¹⁹⁴ Provincie Utrecht (2019), Duurzaam doorpakken! – Coalitieakkoord 2019-2023

¹⁹⁵ Provincie Utrecht (2020), Programmaplan energietransitie 2020-2025

¹⁹⁶ Provincie Utrecht (2020), Programmaplan energietransitie 2020-2025, p. 7

¹⁹⁷ Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050, p. 25

¹⁹⁸ Provincie Utrecht (2021), Omgevingsvisie provincie Utrecht & Provincie Utrecht, reactie op feitelijk wederhoor, 4 april 2023

hernieuwbare warmtebronnen, kan energie uit biomassa de warmtevraag invullen. De provincie geeft daarbij aan dat haar langetermijnvisie gericht is op het minimaliseren van de inzet ervan.¹⁹⁹

- b. In de RES van de regio U16 is over bio-grondstoffen aangegeven dat deze hernieuwbaar zijn, maar dat bij het verbranden van biomassa - net als bij fossiele brandstoffen - CO₂ vrij komt. 'Daarom beschouwen we de verbranding van bio-grondstoffen als de minst favoriete duurzame bron binnen de regio en moeten we er verstandig mee omgaan.'²⁰⁰
 - c. In de RES van de regio Amersfoort is aangegeven dat biomassa als waardevol wordt gezien en dat deze zo hoogwaardig mogelijk moet worden ingezet. 'Energieopwekking door middel van verbranding en vergisting zien wij als een relatief laagwaardige toepassing van biomassa, waar alleen laagwaardige reststromen worden ingezet die niet inzetbaar zijn als grondstof voor hoogwaardiger toepassingen.'²⁰¹
 - d. In de RES van de regio Foodvalley komt circulariteit op meerdere plekken aan de orde. Circulariteit is een onderdeel in de paragraaf die gaat over de visie op een duurzame energievoorziening. 'We streven naar een circulaire energietransitie. In onze Living Lab Regio Foodvalley Circulair werken overheden, ondernemers en kennisinstellingen samen om de overgang naar een circulaire economie te versnellen. Vooral door te experimenteren en innoveren in de praktijk. Die circulariteit passen we ook toe in onze duurzame opwek. 90% van de zonnepanelen kan al worden gerecycled. Europese wetgeving verplicht de recycling van panelen, omvormers en batterijen. In geval van windturbines is de eigenaar van de windturbine verantwoordelijk voor een correcte afvoer van de afvalproducten wanneer de turbine wordt afgebroken of turbinebladen worden vervangen.'²⁰² Over biomassa is aangegeven dat dit voor een beperkt deel bijdraagt aan een oplossing voor de energietransitie. Aangegeven is dat de rol van biomassa in Regio Foodvalley in de RES 2.0 in detail wordt uitgewerkt.²⁰³
69. In het *Memorandum update pijler innovatie programma energietransitie* uit 2022 worden PS geïnformeerd over de aanpak, een aantal ontwikkelingen en de eerste resultaten van het Programmaplan energietransitie. Het Memorandum gaat ook in op circulariteit en de voor de energietransitie benodigde materialen.
- a. Door de huidige opschaling van opwek, opslag en isolatie is er volgens GS steeds meer aandacht voor circulariteit in de energietransitie. Zo worden bijvoorbeeld in veel batterijen schaarse grondstoffen gebruikt die in een beperkt aantal (niet-Westerse) landen worden geproduceerd. Er wordt gekeken naar andere typen batterijen en recyclebaarheid. Ook zijn er vragen over circulariteit bij zonnepanelen en windmolens en bij isolatie. De *Uitvoeringsverordening Subsidies Energietransitie* (USET) biedt volgens GS ruimte om innovaties te ondersteunen die bij kunnen dragen aan een circulaire energietransitie in Utrecht.²⁰⁴

Inspiratiekader – Circulaire keten voor zonne-energie (Fair Solar)

Voorbeeld uit provincie Zuid-Holland

Fair Solar Netwerk is begonnen als vernieuwernetwerk, ondersteund door de provincie Zuid-Holland. In september 2021 leverde dit het netwerk *Fair Solar? Transitie-agenda voor eerlijke en circulaire zonne-energie* op. Hierin staat de ambitie van het netwerk verwoord om de energietransitie te versnellen met zonnepanelen die veel minder grondstoffen en energie kosten om te produceren, waarbij ernaar gestreefd wordt om vanaf 2030 alleen nog maar demontabele panelen te gebruiken, en de grondstoffen uit de oude panelen te halen en op te slaan in

¹⁹⁹ Provincie Utrecht (2021), Omgevingsvisie provincie Utrecht

²⁰⁰ Regio U16 (2021), RES 1.0, pp. 52 en 53

²⁰¹ Regio Amersfoort (2021), Regionale Energie Strategie 1.0, p. 43

²⁰² Regio Foodvalley (2021), Regionale Energiestrategie 1.0 Regio Foodvalley, p. 10

²⁰³ Regio Foodvalley (2021), Regionale Energiestrategie 1.0 Regio Foodvalley, p. 19

²⁰⁴ Provincie Utrecht (2022), Memorandum update pijler innovatie programma energietransitie

een nationale grondstoffenbank. Inmiddels is sprake van opschaling en wordt bekeken of dit netwerk kan worden uitgebreid naar andere provincies. Ook groeit het aantal activiteiten dat plaatsvindt binnen het netwerk.²⁰⁵

70. In de Actualisatie Uitvoeringsagenda 2022 zijn ten opzichte van de Uitvoeringsagenda 2020 meer activiteiten opgenomen bij het programma Energietransitie. Er is meer aandacht gekomen voor circulariteit en materiaalgebruik.
- a. In de Uitvoeringsagenda 2020 zijn bij het programma Energietransitie vier activiteiten genoemd. Uit het Evaluatierapport blijkt dat drie activiteiten nog niet zijn uitgevoerd.²⁰⁶
 - i. Verkenning circulaire kansen bij energieneutrale woningbouw op wens van gemeenten (status: niet meer relevant of om andere redenen stopgezet)
 - ii. Verkenning mogelijkheden circulariteit bij woningcorporaties (status: in voorbereiding, in uitvoering of continu)
 - iii. Uitwerken visie op circulariteit in het programma energietransitie van de provincie, incl. kennisopbouw rol van kritieke materialen in de energietransitie (status: aandachtspunt). Vanuit het team Energietransitie is aangegeven dat een onderzoek naar circulariteit in 2022 is uitgevoerd en begin 2023 is besproken met de gedeputeerde.²⁰⁷
 - b. Eén activiteit (Opnemen van opruimplicht windmolens en zonnepanelen in omgevingsverordening) is niet bij het programma Energietransitie benoemd in het Evaluatierapport. Uit navraag bij de ambtelijke organisatie blijkt dat deze activiteit in het Evaluatierapport is geschaard onder het programma Ruimtelijke Ordening met de tekst 'Circulariteit opnemen in omgevingsvisie en -verordening', met de status 'Afgerond'. De ambtelijke organisatie geeft aan dat deze activiteit inderdaad is uitgevoerd. De opruimplicht is inmiddels in de *Interim Omgevingsverordening provincie Utrecht* opgenomen.²⁰⁸
 - c. In de Actualisatie Uitvoeringsagenda 2022 zijn nieuwe activiteiten benoemd bij het programma Energietransitie. In totaal zijn er 11 activiteiten benoemd. De activiteiten gaan meer in op circulariteit en materiaalgebruik. Zo is er bijvoorbeeld een subsidieregeling voor circulaire isolatiematerialen, innovatieve pilots en haalbaarheidsstudies. Ook is een activiteit gericht op de recycling van zonnepanelen.²⁰⁹
71. Zowel vanuit het opgaveteam Circulaire Samenleving als vanuit het team Energietransitie is aangegeven dat er onderling wordt samengewerkt.
- a. Vanuit het opgaveteam Circulaire Samenleving is aangegeven dat er een nauwe samenwerking is met de koploper en ambassadeur van circulariteit binnen het team Energietransitie.²¹⁰
 - b. Vanuit het team Energietransitie is aangegeven dat beide teams elkaar goed weten te vinden. Zo wordt het opgaveteam bijvoorbeeld geïnformeerd of indien van toegevoegde waarde betrokken als er in het team energietransitie relevante ontwikkelingen zijn.²¹¹

Circulaire Samenleving en Landbouwtransitie

²⁰⁵ Fair Solar Netwerk (2021), Fair Solar? Transitie-agenda voor eerlijke en circulaire zonne-energie & Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 21 juni 2022

²⁰⁶ Provincie Utrecht (2022), Evaluatierapport Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023

²⁰⁷ Provincie Utrecht (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 20 februari 2023 & Provincie Utrecht, reactie op feitelijk wederhoor, 4 april 2023

²⁰⁸ Art. 5.4 lid 1b en art. 5.5 lid 1c Interim Omgevingsverordening provincie Utrecht & Provincie Utrecht (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 20 februari 2023 & Provincie Utrecht, reactie op feitelijk wederhoor, 4 april 2023

²⁰⁹ Provincie Utrecht (2022), Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023 – Actualisatie 2022

²¹⁰ Provincie Utrecht (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 10 februari 2023

²¹¹ Provincie Utrecht (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 20 februari 2023

72. In de Beleidsvisie komt het onderwerp 'landbouw' terug bij de thema's (Agrarisch) Natuur- en landschapsbeheer, Voedsel, en Kringlooplandbouw. Voor alle drie de thema's is een beleidsdoel geformuleerd. In de uitvoeringsagenda's komt het onderwerp 'landbouw' aan de orde bij het programma Landelijk gebied.
- a. In de Beleidsvisie komen verschillende aspecten van het onderwerp landbouw bij verschillende thema's terug. Bij het thema (Agrarisch) Natuur- en landschapsbeheer wordt landbouw in relatie gebracht met het versterken van de biodiversiteit. Bij het thema Voedsel gaat het onder meer over het tegengaan van voedselverspilling en korte ketens. Bij het thema Kringlooplandbouw is aangegeven dat de provincie streeft naar 'circulariteit op het laagst mogelijke schaalniveau'.
 - b. Voor de drie thema's in de Beleidsvisie die raken aan landbouw zijn beleidsdoelen opgenomen. Zie kaders hieronder.
 - c. In de uitvoeringsagenda's komt het onderwerp landbouw terug bij de het programma Landelijk gebied.

Beleidsdoel 10 jaar: (agrarisch) natuur- en landschapsbeheer²¹²

Over 10 jaar hebben wij invulling hebben gegeven aan de natuurvisie en de landbouwvisie, versterken natuur- en landschapsbeheer en agrarische bedrijfsvoering elkaar, worden meer rendabele biomassa-reststromen ingezet in de landbouw als bodemverbeteraar en is invulling gegeven aan een te ontwikkelen bossenstrategie.

Beleidsdoel 10 jaar: circulaire voedselketen²¹³

In de Samenwerkingsagenda Landbouw (2019) staan de volgende meerjarendoelen geformuleerd:

1. In 2023 is de provincie Utrecht aangesloten bij betekenisvolle coalities van producenten, ketenpartijen, consumenten, overheden en kennisinstellingen die bijdragen aan de opschaling van de markt voor regionale producten én neemt een actieve rol in het realiseren van een gedeelde doelstelling met betrekking tot de consumptie en de afname van regionale producten.
2. In 2023 geeft de provincie Utrecht het goede voorbeeld door in haar eigen catering te zorgen voor zo veel mogelijk duurzame en gezonde korte keten producten uit Utrecht en omgeving.
3. In 2030 is het regionale aanbod en de regionale vraag beter op elkaar afgestemd en is 10% van de consumptie in de provincie Utrecht regionaal geproduceerd.
4. In 2030 is het bewustzijn van de consument over de herkomst van voedsel vergroot.

Beleidsdoel 10 jaar: kringlooplandbouw²¹⁴

De Utrechtse circulaire landbouw draagt bij aan de oplossing voor de maatschappelijke opgaven op het gebied van bodem-, water- en luchtkwaliteit, biodiversiteit en duurzaam gebruik van grondstoffen. Dit resulteert in:

- a) een efficiënte benutting van o.a. mineralen, zoet water en bestrijdingsmiddelen op Utrechtse landbouwbedrijven met minimale emissies naar milieu;
- b) een grondgebonden melkveehouderij, waar goede opbrengsten worden gehaald met zo weinig mogelijk gebruik van kunstmest en krachtvoer;
- c) een niet-grondgebonden veehouderij, die niet afhankelijk is van buitenlandse veevoergrondstoffen (zoals soja), maar gebruik maakt van binnenlandse grondstoffen, waaronder reststoffen uit de voedingsindustrie;
- d) gezonde landbouwbodems, waar organische stof wordt opgebouwd.

²¹² Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050

²¹³ Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050

²¹⁴ Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050

73. Meerdere in de Actualisatie Uitvoeringsagenda 2022 opgenomen activiteiten bij het programma Landelijk gebied zijn gericht op landbouw.
- a. De in de Uitvoeringsagenda 2020 opgenomen activiteit 'Opstellen provinciale voedselagenda (korte ketens)' is uitgevoerd. Andere activiteiten gericht op landbouw lopen door, bijvoorbeeld de 'inzet van plattelandscoaches'. Ten opzichte van de Uitvoeringsagenda 2020 kent de Actualisatie Uitvoeringsagenda 2022 één nieuwe activiteit gericht op landbouw, namelijk de 'Subsidieregeling duurzame waardeketens'.²¹⁵
74. De provincie heeft haar beleid met betrekking tot landbouw vastgelegd in drie documenten: *Landbouwvisie – Landbouw met perspectief* (2018), *Samenwerkingsagenda Landbouw 1.0* (2019) en *Voedselagenda 2021-2023- Gezond en duurzaam eten in en uit de regio* (2021). Circulariteit komt terug in deze documenten, zo vormt circulaire landbouw bijvoorbeeld een bouwsteen van het in de Landbouwvisie geschetste toekomstbeeld voor 2050.
- a. Een van de elementen van het toekomstbeeld is dat de landbouw in 2050 circulair is. De provincie geeft aan dat dit zich uit in een landbouw 'met minimale emissies en (stof)kringlopen die zich zoveel mogelijk sluiten op bedrijfs- of lokaal niveau en incidenteel op regionaal niveau'.²¹⁶
 - b. Circulaire landbouw is een van de zes thema's in de Landbouwvisie en Samenwerkingsagenda.
 - c. De provincie wil met de Voedselagenda de 'verbindingen tussen producent, consument, gezondheid en duurzaamheid versterken'. De provincie geeft aan dat de Voedselagenda nauw samenhangt met het programma Circulaire economie.²¹⁷
75. Het cluster Landbouw & Voedsel is onderdeel van het team Natuur en Landbouw en rapporteert over circulariteit aan het opgaveteam Circulaire Samenleving.²¹⁸

Circulaire Samenleving en de Woningbouwopgave

76. In de Beleidsvisie komt het onderwerp 'woningbouwopgave' terug bij het thema Bouweconomie. In de Beleidsvisie is voor dit thema een beleidsdoel geformuleerd. In de uitvoeringsagenda's komt het onderwerp terug bij het programma Ruimtelijke ordening.
- a. De provincie geeft aan dat de bouw voor de regio Utrecht een prioritaire sector is. Dit komt door de grote milieu-impact van de bouw en door de grote bouwopgave. De provincie verwacht tot 2050 157.000-175.000 extra woningen nodig te hebben om aan de vraag te kunnen voldoen. Ook in de grond-, weg- en waterbouw gaan veel materialen om. De provincie zorgt bijvoorbeeld voor het beheer en onderhoud van de ruim 300 km aan provinciale wegen, parallelwegen en fietspaden. De provincie geeft aan dat het in de transitie naar een circulaire bouweconomie een belangrijke rol kan spelen als opdrachtgever en regionale verbinder.²¹⁹
 - b. Voor het thema Bouweconomie is een apart beleidsdoel geformuleerd, zie kader.
 - c. In de uitvoeringsagenda's komt het onderwerp woningbouwopgave terug bij het programma Ruimtelijke ordening.

²¹⁵ Provincie Utrecht (2022), Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023 – Actualisatie 2022

²¹⁶ Provincie Utrecht (2018), Landbouwvisie – Landbouw met perspectief

²¹⁷ Provincie Utrecht (2021), Voedselagenda 2021-2023- Gezond en duurzaam eten in en uit de regio

²¹⁸ Provincie Utrecht (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 10 februari 2023

²¹⁹ Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050, pp. 20-21

Beleidsdoel 10 jaar: circulair bouwen²²⁰

Circulair bouwen is het streven in (a) provinciale infrastructuurprojecten en het beheer van provinciale wegen, (b) woningbouw en utiliteitsbouw, (c) erfgoedrestauratie en -onderhoud en (d) agrarische bebouwing. Per facet van circulair bouwen is het provinciale transitiepad in kaart gebracht. Daarbij is goed geanticipeerd op de landelijke ontwikkelingen richting het verplicht stellen van materiaalpaspoorten voor de bouwsector, en is mede door onze inzet in 2030 het ontwikkelen van een materiaalpaspoort voor ieder nieuw gebouw in de regio gangbaar. De Provincie heeft zich ingezet voor een sterke samenwerking met gemeenten en waterschappen en andere provincies in de transitie naar een regionale bouweconomie, bijvoorbeeld door het ondertekenen van de City Deal Conceptueel en Circulaire bouwen, het opnemen van circulariteit bij regionaal programmeren wonen en werken, en het faciliteren van de ontwikkeling van een regionaal duurzaam bouwconvenant met regionale publieke en private spelers uit de bouwketen. Daar waar de provincie directe invloed heeft op de vraag naar grondstoffen (inkoop, aanbesteden en beheer assets) is een minimale in- en uitstroom van producten en materialen het uitgangspunt, te beginnen met 50% reductie van primaire abiotische grondstoffen in 2030 (t.o.v. basisjaar 2014).

77. In de uitvoeringsagenda's zijn bij het programma Ruimtelijke ordening meerdere activiteiten opgenomen die betrekking hebben op woningbouw. Volgens de provincie zijn er binnen de ruimtelijke domeinen stappen gezet om de circulaire economie te ondersteunen.
- a. In de Uitvoeringsagenda 2020 zijn vijf activiteiten genoemd die gestart zijn of gaan starten. Vrijwel al deze activiteiten hebben betrekking op woningbouw. Uit het Evaluatierapport blijkt dat twee van de vijf activiteiten in 2022 zijn uitgevoerd. Het gaat om de activiteiten:
 - i. Ontwikkelen van een instrument voor het meten van het transformatief potentieel bij IFL²²¹ pilots, waaronder circulair.
 - ii. Uitwerking motie houtbouw²²².
 - b. De drie andere activiteiten komen samen met andere nieuwe gestarte of te starten activiteiten terug in de Actualisatie Uitvoeringsagenda 2022.
 - c. De provincie heeft in een interview aangegeven dat binnen de ruimtelijke domeinen stappen zijn gezet om de circulaire economie te ondersteunen. Het Convenant Duurzaam Bouwen is hierbij als voorbeeld genoemd.²²³ 'Eén van de doelen van het Convenant is het ontlasten van gemeenten door het standaardiseren van bepalende documenten. Als een gemeente geen tijd en capaciteit heeft dan helpt het volgens de provincie als een eerste selectie wordt gemaakt van belangrijke documenten waar ze gebruik van kunnen maken. 'Als partijen beseffen dat ze worden ontlast, dan wordt het draagvlak onder partijen vergroot.'²²⁴
78. De provincie heeft haar beleid met betrekking tot de woningbouw vastgelegd in het *Programma versnelling woningbouw 2021 t/m 2024* (2020). In het programma is aangegeven dat de provincie de woningopgave wil verbinden met andere opgaven, waaronder de circulaire opgave.
- a. Het programma van de provincie richt zich op de bouw van voldoende passende woningen. De provincie geeft aan meer dan voorheen te willen sturen op de betaalbaarheid van woningen, omdat de betaalbaarheid onder druk is komen te staan. De provincie geeft ook aan dat de woningbouwopgave steeds complexer is geworden door 'de stapeling van ambities op gebied van bijvoorbeeld klimaat,

²²⁰ Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050

²²¹ Innovatieprogramma Fysieke Leefomgeving

²²² Met de motie *Hout, daar kun je op bouwen* verzoeken PS het college onder andere om te onderzoeken of pilots kunnen worden opgestart voor betaalbare en duurzame houtbouw en om houtbouw een onderdeel te maken van de nieuwe actieagenda woningmarkt.

²²³ Provincie Utrecht (2022), Interview ambtelijke organisatie, 10 oktober 2022

²²⁴ Provincie Utrecht (2022), Interview ambtelijke organisatie, 11 augustus 2022

energie en circulariteit, en de grote drukte op de Utrechtse woningmarkt'. De provincie wil Utrechtse gemeenten actiever gaan benaderen om hen te helpen de steeds complexer geworden gebiedsontwikkelingen te realiseren.²²⁵

- b. Voor de uitvoering van het programma zijn door de provincie vijf principes geformuleerd. Het principe 'We gaan uit van integrale gebiedsontwikkeling (verbinden van ambities en meekoppelkansen)' sluit aan op de circulaire opgave. De provincie geeft hierover aan dat ze de woningopgave wil verbinden met het provinciale beleid voor energie, klimaat, circulair, mobiliteit, werken, groen, voorzieningen en gezonde leefomgeving.²²⁶
79. Het opgaveteam Circulaire Samenleving en het team Versnelling woningbouw stemmen op regelmatige basis met elkaar af. Volgens een geïnterviewde bij de provincie kan circulariteit breder worden geïntegreerd in het team Versnelling woningbouw.
- a. Vanuit het opgaveteam Circulaire Samenleving is aangegeven dat er een nauwe samenwerking is met de koploper en ambassadeur van circulariteit binnen het team Versnelling woningbouw. Beide teams weten elkaar goed te vinden en er vindt op regelmatige basis afstemming en/of samenwerking plaats. Relevante informatie wordt vanuit wederzijdse kanten uitgewisseld en wanneer van toegevoegde waarde wordt het opgaveteam Circulaire Samenleving betrokken bij ontwikkelingen van het Programma versnelling woningbouw.²²⁷
 - b. Een geïnterviewde bij de provincie geeft aan dat circulariteit breed geïntegreerd moet worden in de organisatie. 'Dat is momenteel nog niet overal het geval, ook binnen team Versnelling woningbouw is er nog werk te verrichten.' Een barrière daarbij is volgens de geïnterviewde de capaciteit. Mensen met kennis over circulariteit worden door alle partijen ingehuurd en het is voor de provincie niet eenvoudig om de juiste mensen te vinden.²²⁸

In Paragraaf 4.1 zijn – naast de drie (transitie)opgaven – vijf beleidsterreinen genoemd die raakvlakken hebben met circulaire economie: Economie, Inkoop & aanbesteding, Ruimtelijke ordening, Wet- en regelgeving / Lobby en VTH. In de volgende Bevindingen wordt toegelicht hoe Utrecht omgaat met de raakvlakken tussen de transitie naar een circulaire economie en deze vijf beleidsterreinen.

Circulaire Samenleving en Economie

80. In de Beleidsvisie komt het onderwerp 'economie' terug bij het thema Economie en ondernemerschap. In de Beleidsvisie is voor dit thema een beleidsdoel geformuleerd. In de uitvoeringsagenda's is economie als apart programma opgenomen.
- a. In de Beleidsvisie geeft de provincie aan dat ze de toekomstige regionale economie als een circulaire economie ziet. Dit houdt in dat 'grondstof- en productketens zoveel mogelijk regionaal [zijn] gesloten, circulaire producten en diensten met minimale milieu-impact de standaard [zijn] en de leveringszekerheid van materialen gewaarborgd [is]'.²²⁹
 - b. Voor het thema Economie en ondernemerschap is een apart beleidsdoel geformuleerd, zie kader.
 - c. De uitvoeringsagenda's hebben een programma Economie.

²²⁵ Provincie Utrecht (2020), Programma versnelling woningbouw 2021 t/m 2024, p. 4

²²⁶ Provincie Utrecht (2020), Programma versnelling woningbouw 2021 t/m 2024, p. 5

²²⁷ Provincie Utrecht (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 20 februari 2023 & Provincie Utrecht (2022), Interview ambtelijke organisatie, 11 augustus 2022

²²⁸ Provincie Utrecht (2022), Interview ambtelijke organisatie, 11 augustus 2022

²²⁹ Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050, p. 26

Beleidsdoel 10 jaar: economie en circulair ondernemerschap²³⁰

Het regionale economische systeem is innovatief en koploper in vernieuwende ketensamenwerking. De basis wordt gevormd door een regionale afzetmarkt voor circulaire producten en diensten, en een investeringsklimaat gericht op meervoudige waardecreatie. Circulaire accountingconcepten en -methodes zijn vastgesteld waarmee financieel rendement op korte termijn kwantitatief en monetair wordt afgewogen tegen ecologisch en sociaal rendement op lange termijn.

81. De provincie heeft in 2021 een economische visie opgesteld: *Focus op een vitale en duurzame economie 2020 – 2027*. In deze visie komt 'circulair' op meerdere plekken terug.
 - a. In de economische visie heeft de provincie haar missie voor het economische beleid verwoord. Hierin is aangegeven dat de economische ontwikkeling moet bijdragen aan het bereiken van maatschappelijke doelen en daarmee aan de brede welvaart. 'Specifiek gericht op economie werkt de provincie Utrecht aan een sterke competitieve duurzame economische structuur met aantrekkelijke en toekomstbestendige voorzieningen voor bedrijven en werknemers en maakt innovatieve ontwikkelingen op het gebied van gezond stedelijk leven (GSL) en circulaire economie mogelijk.²³¹
 - b. Hoofdstuk 5 van de economische visie gaat in op innovatie bij bedrijven en (kennis)instellingen. De provincie geeft aan dat grote maatschappelijke vraagstukken en transities, zoals energietransitie, verduurzaming, circulaire productie, gezonde mensen, en waardevolle digitalisering vragen om aanpassingen in de bedrijfsvoering. Hierbij gaat het om nieuwe verdien- en financieringsmodellen, om keteninnovatie en om werknemers met nieuwe vaardigheden. De provincie ziet het als haar rol om bedrijven te ondersteunen bij het implementeren van noodzakelijke innovaties.²³²
 - c. Paragraaf 5.3 van de economische visie gaat in op het meerjarendoel: transitie naar circulaire economie verloopt sneller. In deze Paragraaf geeft de provincie onder meer aan dat ze een regionale grondstoffenstrategie wil opstellen en dat ze circulaire ketensamenwerking tussen bedrijven, kennisinstellingen en overheidsinstanties wil initiëren en stimuleren.²³³
 - d. Hoofdstuk 6 van de economische visie gaat in op vestigingsmogelijkheden. Zie onder Circulaire Samenleving en Ruimtelijke ordening.

82. De activiteiten van de provincie zijn gericht op bedrijven, kennisinstellingen en overheden. De bij het programma Economie opgenomen activiteiten in de Uitvoeringsagenda 2022 zijn voor een deel gelijk aan de activiteiten in de Uitvoeringsagenda 2020. Ook zijn er zes nieuwe activiteiten benoemd.
 - a. In de Uitvoeringsagenda 2020 zijn in totaal 11 activiteiten benoemd. De activiteiten zijn gericht op bedrijven, kennisinstellingen en overheden. Drie voorbeelden zijn:²³⁴
 - i. Ondersteuning van startups gericht op circulair.
 - ii. Verkenning implementatie van circulair in het onderwijs samen met onderwijs en bedrijfsleven.
 - iii. (Streven naar) eerste financiering van circulaire innovaties.
 - b. Uit het Evaluatierapport blijkt dat van de 11 voorgenomen activiteiten er in 2022 één is afgerond. Het gaat om de activiteit:²³⁵
 - i. Verkenning van mogelijkheden om circulariteit in Recreatie en Toerisme te stimuleren, mede in relatie tot het nieuw op te stellen programma recreatie en toerisme.

²³⁰ Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050

²³¹ Provincie Utrecht (2021), Focus op een vitale en duurzame economie 2020 – 2027, p. 9

²³² Provincie Utrecht (2021), Focus op een vitale en duurzame economie 2020 – 2027, p. 54

²³³ Provincie Utrecht (2021), Focus op een vitale en duurzame economie 2020 – 2027, p. 59

²³⁴ Provincie Utrecht (2020), Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023

²³⁵ Provincie Utrecht (2022), Evaluatierapport Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023

- c. De provincie geeft in het feitelijk wederhoor aan dat veel van de activiteiten in het programma Economie continue in uitvoering zijn.²³⁶ Negen activiteiten in de Actualisatie Uitvoeringsagenda 2022 waren ook al in de Uitvoeringsagenda 2020 opgenomen. Een activiteit is verplaatst naar een ander programma.²³⁷
 - d. Daarnaast zijn via de politieke vragen en antwoorden tijdens de bespreking van de Actualisatie Uitvoeringsagenda nog zes aanvullende activiteiten benoemd. Deze waren door een administratieve fout in de verwerking van de bestanden niet in de formele Actualisatie Uitvoeringsagenda 2022 opgenomen.²³⁸
83. Tussen het team Economie en het opgaveteam Circulaire Samenleving wordt samengewerkt. Binnen het team Economie is de functie van beleidsmedewerker circulaire economie expliciet benoemd.
- a. Een geïnterviewde bij de provincie geeft aan dat de ambtenaren van het team Economie veel samen optrekken met het opgaveteam Circulaire Samenleving. Over de samenwerking is aangegeven dat deze goed verloopt, maar geen vaste overlegstructuur kent.²³⁹
 - b. Het team Economie kent de functie van beleidsmedewerker circulaire economie. Degene die deze rol invult is onderdeel van team Economie en zet zich in op circulaire activiteiten, zoals circulair ondernemerschap.²⁴⁰

Circulaire Samenleving en inkoop & aanbesteding

84. In de Beleidsvisie komt het onderwerp 'inkoop & aanbesteding' terug bij het thema Inkopen en bedrijfsvoering. In de Beleidsvisie is voor dit thema een beleidsdoel geformuleerd. In de uitvoeringsagenda's komt inkoop & aanbesteding terug bij het programma Overhead.
- a. De provincie geeft aan dat overheden jaarlijks voor miljarden aan goederen en diensten inkopen en dat zij daarmee marktmacht hebben. 'Ook regionaal is de potentiële impact van circulair inkopen en aanbesteden groot. [...] Met elke publieke investering kan je de circulaire economie een duw in de goede richting geven'.²⁴¹
 - b. In de Beleidsvisie is voor het thema Inkopen en bedrijfsvoering een beleidsdoel geformuleerd, zie kader.
 - c. In de uitvoeringsagenda's komt het onderwerp inkoop & aanbesteding terug als onderdeel van het programma Overhead.

Beleidsdoel 10 jaar: circulair inkopen²⁴²

Provincie Utrecht vergroot haar aandeel circulair inkopen en stimuleert mede overheden dat ook te doen. De provincie biedt regionale ondersteuning, bijvoorbeeld in de vorm van kennisontwikkeling en -deling, om circulair inkopen te versnellen. De provincie harmoniseert en hanteert met regionale partners een eenduidige definitie van circulariteit voor verschillende toepassingen die ruimte biedt voor lokale keuzes en gelaagdheid in ambities, en weet daarmee voortgang te monitoren. Met ervaring van buyer groups is de provincie koploper in circulair opdrachtgeverschap, 100% van de verleende opdrachten en aanbestedingen worden uitgevoerd met circulaire inkooptools (o.a. functionele vraagstelling, circulaire gunningscriteria en contractbepalingen). Resultaten en behaalde impact worden jaarlijks gemonitord.

²³⁶ Provincie Utrecht, reactie op feitelijk wederhoor, 4 april 2023

²³⁷ Provincie Utrecht (2022), Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023 – Actualisatie 2022

²³⁸ Provincie Utrecht, reactie op feitelijk wederhoor, 4 april 2023 & Provincie Utrecht (2022), Beantwoording opwaarderingsverzoek en vragen m.b.t SB Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023, 7 september 2022

²³⁹ Provincie Utrecht (2022), Interview ambtelijke organisatie, 14 juli 2022

²⁴⁰ Provincie Utrecht (2022), Interview ambtelijke organisatie, 14 juli 2022

²⁴¹ Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050, p. 32

²⁴² Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050

85. Het provinciale beleid met betrekking tot inkoop en aanbesteding is eind 2022 door GS vastgelegd in het *Inkoop- en aanbestedingsbeleid provincie Utrecht*. Circulariteit komt hierin terug als een van de zes thema's voor Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen (MVOI).
- a. In het provinciale inkoop- en aanbestedingsbeleid is aangegeven dat het een Kaderstellend instrument is en dat inkoop een middel is om door de hele organisatie provinciale ambities te verwezenlijken. Hierbij is onder meer verwezen naar de ambities uit de Beleidsvisie Circulaire Samenleving.²⁴³
 - b. De provincie gaat uit van zes thema's voor MVOI: Milieu en biodiversiteit, Klimaat, Circulair (inclusief biobased), Ketenverantwoordelijkheid (Internationale Sociale Voorwaarden, Fairtrade), Diversiteit en inclusie en Social return. Deze thema's sluiten aan op de thema's die voortkomen uit het Manifest Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen. Dit manifest is door de provincie ondertekend.²⁴⁴ In het inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn geen concrete doelen opgenomen voor circulariteit (bijvoorbeeld in percentages of jaartallen).
 - c. De provincie hanteert bij alle aanbestedingen in beginsel het gunningscriterium de Beste Prijs-Kwaliteitsverhouding (BPKV) als uitgangspunt. Dit betekent dat kwaliteitsaspecten, zoals bijvoorbeeld MVOI, van het product, dienst of te realiseren werk leidend zijn en de prijs hieraan ondergeschikt is.²⁴⁵
 - d. Daar waar bij de type inkopen er meerdere duurzaamheidsthema's mogelijk zijn, kiest de provincie voor het volgen van één of meer sporen om thema's terug te laten keren in de aanbestedingsdocumenten. De provincie hanteert daarbij het principe dat maatwerk per aanbesteding het uitgangspunt is. De interne opdrachtgever bij de provincie dient voor ieder van de MVOI thema's een motivering af te geven wanneer deze niet wordt toegepast. Als er alleen een financieel argument is om af te wijken van een MVOI criterium dan moet de keuze ook bestuurlijk worden getoetst.²⁴⁶
86. Ten opzichte van de Uitvoeringsagenda 2020 zijn er in de Actualisatie Uitvoeringsagenda 2022 bij het programma Overhead meerdere activiteiten opgenomen die betrekking hebben op circulair inkopen en aanbesteden.
- a. In de Uitvoeringsagenda 2020 is bij het programma Overhead één gestarte of te starten activiteit genoemd:²⁴⁷
 - i. Vergroten van de zichtbaarheid van het circulaire werk van de provincie
 - b. De Actualisatie Uitvoeringsagenda 2022 benoemt meerdere activiteiten die gestart zijn of gaan starten als het gaat om inkopen en aanbesteden. Dit zijn drie voorbeelden die bij het programma Overhead genoemd zijn:²⁴⁸
 - i. Circulair inkopen – contractmanagement (concern)
 - ii. Circulariteit in Nota Investeren, Waarderen en Exploiteren (concern)
 - iii. Kerst en relatiegeschenken circulair
87. Op het gebied van infrastructuur heeft de provincie aandacht voor circulariteit. Activiteiten zijn gericht op verkennen en experimenteren.
- a. De provincie wil zoveel mogelijk klimaatneutraal en circulair werken in de GWW-sector, en heeft in oktober 2022 de Provinciale Ambitiebepaling voor Klimaatneutrale en Circulaire Infrastructuur

²⁴³ Provincie Utrecht (2022), Inkoop- en aanbestedingsbeleid provincie Utrecht, p. 4

²⁴⁴ Provincie Utrecht (2022), Inkoop- en aanbestedingsbeleid provincie Utrecht, p. 5; Rijksoverheid e.a. (2022), Manifest Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen & Provincie Utrecht (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 20 februari 2023

²⁴⁵ Provincie Utrecht (2022), Inkoop- en aanbestedingsbeleid provincie Utrecht, p. 7

²⁴⁶ Provincie Utrecht (2022), Inkoop- en aanbestedingsbeleid provincie Utrecht, p. 6

²⁴⁷ Provincie Utrecht (2020), Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023

²⁴⁸ Provincie Utrecht (2022), Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023 – Actualisatie 2022

(PKCI) ondertekend. Deze PKCI is door provincies in IPO verband opgesteld, met als doel om aan te sluiten op de strategie van het Rijk (de strategie Klimaatneutrale en Circulaire Infrastructuurprojecten (KCI)) om in 2030 zoveel mogelijk klimaatneutraal en circulair te werken in de GWW. Deze ambitie en strategie wordt opgenomen in het nieuwe Bereikbaarheidsprogramma, dat in 2023 wordt opgesteld.²⁴⁹

- b. Circulariteit vormt geen thema in het huidige *Mobiliteitsprogramma 2019-2023*. In het Mobiliteitsprogramma is de *Green Deal GWW 2.0* uit 2016 genoemd. Doel hiervan is dat duurzaamheid in 2020 een integraal onderdeel is van alle projecten in de grond-, weg- en waterbouw. Het tegengaan van schaarste aan grondstoffen is daarbij genoemd, maar de focus ligt vooral op het klimaat.²⁵⁰
- c. In de Actualisatie Uitvoeringsagenda 2022 zijn drie activiteiten benoemd bij het onderdeel vaar(wegen) die betrekking hebben op circulariteit en inkopen:²⁵¹
 - i. Experimenteren met Milieu Kosten Indicator (MKI) en Milieu Prestatie Gebouwen (MPG).
 - ii. In beeld brengen 0-meting materiaalgebruik.
 - iii. Verkennen ontwikkelingen inkoopstrategieën en aanbestedingscriteria.

Inspiratiekader – Circulaire doelstellingen en streefwaarden grond-, weg- en waterbouw

Voorbeeld uit provincie Flevoland

Flevoland heeft in haar Duurzaamheidsprogramma Infrastructuur 2019-2023 doelstellingen en streefwaarden bepaald voor het gebruik van secundaire grondstoffen en hergebruik van vrijkomende materialen, namelijk:²⁵²

- 25% gebruik secundaire en/of groene grondstoffen (afgezet naar inkoopwaarde) in 2027, 50% in 2030 en 100% in 2050.
- In 2027 alle vrijkomende materialen her te gebruiken als secundaire grondstof.

88. In het cluster Inkoop (onderdeel van Inkoop, Juridische zaken en Subsidies) is een transitie-manager Circulair Opdrachtgeverschap aangesteld. Volgens een geïnterviewde bij de provincie weet het opgaveteam Circulaire Samenleving circulariteit goed onder de aandacht te brengen.
 - a. De transitie-manager Circulair Opdrachtgeverschap heeft als taak om de inkopers binnen de provinciale organisatie te helpen op het gebied van circulariteit. Daarnaast zorgt de transitie-manager voor het binnenhalen van kennis. De transitie-manager is zowel onderdeel van het opgaveteam Circulaire Samenleving als onderdeel van het cluster Inkoop.²⁵³
 - b. Een geïnterviewde bij de provincie geeft aan dat er binnen de provinciale organisatie kennis mist over circulariteit. 'Als die kennis ontbreekt, dan wordt al snel gewezen naar het cluster Inkoop. Cluster Inkoop wijst vervolgens terug naar de afdelingen en stelt dat cluster Inkoop enkel ondersteunend is.' Volgens de geïnterviewde zit circulariteit nog onvoldoende geworteld in de doelen van de afzonderlijke afdelingen. Zie ook Bevinding 65.
 - c. Een geïnterviewde bij de provincie geeft aan dat er intern een lobby is ontstaan om MVOI thema's onder de aandacht te krijgen bij projectleiders en het cluster Inkoop, waarbij het ene beleidsteam hier actiever is dan het andere. Volgens de geïnterviewde kan het opgaveteam Circulaire Samenleving circulariteit goed onder de aandacht te brengen.²⁵⁴

²⁴⁹ Provincie Utrecht, reactie op feitelijk wederhoor, 4 april 2023 & Provincie Utrecht (2022), Statenbrief Naar een klimaatneutrale en circulaire provinciale infrastructuur, 11 oktober 2022

²⁵⁰ Provincie Utrecht (2019), Mobiliteitsprogramma 2019-2023, p. 45

²⁵¹ Provincie Utrecht (2022), Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023 – Actualisatie 2022

²⁵² Provincie Flevoland (2019), Duurzaamheidsprogramma Infrastructuur 2019-2023

²⁵³ Provincie Utrecht (2022), Interview ambtelijke organisatie, 9 augustus 2022

²⁵⁴ Provincie Utrecht (2022), Interview ambtelijke organisatie, 28 juli 2022

Randstedelijke provincies in de Top 25 Duurzame publieke opdrachtgevers

Bouwend Nederland stelt jaarlijks een top 25 Duurzame publieke opdrachtgevers op, gebaseerd op de mate waarin duurzaamheid een rol speelt bij de gunning van openbare aanbestedingen.

Provincie Utrecht stond als enige Randstedelijke provincies elk jaar in de periode 2019 - 2022 op deze lijst.

In 2019 stond van de vier Randstedelijke provincies alleen Utrecht in de top 25, op de 7^e plek.

In 2020 stond Utrecht weer op de 7^e en Zuid-Holland op de 9^e plek.

In 2021 stond Utrecht voor de derde keer op de 7^e plek en Noord-Holland op de 13^e.

In 2022 stond Utrecht op de 8^e plek en Noord-Holland op de 12^e.²⁵⁵

Circulaire Samenleving en Ruimtelijke ordening

89. In de Beleidsvisie komt het onderwerp 'ruimtelijke ordening' terug bij het thema Gebiedsontwikkeling en ruimtelijke planning. In de Beleidsvisie is voor dit thema een beleidsdoel geformuleerd. In de Uitvoeringsagenda is ruimtelijke ordening als programma opgenomen.
- In de Beleidsvisie geeft de provincie aan dat ze met haar beleid en ruimtelijke ontwikkeling de transitie naar een circulaire economie en circulaire samenleving wil ondersteunen. Volgens de provincie betekent dat verschillende ruimtelijke belangen integraal worden afgewogen met oog op 'waardebehoud van gebieden en grondstoffen, en het versterken van natuurlijke, economische en sociaal-culturele ecosystemen'. Om circulariteit te bevorderen wil de provincie meerdere instrumenten inzetten. Voorbeelden zijn het maken van afspraken met partners, kennis ontwikkelen en het opnemen van regels in de Omgevingsverordening.²⁵⁶
 - Voor het thema Gebiedsontwikkeling en ruimtelijke planning is een apart beleidsdoel geformuleerd, zie kader.
 - Ruimtelijke ordening is als een van de programma's in de Uitvoeringsagenda opgenomen.

Beleidsdoel 10 jaar: circulaire gebiedsontwikkeling²⁵⁷

De provincie heeft met haar ruimtelijk beleid een belangrijk instrument in handen om deze toekomstvisie op circulaire gebiedsontwikkeling in de regio Utrecht te realiseren. Het beleidsdoel voor de komende tien jaar is daarom: Het ruimtelijk instrumentarium van de provincie Utrecht wordt ingezet om waardebehoud van gebieden en materialen en, waar mogelijk, waardevermeerdering door functiemenging op gebiedsniveau te realiseren.

90. In de *Omgevingsvisie provincie Utrecht (2021)* is circulariteit op meerdere plekken en bij verschillende onderwerpen genoemd (onder andere bij leefomgeving, energietransitie en economie). In de *Interim Omgevingsverordening provincie Utrecht (2021)* komt circulariteit op enkele plekken aan de orde.
- Toen de Beleidsvisie Circulaire Samenleving werd opgesteld was de Omgevingsvisie al grotendeels geschreven. Een geïnterviewde bij de provincie geeft aan dat bij het opstellen van de Omgevingsvisie echter al duidelijk was dat circulariteit een onderdeel moest worden van de Omgevingsvisie en het onderwerp daarom een plek heeft gekregen.²⁵⁸
 - In de Omgevingsvisie is circulariteit genoemd in de visie van de provincie, bij de provinciale belangen (zie Bevinding 91) en bij verschillende inhoudelijke onderwerpen zoals leefomgeving, landbouw, energietransitie, klimaat, bouwen en economie.

²⁵⁵ Bouwend Nederland (2023), www.bouwendnederland.nl

²⁵⁶ Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050

²⁵⁷ Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050

²⁵⁸ Provincie Utrecht (2022), Interview ambtelijke organisatie, 2 juni 2022

- i. In Paragraaf 2.2 van de Omgevingsvisie wordt de visie op Utrecht in 2050 benoemd: 'Met zeven beleidsthema's geven we richting aan de ontwikkeling en de bescherming van onze gezonde en veilige leefomgeving. In 2050 hebben wij een inclusieve en circulaire provincie Utrecht.'²⁵⁹
 - ii. De provincie geeft aan dat een gezonde en veilige leefomgeving als een rode draad door de Omgevingsvisie loopt en dat ze bij de ontwikkeling van een gezonde en veilige leefomgeving zes hoofdprincipes hanteren. Circulariteit is benoemd in principe zes: 'De economie is circulair, er komen zo min mogelijk voor de gezondheid schadelijke emissies of producten in de leefomgeving terecht en bouwen vindt plaats met materialen die bijdragen aan een gezonder leven.'²⁶⁰
 - c. De provincie geeft in de Omgevingsvisie aan dat de vraag naar grondstoffen wereldwijd toeneemt, terwijl de voorraden afnemen. Veel grondstoffen die nu gebruikt worden komen uit het buitenland. Door de ontwikkeling van circulaire economie wordt de provincie veel minder afhankelijk van nieuwe grondstoffen. Verder is aangegeven dat de overgang naar een circulaire economie vraagt om nieuwe vaardigheden op allerlei niveaus en over de hele keten en dat de overgang per saldo een positief effect heeft op de werkgelegenheid. In de Omgevingsvisie is aangegeven dat diverse thema's, zoals innovatie, gezondheid, veiligheid, natuurinclusief ontwikkelen, circulariteit en klimaatbestendigheid, terugkomen in uit te werken provinciale programma's.²⁶¹
 - d. In paragraaf 4.6 van de Omgevingsvisie is de nieuwe systematiek locaties voor wonen en systematiek locaties voor werken beschreven. Hierbij werkt de provincie samen met gemeenten op regionaal niveau aan adaptieve programma's voor wonen en werken. De essentiële informatie uit de drie regionale programma's is vastgelegd in het Provinciale Programma Wonen en Werken. Dit programma is in 2021 door GS vastgesteld, en wordt elke anderhalf jaar geactualiseerd. In het programma is tussen gemeenten en provincie afgesproken om energieneutrale nieuwbouw, en klimaatadaptief en circulair bouwen te stimuleren. Daarbij is aansluiting gezocht bij het Convenant Duurzame Woningbouw. In het programma is afgesproken dat gemeenten en provincie alle werklocaties zo duurzaam en circulair mogelijk willen maken en houden. 'Op een duurzame, circulaire werklocatie wordt per activiteit zo min mogelijk energie verbruikt, omdat processen zijn geoptimaliseerd en omdat het vastgoed goed is geïsoleerd. We zetten hier op in bij iedere nieuwe uitgifte vanaf 2021: nieuwe terreinen kunnen in beginsel netto energie opleveren. Voor de bestaande bedrijventerreinen proberen we duurzaam en circulair ruimtegebruik te bevorderen.'²⁶²
 - e. In de Interim Omgevingsverordening is circulariteit minder vaak genoemd dan in de Omgevingsvisie. Circulariteit komt (als toelichting) terug bij de provinciale belangen, energietransitie en woningbouw en bedrijventerreinen.
 - i. In de artikelen 9.13 t/m 9.16 is bepaald dat bestemmingsplannen die woningbouw of bedrijventerreinontwikkelingen bevatten moeten passen in het hierboven beschreven Programma Wonen en Werken.²⁶³
91. Paragraaf 3.3 van de Omgevingsvisie gaat in op de provinciale belangen. Bij het onderdeel Vitale steden en dorpen is circulariteit genoemd bij één van provinciale belangen. Het provinciale belang is als volgt verwoord: 'Voldoende ruimte bieden voor het functioneren en versterken van een vitale, circulaire en innovatieve regionale economie.'²⁶⁴

²⁵⁹ Omgevingsvisie provincie Utrecht, p. 23

²⁶⁰ Provincie Utrecht (2021), Omgevingsvisie provincie Utrecht, p. 54

²⁶¹ Provincie Utrecht (2021), Omgevingsvisie provincie Utrecht, p. 55 en 169

²⁶² Provincie Utrecht, reactie op feitelijk wederhoor, 4 april 2023 & Provincie Utrecht, emailcorrespondentie, 20 april 2023 & Provincie Utrecht (2021), Provinciaal Programma Wonen en Werken, p. 17

²⁶³ Art. 9.13 t/m 9.16 Interim Omgevingsverordening provincie Utrecht & Provincie Utrecht, emailcorrespondentie, 20 april 2023

²⁶⁴ Provincie Utrecht (2021), Omgevingsvisie provincie Utrecht, p. 49

Inspiratiekader – Circulariteit als provinciaal belang

Voorbeeld uit provincie Noord-Holland

De provincie Noord-Holland heeft in haar omgevingsverordening industrieterreinen in het Noordzeekanaalgebied aangewezen als 'Industrieterrein van Provinciaal Belang'. Hierdoor kan deze ruimte alleen worden ingezet voor nieuwe activiteiten op het gebied van energietransitie, circulaire economie, havengebonden of havengerelateerde activiteiten.²⁶⁵

92. De provincie noemt in haar economische visie circulariteit als element van duurzame werklocaties.
- De provincie geeft in haar economische visie aan dat als de vestigingsvoorwaarden optimaal zijn bedrijven en instellingen zich langjarig kunnen blijven ontwikkelen. 'We willen met het versterken van het ecosysteem en een toekomstbestendiger vestigingsklimaat ook maatschappelijke opgaven realiseren. Het gaat hierbij om de opgaven op het gebied van circulaire economie, energietransitie, klimaatadaptatie en gezondheid (inclusief voeding).'²⁶⁶
 - Paragraaf 6.2 van de economische visie gaat in op het meerjarendoel: werklocaties zijn duurzamer (circulair, klimaat, energie, gezondheid). Ontwikkelingen op het gebied van verduurzamen (energie, klimaat, circulair, gezondheid), robotisering/automatisering, e-commerce en smart industry/logistics kennen een ruimtebeslag. De verwachting van de provincie is dat de ontwikkelingen meer ruimte gaat kosten in plaats minder. De provincie wil zorgen voor voldoende werklocaties in aantal en kwaliteit en daarbij ook rekening houden met duurzaamheid. De provincie wil afspraken over het verduurzamen van werklocaties vastleggen in de regionale programmering.²⁶⁷

Inspiratiekader – Circulaire bedrijventerreinen middels Circular.biz

Voorbeeld uit provincie Zuid-Holland

Provincie Zuid-Holland stimuleert circulaire bedrijventerreinen onder andere middels circular.biz: voor vier Zuid-Hollandse bedrijventerreinregio's²⁶⁸ is een analyse gemaakt van de economische potentie van reststromen. Op de website www.circulair.biz kunnen bedrijven inzien welke stromen in hun gebied aanwezig zijn, de circulaire potentie van deze stromen en welke circulaire kansen er zijn. Op basis van deze informatie worden reststroomtafels georganiseerd waar ontdoeners en verwerkers van stromen bij elkaar komen en mogelijke kansen verkennen.²⁶⁹

93. Tussen het opgaveteam Circulaire Samenleving en het team Strategische Ruimtelijke Ontwikkeling & Coördinatie omgevingsbeleid' (SRO) vindt sporadisch afstemming plaats. Voorheen was circulariteit bij een van de teamleden binnen SRO belegd, maar tot dusver is er geen nieuwe invulling aan gegeven.
- De teams die zich bezighouden met 'ruimtelijke ordening' zijn 'Strategische Ruimtelijke Ontwikkeling & Coördinatie omgevingsbeleid' (SRO) en 'Gemeentelijke Ruimtelijke Ontwikkeling' (GRO). Tussen het opgaveteam Circulaire Samenleving en het team SRO vindt sporadisch afstemming plaats.²⁷⁰

²⁶⁵ Provincie Noord-Holland (2022), Nota Zeehavens Noord-Holland & Provincie Noord-Holland (2022), Omgevingsverordening Noord-Holland 2022, Artikel 6.30

²⁶⁶ Provincie Utrecht (2021) Focus op een vitale en duurzame economie 2020 – 2027, p. 63

²⁶⁷ Provincie Utrecht (2021) Focus op een vitale en duurzame economie 2020 – 2027, p. 68

²⁶⁸ Dit zijn de bedrijventerrein regio's Midden-Holland, Zuid-Holland Zuid, Metropool Regio Den Haag Rotterdam en West-Holland. Bron: Provincie Zuid-Holland (2023), www.zuid-holland.nl

²⁶⁹ Provincie Zuid-Holland (2022), Voortgangsmagazine 'Onderweg naar een Circulair Zuid-Holland'; Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 15 juni 2022 & Provincie Zuid-Holland (2023), www.zuid-holland.nl

²⁷⁰ Provincie Utrecht (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 10 februari 2023

- b. Binnen het team SRO was circulariteit bij een van de medewerkers belegd. Na het vertrek van deze medewerker is hier geen nieuwe invulling aan gegeven.²⁷¹

Circulaire Samenleving en Wet- en regelgeving / Lobby

- 94. In de Beleidsvisie is Wet- en regelgeving en lobby geen apart thema. Over dit onderwerp is aangegeven dat de provincie samen met de omgevingsdiensten en gemeenten juridische belemmeringen bottom-up kan agenderen en dat het in het belang van ondernemers kan lobbyen.²⁷²
- 95. De belangen aangaande circulaire economie van de provincie Utrecht zijn naar voren gebracht tijdens verschillende interprovinciale overleggen. Het IPO heeft de belangen van de provincie Utrecht bij het Rijk onder de aandacht gebracht.²⁷³
 - a. Lobby richting het Rijk en/of Europa gebeurt voornamelijk vanuit het team Bestuur, Europa en Interbestuurlijk toezicht, waar de lobbyisten zijn ondergebracht. De lobby richting de betrokken ministeries wordt uitgevoerd door het opgaveteam Circulaire Samenleving. Voor zaken die spelen in alle provincies wordt voor de lobby in het algemeen in IPO verband opgetrokken. Ook vanuit het team VTH vindt in samenwerking met het IPO lobby richting het Rijk plaats. Het gaat daarbij om onder andere normen voor plastics en afvalwetgeving.²⁷⁴

Inspiratiekader – Tool om bestaande regelgeving beter te benutten voor circulair: CircuLaw

Voorbeeld uit provincies Flevoland en Noord-Holland

Op basis van systematische wetsanalyses presenteert CircuLaw per thema of productgroep een overzicht aan maatregelen, soms pasklaar en soms innovatief van aard. CircuLaw is daarmee een transitietool, gericht op het versnellen van de transitie naar de circulaire economie door beleidsmakers meer en beter gebruik te laten maken van de mogelijkheden die binnen de bestaande regelgeving zijn. De gemeente Amsterdam is initiatiefnemer van CircuLaw en onder andere de provincies Flevoland en Noord-Holland dragen financieel bij aan de ontwikkeling van CircuLaw. Noord-Holland levert daarnaast kennis en advies op de ontwikkeling van de tool.²⁷⁵

Circulaire Samenleving en VTH

- 96. In de Beleidsvisie is VTH niet als apart thema opgenomen, maar VTH komt wel een enkele keer aan de orde bij het thema Economie en ondernemerschap. VTH komt in de Actualisatie Uitvoeringsagenda 2022 terug bij enkele activiteiten.
 - a. In de Beleidsvisie is bij het thema Economie en ondernemerschap aangegeven dat de regelgeving, vergunningverlening en handhaving omtrent afval- en grondstoffen in 2050 verankerd dient te zijn in de uitvoering. De provincie wil erop sturen dat de omgevingsdiensten op een uniforme wijze circulaire eisen in de vergunning opnemen en dat de inzet en wijze van toezicht en handhaving bekend is bij overheden en het bedrijfsleven waarmee zij samenwerkt. De provincie wil hiervoor investeren in de circulaire kennis en opleiding van medewerkers van de omgevingsdiensten.²⁷⁶

²⁷¹ Provincie Utrecht (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 10 februari 2023

²⁷² Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050, pp. 35-36

²⁷³ Provincie Utrecht (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 10 februari 2023

²⁷⁴ Provincie Utrecht (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 10 februari 2023 & Provincie Utrecht, reactie op feitelijk wederhoor, 4 april 2023

²⁷⁵ CircuLaw (2023), www.circulaw.nl

²⁷⁶ Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050, p. 26

- b. VTH is in de Actualisatie Uitvoeringsagenda 2022 geen apart programma. Het komt terug bij enkele activiteiten onder het programma Bodem, water, milieu.²⁷⁷
 - i. Verkenning van kansen om circulariteit te verankeren in VTH instrumentarium
 - ii. Fase 1 Strategieontwikkeling: Kennisontwikkeling en bewustwording circulariteit bij teams Milieu en VTH
97. In de Omgevingsvisie is aangegeven dat de provincie de komende jaren de mogelijkheden wil verkennen die VTH biedt als beleidsinstrument ter ondersteuning van de omgevingsdoelen. Hierbij is onder andere gerefereerd aan circulaire economie.²⁷⁸ Met ingang van 2023 is circulariteit in de opdrachtverlening aan de omgevingsdiensten opgenomen, zie ook Paragraaf 7.2.²⁷⁹
98. Vanuit de provincie is aangegeven dat het opgaveteam Circulaire Samenleving en de collega's die zich bezig houden met VTH elkaar over en weer informeren over uitvoeringsprogramma's, ontwikkelingen en bijeenkomsten. 'Er zijn goede contacten met de collega's van VTH. We weten elkaar voor inhoudelijke vraagstukken te vinden. Er is aandacht voor de versterking van de samenwerking.'²⁸⁰
99. In 2021 hebben Omgevingsdienst NL en IPO aanbevelingen gedaan voor het sturen op circulaire bedrijfsvoering en het stimuleren daarvan met behulp van het VTH-instrumentarium (zie Bevinding 62). De omgevingsdiensten en de provincie – dan wel IPO – hebben aan verschillende aanbevelingen gewerkt die de samenwerking tussen provincie en omgevingsdiensten raken.²⁸¹
- a. In IPO-verband wordt via de Bouwstenenvisie gewerkt aan een betere afstemming en meer kennisdeling op het gebied van circulaire economie. Ambtelijk is vanuit de provincie aangegeven dat het eerst in beeld wil krijgen wat de focus is op het gebied van circulaire economie voordat er over meer financiële middelen en meer capaciteit gesproken wordt (aanbeveling 2).
 - b. Vanuit IPO verband zijn er acties ondernomen om een opleiding specifiek gericht op VTH-medewerkers te faciliteren. Hiervoor is samenwerking gezocht met de Omgevingsdienst NL Academy en er wordt nu een opleiding aangeboden. Vanuit IPO zijn er ook diverse inhoudelijke bijdragen voor de opleiding opgesteld en beschikbaar gemaakt. In het JUP 2023 is opgenomen dat medewerkers van de RUD Utrecht kennis opdoen over circulaire economie, zie Bevinding 123 (aanbeveling 5).
 - c. Over aanbeveling 9 (in vergunningen zou de verplichting tot het uitvoeren van een afvalpreventie-onderzoek standaard voorgeschreven moeten worden) is ambtelijk vanuit de provincie aangegeven dat de omgevingsdiensten op dit gebied ervaring opdoen in 2023.
 - d. Aanbeveling 13 is gericht op proefnemingen. Ambtelijk is vanuit de provincie aangegeven dat de IPO-werkgroep CEA hiervoor een flyer heeft ontwikkeld en dat er in de opdrachtverlening voor 2024 aandacht komt voor proefnemingen in vergunningsvoorschriften.
 - e. In artikel 1.7 van de Interim Omgevingsverordening is de mogelijkheid van experimenteerruimte opgenomen (aanbevelingen 18).
 - f. In 2023 wordt gestart met een integraal overleg over circulariteit, zie ook Bevinding 123 (aanbeveling 19).

²⁷⁷ Provincie Utrecht (2022), Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023 – Actualisatie 2022, p. 11

²⁷⁸ Provincie Utrecht (2021), Omgevingsvisie provincie Utrecht, pp. 167 en 168

²⁷⁹ Provincie Utrecht (2023), Uitvoeringsprogramma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Provincie Utrecht 2023

²⁸⁰ Provincie Utrecht (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 20 februari 2023

²⁸¹ Provincie Utrecht (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 20 februari 2023

| 5 | Monitoren

In dit hoofdstuk staat onderzoeksvraag 5 centraal: 'Hoe monitort de provincie de ontwikkeling van de circulaire economie en de bijdrage van de provincie daaraan?' In Paragraaf 5.1 wordt toegelicht welke monitoringsinspanningen op landelijk niveau worden gepleegd en welk inzicht dat heeft opgeleverd in de huidige stand van de circulaire economie in Nederland. Paragraaf 5.2 beschrijft de monitoringsinspanningen van Utrecht (op het niveau van output en outcome) en welk inzicht dat heeft opgeleverd in de stand van de Utrechtse circulaire economie.

5.1 Monitoren van de circulaire-economietransitie

Monitoring op landelijk niveau

100. De transitie naar een circulaire economie wordt op nationaal niveau op verschillende aspecten gemeten. Het betreft monitoring van het gebruik van primaire grondstoffen (*Grondstoffeninformatiesysteem (GRIS)*), monitoring van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) en de *Integrale Circulaire Economie-rapportage (ICER)*.
- Om te kunnen monitoren of er minder en efficiënter gebruik gemaakt wordt van primaire grondstoffen, wordt het *Grondstoffeninformatiesysteem (GRIS)* opgezet door het RIVM samen met enkele andere kennisinstellingen. Bestaande informatie uit verschillende bronnen wordt bij elkaar gebracht om een gedetailleerd overzicht te bieden van het grondstoffengebruik in Nederland. Aan dit overzicht kunnen de effecten van het grondstoffengebruik gekoppeld worden, zoals de uitstoot van emissies. Op basis van deze informatie kunnen toekomstscenario's en beleidsadviezen gemaakt worden voor specifieke grondstofketens of sectoren.²⁸²
 - In hergebruikte producten of gerecyclede materialen kunnen schadelijke of Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) zitten. Het is van belang te weten of hun toepassing daarin veilig is voor mens en milieu. Het RIVM werkt aan een methode om de risico's van ZZS in een circulaire economie te achterhalen. Met deze methode kan worden ontleed op welke plek in de 'keten' van productie, gebruik en afvalverwerking ZZS kunnen zitten en waar ze voor risico's zorgen.²⁸³
 - Het PBL monitort samen met acht andere kennisinstellingen de transitie naar een circulaire economie. Ieder jaar brengen deze instellingen meerdere rapporten uit, waaronder een tweejaarlijkse *Integrale Circulaire Economie Rapportage (ICER)*, met als doel de voortgang van de transitie te monitoren, het circulaire-economiebeleid te evalueren en de overheid te voorzien van de kennis die nodig is om het beleid vorm te geven of bij te sturen.²⁸⁴ In januari 2021 is de eerste *ICER* gepubliceerd en in januari 2023 de tweede *ICER*.

Monitoring op (inter)provinciaal niveau

101. Ook op regionaal niveau is het nodig om inzicht te krijgen in de voortgang van de inzet voor de transitie naar een circulaire economie. Decentrale overheden hebben echter nog beperkt data en informatie voorhanden.²⁸⁵

²⁸² RIVM (2022), www.rivm.nl

²⁸³ RIVM (2022), www.rivm.nl

²⁸⁴ PBL (2022), www.pbl.nl

²⁸⁵ Ministeries van IenW, EZK, BZK, LNV en BZ (2023), Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030

- a. Uit onderzoek van Royal Haskoning DHV blijkt dat veel decentrale overheden zoekende zijn naar hoe de voortgang van de transitie en het effect van beleid gemeten kan worden. Minder dan 10% van de decentrale overheden heeft een operationeel monitoringssysteem.²⁸⁶
- b. Decentrale overheden geven op verschillende manieren vorm aan het monitoren van de circulaire transitie. Daarom werken de provincies met enkele gemeenten samen aan een meer eenduidige monitoring van de circulaire economie.²⁸⁷ In 2022 is een traject gestart om gezamenlijk een nieuwe interprovinciale monitor te ontwikkelen.²⁸⁸
- c. Decentrale overheden missen data en inzichten over handelingsperspectieven om acties te sturen, effecten te meten en lokaal beleid te evalueren. Veel data wordt op lokale schaal verzameld, maar is moeilijk te ontsluiten of wordt enkel geaggregeerd gebruikt voor nationale statistiek. Hierdoor gaat de waarde van de specifieke data verloren.²⁸⁹
- d. De provincies hebben het initiatief genomen om samen met het PBL, Rijkswaterstaat en het ministerie van IenW te komen tot een regionale monitor die aansluit bij de ICER en te kijken welke regionale inzichten sturingsinformatie op nationaal niveau bieden. Dit gebeurt in samenhang met de afspraken die met de regionale overheden worden gemaakt.²⁹⁰

5.2 Monitoring circulaire economie door de provincie Utrecht

In deze paragraaf wordt eerst beschreven hoe de provincie haar beleid voor circulaire samenleving monitort, gevolgd door een beschrijving hoe de provincie de (bredere) stand van de circulaire economie in de regio Utrecht monitort. Daarna wordt op basis van beschikbare informatie de stand van de circulaire economie in Utrecht geschetst.

Monitoring van het provinciaal beleid voor circulaire samenleving

102. Provincie Utrecht rapporteert jaarlijks over de voortgang van de activiteiten uit de Uitvoeringsagenda, zie Paragraaf 3.2. Er wordt niet gemonitord in hoeverre deze activiteiten bijdragen aan het behalen van de beleidsdoelstellingen uit de Beleidsvisie.
 - a. De jaarlijkse rapportage over de activiteiten uit de uitvoeringsagenda heeft tot nu toe eenmaal plaatsgevonden: in 2022 heeft de provincie het *Evaluatierapport Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023* opgesteld, zie Bevinding 50.²⁹¹
 - b. Er wordt niet gemonitord in hoeverre deze activiteiten bijdragen aan het behalen van de beleidsdoelstellingen uit de Beleidsvisie. In het Evaluatierapport wordt geen directe koppeling gemaakt met de beleidsdoelstellingen uit de beleidsvisie. De provincie geeft aan dat dit niet gedaan is omdat de provincie nog geen methodiek heeft om een causaal verband te kunnen aantonen tussen de activiteiten en impact op de beleidsdoelen. De provincie stelt er vanuit te gaan dat circulaire activiteiten die zijn uitgevoerd in 2021 indirect hebben bijgedragen aan de beleidsdoelen, en aan het borgen van de opgave in de organisatie.²⁹²

²⁸⁶ PBL (2023), *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023*

²⁸⁷ Ministeries van IenW, EZK, BZK, LNV en BZ (2023), *Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030*

²⁸⁸ Provincie Flevoland (2023), *Feitelijk wederhoorreactie*, 3 april 2023

²⁸⁹ PBL (2023), *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023*

²⁹⁰ Ministeries van IenW, EZK, BZK, LNV en BZ (2023), *Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030 & Provincie Noord-Holland (2023), Feitelijk wederhoorreactie*, 4 april 2023

²⁹¹ Provincie Utrecht (2022), *Evaluatierapport Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023*

²⁹² Provincie Utrecht (2022), *Evaluatierapport Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023*

- i. Monitoring van doelbereik of beoogde effecten wordt in de Beleidsvisie niet apart beschreven. Wel wordt er verwezen naar de rapportage over de voortgang van de activiteiten van de uitvoeringsagenda's.
- ii. Naast het hierboven benoemde ontbreken van een methodiek, is het koppelen van de activiteiten uit de Uitvoeringsagenda 2020 met de beleidsdoelstellingen uit de Beleidsvisie ook lastig omdat niet duidelijk is hoe de activiteiten zich verhouden tot de beleidsdoelstellingen. De provincie concludeert in het Evaluatierapport dat doelen uit de Beleidsvisie op dit moment nog zelden expliciet het uitgangspunt vormen van de activiteiten zoals deze in de Uitvoeringsagenda 2020 zijn opgenomen.²⁹³

103. GS geven naar aanleiding van vragen vanuit PS aan dat monitoren over causaal effect van provinciale activiteiten op regionale grondstofstromen en -voorraden erg lastig is en voorlopig niet gedaan zal worden.
- a. In reactie op de concept Beleidsvisie hebben PS vragen gesteld over de voorgenomen monitoring. Hierbij hebben PS op het belang van monitoring gewezen en gevraagd of er inzicht gegeven kan worden in het effect van provinciale activiteiten op regionale grondstofstromen en -voorraden. In reactie hierop hebben GS aangegeven dat het in deze fase van de transitie niet past om voor de circulaire activiteiten in de uitvoeringsagenda's kwantitatieve effectindicatoren te ontwikkelen. Ook stellen GS dat monitoren over causaal effect (impact) van provinciale activiteiten op regionale grondstofstromen en -voorraden de komende jaren erg lastig is en niet gedaan zal worden.²⁹⁴ Hiervoor worden verschillende redenen genoemd:²⁹⁵
 - i. De provincie verwijst naar de eerste ICER rapportage waarin PBL stelt dat op Rijksniveau het tussendoel voor 2030 om het gebruik van grondstoffen te halveren nog meetbaar dient te worden gemaakt. Dit geldt ook voor de definitie van circulariteit. Hierbij wil de provincie niet vooruitlopen op landelijke activiteiten.
 - ii. Volgens de provincie laat een proces van bewustwording zich daarnaast slecht vertalen naar cijfers.
 - iii. Ook geeft de provincie aan op dit moment niet over de noodzakelijke data te beschikken om dit kwantitatief te benaderen.
 - b. Wel geeft de provincie aan zowel zelfstandig als in IPO verband te werken aan het beschikbaar krijgen van regionale grondstoffeninformatie. Hierbij wordt echter vooralsnog geen causale relatie tussen effecten (impact) van de provinciale activiteiten en regionale grondstofstromen en -voorraden gelegd.²⁹⁶ Zie Bevinding 105.
 - c. Ook geeft de provincie aan te zullen gaan rapporteren op transitie-indicatoren, waarmee vooral wordt ingegaan op de randvoorwaardelijke sfeer van de transitie: bewustwording, kennisontwikkeling, netwerkontwikkeling. Daarbij merkt de provincie op dat deze indicatoren slechts in beperkte mate iets kunnen zeggen over de impact.²⁹⁷

104. Hoewel er geen monitoring op doelbereik in het algemeen is, benoemt de provincie specifiek voor het thema inkoop en bedrijfsvoering dat ze ernaar streeft een nulmeting uit te voeren en de resultaten en behaalde

²⁹³ Provincie Utrecht (2022). Evaluatierapport Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023.

²⁹⁴ Provincie Utrecht (2021), Statenvoorstel Beleidsvisie Circulaire samenleving 2050

²⁹⁵ Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050 & Provincie Utrecht (2021), Statenvoorstel Beleidsvisie Circulaire samenleving 2050 & Provincie Utrecht (2020), Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023

²⁹⁶ Provincie Utrecht (2021), Statenvoorstel Beleidsvisie Circulaire samenleving 2050

²⁹⁷ Provincie Utrecht (2021), Statenvoorstel Beleidsvisie Circulaire samenleving 2050 & Provincie Utrecht (2020), Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023

²⁹⁷ Provincie Utrecht (2021), Statenvoorstel Beleidsvisie Circulaire samenleving 2050

impact met betrekking tot de doelstellingen uit de Beleidsvisie voor dit thema jaarlijks te monitoren. Dit heeft op het moment van schrijven (maart 2023) nog niet plaatsgevonden.

- a. De provincie geeft in de Uitvoeringsagenda 2020 aan dat ze ernaar streeft een nulmeting uit te voeren van de directe invloed van de provincie op grondstoffengebruik, door middel van gegevens over de inkoop en aanbestedingen.²⁹⁸ Dit heeft op het moment van schrijven (maart 2023) nog niet plaatsgevonden.²⁹⁹ In het feitelijk wederhoor geeft de provincie aan dat het uitvoeren van een nulmeting van de directe invloed van de provincie op het grondstoffengebruik op de korte termijn niet kan worden uitgevoerd.³⁰⁰
- b. In de Beleidsvisie geeft de provincie aan dat ze ernaar streeft de resultaten en behaalde impact voor het thema circulair inkopen en bedrijfsvoering jaarlijks te monitoren. Provincie Utrecht stelt hierbij onder andere als doel dat ze koploper wil zijn in circulair opdrachtgeverschap en uiterlijk 2030 volledig circulair wil inkopen.³⁰¹ Deze monitoring heeft op het moment van schrijven (maart 2023) nog niet plaatsgevonden. De provincie geeft aan dat de monitoring zal worden opgepakt bij het opstellen van een Plan van Aanpak voor het Manifest MVOI.³⁰² In het feitelijk wederhoor geeft de provincie aan dat ze ernaar streeft in 2023 meer data in handen te hebben over de stand van zaken en voortgang van de circulaire aanbestedingen.³⁰³
- c. In een interview geeft een provinciale medewerker aan dat goede monitoring rond inkoop en aanbesteding momenteel nog niet voorhanden is. Hierdoor is er nog geen zicht op de mate waarin circulair wordt ingekocht. Wel is naar aanleiding van Statenvragen een beknopte inventarisatie uitgevoerd in hoeverre circulariteit in aanbestedingen genoemd werd. Deze inventarisatie bleef beknopt door beperkte tijd en gebrek aan concrete definities. Daarnaast geeft de geïnterviewde aan dat het bij monitoring van belang is ook te kijken in hoeverre afspraken rond circulariteit ook daadwerkelijk nagekomen worden. Dit is nodig om inzicht te krijgen of doelen daadwerkelijk behaald worden. Dit gebeurt nu niet door tekort aan capaciteit en/of budget.³⁰⁴ Ook enkele andere geïnterviewden geven aan dat het van belang is om goed te monitoren wat een aanbesteding heeft opgeleverd, omdat in de uitvoering van de aanbesteding soms andere keuzes gemaakt.³⁰⁵ Als mogelijkheid om dit in de toekomst wel te doen is genoemd dat het als onderdeel van het contractmanagement een plaats kan krijgen.³⁰⁶ In het feitelijk wederhoor geeft de provincie aan dat het contractbeheersysteem inmiddels is aangepast, zodat nu bij elke overeenkomst aangegeven kan worden of circulariteit wel/geen onderdeel uitmaakt van de aanbesteding.³⁰⁷

Monitoring van de stand van de stand van de circulaire economie in de regio Utrecht

105. De provincie Utrecht werkt, naar aanleiding van afspraken uit het coalitieakkoord, aan een regionale grondstoffenmonitor waarin informatie gegeven wordt over regionale grondstofvoorraden en -stromen in de provincie. Ook neemt de provincie deel aan een interprovinciale monitor. Deze monitoring geeft geen inzicht in het effect (impact) van de provinciale activiteiten uit de Uitvoeringsagenda 2020 en Actualisatie Uitvoeringsagenda 2022 op regionale grondstofstromen en -voorraden.

²⁹⁸ Provincie Utrecht (2020), Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023

²⁹⁹ Provincie Utrecht (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 11 februari 2023

³⁰⁰ Provincie Utrecht, reactie op feitelijk wederhoor, 4 april 2023

³⁰¹ Provincie Utrecht (2019), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050

³⁰² Provincie Utrecht (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 11 februari 2023

³⁰³ Provincie Utrecht, reactie op feitelijk wederhoor, 4 april 2023

³⁰⁴ Provincie Utrecht (2022), Interview ambtelijke organisatie, 28 juli 2022

³⁰⁵ Provincie Utrecht (2022), Interview ambtelijke organisatie, 28 juli 2022 & Provincie Utrecht (2022), Interview ambtelijke organisatie, 9 augustus 2022

³⁰⁶ Provincie Utrecht (2022), Interview ambtelijke organisatie, 28 juli 2022

³⁰⁷ Provincie Utrecht, reactie op feitelijk wederhoor, 4 april 2023

- a. De provincie Utrecht werkt aan een grondstoffenmonitor. Deze monitor wordt ontwikkeld naar aanleiding van de afspraak te werken aan een regionale grondstoffenstrategie, zoals opgenomen in het coalitieakkoord. Ook zijn er regelmatig Statenvragen gesteld over grondstoffen. Naar aanleiding van deze vragen ontwikkelt de provincie een grondstoffenmonitor.³⁰⁸ In de Beleidsvisie geeft de provincie aan dat één van de rollen voor de provincie in de transitie naar een circulaire samenleving is om informatie en transparantie over grondstofketens te ontwikkelen.³⁰⁹
- b. De monitor moet regionale grondstofvoorraden en -stromen meten. Resultaten van de grondstoffenmonitor worden gepresenteerd op de website www.monitorce.nl/provincieutrecht. Zie Bevinding 106.
- c. Er wordt hierbij geen relatie gelegd met de provinciale activiteiten uit de uitvoeringsagenda. De monitor geeft geen inzicht in effecten (impact) van de provinciale activiteiten op regionale grondstofstromen en -voorraden. De provincie geeft aan dat het niet waarschijnlijk is dat de gebruikte databases causaal worden beïnvloed door provinciale activiteiten uit de uitvoeringsagenda, en dat het bepalen van de impact van activiteiten op de doelstellingen ingewikkeld blijft. Data die aan de monitor ten grondslag liggen komen primair van Rijkswaterstaat, CBS, en KvK. Op dit moment wordt de monitor doorontwikkeld met data van TNO over kritieke metalen.³¹⁰
- d. De monitor is ambtelijk en politiek gedeeld, maar er is nog niet breed over gecommuniceerd. Dit omdat de beschikbare data beperkt is en er aannames voor gemaakt moeten worden. Dat maakt het lastig de data goed te duiden. Zo is er bijvoorbeeld nu een focus op massa in de grondstofstromen omdat daarover data beschikbaar is, terwijl dat niet altijd inzicht geeft in milieudruk, leveringszekerheid of de regionale economie (de drie beleidsdoelen van de provincie). In een interview geeft de provincie aan dat dit de provincie voor de vraag stelt of je moet wachten met het naar buiten brengen van data totdat je er zeker van bent dat alles klopt – wat lang kan duren-, of dat je wél naar buiten treedt met nog incomplete data/informatie waar veel om wordt gevraagd. Enerzijds kan dit leiden tot misverstanden maar anderzijds kan het ook het bewustzijn van de circulaire opgave vergroten.³¹¹
- e. Daarnaast neemt de provincie deel aan een nieuwe interprovinciale monitor, die naar verwachting in 2023 zal worden gepubliceerd.³¹²

Inspiratiekader – Transitie- en beleidsindicatoren als onderdeel van monitoring

Voorbeeld uit provincie Zuid-Holland

Provincie Zuid-Holland ontwikkelt een monitoringssystematiek voor het meten van de voortgang van de circulaire transitie, gebaseerd op de landelijk ontwikkelde systematiek van de eerste ICER uit 2021. De monitoring brengt zowel het transitieproces, als de effecten van de circulaire economie in kaart. Daarvoor zijn twee type indicatoren bepaald:³¹³

³⁰⁸ Provincie Utrecht (2021), Beantwoording technische vragen Programmabegroting BEM, 21 oktober 2021

³⁰⁹ Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050




³¹⁰ Provincie Utrecht (2021), Statenvoorstel Beleidsvisie Circulaire samenleving 2050 & Provincie Utrecht (2022), Interview ambtelijke organisatie, 2 juni 2022

³¹¹ Provincie Utrecht (2022), Interview ambtelijke organisatie, 10 oktober 2022



³¹² Provincie Utrecht (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 11 februari 2023

³¹³ Metabolic (2022), Provincie Zuid Holland Circulaire Economie Monitor – Analyse 2014-2020

Effectindicatoren: Hier heeft de provincie indirect invloed op. De invloed van het provinciale beleid op deze effecten wordt op langere termijn zichtbaar.

Effecten	Indicatoren	
 Grondstofgebruik	Direct grondstofgebruik (DMC)	Primair abiotisch Primair biotisch Secundair
	Grondstofvoetafdruk (RMC)	Abiotisch Biotisch
 Milieu	Broeikasgas emissies (scope 1 en 2)	
 Sociaaleconomisch	Circulaire banen (regionaal)	

Transitie-indicatoren: Deze indicatoren maken de transitie inzichtelijk. Hier heeft de provincie het meeste handelingsperspectief en invloed op.

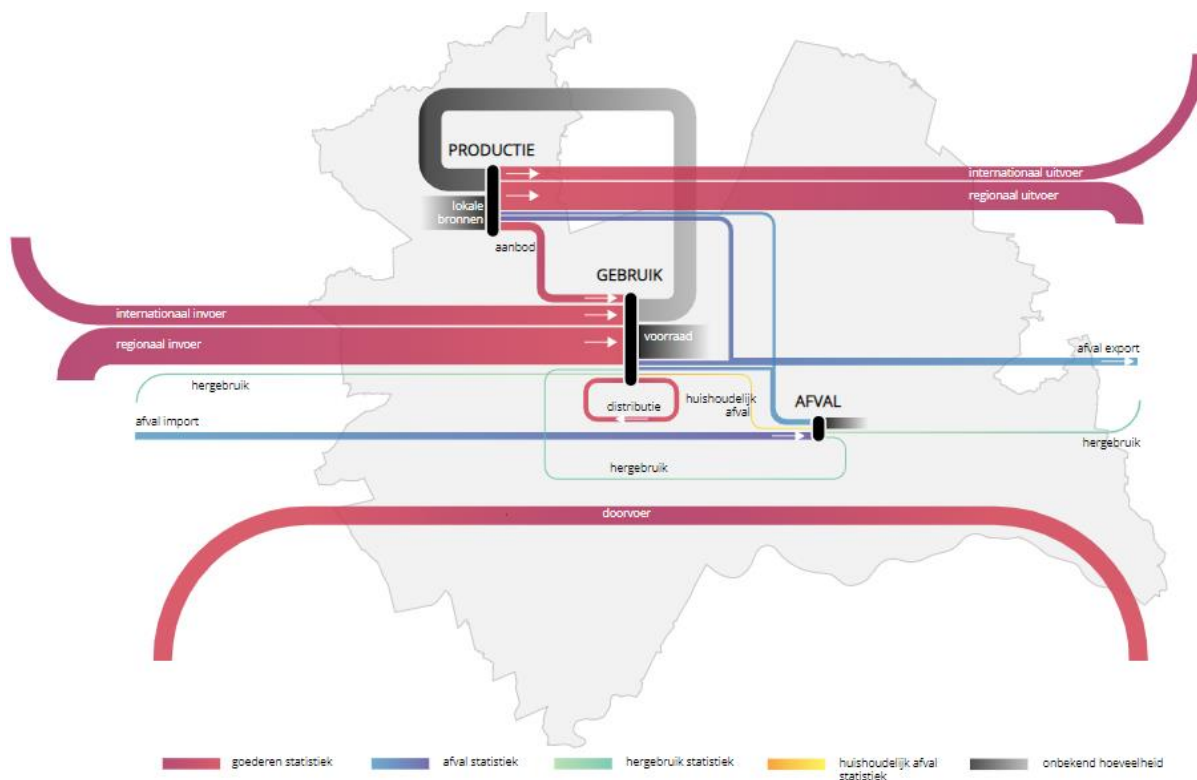
Transitieproces	Indicatoren
 Vier transitiethema's	Vitaliteit (vernieuwers-)netwerk per transitiethema
	Aantal experimenten
	Aantal doorbraakprojecten
 Inkoop & Aanbesteding	De externe verdubbelaar
	Verdeling type aanbestedingen over de PINK-categorieën Circulair, Duurzaam, Innovatief en Sociaal
	Aantal accountbijeekomsten met betrekking tot circulaire inkoop & aanbesteding
	Aantal informatiebijeekomsten met betrekking tot circulaire inkoop & aanbesteding

Inzichten vanuit monitoring over de stand van de circulaire economie in de regio Utrecht

106. De provincie presenteert op de website www.monitorce.nl/provincieutrecht informatie vanuit de grondstoffenmonitor over stromen van goederen en afval, over waar in de keten materialen worden gebruikt en afval wordt geproduceerd in provincie Utrecht, over welke typen materialen er rondgaan in de provincie Utrecht, over hoe de provincie scoort ten opzichte van nationale doelstellingen, en over handelingsperspectieven: mogelijkheden met groot effect om de nationale en provinciale doelen te behalen. Deze informatie is beschikbaar voor het jaar 2019. Hieronder geven we enkele illustraties weer vanuit het overzicht van stromen van goederen en afval en typen materialen die in de Provinciale economie circuleren.

- a. Met betrekking tot stromen van goederen en afval worden onder andere de volgende gegevens gepresenteerd, samen met Figuur 8:³¹⁴
 - i. In 2019 zijn er in de provincie Utrecht 25,23 Mt goederen geïmporteerd en 18,48 Mt geëxporteerd. Hiervan is 3,29 Mt lokaal gebruikt en geproduceerd.
 - ii. 5,4 Mt goederen zijn afval geworden, waarvan 62% in de provincie is verwerkt. De resterende hoeveelheid is buiten de provincie verwerkt. Bovendien is er 2,13 Mt afval geïmporteerd van elders en verwerkt binnen de provincie.
 - iii. Als al het geproduceerde en geïmporteerde afval 100% zou worden hergebruikt zou het maar kunnen voorzien in 20% van de vraag naar nieuwe goederen.
 - iv. Hergebruik en recycling van afval is daarom niet voldoende om een circulaire economie te realiseren. Deze monitor geeft aan waar beter afvalmanagement de oplossing is en waar een andere aanpak beter gepast is.

³¹⁴ GeoFluxus (2023), www.monitorce.nl



Figuur 8 De inter- en intraprovinciale stromen van goederen en afval in provincie Utrecht in 2019³¹⁵

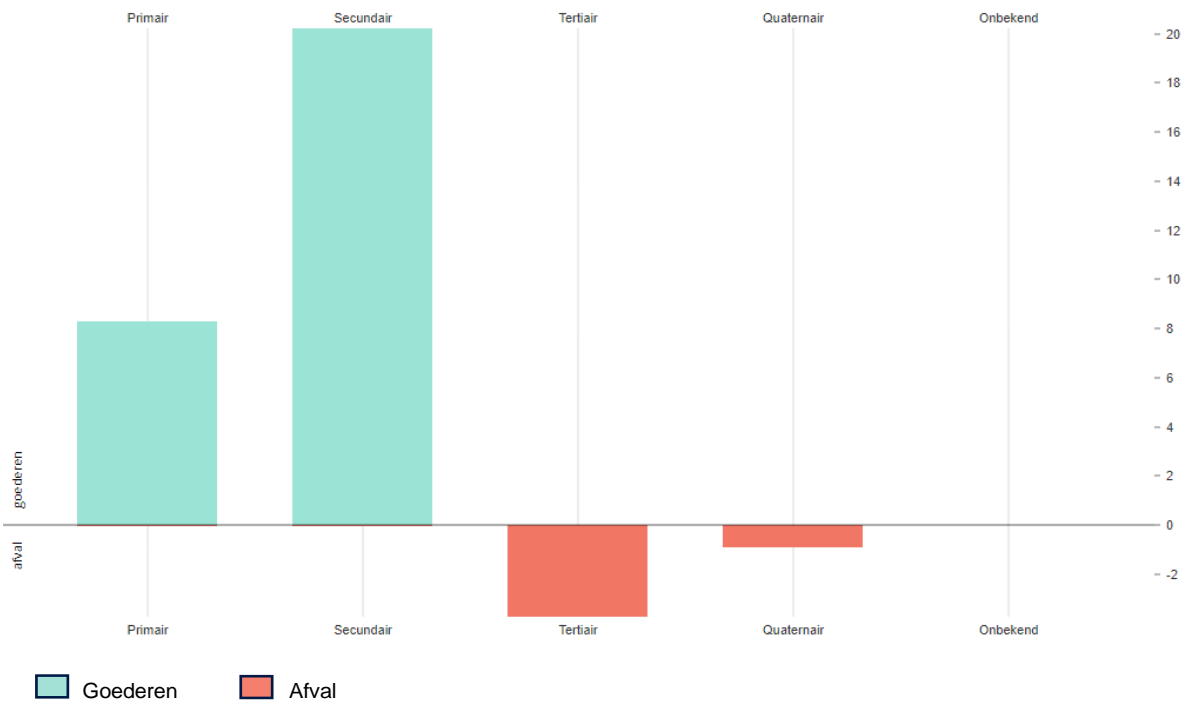
- b. Met betrekking tot waar in de keten materialen worden gebruikt en afval wordt geproduceerd, worden de volgende gegevens gepresenteerd:
- i. De provincie ontvangt het merendeel van haar ruwe materialen uit de primaire sector (8,3 Mt). Deze sector produceert de ruwe materialen zoals voedsel, mineralen, en metalen voor de secundaire, tertiaire, en quataire sectoren.³¹⁶ Het meeste afval komt uit de tertiaire sector (3,7 Mt) die de producten uit de secundaire sector gebruikt en consumentenafval produceert dat naar de quataire sector gaat. Deze sector houdt materialen in de economische kringloop tot het einde van hun beoogde doel waarna ze terugkeren naar het milieu.³¹⁷
 - ii. In Figuur 9 worden alle goederen en afval die binnen de provincie worden gebruikt en geproduceerd door bedrijven en consumenten gepresenteerd. De goederen zijn mogelijk elders geproduceerd, en het afval kan mogelijk elders worden verwerkt.³¹⁸

³¹⁵ GeoFluxus (2023), www.monitorce.nl

³¹⁶ In de grondstoffenmonitor is gekeken naar waar goederenconsumptie en afvalproductie plaatsvinden, waarbij verwezen wordt naar de economische sectoren van onze economie; de primaire, secundaire, tertiaire en quataire sectoren. Deze sectoren zijn gedefinieerd vanuit een materiaal perspectief, i.e. op basis van de materialen die de sectoren in- en uitgaan. Zie voor een toelichting op deze sectoren www.monitorce.nl.

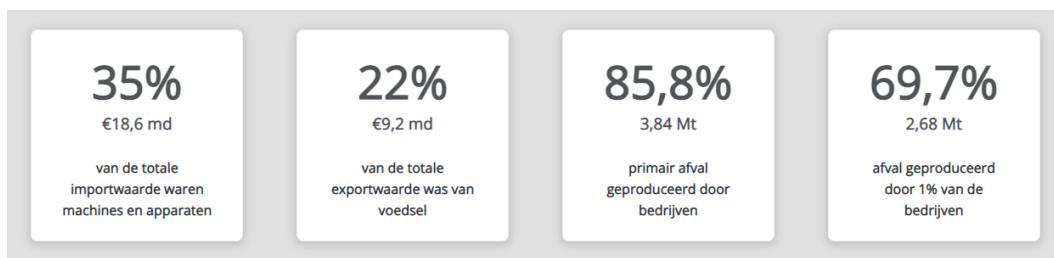
³¹⁷ GeoFluxus (2023), www.monitorce.nl

³¹⁸ GeoFluxus (2023), www.monitorce.nl



Figuur 9 Waar in de keten materialen worden gebruikt en afval wordt geproduceerd in provincie Utrecht in 2019³¹⁹

c. Daarnaast worden de gegevens in Figuur 10 uitgelicht:



Figuur 10 Uitgelichte data grondstoffenmonitor provincie Utrecht³²⁰

³¹⁹ GeoFluxus (2023), www.monitorce.nl

³²⁰ GeoFluxus (2023), www.monitorce.nl

| 6 | Leren, bijsturen en oppakken van kansen en belemmeringen

In dit hoofdstuk worden onderzoeksvragen 4 *'Is leren en bijsturen structureel onderdeel van de beleidsuitvoering?'* en 8 *'Worden kansen en belemmeringen herkend en adequaat opgepakt?'* beantwoord. Paragraaf 6.1 zet uiteen wat het belang is van leren en bijsturen in een transitie en hoe dit georganiseerd kan worden. Paragraaf 6.2 beschrijft hoe leren georganiseerd is bij provincie Utrecht, waarover wordt geleerd en of er ruimte is om bij te sturen. Daarnaast worden een aantal voorbeelden uit andere provincies gepresenteerd. De laatste paragraaf geeft een overzicht van kansen en belemmeringen die op landelijk niveau geconstateerd worden voor de transitie naar een circulaire economie.

6.1 Leren en bijsturen in theorie

Het belang van leren in transitieprocessen

107. Transitie gaat gepaard met onzekerheid en risico's. Voor overheden betekent het sturen op transitie zoeken naar een balans tussen omgaan met risico's, ruimte geven voor innovatie en de voortgang van de transitie bevorderen. Dit vergt een continue leerproces waarin geëxperimenteerd, geleerd en bijgestuurd wordt. De Raad voor Openbaar Bestuur (ROB) stelt dat juist in transitie de nood hoog is om te leren en dat dit eisen stelt aan het openbaar bestuur:³²¹
- a. Goed openbaar bestuur houdt onder meer in dat de democratische verantwoordingsprocessen treffend en passend zijn bij de context van transitie: transparant en met ruimte voor fouten om van te leren. Verantwoording is altijd een terugblik: het zo nauwkeurig mogelijk antwoord geven op de vraag waarom er is gehandeld zoals er is gehandeld. Maar verantwoording is in de context van transitie ook een vooruitblik gericht op herstel of verbetering. Het leren van fouten behoort daartoe, afrekenen niet.
 - b. Goed bestuur houdt verder in dat er beschikt wordt over voldoende bestuurlijk vermogen. In transitie komt veel samen: kennis, middelen, capaciteit en hoge verwachtingen. Om die waar te maken is het van belang dat het openbaar bestuur over voldoende bestuurlijk vermogen beschikt: robuust, veerkrachtig, innovatief en duurzaam. Veerkrachtig veronderstelt dat het openbaar bestuur voldoende herstellend vermogen heeft om druk of tegenslag te boven te komen. Innovatief houdt onder meer in het openstaan voor vernieuwing en reflectie.
 - c. Goed openbaar bestuur houdt ook in dat de overheid zich lerend opstelt.
 - i. Voor een lerende overheid is een open en rechtvaardige bestuurscultuur nodig waarin ruimte is voor afwijkende standpunten: *"een cultuur waar fouten maken mag, waar genoeg onderling respect is, waar vertrouwen is in de organisatie en waar belanghebbenden betrokken zijn. Een cultuur ook waar verantwoording op een gezonde manier wordt afgelegd, waar de feiten spreken, waar volledig wordt geïnformeerd, waar afrekening niet voorop staat en de schuldvraag niet als eerste wordt gesteld."*
 - ii. Een lerende overheid vergt leervermogen. Een overheid die serieus werk maakt van leren, zorgt ervoor dat kritische feedback wordt ontvangen, dat die informatie ook daadwerkelijk wordt begrepen en besproken, dat verbetermaatregelen werkelijk worden uitgevoerd en dat geleerde lessen niet worden vergeten. Alleen een organisatie met kritische en nieuwsgierige medewerkers zal een

³²¹ Raad voor het Openbaar Bestuur (2023), Vallen, opstaan en weer doorgaan – Ruimte voor leren in transitie

lerende organisatie zijn. Leerprocessen kunnen positief worden beïnvloed door integraal en met meerdere partijen samen te werken, het aanpassingsvermogen te vergroten en goede besluitvorming onder onzekere omstandigheden te ontwikkelen.

Organiseren van leren en bijsturen

108. Leren en bijsturen kan op verschillende manieren georganiseerd worden, bijvoorbeeld door reflexieve monitoring (met onder andere de dynamische leeragenda en de tijdlijnmethode als tools) en actieonderzoek.
- a. Reflexieve monitoring heeft als hoofddoel leerprocessen te bevorderen in projecten die gericht zijn op systeeminnovatie. Het is een actiegerichte vorm van monitoring; de activiteit van monitoring is integraal onderdeel van het proces en inzichten uit de monitoring worden beproefd in de nieuwe activiteiten van een project. Zo wordt bijgedragen aan samenhangende structurele veranderingen, zonder dat de route en de bestemming vooraf exact bekend zijn.³²² Verschillende instrumenten kunnen ingezet worden, zoals:
 - i. De dynamische leeragenda helpt systeeminnovatieprojecten om lange termijn doelen te verbinden aan concrete handelingsperspectieven door de uitdagingen die zich voordoen te formuleren, vast te leggen en bij te houden.³²³
 - ii. De tijdlijnmethode is een methode voor participatieve monitoring en evaluatie van samenwerking in netwerkverband. De methode maakt het hele proces van het ontstaan van een netwerk van begin af aan zichtbaar, gezien door de ogen van de betrokkenen zelf en levert discussiepunten op voor het vervolg.³²⁴
 - b. Actieonderzoek is een vorm van onderzoek doen waarin betrokkenen in een organisatie of netwerk samen bepaalde complexe vraagstukken in hun organisatie onderzoeken en proberen te begrijpen, maar daarin tegelijkertijd ook verandering proberen te realiseren. Actieonderzoek heet weliswaar onderzoek, maar verschilt van meer traditionele vormen van onderzoek doen doordat het doel ervan is om verandering te realiseren: de bruikbaarheid en toepasbaarheid van resultaten in de praktijk staat voorop.³²⁵
 - c. Wanneer leren en bijsturen structureel onderdeel zijn van het werken in een transitie, verkleint dit de kans dat leerpunten over het hoofd gezien worden en is de kans groter dat leerpunten vastgelegd en daardoor gemakkelijker gedeeld worden.

6.2 Leren, bijsturen en openstaan voor signalen van kansen en belemmeringen in Utrecht

Leren in de Utrechtse beleidsuitvoering

109. Leren van ervaringen en nieuwe inzichten is expliciet onderdeel van het beleid. Een belangrijk instrument hiervoor is de jaarlijkse evaluatie van de uitvoeringsagenda's. Hiermee is leren over de uitvoering van de voorgenomen activiteiten formeel georganiseerd. Leren is minder structureel georganiseerd als het gaat om inzichten over in hoeverre met de projecten de beleidsdoelen behaald worden.
- a. De provincie geeft in de Uitvoeringsagenda 2020 expliciet aan dat het de intentie is om te leren van ervaringen en nieuwe inzichten mee te nemen. De provincie noemt de Uitvoeringsagenda's en de

³²² B. van Mierlo e.a. (2010), Reflexieve monitoring in actie, p. 11

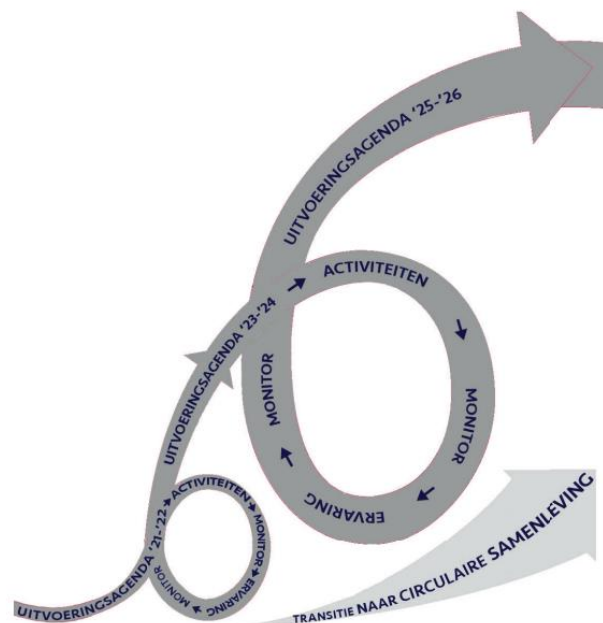
³²³ B. van Mierlo e.a. (2010), Reflexieve monitoring in actie, p. 63

³²⁴ H.E. Wielinga (2012), De Tijdlijn Methode, pp. 1 & 5

³²⁵ Raad voor het Openbaar Bestuur (2023), Vallen, opstaan en weer doorgaan – Ruimte voor leren in transitie & Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 21 november 2022

Beleidsvisie adaptieve en levende documenten, en de eigen organisatie een lerende organisatie.³²⁶ In Figuur 11 is weergegeven hoe de provincie dit lerende en adaptieve proces voor zich ziet en hoe de Uitvoeringsagenda bijgesteld zal worden.

- b. Een belangrijk instrument om te reflecteren op de uitgevoerde activiteiten en lessen te verzamelen is de jaarlijkse evaluatie van de uitvoeringsagenda. Hiermee is leren over de uitvoering van de voorgenomen activiteiten (Doen we de dingen goed?) formeel georganiseerd in de aanpak van de provincie. Leren over in hoeverre met de projecten ook de beleidsdoelen behaald worden (Doen we de goede dingen?) is niet structureel georganiseerd, doordat de huidige monitoring daartoe niet toereikend is.



Figuur 11 Actualisatie cyclus Uitvoeringsagenda circulaire samenleving³²⁷

110. De evaluatie van de Uitvoeringsagenda 2020 heeft inzicht opgeleverd in de uitdagingen voor het werken aan circulaire economie in de provinciale organisatie.
- a. In het Evaluatierapport wordt algemeen beschreven hoe aan circulariteit gewerkt wordt in ieder van de tien programma's benoemd in de Uitvoeringsagenda 2020. Daarbij worden tevens uitdagingen voor het werken aan circulaire samenleving benoemd, die voortkomen uit de gesprekken die voor de evaluatie zijn gevoerd. Voorbeelden van knelpunten zijn: een gebrek aan bewustwording, en dat de inzet ligt met name bij een kleine groep gemotiveerde collega's.
- b. Ook worden er aan de hand van de evaluatie drie algemene leerpunten geïdentificeerd. Deze zijn:
1. Er moet gewerkt worden aan organisatie-brede kennisontwikkeling en bewustwording;
 2. Er moet meer strategie en focus aangebracht worden in de activiteiten, zodat ze efficiënter en effectiever bijdragen aan de vastgestelde doelen in de beleidsvisie;
 3. Er moet intensiever gecommuniceerd worden over circulaire ontwikkelingen, zowel in de organisatie zelf als naar buiten toe.³²⁸

³²⁶ Provincie Utrecht (2020), Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023

³²⁷ Provincie Utrecht (2020), Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023, p. 5

³²⁸ Provincie Utrecht (2020), Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023.

Inspiratiekader – Dynamische leeragenda

Voorbeeld uit provincie Noord-Holland

In Noord-Holland werkt het circulaire-economieteam met een dynamische leeragenda. Voor elke uit te voeren actie afzonderlijk worden leervragen geformuleerd. Gaandeweg worden de leervragen intern besproken en aangescherpt op basis van de resultaten van en ervaringen met de acties, en worden de aannames die ten grondslag liggen aan de acties getoetst. De leervragen worden verzameld in een leeragenda met het oog op de eerstvolgende beleidsevaluatie.³²⁹

Inspiratiekader – Actieonderzoek: interactief proces waarin ambtelijke transitieteams van elkaar leren

Voorbeeld uit provincie Zuid-Holland

De Eenheid Audit en Advies (EAA) van Zuid-Holland heeft in 2022 geïnventariseerd wat professioneel werken in een transitie betekent en wat hiervoor nodig is aan systeeminterventies. Vervolgens is de EAA een 'actieonderzoek' gestart waarin tegelijkertijd wordt geleerd én de verandering in gang gezet. De centrale vraag van dit actieonderzoek is: *'Wat kunnen de diverse actoren binnen de provincie doen aan interventies om transities op professionele wijze verder te brengen en wat is hiervoor nodig op systeemniveau?'*

Zestien medewerkers die zich bezighouden met verschillende transities doen mee aan het actieonderzoek, er vind acht leerbijeenkomsten plaats. De deelnemers nemen leervragen mee naar de bijeenkomsten, doen inzichten en leerervaringen op en nemen dit mee naar hun praktijk zodat zij bewust een interventie kunnen doen met partners van buiten, met opdrachtgevers en/of de politiek. Voorbeelden van leervragen zijn: *Hoe doorbreek ik de hiërarchie en ga ik meer naar netwerksturing? Wat is mijn rol in het geheel? Hoe krijg ik meer eigenaarschap bij de partners buiten? Hoe haak ik PS aan? Hoe verantwoord ik mij terwijl ik nog niet weet wat het allemaal gaat opleveren?*

De EAA tekent de ontwikkeling van de leervragen op. Uiteindelijk wordt alle input verwerkt in een eindrapport. De oplevering wordt eind 2023 verwacht.³³⁰

Ruimte om bij te sturen

111. Er is ruimte om bij te sturen georganiseerd door de uitvoeringsagenda's voor een korte duur vast te stellen (2021-2022) en deze jaarlijks te actualiseren. Hierbij wordt gebruik gemaakt van inzichten die verkregen worden uit de evaluatie van de uitvoeringsagenda.
 - a. Zoals aan de orde gekomen in Bevinding 28 heeft het Evaluatierapport geleid tot de actualisatie van activiteiten in de Uitvoeringsagenda voor 2022. De provincie geeft aan dat ook in 2022 de voortgang van de activiteiten wordt geëvalueerd, wat zal leiden tot een actualisatie voor 2023.³³¹ Deze evaluatie en actualisatie is op het moment van schrijven (maart 2023) nog niet beschikbaar.
112. Bijsturing is vooralsnog beperkt gebleven tot het benoemen van nieuwe, afgeronde en afgefallen activiteiten binnen de bestaande opzet van de Uitvoeringsagenda 2020 (waaronder het opstarten van een nieuw traject voor bewustwording en kennisontwikkeling). Hiermee wordt het leerpunt (2) dat meer strategie en focus nodig is in de activiteiten en nog onduidelijk is hoe de activiteiten uit de Uitvoeringsagenda 2020 aansluiten op de vastgestelde doelen in de Beleidsvisie nog niet direct opgepakt.

³²⁹ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 4 november 2022 & Provincie Noord-Holland (2023), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 9 februari 2023

³³⁰ Provincie Zuid-Holland (2022), Interviews ambtelijke organisatie, 21 november 2022

³³¹ Provincie Utrecht (2022), Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023 – Actualisatie 2022

- a. Naar aanleiding van de evaluatie stelt de provincie dat ze (onder andere) de drie in Bevinding 110 benoemde leerpunten centraal zal stellen in de komende periode. De provincie stelt dat de evaluatie de noodzaak van bewustwording en kennisontwikkeling over circulariteit heeft aangetoond, en dat dit een randvoorwaarde is om plaats voor circulaire economie te maken in de organisatie. Om dit te verbeteren is de provincie met een traject van bewustwording en kennisontwikkeling over circulariteit gestart en zette ze in 2022 in op het vrijmaken van meer capaciteit voor kennisontwikkeling bij zowel bij de betrokken teams als bij management. In de Actualisatie Uitvoeringsagenda 2022 is hier een project voor opgesteld.³³²
- b. In een interview geeft de provincie aan dat de intentie om te leren en bij te sturen goed verankerd is in de aanpak van de provincie, en een groot onderdeel is van de taken van het concernteam circulaire samenleving. Tegelijk geeft de geïnterviewde aan dat dit in de uitvoering vooralsnog wat klein is.³³³
- c. In de *Statenbrief Evaluatie en Actualisatie Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021- 2023* geeft de provincie aan dat de actualisatie mogelijk tot teleurstelling kan leiden en/of kan doen lijken alsof er slechts minimaal verbeteringen zijn aangebracht. Dit omdat het met name een voortzetting betreft van activiteiten uit 2021, waarbij voor een aantal onderdelen activiteiten zijn afgerond, vervallen of nieuwe activiteiten zijn benoemd. De provincie ziet de activiteit om meer kennisontwikkeling en bewustwording te creëren echter als zeer belangrijk.³³⁴
- d. De provincie identificeert met leerpunt 2 (zie Bevinding 110) de uitdaging dat meer strategie en focus nodig is in de activiteiten en nog onduidelijk is hoe de activiteiten uit de Uitvoeringsagenda 2020 aansluiten op de vastgestelde doelen in de beleidsvisie. Dit leerpunt wordt in de Actualisatie Uitvoeringsagenda 2022 vooralsnog alleen indirect geadresseerd. De provincie geeft aan dat ze meer bewustwording en kennis als randvoorwaarde ziet voor het ontwikkelen van strategie en focus. Dit ziet de provincie als eerste fase van de ontwikkeling van de reeds aangekondigde organisatie-brede middellangetermijn strategie (zie Bevinding 27).³³⁵ Een geïnterviewde van de provincie licht toe dat eerst voldoende kennis in de organisatie ontwikkeld moet worden, voordat er voldoende input vanuit de beleidsteams geleverd kan worden om tot een organisatie-brede circulaire middellangetermijn strategie te komen die kan rekenen op intern draagvlak.³³⁶

Inspiratiekader – Inzet van een beleidsregel en subsidieregeling om belemmeringen op te lossen

Voorbeeld uit provincie Zuid-Holland

Zuid-Holland constateerde belemmeringen rond groene reststromen en doorbraakprojecten en loste deze op middels respectievelijk een beleidsregel en een subsidieregeling.

- Het verwerken van groene reststromen tot bodemverbeteraar lijkt kansrijk te zijn. Dit betekent dat bepaalde soorten organische groene reststromen die juridisch gezien als afval bestempeld moeten worden, ingezet kunnen worden als bodemverbeteraar, meststof of bouw materiaal. In de *Wet milieubeheer* is bepaald dat zodra iemand zich ontdoet van groenafval of het wil afgeven aan een derde, er sprake is van afval. En indien men groenafval wil toepassen op de bodem het stortverbod geldt.³³⁷ Om toch met pilots te kunnen onderzoeken hoe groene reststromen nuttig toegepast kunnen worden, heeft Zuid-Holland gebruikgemaakt

³³² Provincie Utrecht (2022), *Statenbrief Evaluatie en Actualisatie Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving*, 24 mei 2022 & Provincie Utrecht (2022), Interview ambtelijke organisatie, 2 juni 2022

³³³ Provincie Utrecht (2022), Interview ambtelijke organisatie, 10 oktober 2022

³³⁴ Provincie Utrecht (2022), *Statenbrief Evaluatie en Actualisatie Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving*, 24 mei 2022

³³⁵ Provincie Utrecht (2022), *Statenbrief Evaluatie en Actualisatie Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving*, 24 mei 2022

³³⁶ Provincie Utrecht (2022), Interview ambtelijke organisatie, 13 oktober 2022

³³⁷ Art. 10.2 Wet milieubeheer

van de ontheffingsbevoegdheid ten aanzien van het stortverbod. Dit is in 2021 vastgelegd in de *Beleidsregel Organische Groene Reststromen Zuid-Holland*.³³⁸

- In de Zuid-Hollandse aanpak spelen vernieuwersnetwerken en doorbraakprojecten een belangrijke rol: de koplopers vormen nieuwe samenwerkingsverbanden (vernieuwersnetwerken) en daar ontstaan innovatieve circulaire projecten (doorbraakprojecten) die de circulaire toekomst concreet en tastbaar maken.³³⁹ Doorbraakprojecten bleken echter moeizaam tot stand te komen. Zuid-Holland heeft hier onderzoek naar laten doen en geconcludeerd dat met name voor de fundamentele, meer op systeem gerichte innovatieve projecten geen provinciale subsidieregelingen beschikbaar waren. Daarom zijn de *Subsidieregeling circulair Zuid-Holland* en de bijbehorende *Beleidsnota innovaties in de circulaire transitie* opgesteld.³⁴⁰ Eind 2022 is de subsidieregeling voor het eerst opengesteld voor doorbraakprojecten gericht op het thema 'Natuurlijke Reststromen'.³⁴¹

6.3 Geconstateerde kansen en belemmeringen voor de circulaire-economietransitie in Nederland

In deze paragraaf worden kansen en belemmeringen gepresenteerd die zijn gerapporteerd in de *Rode Draden 2022* van het Versnellingshuis Nederland Circulair!, gevolgd door een weergave van de belangrijkste constatering in de *ICER 2023*. Afgesloten wordt met een beschouwing van de nadelen van de transitie naar een circulaire economie.

Kansen en belemmeringen in de *Rode Draden 2022*

113. Het Versnellingshuis Nederland Circulair! ondersteunt bedrijven door MKB-bedrijven te voorzien van de benodigde kennis en expertise en door middel van het faciliteren van procesbegeleiding bij samenwerkingen voor circulair ondernemen. Het Versnellingshuis brengt jaarlijks in kaart wat de meest voorkomende belemmeringen zijn bij het circulair ondernemen. In de *Rode Draden 2022* worden de acht belangrijkste belemmeringen beschreven:³⁴²

1. Wet- en regelgeving: Bedrijven ervaren obstakels in het voldoen aan wet- en regelgeving bij het uitvoeren van circulaire activiteiten, waaronder afvalwet- en regelgeving. Uit onderzoek blijkt dat de belemmeringen niet altijd in de eigenlijke wet- en regelgeving zit, maar in de uitvoering ervan. Ook ervaren bedrijven het uitblijven van stimulerende wet- en regelgeving als een belemmering.
2. Onvoldoende afstemming van activiteiten (coördinatie): Circulaire bedrijven observeren een sterk gebrek aan coördinatie van de transitie. Het gaat om een gebrek aan coördinatie bij overheid, maar bijvoorbeeld ook binnen ketens.
3. Maatschappelijke kosten en baten worden niet (volledig) in rekening gebracht: Circulaire ondernemers ervaren uitdagingen in het concurreren met alternatieve lineaire producten en diensten. Een van de oorzaken is dat milieubelastende effecten van productie of consumptie niet (volledig) in rekening worden gebracht.

³³⁸ Provincie Zuid-Holland (2022), GS-voorstel 'Beleidsregel Organische Groene Reststromen Zuid-Holland', 12 januari 2021 & Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 februari 2023

³³⁹ Provincie Zuid-Holland (2022), Beleidsnota innovaties in de circulaire transitie; stimuleren doorbraakprojecten in Zuid-Holland, p. 7 & Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 21 november 2022

³⁴⁰ Provincie Zuid-Holland (2022), Beleidsnota innovaties in de circulaire transitie & Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 februari 2023

³⁴¹ Provincie Zuid-Holland (2022), Openstellingsbesluit subsidie doorbraakprojecten natuurlijke reststromen Zuid-Holland 2022

³⁴² Versnellingshuis CE (2022), *Rode Draden 2022 – De 8 grootste belemmeringen voor bedrijven die circulair ondernemen*

4. Doelen zijn vooralsnog onduidelijk: Hoewel op nationaal niveau wordt gewerkt aan de (tussen)doelen voor de circulaire transitie, is er vooralsnog onduidelijkheid over wat de doelstelling betekenen per sector of materiaalstroom. Het NPCE, dat gepubliceerd is na het Rode Draden rapport, biedt hier (gedeeltelijk) antwoord op.
5. Onvoldoende vraag naar circulaire producten en diensten: De vraag naar circulaire producten en diensten is onvoldoende groot én onvoldoende voorspelbaar.
6. Onvoldoende toegang tot externe financiering: Voor het ontwikkelen en op de markt brengen van circulaire producten en diensten hebben bedrijven toegang nodig tot financiële middelen. Circulaire ondernemers ondervinden, meer dan reguliere ondernemers, uitdagingen in het aantrekken van externe financiering.
7. Aanbod van reststromen onvoldoende transparant en voorspelbaar: Het aanbod van secundaire grondstoffen, producten en materialen is onvoldoende transparant en voorspelbaar in termen van kwantiteit, kwaliteit en timing. De handel in reststromen gaat gepaard met hoge transactiekosten, onder andere omdat moet worden voldaan aan afvalwet- en regelgeving.
8. Circulair ondernemen is arbeidsintensief: Circulair ondernemen wordt gekenmerkt door een hoge mate van arbeidsintensieve activiteiten. De relatief hoge kosten van arbeid die gepaard gaan met circulaire strategieën, maken dat circulaire activiteiten economisch gezien niet altijd lonen. Dit geldt zeker wanneer nieuwe grondstoffen, materialen en producten relatief goedkoop zijn.

Constateringen in de ICER 2023

114. De *ICER*, gepubliceerd in januari 2023, concludeert dat het ingezette beleid nog niet heeft geleid tot een versnelling in de transitie naar een circulaire economie en niet voldoende is om de ambities voor 2030 en 2050 te realiseren.³⁴³
- a. In de *ICER* worden vijf hoofdboodschappen gepresenteerd:
 - i. De urgentie van de grondstoffenproblematiek is verder toegenomen
 - ii. Halvering van het Nederlandse grondstoffengebruik in 2030 wordt met huidige trends niet bereikt
 - iii. Versnelling van de transitie is nog niet zichtbaar en dat is zorgelijk gezien de ambities
 - iv. Beleidsmatige aandacht voor doelen en de link met klimaat is toegenomen, maar nadere uitwerking is nodig
 - v. Intensivering beleid is cruciaal gezien de grote ambitie
 - b. De *ICER* roept op tot een kabinetsbrede inzet, waarin de versnelling van de transitie niet langer als een kabinetsbrede ambitie wordt gezien, maar als een prioriteit voor het gehele kabinet. Dit vraagt om vier ontwikkelingen:
 - i. Het opstellen van een concretere missie met een helder eindpunt die verandering uitlokt. Dit vraagt om een uitwerking van doelen in samenhang met andere opgaven, uitgaande van de langetermijnambitie en niet primair op basis van haalbaarheid en gevestigde belangen.
 - ii. Het expliciteren van een veranderstrategie naar 2030 en 2050 en het opstellen van concrete routekaarten naar de gestelde doelen. Dit vraagt om een forse intensivering van beleid, waarbij naast het stimuleren van gewenste circulaire activiteiten, sterk wordt ingezet op normeren en beprizen om fundamentele veranderingen af te dwingen.
 - iii. Het beschikbaar stellen van voldoende structurele financiële middelen. Er zijn (nog) geen middelen beschikbaar gesteld voor de periode na 2024.
 - iv. Het versterken van de governance met een duidelijke verdeling van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dat impliceert een stevig en gespecificeerd mandaat van betrokken partijen om de gewenste veranderingen te realiseren.

³⁴³ PBL (2023), *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023*

Negatieve aspecten van de transitie naar een circulaire economie

115. De transitie naar een circulaire economie kent ook negatieve effecten en dit vraagt aandacht in de sturing op de transitie.
- a. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) vraagt in 2023 om aandacht voor de donkere kanten van transities en stelt dat dit om een politiek en maatschappelijk debat vraagt. Vragen die gesteld moeten worden zijn: Wat is aanvaardbaar? Hoeveel nadeel, risico of verlies is de maatschappij bereid te dragen? En wat betreft het sociale vraagstuk: hoe is die last verdeeld? Het afdekken van de lasten heeft ook een prijs.³⁴⁴
 - b. Begin 2023 wordt in de *ICER* en in de *NPCE* niet zozeer aandacht besteed aan risico's en negatieve effecten van de circulaire transitie op nationaal niveau, maar wel op internationaal niveau. Want als Nederland en de EU bijvoorbeeld meer biograndstoffen gaan gebruiken, dan zal de druk op de voedselvoorziening en op de natuur in lage- en middeninkomenslanden toenemen. Een ander risico is het verlies van banen in lage- en middeninkomenslanden door strengere circulaire productstandaarden in de EU en minder grondstoffenwinning. Om deze negatieve effecten tegen te gaan zou het Europese en Nederlandse circulaire-economiebeleid goed moeten worden afgestemd met ontwikkelingssamenwerking en handelsbeleid. Naast het versterken van de circulaire transitie, zou dit ook bijdragen aan het behalen van de Sustainable Development Goals in deze landen.³⁴⁵

³⁴⁴ Raad voor het Openbaar Bestuur (2023), Vallen, opstaan en weer doorgaan – Ruimte voor leren in transitie

³⁴⁵ PBL (2023), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023 & Ministeries van IenW, EZK, BZK, LNV en BZ (2023), Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030

| 7 | Mobiliseren van actoren

In dit hoofdstuk staat het mobiliseren van actoren centraal aan de hand van onderzoeksvraag 6: *‘Worden alle onderdelen (politiek, bestuurlijk en ambtelijk) van de provincie geïnformeerd en geënthousiasmeerd over/voor de transitie naar een circulaire economie?’* en onderzoeksvraag 7: *‘Heeft de provincie de belangrijkste actoren op het gebied van circulaire economie gemobiliseerd?’* In de eerste paragraaf wordt toegelicht dat de circulaire doelstelling vraagt om samenwerking, regie en governance. Voor samenwerken is het van belang dat er bestuurlijk draagvlak is, kennis gedeeld wordt en actoren gemobiliseerd worden. In paragraaf 7.2 wordt voor actoren binnen en buiten de provincie beschreven hoe deze betrokken worden bij de circulaire transitie.

7.1 Het belang van het informeren, enthousiasmeren en mobiliseren van actoren

Samenwerking, regie en governance

116. Het *Grondstoffenakkoord* verwoordde in 2017 de ambitie van de ondertekenaars om samen de ambitie om de transitie naar de circulaire economie te versnellen.³⁴⁶ Deze samenwerking is noodzakelijk en vraagt regie en governance.³⁴⁷

- a. Het *Grondstoffenakkoord* formuleert een doelstelling van ‘epische proporties’, *“doelstellingen van deze omvang dagen mensen uit, ze verbinden en ze motiveren om zich samen in te spannen om dat doel te bereiken”*, aldus de NSOB.
- b. Geen enkele bestuurslaag of overheidsinstelling beschikt over het vermogen om geheel zelfstandig maatschappelijke vraagstukken zoals de transitie naar een circulaire economie aan te pakken. Bij het realiseren van een circulaire economie hebben overheden, (maatschappelijke) organisaties, bedrijven en burgers elkaar nodig om hun eigen verantwoordelijkheden waar te maken en om hun circulaire ambities en doelen te kunnen realiseren.
- c. De specifieke vorm van sturing die gekozen is om de doelstelling te realiseren is niet: zelf doen als overheid en flink betalen, maar: samenwerken met maatschappelijke actoren om te zien hoe er samen te gaan komen. Dit is een bij de aard van het vraagstuk passende sturingsvorm, aldus de NSOB.
 - i. Overheden beschikken niet over voldoende budget om de kosten van de transitie te kunnen dragen. Dat komt met name doordat er nog geen duidelijk verdien- en belastingmodel bestaat. Het is nog onbekend wie op welke manier geld kan verdienen aan een circulaire economie, of en hoe de overheid dat eventueel kan belasten en dus ook wie de transitie kan of moet betalen. Bedrijven zullen om dezelfde reden niet zomaar budget vrijmaken om de kosten van de transitie te betalen.
- d. De actoren die samenwerken in de transitie naar een circulaire economie houden er geregeld uiteenlopende en soms tegenstrijdige belangen op na, terwijl ze toch aan de realisatie van dezelfde doelstellingen werken. Daardoor ontstaat een behoefte aan en een roep om regie³⁴⁸ vanuit de overheid.

³⁴⁶ Rijksoverheid, IPO e.a. (2017), *Grondstoffenakkoord*

³⁴⁷ NSOB (2022), *Governance voor transities*

³⁴⁸ Het begrip ‘regie’ drukt een verlangen uit naar integraliteit in de aanpak vanuit de overheid in een zoeken naar afstemming tussen ministeries onderling en tussen kern-of beleidsdepartementen en hun uitvoeringsorganisaties in relatie tot de activiteiten in bedrijfssectoren, kennisinstellingen en bij maatschappelijke actoren. ‘Regie’ betekent dan het omzetten van het beleid (het behalen van de gezamenlijke doelstelling van een circulaire economie in 2050) naar concrete uitvoeringsacties om dat beleid daadwerkelijk te realiseren en dus de doelstelling te behalen. Het gaat om de vraag: wie moet er eigenlijk wat wanneer doen, zodat we die circulaire economie voor elkaar krijgen? Bron: NSOB (2022), *Governance voor transities*

De regie van de transitie naar een circulaire economie ligt bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW).

- e. Om in gezamenlijkheid te kunnen bepalen ‘wat er wanneer door wie gedaan moet worden’, is door het ministerie als uitdrukking van regie een governancestructuur³⁴⁹ ingericht. Deze governancestructuur bestaat uit drie onderdelen: de transitieteams, de dwarsdoorsnijdende thema’s (DDT’s) en de matrix overleggen (afstemmingsoverleggen) om alles bij elkaar te brengen. Daarnaast bestaan partnerschappen met partnerorganisaties die vanuit de zijlijn bijvoorbeeld door middel van onderzoek, reflectie of monitoring een rol spelen in de governance.

Mobiliseren van actoren

117. Bij transities zijn veel actoren betrokken. Voor doelbewuste sturing is een strategie voor het mobiliseren van actoren nodig.
 - a. Het PBL constateerde in 2021 dat een toenemend aantal ambtenaren bezig is om het thema circulaire economie regionaal op de kaart te zetten en dat deze ambtenaren onder andere zoeken naar manieren om lokale partijen en bedrijven in beweging te brengen.³⁵⁰
 - b. De actoren die betrokken zijn bij de transitie naar een circulaire economie variëren van maatschappelijke organisaties en andere overheden tot het bedrijfsleven en consumenten. Elke actor heeft eigen perspectieven en belangen. Om als (decentrale) overheid doelbewust de transitie te kunnen beïnvloeden, is een strategie voor het mobiliseren en sturen van de diverse typen actoren nodig.³⁵¹

Bestuurlijk draagvlak en kennisontwikkeling

118. De circulaire-econometeams van decentrale overheden moeten hun weg vinden in een nieuw werkveld waarin nog voornamelijk gepionierd wordt. Bekendheid met het thema circulaire economie, draagvlak en kennis moeten nog groeien.³⁵²
 - a. Het PBL constateerde in 2021: *“De ambtenaren [die zich met de transitie naar een circulaire economie bezighouden] moeten op eigen kracht hun weg vinden in een nieuw werkveld waarin nog voornamelijk gepionierd wordt. En dat binnen organisaties waar doorgaans weinig middelen en capaciteit voor dit thema beschikbaar zijn. [...] Van het delen en uitwisselen van ervaringen of het voortbouwen hierop is nauwelijks sprake.”*
 - b. Voor bestuurders en ambtenaren is circulaire economie nog vaak een minder bekend thema en de urgentie wordt daardoor niet overal op de gemeente- en provinciehuizen gevoeld.
 - c. Zolang er voor decentrale overheden geen urgentie is (om vanuit hun eigen belang of rol of vanuit nationale wetgeving op circulaire economie in te zetten), is versnelling moeilijk, omdat deze dan alleen afhankelijk is van de intrinsiek gemotiveerde inzet van ambtenaren en bestuurders. Kennis is in deze fase van de transitie cruciaal om verder te komen, want als ambtenaren voldoende kennis en handvatten hebben om hun bestuurders van de urgentie te overtuigen, ontstaat bestuurlijk draagvlak, met inzet op circulaire economie als gevolg.
 - d. Het PBL deed onderzoek naar de kennisbehoefte bij decentrale overheden en daaruit bleek dat de kennis over circulaire economie en de opgedane ervaringen daarmee voor decentrale overheden

³⁴⁹ Governance is een woord dat veel herkenning oproept in beleidstaal, maar wat is het eigenlijk? Aan de ene kant gaat het om de vormgeving van bestuur, via bijvoorbeeld het toewijzen van verantwoordelijkheden, mandaten en hoe verantwoording wordt afgelegd. Die inrichting van bestuur maakt het mogelijk om doelstellingen te realiseren en ambities in praktijk om te zetten. Aan de andere kant gaat het ook altijd om de noodzaak om bestuur (macht om te realiseren) van tegenmacht (blokkade om te realiseren) te voorzien. Bron: NSOB (2022), Governance voor transities

³⁵⁰ PBL (2021), Samen leren in de regio

³⁵¹ Raad voor het Openbaar Bestuur (2023), Vallen, opstaan en weer doorgaan – Ruimte voor leren in transitie

³⁵² PBL (2021), Samen leren in de regio

versnipperd, onvolledig en slecht toegankelijk zijn. Dit levert een breed spectrum aan ambtelijke kennisvragen op. Veel vragen betreffen de organisatie: hoe kan het thema circulaire economie een plek krijgen in de eigen organisatie, hoe 'circulair' mee te nemen in het externe beleid, en hoe dat te brengen naar het regionale bedrijfsleven?

7.2 Betrokkenheid van actoren in Utrecht

In deze Paragraaf wordt eerst toegelicht hoe op het Provinciehuis circulaire economie onder de aandacht wordt gebracht van PS, GS en de ambtelijke organisatie, vervolgens wordt toegelicht of de provincie een strategie heeft voor het mobiliseren van actoren en hoe in de praktijk samengewerkt wordt met actoren.

Provinciale Staten

119. Het beleid voor circulaire samenleving is vastgelegd in de Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050.

Commissie BEM heeft concept versies van de Beleidsvisie besproken, voordat deze in 2021 werd vastgesteld door PS. Commissie BEM heeft daarnaast in de periode 2020 – 2022 de Uitvoeringsagenda, de actualisatie ervan en het eerste Evaluatierapport besproken. Bij de behandeling van de Programmabegroting werden in 2021 en 2023 vanuit commissie BEM vragen gesteld over het circulaire beleid.

- a. De kern van het huidige circulaire-economiebeleid is opgenomen in de Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050 en de *Actualisatie Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023*.
 - i. De conceptversies van de Beleidsvisie en de bijbehorende Uitvoeringsagenda 2020 zijn in december 2020 en februari 2021 besproken in de commissie Bestuur en Middelen (BEM). Op basis van de inbreng van PS en de regionale partners is de concept Beleidsvisie aangepast en in definitieve vorm voorgelegd aan PS. De Beleidsvisie is vastgesteld door PS in juni 2021.³⁵³
 - ii. De Actualisatie Uitvoeringsagenda 2022 is samen met het eerste Evaluatierapport in september 2022 besproken door commissie BEM.³⁵⁴
- b. In 2021 hebben GS commissie BEM geïnformeerd over de werkzaamheden van het opgaveteam Circulaire Samenleving en over de mogelijkheden voor een regionaal materialenpaspoort.³⁵⁵
- c. In 2021 en 2023 zijn door de commissie BEM technische vragen bij de programmabegroting gesteld over het beleid voor circulaire samenleving. De vragen gingen onder andere over grondstoffen, over hoe PS op de hoogte kunnen worden gehouden van de voortgang van de transitie naar een circulaire samenleving, over het aantal circulaire bedrijven in de provincie en over capaciteit en budget.³⁵⁶

³⁵³ Provincie Utrecht (2020), Statenbrief Circulaire Samenleving, 10 november 2020; Provincie Utrecht (2020), Verslag commissie BEM, 2 december 2020; Provincie Utrecht (2021), Verslag commissie BEM, 10 februari 2021; Provincie Utrecht (2021), Statenvoorstel Beleidsvisie Circulaire samenleving 2050, 20 april 2021 & Provincie Utrecht (2021), Verslag PS besluitvormende vergadering, 2 juni 2021

³⁵⁴ Provincie Utrecht (2022), Agenda & verslag commissie Bestuur en Middelen, 7 september 2022

³⁵⁵ Provincie Utrecht (2021), Statenbrief Werkzaamheden concernopgaveteam Circulaire Samenleving, 13 juli 2021 & Provincie Utrecht (2021), Statenbrief: Vervolg toezegging met betrekking tot het onderwerp Regie op Regionaal Materialenpaspoort, 26 oktober 2021

³⁵⁶ Provincie Utrecht (2021), Beantwoording technische vragen Programmabegroting BEM, 21 oktober 2021 & Provincie Utrecht (2023), Beantwoording technische vragen Programmabegroting BEM, 19 oktober 2023

Inspiratiekader – GS vragen PS om nadere kaderstelling middels menukaart

Voorbeeld uit provincie Zuid-Holland

In het Zuid-Hollandse coalitieakkoord staan zeven ambities centraal. Voor elke ambitie is eind 2022 in kaart gebracht welke nog niet benutte kansen bij kunnen dragen aan de circulaire transitie. Dit overzicht is voorgelegd aan de Statencommissie. Behandeling ervan leidde tot de vraag om een menukaart met beleidsopties voor de inzet op circulair in de Statenperiode 2023-2027. Begin 2023 stuurden GS aan de commissie een overzicht van vier 'menu's' en twee 'bijgerechten' met elk een samenhangend geheel aan activiteiten. De menu's verschillen onderling van elkaar qua intensiteit, richting en benodigd budget:

- Menu 1: Zuid-Holland vernieuwend in transitieaanpak
- Menu 2: Naar een sterk circulair ecosysteem in Zuid-Holland
- Menu 3: Provinciale opgaves centraal: beleid en uitvoering circulair-inclusief
- Menu 4: Zuid-Holland als koploper: maximale opbouw
- Bijgerecht 1: Voorsorteren op actieve ombouw
- Bijgerecht 2: Inclusieve transitie³⁵⁷

Ambtelijke organisatie

120. De provincie streeft ernaar dat circulariteit uiteindelijk volledig geborgd is in de organisatie. Zo ver is de organisatie nu nog niet en het circulaire besef is niet binnen alle afdelingen even groot. In 2022 is een traject geformuleerd om meer bewustwording en kennis te creëren bij alle teams.

- a. In Hoofdstuk 3 is al aangegeven dat de provincie de opgave 'Circulaire samenleving' concernbreed oppakt en ernaar streeft dat het opgaveteam zich (op termijn) overbodig weet te maken omdat circulariteit dan volledig geborgd is in de organisatie. Zo ver is de provincie nu nog niet en er zijn grote verschillen binnen de provincie, aldus een geïnterviewde.³⁵⁸ Circulariteit krijgt niet binnen alle afdelingen evenveel prioriteit. Hierbij speelt onder andere een hoge werkdruk en de complexiteit van de opgave – die voor velen nog als extra en ongrijpbaar voelt - een rol.³⁵⁹
- b. In 2022 is ook in het Evaluatierapport als knelpunt benoemd dat de inzet met name bij een kleine groep gemotiveerde collega's ligt.³⁶⁰ In het Evaluatierapport wordt geconcludeerd dat er meer gewerkt moet worden aan organisatiebrede kennisontwikkeling en bewustwording en intensiever gecommuniceerd moet worden over circulaire ontwikkelingen, zowel in de organisatie zelf als naar buiten toe. Hiertoe is bij de Actualisatie Uitvoeringsagenda 2022 een traject geformuleerd om meer bewustwording en kennis te creëren bij alle teams.³⁶¹
- c. Desgevraagd geeft de provincie aan dat onder andere de volgende activiteiten worden uitgevoerd om het circulaire besef te laten groeien in de provinciale organisatie: in kaart brengen van de kennisbehoefte, terugvertalen van lange termijn doelen naar concrete stappen, opzetten van intern netwerk van koplopers, verkenning van een structureel trainingsaanbod voor medewerkers en aandacht

³⁵⁷ Provincie Zuid-Holland (2023), Brief gedeputeerde Stolk aan PS 'Toezegging Cie RWE 'menukaart' circulair' inclusief bijlage, 10 januari 2023; Provincie Zuid-Holland (2021), Begroting 2022 & Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 februari 2023 & Provincie Zuid-Holland (2022), (Bijlage bij) GS-Brief 'Agenda circulair in provinciale opgaven', 1 november 2022

³⁵⁸ Provincie Utrecht (2022), Interview ambtelijke organisatie, 2 juni 2022

³⁵⁹ Provincie Utrecht (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 10 februari 2023 & Provincie Utrecht (2022), Evaluatierapport Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023 & Provincie Utrecht (2022), Interview ambtelijke organisatie, 2 juni 2022

³⁶⁰ Provincie Utrecht (2022), Evaluatierapport Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023

³⁶¹ Provincie Utrecht (2022), Evaluatierapport Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023 & Provincie Utrecht (2022), Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023 – Actualisatie 2022

genereren voor circulaire economie tijdens de week van de circulaire economie onder andere op intranet en via een workshop.³⁶²

Strategie voor het mobiliseren van actoren

121. De provincie ziet samenwerken met partners en het participeren in netwerken als een randvoorwaarde voor de circulaire transitie. Het uitgangspunt daarbij is dat deze samenwerking vanuit de verschillende (provinciale) beleidsdomeinen en teams zelf gezocht wordt, omdat per thema verschillende vraagstukken bij verschillende stakeholders spelen.
- In Paragraaf 7.1 is aangegeven dat om als (decentrale) overheid doelbewust de transitie te kunnen beïnvloeden, een strategie voor het mobiliseren en sturen van de diverse typen actoren nodig is.
 - In het circulaire beleid is verwoord dat de provincie 'samenwerken' en het 'participeren in netwerken' als een randvoorwaarde ziet voor de circulaire transitie. Het idee daarbij is dat een circulaire samenleving in de provincie Utrecht alleen van de grond komt als circulair handelen ook bij andere organisaties, in andere regio's, nationaal en EU-breed van de grond komt. De provincie stelt dat transitie niet bij individuele organisaties ontstaat, maar vanuit netwerken waar organisaties in samenwerking nieuwe (beleids)instrumenten en praktijken ontwikkelen en op een andere manier met grondstoffen, producten en reststromen leren omgaan.³⁶³
 - Het uitgangspunt daarbij is dat deze samenwerking vanuit de verschillende (provinciale) beleidsdomeinen zelf gezocht wordt, niet centraal vanuit het concernteam circulaire samenleving. Dit omdat per thema verschillende vraagstukken bij verschillende stakeholders spelen. Vanuit de verschillende beleidsdomeinen en teams werkt de provincie samen met veel organisaties. Dat kunnen andere overheden zijn maar ook instellingen als scholen, voorlichtingsorganisaties, corporaties, werkgevers, kennisinstellingen, het MKB, stichtingen, etcetera. Hoe deze samenwerking verloopt verschilt per beleidsdomein en team.³⁶⁴

Inspiratiekader – Communicatiestrategie

Voorbeeld uit provincie Noord-Holland

De provincie Noord-Holland ziet communicatie als zelfstandig instrument in haar circulaire-economiebeleid en heeft een communicatiestrategie opgesteld. Hierin worden onder meer een hoofddoel en drie subdoelen geformuleerd, twee primaire en een secundaire doelgroep onderscheiden, en per doel communicatieacties aangekondigd.³⁶⁵

Gemeenten

122. De provincie werkt samen met (onder andere) gemeenten in verschillende samenwerkingsverbanden rond circulariteit. Ook zijn er vanuit enkele beleidsdomeinen activiteiten ondernomen rond circulariteit waarin provincie en gemeenten samenwerken, zoals het Convenant Duurzaam Bouwen.
- Ook gemeenten hebben het Grondstoffenakkoord ondertekend en zich daarmee gecommitteerd aan de ambitie om de circulaire economie te versnellen.³⁶⁶

³⁶² Provincie Utrecht (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 10 februari 2023

³⁶³ Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire samenleving 2050 & Provincie Utrecht (2020). Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023

³⁶⁴ Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire samenleving 2050 & Provincie Utrecht (2022). Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023 – Actualisatie 2022 & Provincie Utrecht, Interview ambtelijke organisatie, 13 oktober 2022

³⁶⁵ Provincie Noord-Holland (2022), Communicatiestrategie Programma Circulaire-Economie

³⁶⁶ Ministerie van IenW (2020), Ondertekenaars Grondstoffenakkoord, 25 februari 2020

- b. Meerdere gemeenten hebben in 2020/2021 gereageerd op de concept beleidsvisie, waarbij zij veelal de circulaire ambities van de provincie in de Beleidsvisie onderschreven en kansen voor samenwerking benoemden.³⁶⁷
- c. De provincie werkt samen met onder andere gemeenten in verschillende samenwerkingsverbanden rond circulariteit, zoals Cirkelregio Utrecht, Livinglab Circulair Food Valley en Groene Hart Werkt.³⁶⁸ Ook zijn er vanuit enkele beleidsdomeinen activiteiten ondernomen rond circulariteit waarin provincie en gemeenten samenwerken. Zo heeft de provincie samen met gemeenten het Convenant Duurzaam Bouwen getekend. Eén van de doelen daarvan is het ontlasten van gemeenten door het standaardiseren van belangrijke documenten waar gemeenten gebruik van kunnen maken.³⁶⁹

Inspiratiekader – Kompas Circulaire Gebiedsontwikkeling voor gemeenten

Voorbeeld uit provincie Zuid-Holland

Het bleek voor veel gemeenten lastig om concreet gemeentelijk beleid maken voor circulair bouwen vanwege een gebrek aan kennis over de instrumenten waarmee een gemeente kan sturen op circulariteit in gebiedsontwikkeling. Daarom heeft provincie Zuid-Holland in samenwerking met een adviesbureau het online Kompas Circulaire Gebiedsontwikkeling ontwikkeld. Hierin worden antwoorden gegeven op de vragen:³⁷⁰

- Via welke beleidsinstrumenten kan gestuurd worden op circulariteit in gebiedsontwikkeling?
- Hoe te sturen op circulariteit in een gebiedsontwikkeling met of zonder gemeentelijk grondbezit?
- Hoe verhoudt circulariteit zich tot de andere duurzaamheidsthema's? En hoe zorg ik voor een integraal duurzaam project?

Utrechtse Omgevingsdiensten

123. Met ingang van 2023 is circulariteit in de opdrachtverlening aan de omgevingsdiensten opgenomen. Vanaf 2023 organiseert team VTH twee keer per jaar een integraal overleg tussen het opgaveteam Circulaire Samenleving, de omgevingsdiensten, ROM Utrecht en Natuur en Milieufederatie Utrecht.³⁷¹
- a. GS stellen jaarlijks een VTH-uitvoeringsprogramma vast waarin de Kaders voor de VTH-activiteiten zijn opgenomen. In het *Uitvoeringsprogramma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Provincie Utrecht 2023* (hierna: JUP 2023) is circulariteit voor het eerst in de opdrachtverlening opgenomen.³⁷²
 - b. In het JUP 2023 is aangegeven dat de provincie wil investeren in kennis in circulaire economie en de samenwerking tussen partijen wil bevorderen. Specifiek voor 2023 opgenomen activiteiten zijn:³⁷³
 - i. De provincie belegt tweemaal een overleg met de relevante beleidsafdelingen (team VTH, team Circulaire Samenleving, Economie), Regionale Ontwikkelingsmaatschappij (ROM) Utrecht, Natuur en Milieufederatie Utrecht (NMU), *ODNZKG* en RUD. Zo doen we kennis op van initiatieven uit de samenleving en ontwikkelingen/kansen die de omgevingsdiensten via de vergunningverlening en toezicht zien.
 - ii. Vanuit IPO wordt gewerkt aan een basistraining Circulaire Economie voor de omgevingsdiensten. Deze is in 2023 gereed. We willen dat medewerkers van de RUD hieraan meedoen.

³⁶⁷ Provincie Utrecht (2021), Reacties op het concept van de beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050 van externe partners

³⁶⁸ Provincie Utrecht (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 10 februari 2023

³⁶⁹ Alliantie CirkelRegio Utrecht (2022), Interview, 8 juli 2022

³⁷⁰ Provincie Zuid-Holland (2023), www.zuid-holland.nl

³⁷¹ & Provincie Utrecht, reactie op feitelijk wederhoor, 4 april 2023

³⁷² Provincie Utrecht (2023), Uitvoeringsprogramma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Provincie Utrecht 2023, p. 8 & Provincie Utrecht (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 20 februari 2023

³⁷³ Provincie Utrecht (2023), Uitvoeringsprogramma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Provincie Utrecht 2023, pp. 5, 50 en 51

- iii. In 2023 doen wij ervaring op met het opnemen van een afvalpreventieonderzoek en een (secundair) grondstoffenonderzoek.
- iv. ZZS-onderzoek op basis van aanpak die door IPO in 2022 wordt ontwikkeld.
- v. In het Kader van minder plastic in grondstromen, zet RUD een ketenproject slooproces op en betreft daarbij gemeentes.
- vi. RUD Utrecht neemt deel aan de werkgroep Wet Afvalbeheer (WAB) en koppelt de provincie de uitkomsten van het overleg terug.

Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht Region en Economic Board Utrecht

124. De Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht Region (hierna: ROM) richt zich op innovatie en ondernemerschap. De provincie ziet de ROM als een belangrijk financieringsinstrument voor de ondersteuning van circulair ondernemerschap.³⁷⁴
- a. De provincie is samen met de gemeenten Utrecht, Amersfoort, Hilversum, en de Universiteit Utrecht en het UMC Utrecht aandeelhouder van de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht Region. De ROM is 1 juli 2020 gestart.³⁷⁵
 - b. De ambitie van de ROM is: ‘Het bevorderen van brede welvaart in de regio door innovatie en ondernemerschap aan te jagen. Zo willen we concrete oplossingen voor de grote maatschappelijke doelstellingen helpen realiseren: gezonde mensen die gezond samenleven in een duurzame leefomgeving. En bovendien voldoende werkgelegenheid die past bij de bevolkingsgroei en samenstelling.’³⁷⁶
 - c. In de Actualisatie Uitvoeringsagenda 2022 zijn meerdere activiteiten opgenomen waarin de ROM wordt genoemd:
 - i. Financiering ROM voor roadmap Circulair Bouwen - (programma: ruimtelijke ordening)
 - ii. Organiseren capaciteit bij Regionale Ontwikkelmaatschappij (ROM) voor aanjagen potentiële pilots circulaire energietransitie – (programma: energietransitie)
 - iii. Uitwerken van circulair business development met de ROM - (programma: economie)
 - d. De ROM verkent welke circulaire bedrijven er zijn in de provincie Utrecht, welke uitdagingen zij ervaren en of er een gezamenlijk belang is om met bedrijven innovatieve *roadmaps* te ontwikkelen. Als de ROM maatschappelijke opgaves als markten ziet voor innovatieve oplossingen dan gaat zij hiermee verder. ‘Als het alleen een maatschappelijke opgave is, dan is het vooral iets voor de provincie. Gezien de kansen die circulaire economie biedt voor innovatie hebben provincie en ROM regelmatig afstemming.’³⁷⁷
 - e. Bij investeringen middels de ROM-fondsen kan het zo zijn dat een bedrijf heel innovatief is binnen het thema gezondheid, echter geen activiteiten onderneemt om het product circulair te maken. Hier gelden (nog) geen uitsluitingscriteria voor. Vanuit de ROM is aangegeven dat het moeilijk is om te zeggen hoeveel mensen binnen de ROM specifiek bezig zijn met circulariteit.³⁷⁸
 - f. De provincie en de ROM zijn een project gestart om inzicht te krijgen in mogelijkheden voor het aantrekken van private investeerders voor circulaire ondernemers om ze door de eerste opstartfase heen te kunnen helpen. Als blijkt dat er vanuit private investeerders interesse is in deelname aan een netwerk om investeringen in circulaire bedrijvigheid mogelijk te maken, dan zal de ROM dit netwerk

³⁷⁴ Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050, p. 36

³⁷⁵ Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht Region (2022), Interview, 8 juli 2022

³⁷⁶ Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht Region (2023), Meerjarenstrategie 2023-2026, p. 12

³⁷⁷ Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht Region (2022), Interview, 8 juli 2022

³⁷⁸ Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht Region (2022), Interview, 8 juli 2022

organiseren en onderhouden. De provincie hoopt ook private investeerders warm te maken voor investeringen in circulair ondernemerschap.³⁷⁹

125. Specifiek op het gebied van circulariteit is er geen samenwerking tussen de provincie en de Economic Board Utrecht.
- a. De Economic Board Utrecht (hierna: EBU) werkt aan drie centrale speerpunten voor de regio Utrecht: gezonde mens, gezonde leefomgeving en gezonde samenleving. Binnen het speerpunt gezonde leefomgeving valt ook de transitie naar een circulaire samenleving. De EBU vertegenwoordigt de regio op nationale en internationale gelegenheden en neemt daarin voorbeelden mee van innovatieve bedrijven uit de regio, zo ook op het gebied van circulariteit.³⁸⁰

Ondernemers

126. De provincie wil beperkingen en risico's voor circulaire ondernemers identificeren en minimaliseren. De provincie ziet zichzelf als aanjager van innovatie en wil actief optreden in de wisselwerking met de private sector. Hiervoor werkt de provincie onder andere in netwerken samen met ondernemers.³⁸¹
- a. Ondernemers in Utrecht kunnen onder andere bij de ROM terecht als zij initiatieven willen ontplooiën rondom circulariteit, zie Bevinding 124. De provincie heeft zelf geen directe contacten met het bedrijfsleven als het gaat om circulariteit en geeft aan dat dit ook niet bij haar rol past. De provincie staat in contact met partijen die wel rechtstreeks met ondernemers contact hebben (zoals de ROM, gemeenten en VNO-NCW).³⁸²
 - b. Zoals in Bevinding 121 aangegeven ziet de provincie samenwerken met partners en het participeren in netwerken als randvoorwaarde voor de circulaire transitie. In de verschillende beleidsdomeinen werkt de provincie samen met partners. Voorbeelden van samenwerkingsverbanden zijn: de Alliantie Cirkelregio Utrecht, het Living Lab Regio Foodvalley Circulair, en het Platform Groene Hart Werkt!.³⁸³
 - c. De Alliantie Cirkelregio Utrecht is een netwerkorganisatie van verschillende regionale partijen. Het doel van de alliantie is het realiseren van een 'circulaire topregio'.³⁸⁴
 - i. De Alliantie Cirkelregio Utrecht³⁸⁵ is georganiseerd in een aantal inhoudelijke coalities. De coalitie Ondernemerschap richt zich op het stimuleren van circulair ondernemerschap in de regio Utrecht.³⁸⁶
 - ii. Gezamenlijk werkt de coalitie aan projecten die circulaire ondernemers ondersteunen, ervoor zorgen dat er meer circulaire ondernemers naar de regio komen en dat bedrijven die tot nu toe niet met het thema circulaire economie bezig waren, dat wel gaan doen. Voorbeelden van activiteiten voor ondernemers zijn de Initiatievenkaart met best practices, het Servicepunt Utrecht dat als vraagbaak fungeert voor iedereen die vastloopt in de circulaire economie, en de Kennisbank waar documenten en publicaties te vinden zijn over circulaire economie.³⁸⁷

³⁷⁹ Provincie Utrecht (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 20 februari 2023

³⁸⁰ Provincie Utrecht (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 20 februari 2023

³⁸¹ Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050, p. 17

³⁸² Provincie Utrecht (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 20 februari 2023

³⁸³ Provincie Utrecht (2023), www.provincie-utrecht.nl

³⁸⁴ Alliantie Cirkelregio Utrecht (2023), www.cirkelregio-utrecht.nl

³⁸⁵ De Alliantie Cirkelregio Utrecht bestaat uit de U10 regio (Bunnik, De Bilt, De Ronde Venen, Houten, IJsselstein, Lopik, Montfoort, Nieuwegein, Oudewater, Stichtse Vecht, Utrecht, Utrechtse Heuvelrug, Vijfheerenlanden, Wijk bij Duurstede, Woerden en Zeist), Amersfoort & Veenendaal.

³⁸⁶ Alliantie Cirkelregio Utrecht (2023), www.cirkelregio-utrecht.nl

³⁸⁷ Alliantie Cirkelregio Utrecht (2023), www.cirkelregio-utrecht.nl

- iii. Vanuit de provincie wordt op ambtelijk niveau deelgenomen aan de coalitie Ondernemerschap. In dit kader vindt overleg plaats met de gemeenten Utrecht en Amersfoort, VNO-NCW, de ROM en het Versnellingshuis Nederland circulair.³⁸⁸
- d. Het Living Lab Regio Foodvalley Circulair is een netwerk dat bestaat uit circa 60 partners uit het bedrijfsleven, onderzoek/onderwijs en overheid. Het netwerk bestaat sinds 2019 en heeft de ambitie om in de Regio Foodvalley een brede circulaire beweging op gang te brengen.³⁸⁹
 - i. Het Living Lab Regio Foodvalley Circulair biedt activiteiten aan die gericht zijn op activeren, initiëren, inspireren, doorverwijzen, verder helpen en samen leren.
 - ii. Een voorbeeld van een activiteit gericht op ondernemers is de bedrijfsscan/circulaire scan. Bedrijven krijgen hierdoor inzicht in de wijze waarop zij circulariteit kunnen integreren in hun bedrijfsvoering. Een ander voorbeeld is de Mastercourse CE. Deze is bedoeld voor ondernemers/managers van MKB bedrijven uit diverse sectoren met belangstelling voor duurzame transitie en circulaire economie. Een laatste voorbeeld is het Circulair Loket. Dit is een digitaal loket waar vragen over circulariteit gesteld kunnen worden aan partijen in het netwerk.
 - iii. De gedeputeerde met onder andere Binnenstedelijke Ontwikkeling en Gezonde Leefomgeving in zijn portefeuille is lid van de Circulaire Raad. Deze raad adviseert het netwerk over de versnelling van de circulaire economie in de regio. De leden zetten hun expertise, ervaring en netwerk in en zijn ambassadeur. Er zijn 12 leden, evenredig afkomstig uit bedrijfsleven, overheid en onderwijs & onderzoek.
- e. Het Platform Groene Hart Werkt! is een regionaal platform voor circulaire economische initiatieven in het Groene Hart. Het platform wil de samenwerking tussen partijen verstevigen, zorgen voor kennisdeling en realiseren van kansrijke (regionale) projecten.³⁹⁰
 - i. De provincie Utrecht wordt niet genoemd bij deelnemers van het Platform Groene Hart Werkt!. Het platform wordt gefaciliteerd door de provincie Zuid-Holland en een aantal (vooral Zuid-Hollandse) gemeenten.³⁹¹

Onderwijs- en kennisinstellingen (Triple helix)

127. Samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen wordt geregeld in het circulaire beleid genoemd. In de netwerken waarin de provincie participeert nemen ook kennisinstellingen deel.
- a. In de Beleidsvisie vormt 'Educatie en communicatie' een apart thema. Aangegeven is dat de transitie naar een circulaire samenleving zorgt voor nieuwe vraagstukken. Vraagstukken waar onderzoekers en studenten antwoorden op zullen vinden. Daarnaast is aangegeven dat onderwijsinstellingen in de provincie het onderwijsaanbod passend maken bij de marktvraag aan vaardigheden, kennis en kunde voor de circulaire economie. 'In de provincie is onderwijs ontwikkeld voor zowel werkenden als studenten dat hen heeft voorbereid op de banen die zijn veranderd of ontstaan door toenemende circulariteit'.³⁹²
 - b. Zoals al eerder aangegeven ziet de provincie samenwerken met partners en het participeren in netwerken als belangrijke voorwaarde voor de circulaire transitie. Kennisinstellingen horen hier volgens de provincie ook bij. Verschillende kennisinstellingen zijn aangesloten bij netwerken waarin de provincie ook participeert, bijvoorbeeld:

³⁸⁸ Provincie Utrecht (2022), Interview ambtelijke organisatie, 14 juli 2022

³⁸⁹ Living Lab Regio Foodvalley Circulair (2023), Programmaplan 2023-2026 & Living Lab Regio Foodvalley Circulair (2023), www.regiofoodvalleycirculair.nl

³⁹⁰ Platform Groene Hart Werkt! (2023), www.groenehartwerkt.nl

³⁹¹ Platform Groene Hart Werkt! (2023), www.groenehartwerkt.nl

³⁹² Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050, p. 33

- i. Het Utrecht Sustainability Institute (USI) is een van de partners van de Alliantie Cirkelregio Utrecht.³⁹³
- ii. Wageningen University & Research (WUR) is een van de ambassadeurs van het Living Lab Regio Foodvalley Circulair.³⁹⁴
- iii. Dutch Research Institute For Transitions (DRIFT) is een deelnemer aan het Platform Groene Hart Werkt!.³⁹⁵

Inwoners

128. Inwoners in meer stedelijke provincies zoals Utrecht zijn relatief bekend met het begrip 'circulaire economie'. In de Beleidsvisie noemt de provincie het belang van gedragsverandering van consumenten, maar de provincie onderneemt zelf geen activiteiten om de bekendheid van circulaire economie bij haar inwoners te vergroten. Vanuit de netwerken waarin de provincie participeert is er wel aandacht voor inwoners.
- a. In 2022 zijn de houding, het gedrag en ervaren belemmeringen ten aanzien van circulariteit bij burgers onderzocht. Hieruit blijkt onder andere dat de houding van Nederlanders ten aanzien van circulariteit veelal positief is, maar dat er grenzen zijn aan de bereidheid van mensen om zich aan te passen. Verschillen in opleidingsniveau en mate van stedelijkheid tussen provincies spelen een rol in de bekendheid met het begrip 'circulaire economie', waardoor inwoners in het meer stedelijke Utrecht er relatief meer bekend mee zijn.³⁹⁶
 - b. In de Beleidsvisie geeft de provincie aan dat in 2050 de 'betekenis en noodzaak van een circulaire samenleving bij eenieder bekend [is]'. De provincie voorziet een 'volwaardige cultuuromslag in brede zin' en benoemt daarbij het belang van gedragsverandering van consumenten.³⁹⁷
 - c. De activiteiten die de provincie onderneemt zijn niet gericht op het vergroten van de bekendheid van circulaire economie onder de Utrechtse inwoners. Circulariteit vormt geen structureel onderdeel van de participatieaanpak van de provincie.³⁹⁸
 - d. Vanuit de netwerken waar de provincie in participeert worden activiteiten georganiseerd die gericht zijn op het informeren van inwoners en het creëren van bekendheid. De Alliantie Cirkelregio Utrecht heeft bijvoorbeeld een aparte webpagina die gericht is op de inwoners. Er worden links gedeeld naar voorbeelden en tips voor een meer circulair bestaan. Ook kunnen inwoners terecht bij het Servicepunt van de Alliantie Cirkelregio Utrecht als ze vragen hebben over circulariteit.³⁹⁹

³⁹³ Alliantie Cirkelregio Utrecht (2023), www.cirkelregio-utrecht.nl

³⁹⁴ Living Lab Regio Foodvalley Circulair (2023), www.regiofoodvalleycirculair.nl

³⁹⁵ Platform Groene Hart Werkt! (2023), www.groenehartwerkt.nl

³⁹⁶ I&O Research (2022), Houding, gedrag en ervaren belemmeringen t.a.v. circulariteit bij burgers, p. 12

³⁹⁷ Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050, p. 33

³⁹⁸ Provincie Utrecht (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 20 februari 2023

³⁹⁹ Provincie Utrecht (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 20 februari 2023 & Alliantie Cirkelregio Utrecht (2023), www.cirkelregio-utrecht.nl

Bijlage A Europees circulaire-economiebeleid

In 2015 lanceerde de Europese Commissie (EC) een beleidspakket rond circulaire economie: *het eerste Circulaire Economie Actieplan (CEAP)*.

- Dit actieplan omvatte 54 wetgevende en niet-wetgevende maatregelen om de transitie naar een circulaire economie te bevorderen, de concurrentiepositie van Europa te versterken, duurzame groei te bevorderen en nieuwe banen te creëren.⁴⁰⁰
- In 2019 rapporteerde de EC de belangrijkste resultaten van het actieplan. Alle voorgenomen maatregelen waren ingevoerd.⁴⁰¹

Het vigerende Europese circulaire-economiebeleid is vastgesteld in 2020 en beoogt dat duurzame producten de norm worden in Europa.

- In 2020 heeft de EC het tweede actieplan aangenomen waarmee zij de transitie naar een circulaire economie verder wil bevorderen: *het tweede Circulaire economie actieplan voor een schoner en concurrerder Europa*.⁴⁰²
- Dit tweede actieplan is één van de belangrijkste bouwstenen van de *Europese Green Deal*: een set van beleidsinitiatieven die ten doel hebben om Europa in 2050 een klimaatneutrale economie te bezorgen en economische groei los te koppelen van het gebruik van grondstoffen.
- Het actieplan heeft onder andere ten doel dat duurzame producten de norm worden in Europa, door in te zetten op het voorkomen van afval en hergebruik van producten. De maatregelen zijn gericht op de sectoren met het grootste gebruik van grondstoffen en die de meeste potentie hebben voor circulariteit, waaronder elektronica, verpakkingen, textiel, bouw en voedsel.⁴⁰³
- In 2022 gaf de EC uitvoering aan diverse acties uit het actieplan, waaronder:⁴⁰⁴
 - een wetsvoorstel voor het verplichten van bedrijven om duurzaamheidsclaims te onderbouwen
 - herziening van de eisen voor verpakkingen en verpakkingsafval
 - het ontwikkelen van een nieuw beleidskader voor biobased, biologisch-afbreekbare en composteerbare kunststoffen
 - invoering van maatregelen om de impact van vervuiling door microplastics op het milieu te verminderen.
- Het actieplan omvat Europese verordeningen die rechtstreeks van toepassing zijn op alle EU-lidstaten (waaronder Nederland)⁴⁰⁵, zoals een verbod op het vernietigen van onverkochte producten.

De komende jaren zullen diverse maatregelen met betrekking tot circulaire economie gaan gelden voor de EU-lidstaten, waarvan het merendeel wetgevende maatregelen zijn.⁴⁰⁶

- Het Institute for European Environmental Policy heeft in 2022 de stand van zaken met betrekking tot het Europese circulaire-economiebeleid in kaart gebracht. Geconcludeerd wordt dat de aard van de voorgenomen maatregelen onder de *CEAP* en de *European Green Deal* erop lijkt te wijzen “*dat de Commissie in*

⁴⁰⁰ Europese Commissie (2015), Closing the loop - An EU action plan for the Circular Economy

⁴⁰¹ Europese Commissie (2015), First Circular Economy Action Plan

⁴⁰² Europese Commissie (2020), A new Circular Economy Action Plan: For a cleaner and more competitive Europe

⁴⁰³ Europese Commissie (2023), www.europa.eu

⁴⁰⁴ Europese Commissie (2023), www.europa.eu

⁴⁰⁵ PBL (2023), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023

⁴⁰⁶ Institute for European Environmental Policy (2022), European Circular Economy policy overview

toenemende mate de noodzaak erkent om juridisch bindende maatregelen te gebruiken om de overgang naar een circulaire economie in de EU te versterken.”

- De helft van de wetgevende maatregelen die worden benoemd in het rapport, zijn voorgelegd, maar nog niet aangenomen. De andere helft betreft wetgevende maatregelen die nog voorgelegd dienen te worden. Het Institute for European Environmental Policy concludeert dat de EU-lidstaten de komende jaren de introductie van diverse wetgevende maatregelen kan verwachten. Een aantal voorbeelden van de geplande wetgevende maatregelen zijn:
 - Revision of the Rules on Waste Shipments: herziening van regels voor afvaltransport. Onder andere gericht op een geharmoniseerd systeem voor het classificeren van afval binnen de EU om daarmee recycling te stimuleren;
 - Revision of the Packaging and Packaging Waste Directive: maatregelen voor verpakkingen om het ontwerp voor hergebruik en recycling te bevorderen, het hergebruik van verpakkingsmateriaal te vergroten en excessief gebruik van verpakkingen aan te pakken.
- Een voorbeeld van een niet-wetgevende maatregel is de Critical Raw Materials Resilience: een plan met acties om de afhankelijkheid van kritieke materialen te reduceren, voornamelijk in de vorm van het uitvoeren van onderzoek.

Bijlage B Beleidsdoelen Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050

1. Circulaire gebiedsontwikkeling

De provincie heeft met haar ruimtelijk beleid een belangrijk instrument in handen om deze toekomstvisie op circulaire gebiedsontwikkeling in de regio Utrecht te realiseren. Het beleidsdoel voor de komende tien jaar is daarom: Het ruimtelijk instrumentarium van de provincie Utrecht wordt ingezet om waardebehoud van gebieden en materialen en, waar mogelijk, waardevermeerdering door functiemenging op gebiedsniveau te realiseren.

2. Circulair bouwen

Circulair bouwen is het streven in (a) provinciale infrastructuurprojecten en het beheer van provinciale wegen, (b) woningbouw en utiliteitsbouw, (c) erfgoedrestauratie en -onderhoud en (d) agrarische bebouwing. Per facet van circulair bouwen is het provinciale transitiepad in kaart gebracht. Daarbij is goed geanticipeerd op de landelijke ontwikkelingen richting het verplicht stellen van materiaalpaspoorten voor de bouwsector, en is mede door onze inzet in 2030 het ontwikkelen van een materiaalpaspoort voor ieder nieuw gebouw in de regio gangbaar.

De Provincie heeft zich ingezet voor een sterke samenwerking met gemeenten en waterschappen en andere provincies in de transitie naar een regionale bouweconomie, bijvoorbeeld door het ondertekenen van de City Deal Conceptueel en Circulair bouwen, het opnemen van circulariteit bij regionaal programmeren wonen en werken, en het faciliteren van de ontwikkeling van een regionaal duurzaam bouwconvenant met regionale publieke en private spelers uit de bouwketen.

Daar waar de provincie directe invloed heeft op de vraag naar grondstoffen (inkoop, aanbesteden en beheer assets) is een minimale in- en uitstroom van producten en materialen het uitgangspunt, te beginnen met 50% reductie van primaire abiotische grondstoffen in 2030 (t.o.v. basisjaar 2014).

3. Mobiliteit en transport

Onze ambities voor verduurzaming van de mobiliteit brengen we samen met de ambities van gemeenten en andere stakeholders om de krachten en kennis te bundelen in een Regionaal Mobiliteitsprogramma (RMP). In de aanloop naar de mobiliteitstransitie zet de provincie in op de volgende pijlers:

- Verbeteren van het netwerk van schonere modaliteiten: optimaliseren fietsnetwerk, aanleg snelfietsroutes, optimaliseren en verduurzamen van het openbaar vervoer netwerk (bus en tram);
- Gedragsbeïnvloeding en stimuleren van alternatieve vervoerwijzen voor de auto: stimuleren fietsgebruik, doelgroepenbenadering, campagnes en communicatie, werkgeversaanpak, verbeteren OV-doorstroming, etc.;
- Digitaliseren en benutten data: data voor slimme mobiliteitstoepassingen verzamelen, digitaliseren en delen, benutten data voor analyse en beleidsontwikkeling;
- Multimodaal sturen en verbeteren doorstroming, met minder uitstoot als belangrijk neveneffect;
- Landelijke, interprovinciale en regionale samenwerking voor gezamenlijke doelen, standaarden en kennisontwikkeling.

In de nieuwe OV-concessie is circulariteit een belangrijk onderdeel, niet alleen als het gaat om (ZE) voertuigen, maar ook bijvoorbeeld voor hergebruik van waswater, energiebesparing in rijden, folders in hergebruikt papier en verantwoord omgaan met het wagenpark.

Efficiënt goederenvervoer wordt gestimuleerd door verschillende oplossingen die ook in het Kader van een circulaire economie interessant zijn. Denk hierbij aan volle vrachtbewegingen door bundeling van goederenstromen en efficiënte overslag van goederen in logistieke hubs aan de rand van steden, digitalisering om vraag en aanbod van goederen en materialen te matchen (waaronder gebruikte producten en secundaire materialen), en het in stand houden en waar mogelijk uitbreiden van (multimodale) overslaglocaties. Door de (toenemende) vraag naar logistieke diensten met minder voertuigen in te kunnen vullen, daalt de druk op grondstoffengebruik in de productie van voertuigen en in de maakindustrie. De transitie naar elektrisch vervoer, waardoor de vraag naar kritieke en schaarse materialen groeit, maakt deze efficiëntie-slag extra relevant vanuit circulair oogpunt. Beleidsdoelen en activiteiten ten aanzien van circulaire economie versterken daarmee direct het Uitvoeringsprogramma Goederenvervoer en de Uitvoeringsagenda Gezonde Lucht Regio Utrecht.

4. Energietransitie

In de provincie Utrecht worden circulariteit en de energietransitie in samenhang beschouwd. De leveringszekerheid van producten, componenten en materialen voor de energietransitie is verbeterd en er zijn maatregelen geïmplementeerd voor de levensduurverlenging, hergebruik en recycling van onder meer zonnepanelen, windturbines en batterijen. Biobased materialen worden in toenemende mate toegepast (als isolatiemateriaal) in de gebouwde omgeving

5. Circulair ondernemerschap

Het regionale economische systeem is innovatief en koploper in vernieuwende ketensamenwerking. De basis wordt gevormd door een regionale afzetmarkt voor circulaire producten en diensten, en een investeringsklimaat gericht op meervoudige waardecreatie. Circulaire accountingconcepten en -methodes zijn vastgesteld waarmee financieel rendement op korte termijn kwantitatief en monetair wordt afgewogen tegen ecologisch en sociaal rendement op lange termijn.

6. Natuur en landschapsbeheer

Over 10 jaar hebben wij invulling hebben gegeven aan de natuurvisie en de landbouwvisie, versterken natuur- en landschapsbeheer en agrarische bedrijfsvoering elkaar, worden meer rendabele biomassa reststromen ingezet in de landbouw als bodemverbeteraar en is invulling gegeven aan een te ontwikkelen bossenstrategie.

7. Water en bodem

Het lineaire (drink-)watersysteem is omgebouwd tot een circulair systeem waarbij meervoudig gebruik centraal staat en waterketens zoveel mogelijk zijn gesloten op gebiedsniveau of lokaal niveau. Water wordt vastgehouden en is in de juiste kwaliteit beschikbaar, daar waar het nodig is (in landelijk gebied en in stedelijk gebied). De bodem draagt hieraan bij en levert daarmee belangrijke (ecosysteem-)diensten voor de circulaire samenleving, waaronder het opvangen en vasthouden van water en het benutten van hernieuwbare energie uit de ondergrond.

8. Circulaire voedselketen

In de Samenwerkingsagenda Landbouw (2019) staan de volgende meerjarendoelen geformuleerd:

1. In 2023 is de provincie Utrecht aangesloten bij betekenisvolle coalities van producenten, ketenpartijen, consumenten, overheden en kennisinstellingen die bijdragen aan de opschaling van de markt voor regionale producten én neemt een actieve rol in het realiseren van een gedeelde doelstelling met betrekking tot de consumptie en de afname van regionale producten.
2. In 2023 geeft de provincie Utrecht het goede voorbeeld door in haar eigen catering te zorgen voor zo veel mogelijk duurzame en gezonde korte keten producten uit Utrecht en omgeving.
3. In 2030 is het regionale aanbod en de regionale vraag beter op elkaar afgestemd en is 10% van de consumptie in de provincie Utrecht regionaal geproduceerd.
4. In 2030 is het bewustzijn van de consument over de herkomst van voedsel vergroot.

9. Kringlooplandbouw

De Utrechtse circulaire landbouw draagt bij aan de oplossing voor de maatschappelijke opgaven op het gebied van bodem-, water- en luchtkwaliteit, biodiversiteit en duurzaam gebruik van grondstoffen. Dit resulteert in: a) een efficiënte benutting van o.a. mineralen, zoet water en bestrijdingsmiddelen op Utrechtse landbouwbedrijven met minimale emissies naar milieu; b) een grondgebonden melkveehouderij, waar goede opbrengsten worden gehaald met zo weinig mogelijk gebruik van kunstmest en krachtvoer; c) een niet-grondgebonden veehouderij, die niet afhankelijk is van buitenlandse veevoergrondstoffen (zoals soja), maar gebruik maakt van binnenlandse grondstoffen, waaronder reststoffen uit de voedingsindustrie; d) gezonde landbouwbodems, waar organische stof wordt opgebouwd.

10. Circulair grondbeleid

We zetten onze grondpositie in om circulaire doelstellingen beter en makkelijker te realiseren. De provincie heeft bijgedragen aan kennis- en innovatieontwikkeling om met haar grondinstrumentarium de circulaire transitie te versnellen en nieuwe markten te openen. De komende jaren moet gedacht worden aan gronden die tijdelijk in provinciaal bezit zijn of komen, en op weg zijn (van een agrarische) naar een natuurbestemming. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld pilots met rendabele natte teelt, circulair terreinbeheer of het pachten van grond aan coöperaties.

11. Inkoop en bedrijfsvoering

Provincie Utrecht vergroot haar aandeel circulair inkopen en stimuleert mede overheden dat ook te doen. De Provincie biedt regionale ondersteuning, bijvoorbeeld in de vorm van kennisontwikkeling en -deling, om circulair inkopen te versnellen. De Provincie harmoniseert en hanteert met regionale partners een eenduidige definitie van circulariteit voor verschillende toepassingen die ruimte biedt voor lokale keuzes en gelaagdheid in ambities, en weet daarmee voortgang te monitoren. Met ervaring van buyer groups is de provincie koploper in circulair opdrachtgeverschap, 100% van de verleende opdrachten en aanbestedingen worden uitgevoerd met circulaire inkooptools (o.a. functionele vraagstelling, circulaire gunningscriteria en -contractbepalingen). Resultaten en behaalde impact worden jaarlijks gemonitord.

12. Educatie en communicatie

Het onderwijs en de arbeidsmarkt in de regio zijn adaptief en toekomstbestendig; er wordt opgeleid voor een circulaire samenleving, zowel in reguliere opleidingen als in werk-naar-werk trajecten. Ook de educatieve functie van erfgoed en van culturele evenementen wordt hiervoor ingezet, waar voor het beheer van erfgoed en organisatie van evenementen circulariteit het vertrekpunt is. Door erfgoededucatie, natuureducatie, culturele evenementen en festivals en eigen communicatie wordt bewustzijn van en betrokkenheid bij de circulaire samenleving vergroot.

Bijlage C Geraadpleegde bronnen

Provincie Utrecht

- Provincie Utrecht (2017), Memorandum: Toezegging Bundeling stukken over circulaire economie
- Provincie Utrecht (2018), Landbouwvisie – Landbouw met perspectief
- Provincie Utrecht (2019), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050
- Provincie Utrecht (2019), Duurzaam doorpakken! - Coalitieakkoord 2019-2023
- Provincie Utrecht (2019), Samenwerkingsagenda Landbouw
- Provincie Utrecht & Utrecht Sustainability Institute (2020), Circulaire doelenboom als sturingsinstrument
- Provincie Utrecht (2020), Programmaplan energietransitie 2020-2025
- Provincie Utrecht (2020), Programma versnelling woningbouw 2021 t/m 2024
- Provincie Utrecht (2020), Statenbrief Circulaire Samenleving, 10 november 2020
- Provincie Utrecht (2020), Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023
- Provincie Utrecht (2020), Verslag commissie BEM, 2 december 2020
- Provincie Utrecht (2021), Beantwoording technische vragen Programmabegroting BEM, 21 oktober 2021
- Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050
- Provincie Utrecht (2021), Focus op een vitale en duurzame economie 2020 – 2027
- Provincie Utrecht (2021), Kadernota 2022-2025
- Provincie Utrecht (2021), Omgevingsvisie provincie Utrecht
- Provincie Utrecht (2021), Statenbrief Werkzaamheden concernopgaveteam Circulaire Samenleving, 13 juli 2021
- Provincie Utrecht (2021), Statenbrief: Vervolg toezegging met betrekking tot het onderwerp Regie op Regionaal Materialenpaspoort, 26 oktober 2021
- Provincie Utrecht (2021), Statenvoorstel: Beleidsvisie Circulaire samenleving 2050
- Provincie Utrecht (2021), Verslag commissie BEM, 10 februari 2021
- Provincie Utrecht (2021), Verslag PS besluitvormende vergadering, 2 juni 2021
- Provincie Utrecht (2021), Voedselagenda 2021-2023- Gezond en duurzaam eten in en uit de regio
- Provincie Utrecht (2021), Provinciaal Programma Wonen en Werken
- Provincie Utrecht (2022), Evaluatierapport Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023
- Provincie Utrecht (2022), Inkoop- en aanbestedingsbeleid provincie Utrecht
- Provincie Utrecht (2022), Memorandum update pijler innovatie programma energietransitie
- Provincie Utrecht (2022), Programmabegroting 2023
- Provincie Utrecht (2022), Statenbrief Evaluatie en Actualisatie Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving, 24 mei 2022
- Provincie Utrecht (2022), Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023 – Actualisatie 2022
- Provincie Utrecht (2022), Agenda & verslag commissie Bestuur en Middelen, 7 september 2022
- Provincie Utrecht (2022), Beantwoording opwaarderingsverzoek en vragen m.b.t SB Uitvoeringsagenda Circulaire Samenleving 2021-2023, 7 september 2022
- Provincie Utrecht (2022), Statenbrief Naar een klimaatneutrale en circulaire provinciale infrastructuur, 11 oktober 2022
- Provincie Utrecht (2023), Beantwoording technische vragen Programmabegroting BEM, 19 oktober 2023
- Provincie Utrecht (2023), Uitvoeringsprogramma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Provincie Utrecht 2023
- Provincie Utrecht (2023), www.provincie-utrecht.nl

Overig

- Alliantie Cirkelregio Utrecht (2023), www.cirkelregio-utrecht.nl
- Artikel 2.3 lid 2 Omgevingswet
- Artikel 10.2 Wet milieubeheer
- Bouwend Nederland (2023) www.bouwendnederland.nl
- CE Delft (2021), Synergie en spanning
- CE Delft (2022), Ruimtelijke effecten van de circulaire economie
- Circulair.Biz (2023), www.circulair.biz
- CircuLaw (2023), www.circulaw.nl
- DRIFT & NSOB (2020), Sturing in transitie: een raamwerk voor strategiebepaling
- Fair Solar Netwerk (2021), Fair Solar? Transitie-agenda voor eerlijke en circulaire zonne-energie
- GeoFluxus (2023), www.monitorce.nl
- Heest, J. van / Bureau Buiten (2022), 'Bedrijventerreinenbeleid als katalysator voor de circulaire economie' op www.bureaubuiten.nl
- Het Groene Brein (2022), www.hetgroenebrein.nl
- I&O Research (2022), Houding, gedrag en ervaren belemmeringen t.a.v. circulariteit bij burgers, p. 12
- IPO & RHDHV (2020), Inventarisatie Circulaire Activiteiten Decentrale Overheden, september 2020
- IPO (2021), Kansenskaarten circulaire economie 2021
- IPO (2021), IPO Krachtenkaart Circulaire Economie
- IPO (2022), Bouwstenenvisie CE en VTH
- IPO (2021), Position Paper IPO – Commissiedebat Circulaire Economie, 18 november 2021
- IPO (2022), Position Paper IPO – Commissiedebat Circulaire Economie, 2 november 2022
- IPO (2023), www.ipo.nl
- IPO BAC MTH (2022), Concept besluitenlijst 9 juni 2022
- Living Lab Regio Foodvalley Circulair (2023), Programmaplan 2023-2026
- Living Lab Regio Foodvalley Circulair (2023), www.regiofoodvalleycirculair.nl
- Metabolic (2022), Provincie Zuid Holland Circulaire Economie Monitor – Analyse 2014-2020
- Mierlo, B. van e.a. (2010), Reflexieve monitoring in actie
- Ministers van EZK en BHO & de Staatssecretaris van IenW (2022), Brief aan de Tweede Kamer 'Nationale Grondstoffenstrategie', 9 december 2022
- Ministeries van IenM & EZ (2016), Nederland Circulair in 2050: Rijksbreed programma Circulaire Economie
- Ministerie van IenW (2019), Uitvoeringsprogramma 2019-2023
- Ministerie van IenW (2020), Ondertekenaars Grondstoffenakkoord, 25 februari 2020
- Ministerie van IenW (2022), Brief aan de Tweede Kamer 'Stand van zaken concretisering doelen voor circulaire economie', 15 juli 2022
- Ministerie van IenW (2023), Brief aan de Tweede Kamer 'Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030 (NPCE) incl. kabinetsreactie op ICER en SER-verkenning', 3 februari 2023
- Ministeries van IenW, EZK, BZK, LNV en BZ (2023), Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030
- MRA (2019), Roadmap Circulair Inkopen en Opdrachtgeverschap
- NSOB (2022), Governance voor transities
- Omgevingsdienst NL & IPO (2021), Onderzoek Circulaire Economie & VTH
- Ondertekenende partijen (2020), Citydeal Circular en Conceptueel Bouwen
- Paredis, E. (2018), Governance van Transities
- PBL (2019), Doelstelling Circulaire Economie 2030 - Operationalisering, concretisering en reflectie
- PBL (2021), Samen leren in de regio
- PBL (2021), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021

- PBL (2022), www.pbl.nl
- PBL (2023), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023
- Platform Groene Hart Werkt! (2023), www.groenehartwerkt.nl
- Platform31 (2022), Actieagenda Heel het MKB Circulair!, 7 december 2022
- Provincie Flevoland (2017), Omgevingsvisie FlevolandStraks
- Provincie Flevoland (2018), Nulmeting Het goede voorbeeld
- Provincie Flevoland (2019), Duurzaamheidsprogramma Infrastructuur 2019-2023
- Provincie Noord-Brabant (2023), Participatiekompas op www.brabant.nl
- Provincie Noord-Holland (2017), We maken het rond – Ontwikkelingsperspectief circulaire economie
- Provincie Noord-Holland (2022), Nota Zeehavens Noord-Holland
- Provincie Noord-Holland (2022), Communicatiestrategie Programma Circulaire-Economie
- Provincie Noord-Holland (2022), Omgevingsverordening Noord-Holland 2022, Artikel 6.30
- Provincie Zuid-Holland (2021), Begroting 2022
- Provincie Zuid-Holland (2022), Beleidsnota innovaties in de circulaire transitie
- Provincie Zuid-Holland (2022), (Bijlage bij) GS-Brief 'Agenda circulair in provinciale opgaven', 1 november 2022
- Provincie Zuid-Holland (2022), GS-nota: Monitoring Circulair Zuid-Holland
- Provincie Zuid-Holland (2022), GS-voorstel 'Beleidsregel Organische Groene Reststromen Zuid-Holland', 12 januari 2021
- Provincie Zuid-Holland (2022), Voortgangsmagazine 'Onderweg naar een Circulair Zuid-Holland'
- Provincie Zuid-Holland (2023), Brief gedeputeerde Stolk aan PS 'Toezegging Cie RWE 'menukaart' circulair' inclusief bijlage, 10 januari 2023
- Provincie Zuid-Holland (2023), www.zuid-holland.nl
- Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht Region (2023), Meerjarenstrategie 2023-2026
- Rekenkamer Oost-Nederland (2022), Voorkantsturing ruimtelijke plannen Gelderland (Nota van Bevindingen)
- Rijksoverheid (2016), Nederland circulair in 2050
- Rijksoverheid, IPO e.a. (2017), Grondstoffenakkoord
- Rijksoverheid (2019), Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019-2023
- Rijksoverheid (2020), Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2020-2023
- Rijksoverheid (2021), Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2021-2023
- Rijksoverheid e.a. (2022), Manifest Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen
- RIVM (2022), www.rivm.nl
- ROB (2019), Beleidsvrijheid geduid. Beleidsvrijheid bij decentrale taken: een nadere uitwerking ten behoeve van de vormgeving van de financiële verhoudingen
- ROB (2021), Rol nemen, ruimte geven. Advies over de rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking
- ROB (2023), Vallen, opstaan en weer doorgaan – Ruimte voor leren in transitie
- Royal HaskoningDHV & PBL (2020), Inventarisatie Circulaire Activiteiten Decentrale Overheden
- SER (2022), Evenwichtig sturen op de grondstoffentransitie en de energietransitie voor brede welvaart
- Staatssecretaris IenM (2013), Kamerbrief 'Groene economische groei in Nederland (Green Deal)', 20 juni 2013
- Staatssecretaris IenM (2014), Kamerbrief 'Groene economische groei in Nederland', 28 januari 2014
- Taskforce Herijking Afvalstoffen (2019), Adviesrapport Grondstof of afval
- Transitieteam Biomassa en Voedsel (2018), Transitieagenda Biomassa en Voedsel
- Transitieteam Kunststoffen (2018), Transitieagenda Kunststoffen
- Transitieteam Maakindustrie (2018), Transitieagenda Maakindustrie

- Transitieteam Circulaire Bouweconomie (2018), Transitieagenda Circulaire Bouweconomie
- Transitieteam Consumptiegoederen (2018), Transitieagenda Consumptiegoederen
- Tweede Kamer (2021), Motie Brekermans 21 501-02 nr. 2366, 17 juni 2021
- Tweede Kamer (2022), Aangenomen motie van het lid Hagen c.s., 1 december 2022
- Utrecht Sustainability Institute (2020), Circulaire doelenboom als sturingsinstrument
- Vaste commissie voor IenW (2022), Verslag van commissiedebat, 2 november 2022
- Versnellingshuis CE (2022), www.versnellingshuisce.nl
- Wielinga, H.E. (2012), De Tijdlijn Methode

Bijlage D Geraadpleegde personen

Provincie Utrecht

- Programmamanager Circulaire Samenleving
- Beleidsmedewerker Circulaire Economie
- Opgavemanager
- Senior Projectleider
- Senior Inkoopadviseur
- Transitie manager Circulair Opdrachtgeverschap

Vertegenwoordigers van de volgende organisaties

- Alliantie CirkelRegio Utrecht
- Platform Groene Hart Werkt
- Provincie Flevoland
- Provincie Noord-Holland
- Provincie Zuid-Holland
- ROM Utrecht Region
- Utrecht Sustainability Institute
- VNO-NCW Midden

| Colofon |

Randstedelijke Rekenkamer

Teleportboulevard 110

1043 EJ Amsterdam

020 – 58 18 585

info@randstedelijke-rekenkamer.nl

www.randstedelijke-rekenkamer.nl

Volg ons op twitter via: [@rekenrandstad](https://twitter.com/rekenrandstad)