



## Circulaire economie

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



### Aanleiding

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

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

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

## Vraagstelling

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

### Centrale onderzoeksvraag

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

## Hoofdconclusie

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

### Provincie Zuid-Holland:

1. heeft circulaire economie in 2016 voor het eerst in haar beleid benoemd. Begin 2023 vroegen GS PS actief om nadere kaderstelling. Dit debat heeft op het moment van schrijven (mei 2023) nog niet plaatsgevonden.
2. koos voor een circulair beleid gericht op het faciliteren van koplopers. Het idee is dat koplopers nieuwe samenwerkingsverbanden (vernieuwersnetwerken) vormen en dat daaruit innovatieve circulaire projecten (doorbraakprojecten) ontstaan. Per transitiethema wil de provincie met regionale stakeholders een gezamenlijke Zuid-Hollandse transitieagenda opstellen met een gedeelde visie, doelen en initiatieven.
3. sluit met haar circulaire beleid (vooralsnog) aan op het landelijke circulaire-economiebeleid.
4. benut in haar circulaire beleid, het beleid voor aanliggend sectoraal beleid en beleid voor andere (transitie)opgaven, de kansen die de raakvlakken over en weer bieden. Opvallend is dat dit bij de aanbestedingen op het gebied van grond-, weg- en waterbouw (GWW) nog achterblijft.
5. 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.
6. heeft de *Monitor Circulaire Economie Zuid-Holland* ontwikkeld, wat in 2022 een 0-meting en in 2023 een 1-meting opleverde. Deze metingen geven geen inzicht in het doelbereik, omdat de circulaire doelen niet nader zijn uitgewerkt en omdat er geen streefwaarden zijn gekoppeld aan de indicatoren in de Monitor.
7. besteedt continu aandacht aan de vraag hoe professioneel werken in transities verder ontwikkeld kan worden. Ook leren en reflecteren op de circulaire beleidsuitvoering is structureel georganiseerd.
8. heeft in haar circulaire beleid aandacht besteed aan het mobiliseren van actoren. In de praktijk ligt de focus op overheden en het bedrijfsleven. Met de Metropoolregio Rotterdam Den Haag, Economic Board Zuid-Holland, InnovationQuarter en de waterschappen wordt nog niet (intensief) samengewerkt.

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 Zuid-Holland heeft in de afgelopen jaren een beweging op gang gebracht, maar dit is slechts een kleine stap in de transitie naar een volledig circulaire economie. Om de doelen in zicht te brengen is meer nodig. Provincies kunnen meer doen om de transitie te versnellen en te ondersteunen. Zij kunnen bijvoorbeeld hun impact vergroten door meer urgentie te geven aan de circulaire transitie, door circulaire opgaven sterker te integreren in het beleid en de werkpraktijken van andere beleidsdomeinen. Ook kunnen provincies meer gebruik maken van regulerende instrumenten om niet alleen de circulaire economie te stimuleren, maar ook de lineaire economie af te bouwen. Dit kan bijvoorbeeld door het verminderen van overheidsinvesteringen in de lineaire grondstofketen, door (lobby voor) verboden, en in vergunningverlening. Provincies moeten zich daarbij wel bewust zijn van de mogelijke consequenties van deze transitie voor andere

beleidsdoelen, medeoverheden, ondernemers en inwoners. Dit vraagt om het inzichtelijk maken van belangenafwegingen en het maken van duidelijke keuzes. Het is aan Provinciale Staten (in hun kaderstellende rol) hoe intensief en op welke wijze bijgedragen gaat worden aan het versnellen van de circulaire transitie.

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

## Aanbevelingen

### Wat er volgens de Rekenkamer moet gebeuren

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

### Aanbeveling 1

Vraag GS om de menukaart met circulaire beleidsopties (die de commissie RWE in januari 2023 ontving) te presenteren in de betreffende commissie. Bepaal of deze menukaart aanleiding geeft tot aanpassing van het circulaire-economiebeleid en geef GS hiertoe opdracht indien gewenst.

### Aanbeveling 2

Als nieuw of herzien circulaire-economiebeleid aan u voorgelegd wordt, draag GS op dan duidelijk aan te geven:

- a. Voor welke wijzigingen ten opzichte van het voorgaande circulaire-economiebeleid GS hebben gekozen.
- b. Op welke inzichten vanuit monitoring, verzamelde lessen en/of wetenschap het nieuwe circulaire-economiebeleid gebaseerd is.
- c. In hoeverre aangesloten wordt op landelijk circulair-economiebeleid en welke afwegingen GS daarbij hebben gemaakt.
- d. 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.
- e. Hoe het beleid eraan zal bijdragen dat raakvlakken met andere opgaven en beleidsvelden benut worden.
- f. 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-economiebeleid.

### Aanbeveling 3

Vraag GS u aan te geven hoe bij aanbestedingen op het gebied van grond-, weg- en waterbouw rekening gehouden wordt met duurzaamheid.

### Aanbeveling 4

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

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

### **Aanbeveling 5**

Draag GS op om bij de verdere ontwikkeling van de Monitor Circulaire Economie Zuid-Holland te streven naar meer inzicht in het doelbereik. Draag GS op om bij de eerstvolgende publicatie van de Monitor aan te geven in hoeverre daartoe het beleid nader is uitgewerkt in (operationele) doelen en of indicatoren van streefwaarden zijn voorzien.

### **Aanbeveling 6**

Vraag GS welke actoren (zoals MRDH, Economic Board Zuid-Holland, InnovationQuarter en de waterschappen) meer betrokken kunnen worden in de beleidsuitvoering ten einde de impact van het provinciale circulaire-economiebeleid te vergroten. Vraag GS daarbij aan te geven wat daarvoor nodig is in tijd, middelen en capaciteit.

## **Meer informatie**

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