

EINDRAPPORT

Circulaire economie

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

Provincie Zuid-Holland | 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	15
4	PROVINCIEVERGELIJKING	17
5	REACTIE GEDEPUTEERDE STATEN	23
6	NAWOORD	29

NOTA VAN BEVINDINGEN

1	INLEIDING	30
1.1	Aanleiding.....	30
1.2	Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	31
1.3	Afbakening	32
1.4	Werkwijze	32
1.5	Leeswijzer	35
2	AMBITIES EN DOELEN	36
2.1	Nationaal beleid.....	36
2.2	Provinciaal beleid	44
3	INSTRUMENTEN	53
3.1	Beleidsinstrumenten die decentrale overheden <i>kunnen</i> inzetten	53
3.2	(Beleids)instrumenten die provincie Zuid-Holland inzet.....	58
4	INTERACTIE MET ANDERE TRANSITIES EN BELEIDSTERREINEN	67
4.1	Aanliggende (transitie)opgaven en beleidsterreinen	67
4.2	Integrale benadering in de provincie Zuid-Holland	72
5	MONITOREN	84
5.1	Monitoren van de circulaire-economietransitie	84
5.2	Monitoring circulaire economie door de provincie Zuid-Holland	85
6	LEREN, BIJSTUREN EN HET OPPAKKEN VAN KANSEN EN BELEMMERINGEN	92
6.1	Leren en bijsturen in theorie	92
6.2	Leren, bijsturen en openstaan voor signalen van kansen en belemmeringen in Zuid-Holland.....	93
6.3	Geconstateerde kansen en belemmeringen voor de circulaire-economietransitie in Nederland	96

 7 	MOBILISEREN VAN ACTOREN	99
7.1	Het belang van het informeren, enthousiasmeren en mobiliseren van actoren	99
7.2	Betrokkenheid van actoren in Zuid-Holland.....	101
	BIJLAGE A EUROPEES CIRCULAIRE-ECONOMIEBELEID.....	109
	BIJLAGE B OVERZICHT SCHRIFTELIJKE VRAGEN PS OVER CIRCULARITEIT 2020 – JANUARI 2023 ...	111
	BIJLAGE C GERAADPLEEGDE BRONNEN.....	112
	BIJLAGE D GERAADPLEEGDE PERSONEN.....	116

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 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. 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 Zuid-Holland:

- 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.
- 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.
- sluit met haar circulaire beleid (vooralsnog) aan op het landelijke circulaire-economiebeleid.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

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.

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

Zuid-Holland heeft circulaire economie in 2016 voor het eerst in haar beleid genoemd. Na een periode van verkennen en consulteren is in 2019 het beleid voor een Circulair Zuid-Holland vastgesteld. Wetenschappelijke (transitie)theorieën zijn niet leidend geweest bij de beleidsformulering, maar spelen wel een rol in de beleidsuitvoering.

In het beleid voor een Circulair Zuid-Holland zijn vier transitiethema's en vijf actielijnen onderscheiden. De bedoeling was dat de provincie met regionale stakeholders per transitiethema een gezamenlijke Zuid-Hollandse transitieagenda op ging stellen met daarin een gedeelde visie, de ambities, doelen en initiatieven. De Zuid-Hollandse transitieaanpak richt zich op het faciliteren van de koplopers. Het idee is dat de koplopers nieuwe samenwerkingsverbanden (vernieuwersnetwerken) vormen en dat daaruit innovatieve circulaire projecten (doorbraakprojecten) ontstaan die de circulaire toekomst concreet en tastbaar maken. Gaandeweg werd duidelijk dat de vier thema's te globaal zijn om op dat niveau met vernieuwersnetwerken en transitieagenda's te werken. De aanpak is toen aangepast naar deelthema's of ketens. Ook doorbraakprojecten komen moeizaam van de grond. Hiertoe is een passende provinciale subsidieregeling opgesteld. Tegelijkertijd is in de beleidsuitvoering een grotere variëteit aan activiteiten opgepakt, dan in het initiële circulaire beleid was benoemd (zie ook deelconclusie 5).

Voor de uitvoering van het huidige circulaire-economiebeleid is tot en met 2026 budget beschikbaar. Eind 2022 is voor elke Zuid-Hollandse 'ambitie' uit het *Coalitieakkoord 2019-2023* in kaart gebracht welke nog niet benutte kansen bij kunnen dragen aan een Circulair Zuid-Holland. Behandeling daarvan door de Statencommissie leidde tot een 'menukaart' met beleidsopties voor de inzet op circulair in de Statenperiode 2023-2027. Op het moment van schrijven (mei 2023) is deze menukaart nog niet behandeld door de Statencommissie.

Hoe andere provincies dit doen:

- *In geen van de Randstedelijke provincies zijn wetenschappelijke (transitie)theorieën leidend geweest in de eerste circulaire beleidsformulering. In opvolgende beleidsdocumenten van de Randstedelijke provincies,*

waaronder Zuid-Holland, is dit wel in toenemende mate het geval en passeren de X-curve, het Missiegedreven InnovatieSysteem (MIS), de Small Wins-theorie en de R-ladder³ de revue.

- De kern van het Flevolandse circulaire 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 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

Zuid-Holland hanteert in haar circulaire beleid dezelfde doelstellingen en vier van de vijf prioritaire thema's uit het initiële landelijke circulaire-economiebeleid. Ook heeft Zuid-Holland een bijdrage geleverd aan de recentere landelijke beleidsformulering (*Nationale Grondstoffenstrategie* en (landelijk doelen traject dat onderdeel is van) het *NPCE*). In hoeverre Zuid-Holland bij zal dragen aan de uitvoering van het recente landelijke circulaire-economiebeleid is nog niet bekend, wel is ambtelijk aangegeven dat gezocht zal worden naar een vruchtbare en gelijkwaardige samenwerking met het Rijk, gemeenten en waterschappen.

Op een aantal vlakken anticipeert Zuid-Holland op de beweging vanuit Europa en het Rijk om in de nabije toekomst meer dwingende maatregelen in te gaan zetten. Zo werkt de provincie sinds 2020 op programmatische wijze samen met de vijf Zuid-Hollandse omgevingsdiensten aan de circulaire transitie. Deze aanpak draait (vooralsnog) om netwerkvorming en kennisontwikkeling. De omgevingsdiensten en de provincie voeren overleg of en hoe de *Bouwstenenvisie CE en VTH* een plek gaat krijgen in het provinciale beleid danwel de opdrachtverlening aan de omgevingsdiensten. Om belemmeringen ten aanzien van de circulaire transitie onder de aandacht van andere overheden en/of organisaties te brengen, wordt gewerkt aan een public affairs agenda voor de vier circulaire transitithema's (moment van schrijven: mei 2023). In de *Omgevingsvisie* is circulaire economie genoemd en het provinciale belang toegelicht. Eventuele aanpassing van de formulering van het provinciaal belang staat gepland in 2024.

³ Zie paragraaf 3.1 van de Nota van Bevindingen voor toelichting op deze theorieën en modellen.

Hoe andere provincies dit doen:

- *Provincie Flevoland heeft ten opzichte van het landelijke circulaire-economiebeleid meer haar eigen koers gekozen in het provinciale circulaire-economiebeleid, dan andere Randstedelijke provincies. Zo koos Flevoland voor een circulaire doelstelling die niet hetzelfde is als de landelijke, heeft de prioritaire thema's uit het initiële landelijke beleid niet overgenomen in haar circulaire beleid en heeft geen bijdrage geleverd aan de recentere landelijke beleidsformulering.*
- *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

Het onderwerp 'circulaire economie' wordt gecoördineerd door één gedeputeerde. In de uitvoering wordt samengewerkt met de andere gedeputeerden.

Voor de uitvoering van het circulaire beleid is ervoor gekozen om het niet als een klassiek programma te organiseren, maar als een netwerk met een strategie. Het ambtelijk team Circulair Zuid-Holland werkt opgavegericht, wat onder andere betekent dat er vanuit verschillende disciplines medewerkers uitgeleend worden aan team Circulair Zuid-Holland. In het team Circulair Zuid-Holland zijn alle aanliggende (transitie)opgaven en beleidsvelden vertegenwoordigd. Ambtelijk is aangegeven dat deze verdeling in het takenpakket van de medewerkers niet altijd makkelijk is voor de teamleden, want het werken aan de circulaire transitie die zaken echt anders benadert, doet en organiseert én tegelijkertijd ook aan een reguliere opgave, wordt niet altijd geheel begrepen en geaccepteerd.

Het team Circulair Zuid-Holland 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.

In de organisatie wordt circulariteit steeds meer als onderdeel van het reguliere werk gezien. Het circulaire besef groeit niet in alle teams even snel (zie ook deelconclusie 4).

Professioneel werken in transitie is een vraagstuk waaraan continu aandacht wordt besteed in de provinciale organisatie: De Eenheid Audit en Advies (EAA) heeft hier een inventariserend onderzoek naar gedaan, wat inmiddels een vervolg kent in een actieonderzoek. Ook is er een intern netwerk 'Professioneel werken in transitie'.

Hoe andere provincies dit doen:

- *Provincie Flevoland koos ervoor in circulaire economie bestuurlijk te beleggen bij de gedeputeerden Duurzaamheid en Economie.*
- *Het Flevolandse circulaire-economieteam werkt als een eigenstandig team binnen de ambtelijke organisatie, de teamleden zijn geen onderdeel van andere teams.*
- *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.*

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

Op ambtelijk niveau vindt overleg plaats over de verschillende duurzaamheidstransities (circulaire economie, energietransitie, biodiversiteit en klimaatadaptatie). Gestreefd wordt naar samenhang in beleids- en uitvoeringskeuzes en bekeken wordt waarin de transitie elkaar kunnen versterken. Daarnaast is eind 2022 voor de zes andere Zuid-Hollandse ambities geïnterviewd welke nog niet benutte kansen bij kunnen dragen aan een Circulair Zuid-Holland (zie ook deelconclusie 1).

In het beleid voor de (transitie)opgaven energietransitie, landbouwtransitie en woningbouwopgave zijn raakvlakken en kansen voor de transitie naar een circulaire economie over en weer benoemd. In de beleidstuitvoering heeft dit ook zijn beslag gekregen in uitgevoerde activiteiten.

Circulaire economie heeft in de afgelopen jaren ook een plek gekregen in het provinciale beleid voor inkoop & aanbesteding, ruimtelijke ontwikkeling en vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH), en zal worden opgenomen in de public affairs agenda (lobby). Ambtelijk is aangegeven dat aanbestedingen op het gebied van grond-, weg- en waterbouw (GWW) in de praktijk incidenteel duurzaam worden aanbesteed, en niet structureel. (Aanname van) hoge kosten en risicomijding staan circulair aanbesteden nog vaak in de weg.

Hoe andere provincies dit doen:

- *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 bedrijfsondersteuning 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 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. Sinds 2021 zijn de uit te voeren activiteiten van het circulaire beleid opgenomen in de provinciale *Begroting*. Een vergelijking van voorgenomen en uitgevoerde activiteiten in de Begrotingen en Jaarstukken levert geen compleet beeld op. Dit hebben GS ondervangen door eind 2020 PS middels een brief over de voortgang en uitgevoerde activiteiten te informeren en in 2022 en 2023 hierover een digitaal voortgangsmagazine uit te brengen.

Van de acht typen beleidsinstrumenten⁴ die decentrale overheden kunnen inzetten voor het stimuleren van een circulaire economie, zijn er vijf expliciet benoemd als actielijnen. In de praktijk worden ook de andere drie (namelijk 'onderzoek', 'informatievoorziening' en 'onderwijs') ingezet. Deze set aan instrumenten is gericht op opbouw van de circulaire economie, het afbouwen van de lineaire economie krijgt (nog) weinig aandacht in de beleidsuitvoering.

Hoe andere provincies dit doen:

- *De Flevolandse circulaire ambitie voor 2030 en later, is uitgewerkt in een doelstelling voor de periode 2019-2023, die weer is uitgewerkt in zes operationele doelen.*
- *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.

⁴ 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

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

Het ontwikkelen van een circulaire monitoringssystematiek was al onderdeel van de beleidsformulering in de jaren 2018 en 2019. In 2022 is de 0-meting van de *Monitor Circulaire Economie Zuid-Holland* (hierna: *Monitor*) opgeleverd en in 2023 de 1-meting. In de *Monitor* worden effectindicatoren (*welke – door de provincie beïnvloede – veranderingen zijn zichtbaar in grondstofgebruik, broeikasgas emissies en circulaire banen?*) en transitie-indicatoren (*hoe ontwikkelt de circulaire transitie zich als gekeken wordt naar de vitaliteit van vernieuwingsnetwerken en het aantal experimenten en doorbraakprojecten?*) onderscheiden. De monitor wordt nog verder ontwikkeld.

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 van de *Monitor* geen inzicht in het doelbereik.

De monitoringsgegevens van de effectindicatoren over de periode 2014-2020 laten een (te) langzame ontwikkeling naar een circulaire economie zien.

Hoe andere provincies dit doen:

- *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.⁵

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 en reflecteren op de circulaire beleidsuitvoering is structureel georganiseerd. Het team Circulair Zuid-Holland reflecteert zeswekelijks en elk kwartaal. Ook het opstellen van het jaarlijkse Voortgangsmagazine helpt bij het verkrijgen van inzicht in wat werkt en wat verbetering behoeft. Via de contacten in de vernieuwingsnetwerken, doorbraakprojecten et cetera wordt informatie ingewonnen over belemmeringen en kansen. Op meer formele wijze wordt dergelijke input ook verkregen middels de rapportages die winnaars van challenges dienen aan te leveren. Geconstateerde belemmeringen rond groene reststromen en doorbraakprojecten heeft de provincie opgelost middels respectievelijk een beleidsregel en een subsidieregeling.

⁵ ROB (2023), Advies ‘Vallen, opstaan en weer doorgaan’, p. 4

Leren over werken in circulaire en andere transitie is breder in de ambtelijke organisatie georganiseerd (zie deelconclusie 3 over het actieonderzoek en het interne netwerk). Het actieonderzoek van EAA zal eind 2023 leiden tot een eindrapportage over de ontwikkeling van de leervragen rond professioneel werken in transitie.

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.*
- *Provincie Utrecht heeft leren van ervaringen en het opdoen van nieuwe inzichten formeel georganiseerd middels een jaarlijkse evaluatie en actualisatie van de uitvoeringsagenda's.*
- *Provincie Flevoland heeft reflectie op de uitgevoerde activiteiten en het verzamelen van lessen niet formeel georganiseerd. Inzicht in wat werkt en wat niet, wordt opgedaan in de verschillende contacten met actoren.*

2.2.8 Inzetten van actoren

Bij transitie 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 zijn sinds de vaststelling van het circulaire-economiebeleid in februari 2020 regelmatig geïnformeerd over de voortgang, de monitor en nieuwe regelingen om de transitie mee te bevorderen. Ook zijn PS eind 2022/begin 2023 door GS actief om nadere kaderstelling gevraagd (zie deelconclusie 1). PS stellen ongeveer twee keer per jaar schriftelijke vragen over circulaire economie.

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, met name met gemeenten en koplopers in het bedrijfsleven wordt intensief samengewerkt. Dit geldt (nog) niet voor de samenwerking met Metropoolregio Rotterdam Den Haag, Economic Board Zuid-Holland, regionale ontwikkelingsmaatschappij InnovationQuarter en de waterschappen.

Hoe andere provincies dit doen:

- *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 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.

Deze aanbeveling is gebaseerd op deelconclusie 1.

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.

Deze aanbeveling is gebaseerd op deelconclusies 1, 2, 4, 6, 7 en de hoofdconclusie.

Aanbeveling 3

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

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 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.

Deze aanbeveling is gebaseerd op deelconclusie 4.

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.





Deze aanbeveling is gebaseerd op deelconclusies 5 en 6.

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.

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 platformbijeenvakkomsten 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.

| 5 | Reactie Gedeputeerde Staten



Gedeputeerde Staten

Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl/contact

Datum
Zie verzenddatum linksonder

Ons kenmerk
DOS-2017-0008849
PZH-2023-833177411

Uw kenmerk

Bijlagen
-

Randstedelijke Rekenkamer
mw. dr. ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA
Teleportboulevard 110
1043 EJ AMSTERDAM

Onderwerp

*Reactie Gedeputeerde Staten Zuid-Holland op Nota van Bevindingen Randstedelijke Rekenkamer
Onderzoek transitie naar een Circulaire Economie*

Geachte mevrouw Hoenderdos-Metselaar,

Op 23 mei jl. ontvingen wij de bestuurlijke nota circulaire economie van de Randstedelijke Rekenkamer. Hierbij geven Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland reactie op deze nota. Voordat wij dat doen danken wij u voor de zorgvuldige manier waarop het onderzoek door u is uitgevoerd. We zijn verheugd met uw constatering dat het algemene beeld van de circulaire aanpak van Zuid-Holland positief is. Uw onderzoek leidt tot waardevolle aanbevelingen die we ter harte nemen en waar wij zeker iets mee kunnen en willen doen. In deze brief lichten wij onze reactie puntsgewijs toe, allereerst op een aantal elementen uit de hoofdconclusie en daarna op de zes aanbevelingen aan Provinciale Staten.

Reactie op elementen uit de Hoofdconclusies

Versnelling en verbreden om doelen te behalen

U constateert dat de transitie naar een circulaire economie steeds urgenter wordt maar dat het doel vooralsnog ver weg is. Wij herkennen dat beeld. In Zuid-Holland wordt bijna 30% van alle Nederlandse grondstoffen gebruikt en verbruikt. Er is een grondstoffentransitie nodig om bij te dragen aan de klimaatdoelstellingen, een schone leefomgeving maar ook om de leveringszekerheid van (kritieke) grondstoffen te vergroten. Deze transitie komt inmiddels op gang. Het biedt kansen voor circulaire ondernemers die bouwen aan een toekomstbestendige economie van Zuid-Holland. Wij zien ook dat versnelling en verbreding van de inzet nodig is om de doelen te behalen.

Circulair als brede maatschappelijke opgave

De provincie Zuid-Holland ziet circulariteit als een brede maatschappelijke opgave en gebruikt daarom de term Circulair Zuid-Holland. Wij zien de circulaire samenleving als een integraal onderdeel van al onze beleidsdomeinen. In onze strategie lag de focus de eerste jaren inderdaad op de koplopers. Hierbij werken we in de uitvoering vanuit een transitieaanpak. De focus op koplopers en de opbouw van alternatieven is, zoals blijkt uit zowel de [transitiemanagement-](#) als de [markttransformatietheorie](#), passend bij de fase waarin de transitie zich bevindt. Overigens zijn bij de

vernieuwersnetwerken en doorbraakprojecten inmiddels honderden partijen uit Zuid-Holland betrokken.

Wegnemen van belemmeringen

Op basis van de ervaringen van de koplopers en de kansen en belemmeringen die zij tegenkomen doen wij doorlopend voorstellen om beleid en instrumenten aan te passen om de transitie te versnellen en te verbreden. Nu de transitie op gang komt, breekt ook een nieuwe fase aan. Zoals u ook in uw rapport constateert, zijn we actief bezig met de voorbereidingen hierop. We gaan onder andere het Rijk en Europa steviger bevragen op het wegruimen van obstakels en het creëren van een bevorderend speelveld voor circulaire initiatieven. En we gaan aan de slag om circulair voor het brede MKB haalbaar te maken. Ook gaan we diverse instrumenten ten aanzien van ruimte, omgevingsbeleid en vergunningen, toezicht & handhaving (VTH) inzetten zodat deze een circulaire samenleving dichterbij brengen. Naast activiteiten gericht op opbouw zal dat de komende jaren ook nadrukkelijker gaan om activiteiten gericht op om- en afbouw. Dit is niet alleen voor Zuid-Holland, maar ook voor de andere provincies een nieuw thema.

Doorontwikkeling monitor

Monitoring van de circulaire transitie staat nog aan het begin. Wij waren in 2021 de eerste provincie die een monitor ontwikkelde. Deze ervaringen hebben we ingebracht in het IPO en de gesprekken met het Rijk. Deze provinciale monitor biedt ons, zoals u zelf ook constateert, wel inzicht in het doelbereik. Uit onze monitor blijkt dat het (primaire) grondstoffengebruik nog niet daalt en daarmee de 50% doelstelling met het huidige beleid en beleidsinzet niet gehaald gaat worden. Op deelstromen is dat inzicht nog niet mogelijk omdat doelen, maar ook geschikte data ontbreken. De beleidsinzet heeft in Zuid-Holland geleid tot tal van initiatieven op het gebied van circulair. Om zicht te krijgen in de bijdrage van de provincie aan deze beginfase van de transitie hebben wij transitie-indicatoren ontwikkeld, die een positieve ontwikkeling laten zien. In deze beginfase gaat het om het op gang krijgen van de beweging. Wetende dat een transitie zich niet lineair ontwikkelt, is het niet onverwacht dat we de effecten daarvan nu nog niet terugzien in de reducties van grondstoffenstromen. De verwachting is dat dit op termijn wél het geval zal zijn, als er voldoende circulaire alternatieven ontwikkeld zijn en de belangrijkste obstakels zijn weggenomen.

Inzet op professionalisering van het werken in transities

Wij zijn verheugd dat u onze inspanningen om het werken in transities verder te professionaliseren binnen de organisatie herkent. Onze initiatieven hebben een bredere scope dan de circulaire transitie alleen. Ze hebben betrekking op verschillende transities, zoals de energietransitie of de landbouwtransitie, met als doel om van elkaars ervaringen te leren en om meer zelfbewustzijn te ontwikkelen in het bewandelen van het onzekere pad dat aan transities eigen is. Wij bouwen dat de komende jaren verder uit.

Circulair kan niet zonder samenwerking

Tot slot concludeert u dat we in ons circulaire beleid veel aandacht besteden aan het mobiliseren van actoren. In de praktijk ligt de focus op overheden, bedrijfsleven maar ook kennisinstellingen en maatschappelijke partijen. Met de partijen die u noemt (Metropoolregio Rotterdam Den Haag, Economic Board Zuid-Holland, InnovationQuarter, waterschappen) wordt op specifieke onderwerpen al samengewerkt en afgestemd, afhankelijk van de focus en ambitie van deze partijen ten aanzien van circulair. Met het toenemende belang van grondstoffen voor tal van onderwerpen zal ook deze samenwerking en afstemming naar verwachting de komende jaren toenemen.

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.

In deze menukaart die we aan Provinciale Staten stuurden, zijn de strategische opties om de circulaire transitie te versnellen en te verbreden beschreven, waarbij per optie de ambitie en rolname van de provincie varieert. Ook benoemden we hierbij mogelijke nieuwe thema's zoals bijvoorbeeld de sociale dimensie van de circulaire transitie. Hierover boden we onlangs een rapport "*naar een rechtvaardige transitie*" aan Provinciale Staten. We zien de noodzaak om de basis voor circulair te verbreden en te verdiepen en we zien uit naar de dialoog met Provinciale Staten over de uitwerking van de opties in de menukaart.

Aanbeveling 2

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

- a. *Voor welke wijzigingen ten opzichte van het voorgaande circulaire economie beleid 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 circulaire economie beleid 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 economie beleid.

De punten uit aanbeveling 2 nemen we op in de doorontwikkeling van de circulaire strategie.

We hebben de keuze gemaakt om de duurzame transities binnen de provincie een centrale plek te geven. We erkennen dat de inzet van meer sturende instrumenten naast stimulerende instrumenten past bij de fase waarin de transitie de komende jaren komt.

In de uitvoering van de ruimtelijke circulaire strategie, in de ruimtelijke puzzel, en in het Omgevingsbeleid gaan we deze sturende instrumenten actief verkennen en inzetten. Vanuit onze taken voor vergunning, toezicht en handhaving zoeken we de balans tussen het faciliteren van koplopers en zorgvuldig en streng handelen in geval van gevaarlijke stoffen en milieuovertredingen. We investeren in samenwerking en kennisopbouw bij de vijf Zuid-Hollandse omgevingsdiensten. Circulair krijgt ook in de visievorming een centrale plek, waarbij we in navolging van Noord-Holland, circulair als een van de belangrijke thema's centraal stellen in de ruimtelijk-economische visie.

Voor een daadwerkelijke versnelling en verbreding van circulair is het wenselijk dat de overheden hun inzet en instrumenten optimaal op elkaar afstemmen. Het is onze inzet om hierover in gesprekken naar aanleiding van het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) afspraken te maken met het Rijk en de andere overheden.

Een transitie kan niet zonder draagvlak en zonder oog te hebben voor de sociale gevolgen van de transitie ([PZH-2023-830928070](#)). Dit zal in de komende periode – nog meer dan voorheen – onze aandacht hebben.

Aanbeveling 3

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

Circulariteit van de provinciale infrastructuur blijft nog achter bij onze ambities. De *Agenda circulair in provinciale opgaven* ([PZH-2022-817484796](#)) laat zien dat de aanpak zich in de voorgaande jaren nog vooral richtte op kennisopbouw en experiment. Nu is de opgave om de opgebouwde kennis en ervaring versneld te vertalen naar het reguliere werk, onder meer door circulariteit op te nemen in de scope van projecten. Hierin nemen we momenteel de eerste stappen. Zo wordt op dit moment een tactisch kader opgesteld voor onder andere circulaire keuzes in onze aanbesteding. De provincie Zuid-Holland ondertekende onlangs het Manifest Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen ([PZH-2022-815785738](#)) en we bereiden een plan van aanpak voor waarin we gaan aangeven hoe we de doelen in onze inkoop – waaronder op grond, weg, waterbouw – gaan bereiken, onder andere door in elke aanbesteding rekening te houden met circulaire eisen. Het borgen van duurzaamheid in beleid, processen, relevante documenten en kennis zal eveneens een voorname plek innemen. Of dit daadwerkelijk leidt tot de beoogde circulaire resultaten bij aanbestedingen op het gebied van de grond- weg- en waterbouw houden we nauwlettend in de gaten. Hiervoor bekijken we onder andere of we de monitoringssystematiek van Noord-Holland kunnen overnemen.

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.*

De provincie Zuid-Holland ziet de circulaire samenleving als een integraal onderdeel van al haar beleidsdomeinen. De integratie van circulair is nodig om de circulaire doelen te bereiken. En anderzijds hebben we tevens geconstateerd dat circulair denken en handelen een belangrijke bijdrage kan leveren aan het behalen van de doelen van onder andere de energietransitie, woonopgave en ruimtelijke puzzel. Daar zijn we dan ook volop mee bezig.

In het afgelopen jaar is geïnventariseerd welke extra stappen de verschillende provinciale ambities kunnen bijdragen aan circulaire doelen in de *Agenda circulair in provinciale opgaven* ([PZH-2022-817484796](#)).

Deze inventarisatie nemen we als uitgangspunt bij het formuleren van nieuw beleid. Tegelijkertijd blijven we ook kijken naar voorbeelden uit andere provincies. We gaan onder andere het door u genoemde instrument ‘bedrijventerreinen van provinciaal belang’ zoals Noord-Holland dat inzet, bestuderen.

Graag lichten we een voorbeeld uit: Het rapport ‘[Woningbouw binnen Planetaire Grenzen](#)’ opgesteld in opdracht van de provincie Zuid-Holland, laat zien wat de materiaalvraag, CO₂-uitstoot en milieupact van de woningbouwopgave tot en met 2030 is. Daarbij is de impact van bouwen conform business-as-usual bepaald en zijn zes circulaire strategieën geschetst om de impact te verlagen. De

combinatie van deze strategieën leidt tot een verandescenario, waarmee we verkennen in hoeverre we de huidige woningvraag kunnen realiseren binnen de grenzen van onze planeet.

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.

Zuid-Holland ontwikkelde als eerste provincie in Nederland een monitor circulair waar - op hoog over niveau - doelbereik is gemeten. Hieruit blijkt dat het grondstoffengebruik nog niet daalt. De bijdrage van het werk van de provincie Zuid-Holland zelf aan de effectdoelen is (nog) niet meetbaar. Inmiddels zijn ook in de Integrale Circulaire Economie Rapportage (ICER/Planbureau Leefomgeving) en binnen het IPO waardevolle stappen gezet en kunnen we meer dan voorheen gezamenlijk optrekken. We constateren dat in het NPCE – anders dan verwacht – de (operationele) doelen niet of nauwelijks zijn uitgewerkt. Dit ‘rijksdoelenproces’ is nog gaande en daarop willen we niet vooruitlopen.

Naast het meten van grondstofstromen werken we met transitie-indicatoren. Deze geven inzicht in onderliggende veranderingen zoals bijvoorbeeld de werkgelegenheid die gerelateerd kan worden aan circulaire bedrijvigheid. We gaan de transitie-indicatoren verder ontwikkelen.

Naast klassieke doelstellingen is het voor een transitie belangrijk om samen met stakeholders op voor de provincie belangrijke onderwerpen activerende missies te formuleren: zo komen we tot haalbare en tastbare resultaten die bijdragen aan de circulaire transitie. Uiteraard brengen we dit in, in het rijksdoelenproces.

De ambitie is om naast de twejaarlijkse monitor Circulair Zuid-Holland waarin het overall beeld wordt geschetst, Provinciale Staten regelmatig te informeren over de voortgang binnen diverse deelonderwerpen.

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.

De provincie Zuid-Holland werkt op verschillende manieren samen met partijen om te komen tot een circulaire samenleving. Zo betrekken we gemeenten, omgevingsdiensten en waterschappen in communities of practice, werken we samen met regioversnellers, kennisinstellingen, hubs, en een breed scala aan bedrijven. Hierbij zetten we naast de samenwerking met koplopers steeds meer in op de samenwerking met het breed MKB en verkennen we de mogelijkheden om de samenwerking met burgerinitiatieven aan te gaan.

We zien dat de door de Randstedelijke Rekenkamer genoemde partijen zich focussen op een specifiek deelgebied van circulariteit of een specifieke activiteit, passend binnen hun rol, taak en/of specialisatie. Zo richt de inzet van de Economic Board Zuid-Holland en InnovationQuarter zich de komende jaren bijvoorbeeld op groene chemie en focust Metropoolregio Rotterdam Den Haag wat circulair betreft op bedrijventerreinen. Op deze deelgebieden werken wij samen met de genoemde partijen.

Samenwerken betekent enerzijds het samen optrekken en krachten bundelen waar dat meerwaarde heeft. Bijvoorbeeld in lobby, kennisontwikkeling en netwerkvorming. Anderzijds is samenwerken ook het afstemmen en verdelen van de inzet, zodat er gezamenlijk meer effect bereikt wordt. In de keuze wie wat doet kijken we met elkaar waar de benodigde expertise, energie en bevoegdheid zit. De verwachting is dat de komende jaren de samenwerking en afstemming rondom circulair zal toenemen.

Tot slot

We wijzen u nog op een onduidelijkheid in het rapport. De budgetten die nu voor de provincies in de tabel zijn opgenomen zijn niet goed vergelijkbaar doordat bij sommige provincies de materiele én personele budgetten zijn vermeld en bij andere maar één van de twee.

We waarderen het zeer dat de Randstedelijke Rekenkamer zoekt naar een manier om transities te beschrijven. We doen als suggestie om bij eventuele nieuwe onderzoeken meer tijd in te ruimen om ook bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke partijen met wie samengewerkt wordt, te interviewen.

Wij danken u hartelijk voor alle aanbevelingen en verwachten daarmee ons beleid voor Circulair Zuid-Holland beter te kunnen maken. Omdat de Randstedelijke Rekenkamer gelijktijdig naar de vier Randstadprovincies heeft gekeken, biedt dit bovendien kansen om van elkaar te leren en te kijken waar we samen kunnen optrekken om volgende stappen te zetten.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris,

voorzitter,

drs. M.J.A. van Bijnen MBA

drs. J. Smit

Wij verzoeken u in uw correspondentie altijd het DOS-nummer met kenmerk PZH-2023-833177411 te vermelden.

Meer informatie www.zuid-holland.nl/contact

| 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.⁶ 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.*⁷

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.⁸

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.⁹ Het realiseren van een volledig circulaire economie vraagt om brede, fundamentele veranderingen in onze samenleving: een systeemverandering.

Het PBL¹⁰ 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.¹¹ 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.¹²

⁶ Rijksoverheid, IPO e.a. (2017), Grondstoffenakkoord & PBL (2023), ICER 2023

⁷ 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

⁸ Ministerie van IenW (2020), Ondertekenaars Grondstoffenakkoord, 25 februari 2020

⁹ Rijksoverheid, IPO e.a. (2017), Grondstoffenakkoord

¹⁰ Planbureau voor de Leefomgeving

¹¹ PBL (2023), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023

¹² Provincie Zuid-Holland (2023), Feitelijk 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:¹³

- 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?

¹³ 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.¹⁴

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?

¹⁴ 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 NSOB¹⁵, ROB¹⁶ 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.

¹⁵ Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

¹⁶ 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 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 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.¹⁷
 - 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).¹⁸
 - 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.¹⁹ 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

¹⁷ Taskforce Herijking Afvalstoffen (2019), Adviesrapport Grondstof of afval

¹⁸ PBL (2023), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023

¹⁹ 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.²⁰

- 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 2030.²¹ Daarnaast zijn drie strategische doelstellingen geformuleerd om de economie zo snel mogelijk circulair te maken:²²
 - 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:²³
 - i. Biomassa en Voedsel
 - ii. Kunststoffen
 - iii. Maakindustrie
 - iv. Bouw
 - v. Consumptiegoederen
- d. Met het programma wil het kabinet ook een bijdrage leveren aan het realiseren van het Europese actieplan.²⁴

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.²⁵
 - a. Het opstellen van een *Grondstoffenakkoord* was in *Nederland Circulair in 2050* een belangrijke toezegging van het kabinet.²⁶
 - 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.²⁷
 - 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.

²⁰ PBL (2022), *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023*

²¹ De doelen zijn in hierop volgende beleidsstukken nader geconcretiseerd en worden nog verder geconcretiseerd.

²² Rijksoverheid (2016), *Nederland circulair in 2050*

²³ 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*

²⁴ Ministeries van IenM & EZ (2016), *Nederland Circulair in 2050: Rijksbreed programma Circulaire Economie*

²⁵ Rijksoverheid, IPO e.a. (2017), *Grondstoffenakkoord*

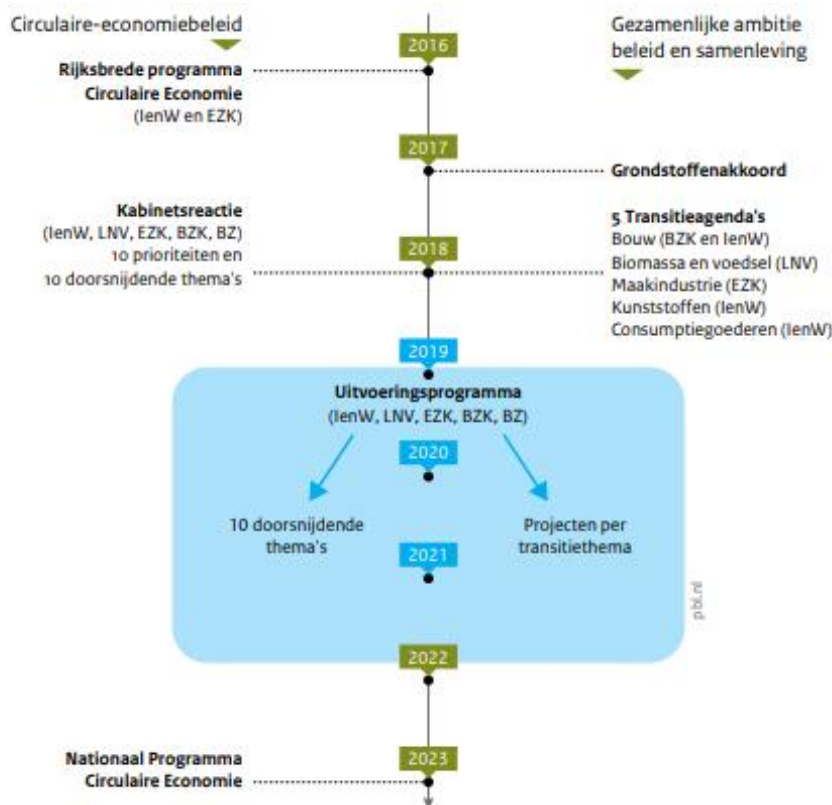
²⁶ Ministeries van IenM & EZ (2016), *Nederland Circulair in 2050: Rijksbreed programma Circulaire Economie*

²⁷ 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.²⁸ 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 Tijdlijn nationaal circulaire-economiebeleid²⁹

²⁸ 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

²⁹ 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).
- Het *Uitvoeringsprogramma* bevat een aantal activiteiten en projecten gericht op de prioritaire en de dwarsdoorsnijdende thema's uit het *Grondstoffenakkoord* en de *Transitieagenda's*.³⁰
 - In 2020 en 2021 volgden jaarlijkse actualisaties van het *Uitvoeringsprogramma*, met daarin een overzicht van nieuwe activiteiten en voortgangsinformatie over lopende activiteiten.³¹
 - 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*.
- Voor de *IPO Kansenkaarten* is geïnventariseerd wat er per provincie aan circulaire economie wordt gedaan en welke kansen dat biedt.³²
 - In de *IPO Krachtenkaart*³³ 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:³⁴
 - Circulair inkopen en aanbesteden: namens de provincies wordt er een verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden van circulair inkopen en aanbesteden.³⁵
 - 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).³⁶ 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.³⁷
 - Ontwikkelen en versterken van regionale circulaire ecosystemen: de provincies zijn actief als netwerker en verbinder in regionale circulaire ecosystemen.³⁸
 - 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.³⁹
 - Invulling van de monitoring van de transitie: de provincies werken samen met het Rijk aan het ontwikkelen van een monitoringssystematiek op provinciaal niveau.⁴⁰

³⁰ Rijksoverheid (2019), *Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019-2023*

³¹ Rijksoverheid (2020), *Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2020-2023* & Rijksoverheid (2021), *Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2021-2023*

³² IPO (2021), *Kansenkaarten circulaire economie 2021*

³³ IPO (2021), *IPO Krachtenkaart Circulaire Economie*

³⁴ Het Groene Brein (2022), www.hetgroenebrein.nl

³⁵ Het Groene Brein (2022), www.hetgroenebrein.nl

³⁶ IPO (2022), *Bouwstenenvisie CE en VTH*

³⁷ IPO (2022), *Position Paper Commissiedebat Circulaire Economie*, 2 november 2022

³⁸ IPO (2021), *IPO Krachtenkaart Circulaire Economie*

³⁹ Platform31 (2022), *Actieagenda Heel het MKB Circulair!*, 7 december 2022

⁴⁰ PBL (2023), *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023*

8. In de *IPO Krachtenkaart* vraagt het IPO tevens ondersteuning van het Rijk op drie fronten:⁴¹
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: doelentraject

9. In 2021 en 2022 zijn stappen gezet om de circulaire doelen te concretiseren: het doelentraject.⁴²
- 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.⁴³
 - 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 doelentraject 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).⁴⁴ 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

⁴¹ IPO (2021), *IPO Krachtenkaart Circulaire Economie*

⁴² Ministerie van IenW (2022), Brief aan de Tweede Kamer 'Stand van zaken concretisering doelen voor circulaire economie, 15 juli 2022

⁴³ Voor de transitieagenda Biomassa en Voedsel is geen concrete uitwerking gemaakt maar een andere route gekozen.

⁴⁴ 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.⁴⁵

De NSOB inventariseerde in 2022 een aantal dilemma's met betrekking tot de governance van de transitie naar een circulaire economie.⁴⁶ 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.⁴⁷ 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.⁴⁸
 - 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

⁴⁵ 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

⁴⁶ Ook zijn in het rapport verschillende 'coping' strategieën gepresenteerd. Bron: NSOB (2022), *Governance voor transities*

⁴⁷ NSOB (2022), *Governance voor transities*

⁴⁸ 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.⁴⁹

- 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.⁵⁰

2022

11. Op 1 december 2022 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen om met een voorstel voor een circulaire-economiewet te komen.⁵¹
- 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.⁵²
- 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

⁴⁹ IPO (2022), Position Paper IPO – Commissiedebat Circulaire Economie (2 november 2022)

⁵⁰ Vaste commissie voor IenW (2022), Verslag van commissiedebat, 2 november 2022

⁵¹ Tweede Kamer (2022), Aangenomen motie van het lid Hagen c.s., 1 december 2022

⁵² 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.⁵³
 - 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.

⁵³ 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 Zuid-Holland heeft in 2017 het *Grondstoffenakkoord* ondertekend. Daarmee heeft de provincie zich gecommitteerd aan de gezamenlijke ambitie om de transitie naar de circulaire economie te versnellen.⁵⁴

Nationale doelstelling in provinciaal beleid

15. In haar circulaire-economiebeleid heeft Zuid-Holland de nationale doelstelling (100% circulaire economie in 2050, 50% minder gebruik van primaire grondstoffen in 2030) overgenomen.
- Provincie Zuid-Holland heeft zichzelf het doel gesteld om haar economie in 2050 volledig circulair te hebben ingericht. Voor 2030 heeft de provincie als tussendoel 50% minder gebruik van primaire grondstoffen (mineraal, fossiel en metaal) ten opzichte van 2014.⁵⁵ Dit is een specificering van de nationale doelstelling (100% circulaire economie in 2050, 50% minder gebruik van primaire grondstoffen in 2030).
 - Ambtelijk is aangegeven dat het bij de vaststelling van het circulaire-economiebeleid voor de hand lag om de doelstellingen die het Rijk toen al had geformuleerd voor 2030 en 2050, over te nemen: “*dat gaf eenheid van beleid, sloot aan bij de rijksambitie en Zuid-Holland had geen andere ambitie ten aanzien van circulaire economie.*”⁵⁶
 - Van de andere drie Randstedelijke provincies hebben er twee (Utrecht en Noord-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.*”⁵⁷

Betrokkenheid bij landelijke beleidstrajecten

16. Zuid-Holland heeft geen actieve rol gehad bij de totstandkoming van de vijf *Transitieagenda's* in 2018, was betrokken bij de start van het opstellen van de *nationale Grondstoffenstrategie* in 2022 en was ambtelijk vertegenwoordigd in alle landelijke transitieteams die input leverde voor het landelijke doentraject dat onderdeel is van het opstellen van het *NPCE* in 2022 en 2023 (zie paragraaf 2.1 voor informatie over deze trajecten).
- Het Grondstoffenakkoord verwoordt naast de ambitie om de transitie te versnellen, ook de intentie om te komen tot transitieagenda's voor een circulaire economie.⁵⁸ Provincie Zuid-Holland heeft geen actieve bijdrage geleverd aan de totstandkoming van de vijf landelijke *Transitieagenda's* in 2018. De reden daarvoor is dat het team toen nog klein was en het beleid nog niet uitgekristalliseerd.⁵⁹
 - Zuid-Holland heeft vier van de vijf *Transitieagenda's* betrokken bij de formulering van haar circulaire-economiebeleid en in opzet de werkwijze met transitieagenda's overgenomen in haar beleid.⁶⁰
 - Zuid-Holland heeft in haar circulaire economie-beleid gekozen voor focus op vier van de vijf transitiethema's die zijn benoemd in het *Grondstoffenakkoord*. Alleen het thema

⁵⁴ Rijksoverheid, IPO e.a. (2017), Grondstoffenakkoord, p. 3 & Ministerie van IenW (2020), Ondertekenaars Grondstoffenakkoord, 25 februari 2020 & Provincie Zuid-Holland (2022), www.zuid-holland.nl

⁵⁵ Provincie Zuid-Holland (2022), GS nota: Monitoring Circulair Zuid-Holland, p. 3

⁵⁶ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 21 november 2022

⁵⁷ Provincie Noord-Holland (2017), We maken het rond – Ontwikkelingsperspectief circulaire economie; Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050 & Provincie Flevoland (2017), Omgevingsvisie FlevolandStraks

⁵⁸ Rijksoverheid, IPO e.a. (2017), Grondstoffenakkoord

⁵⁹ Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 februari 2023

⁶⁰ Provincie Zuid-Holland (2019), Circulair Zuid-Holland – Samen versnellen, p. 8

Consumptiegoederen vormt geen onderdeel van het Zuid-Hollandse beleid, omdat dit hoofdzakelijk binnen de invloedssfeer van het Rijk en de gemeenten ligt, aldus Zuid-Holland.

- ii. De bedoeling was dat per transitiethema in triple helix verband⁶¹ een gezamenlijke Zuid-Hollandse transitieagenda opgesteld zou worden: een Zuid-Hollandse vertaling van de betreffende nationale *Transitieagenda*, die in woord en beeld de route voor de komende jaren weer zou geven (zie ook paragraaf 4.2).
- c. Provincie Zuid-Holland heeft een actieve bijdrage geleverd aan het landelijke doelentrajec dat onderdeel was van het opstellen van de *NPCE*. Als enige provincie heeft Zuid-Holland een ambtelijk vertegenwoordiger in alle landelijke transitieteams. Voor verschillende producten is input opgehaald uit de circulaire netwerken waar Zuid-Holland mee in contact staat. De ambtelijk vertegenwoordiger bracht deze input, en de Zuid-Hollandse focus, in in het landelijke doelentrajec.⁶² Door Zuid-Holland is een uitgebreide inhoudelijke schriftelijke reactie gegeven op het concept-*NPCE*.⁶³ De ambtelijke organisatie was kritisch op het hoge tempo van en gebrek aan dialoog in het doelentrajec. Daarnaast zouden er doelen voor de productgroepen zijn geformuleerd die niet goed meetbaar zijn, niet gevalideerd zijn en door de doelgroepen niet herkend en erkend worden, wat ten koste gaat van het draagvlak bij decentrale overheden en ketenpartners.⁶⁴ In paragraaf 2.1 is reeds toegelicht hoe het IPO in Position Papers aandacht heeft gevraagd voor de regionale inzet.
- d. Zuid-Holland was bij de start betrokken bij het proces om een *nationale Grondstoffenstrategie* op te stellen.⁶⁵

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 Zuid-Holland bij zal dragen aan de uitvoering van het *NPCE* en gebruik zal maken van de *nationale Grondstoffenstrategie* nog niet duidelijk is. Gezocht zal worden naar een vruchtbare en gelijkwaardige samenwerking met de betrokken overheden.
 - 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. Begin 2023 is het voor decentrale overheden nog de vraag of en op welke wijze bijgedragen gaat worden aan de uitvoering van het *NPCE*. Ambtelijk is aangegeven dat Zuid-Holland zoekt naar een vruchtbare en gelijkwaardige samenwerking, waarin rijk, provincie maar ook gemeenten en waterschappen elk vanuit hun eigen kracht werken.⁶⁶ Zodra het *NPCE* is vastgesteld zal de provincie bekijken of en hoe zij de doelstellingen voor de productgroepen gaat overnemen.⁶⁷
 - b. Ambtelijk wordt een regionale uitwerking van de *nationale Grondstoffenstrategie* mogelijk geacht. Voor biograndstoffen wordt wel verwacht dat een regionale vertaling nodig zal zijn, omdat er veel biograndstoffen worden geproduceerd in Zuid-Holland.⁶⁸
 - c. Door de ambtelijke organisatie is aangegeven dat voor het kiezen van de Zuid-Hollandse richting in de circulaire transitie, de provincie niet zozeer de nationale producten *NPCE* en *Grondstoffenstrategie* nodig

⁶¹ Triple helix is de samenwerking tussen overheid, kennisinstellingen en bedrijfsleven

⁶² Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 21 november 2022

⁶³ Provincie Zuid-Holland (2023), Feitelijk wederhoorreactie, 28 maart 2023

⁶⁴ Provincie Zuid-Holland (2022), Interviews ambtelijke organisatie, 30 mei & 21 november 2022 & Provincie Zuid-Holland (2023), Feitelijk wederhoorreactie, 28 maart 2023

⁶⁵ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 21 november 2022

⁶⁶ Provincie Zuid-Holland (2023), Feitelijk wederhoorreactie, 28 maart 2023

⁶⁷ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 30 mei 2022

⁶⁸ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 21 november 2022

heeft. “Deze nationale producten helpen wel om meer focus aan te brengen, want dan kan geprioriteerd worden voor ontwikkelingen die ook op nationaal niveau worden opgepakt”, aldus de ambtelijk organisatie.⁶⁹

Start circulaire beleidsformulering

18. Zuid-Holland heeft circulaire economie in 2016 voor het eerst in haar beleid opgenomen: in de Begroting 2017 werd aangegeven dat een meerjarig kennis- en innovatieprogramma ontwikkeld zou worden om de transitie naar een circulaire economie te versnellen (ACCEZ - Accelerating Circular Economy Zuid-Holland, zie hierna). Hiervoor is destijds € 5 mln. beschikbaar gesteld.⁷⁰

Vigerend circulaire-economiebeleid

19. Het huidige circulaire-economiebeleid is opgenomen in *Circulair Zuid-Holland - Samen versnellen* (december 2019, vastgesteld februari 2020). Daarnaast zijn de volgende beleidsdocumenten relevant:⁷¹

- Afwegingskader Circulaire economie (februari 2018)
- GS brief over ACCEZ (maart 2018)
- Resultaat Verkenningfase Circulair Zuid-Holland (november 2018)
- Citydeal Circulair en conceptueel bouwen (december 2020)
- Beleidsregel Organische groene reststromen (januari 2021)
- Concept Transitieagenda biobased bouwen (maart 2021)
- Transitieagenda zonne-energie Fair Solar (september 2021)
- GS nota over Monitoring Circulair Zuid-Holland (januari 2022)
- Beleidsnota over innovaties in de circulaire transitie en stimuleren van doorbraakprojecten in Zuid-Holland (juni 2022)
- Programmatische aanpak ZZS, afval en circulaire economie (september 2022)
- GS brief over Agenda circulair in provinciale opgaven (november 2022)

Definitie circulaire economie

20. Zuid-Holland hanteert dezelfde definitie van circulaire economie als het Rijk. Omdat de transitie naar een circulaire economie op meer betrekking heeft dan alleen de economie, geeft de provincie de voorkeur aan de term ‘circulaire samenleving’.

- a. In *Circulair Zuid-Holland - Samen versnellen* is aangegeven dat de provincie dezelfde definitie als het Rijk hanteert, namelijk “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.”⁷²
- b. De transitie naar een circulaire economie heeft grote maatschappelijke impact die verder reikt dan het economisch domein. Het gaat niet alleen over economie. “Het gaat ook over hoe we wonen, over hoe we in onze energie voorzien en hoe we bijvoorbeeld onze wegen bouwen. Daarom spreek ik liever van

⁶⁹ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 21 november 2022

⁷⁰ Provincie Zuid-Holland (2018), GS-brief ‘Circulaire economie’, 16 januari 2018; Provincie Zuid-Holland (2018), GS-brief ‘Samenwerkingsovereenkomst Accelerating Circular Economy Zuid-Holland (ACCEZ)’, 27 maart 2018 & Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 februari 2023

⁷¹ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 21 november 2022 & Provincie Zuid-Holland (2023), Feitelijk wederhoorreactie, 28 maart 2023

⁷² Provincie Zuid-Holland (2019), *Circulair Zuid-Holland – Samen versnellen*, p. 8

transitie naar een Circulair Zuid-Holland in plaats van de transitie naar een circulaire economie”, aldus de gedeputeerde in het Voorwoord van *Circulair Zuid-Holland - Samen versnellen*.⁷³

(Wetenschappelijke) onderbouwing beleid

21. Voor het opstellen van *Circulair Zuid-Holland - Samen versnellen* is in 2018 en 2019 input verzameld bij verschillende actoren. Dit heeft geleid tot een focus op vier thema's en vijf actielijnen, en een aanpak waarin vernieuwersnetwerken en doorbraakprojecten centraal staan. Wetenschappelijke (transitie)theorieën zijn niet leidend geweest bij de beleidsformulering, maar spelen wel een rol in de beleidsuitvoering.
- a. In de anderhalf jaar voorafgaand aan de vaststelling van *Circulair Zuid-Holland - Samen versnellen* is in verschillende bijeenkomsten bij partners input opgehaald. Dit heeft geleid tot de focus op de thema's Bouw, Kunststoffen, Biomassa & Voedsel⁷⁴ en Maakindustrie en vijf actielijnen (zie ook hierna).⁷⁵
 - b. In de Zuid-Hollandse strategie staat een transitieaanpak centraal, gericht op het faciliteren van de koplopers. In deze 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. Belangrijk kenmerk van deze doorbraakprojecten is dat ze verder gaan dan een individuele product- of proces innovatie.⁷⁶ Daarbij brengen de vernieuwersnetwerken en doorbraakprojecten team Circulair Zuid-Holland⁷⁷ op het spoor van kansen en knelpunten. Door deze te benutten en op te lossen wordt opschalen en herhalen mogelijk gemaakt.⁷⁸
 - c. In de aanloop naar *Circulair Zuid-Holland - Samen versnellen* heeft de provincie in maart 2018 met verschillende kennisinstellingen⁷⁹ en VNO-NCW West een samenwerkingsovereenkomst getekend voor het kennis- en innovatieprogramma ACCEZ - Accelerating Circular Economy Zuid-Holland (dit was reeds aangekondigd in de Begroting 2017, zie bevinding 18). In de bijbehorende GS-brief gaf het college aan dat ACCEZ zou bijdragen aan de totstandkoming *Circulair Zuid-Holland – Samen versnellen*.⁸⁰ Dergelijke input is hier echter niet herleidbaar in opgenomen, omdat de projecten van ACCEZ toen pas net waren opgestart.⁸¹
 - d. Transitietheorieën zijn niet leidend geweest bij het opstellen van *Circulair Zuid-Holland – Samen versnellen*.⁸² Het denken in transities was volop in ontwikkeling bij de provincie tijdens het schrijven van de strategie en deze manier van denken werkt wel door in de strategie Circulair Zuid-Holland. Dit blijkt o.a. uit de keuze voor de term transitithema's en -agenda's.⁸³

⁷³ Provincie Zuid-Holland (2019), *Circulair Zuid-Holland – Samen versnellen*, p. 3 & Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 30 mei 2022

⁷⁴ Voortschrijdend inzicht leidde ertoe dat dit transitithema nu 'Groene grondstoffen en voedsel' wordt genoemd, omdat de term 'biomassa' politiek te geladen was vanwege de verbranding van biomassa voor energie-doeleinden. Bron: Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 30 mei 2022

⁷⁵ Provincie Zuid-Holland (2019), GS-voorstel 'Strategie om te komen tot een circulair Zuid-Holland', 10 december 2019

⁷⁶ 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

⁷⁷ zie hoofdstuk 3 voor de samenstelling van team Circulair

⁷⁸ Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 februari 2023

⁷⁹ Dit zijn de Delft University of Technology, Erasmus Universiteit Rotterdam, Universiteit Leiden en Wageningen University & Stichting Wageningen Research. Bron: Provincie Zuid-Holland (2018), GS-brief 'Samenwerkingsovereenkomst Accelerating Circular Economy Zuid-Holland (ACCEZ)', 27 maart 2018

⁸⁰ Provincie Zuid-Holland (2018), GS-brief 'Samenwerkingsovereenkomst Accelerating Circular Economy Zuid-Holland (ACCEZ)', 27 maart 2018

⁸¹ Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 februari 2023

⁸² Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 februari 2023

⁸³ Provincie Zuid-Holland (2023), Feitelijk wederhoorreactie, 28 maart 2023

- e. Ambtelijk is aangegeven dat verschillende transitie-modellen en de ontwikkelaars daarvan, een rol spelen in de beleidsuitvoering. Voorbeelden hiervan zijn (zie paragraaf 2.1 voor meer informatie over de modellen):⁸⁴
- Aan de hand van het model van Hekkert (Missiegedreven Innovatie Systeem) wordt regelmatig een analyse gemaakt of verschillende elementen uit het model al voldoende ontwikkeld zijn en of de provincie iets kan doen om het systeem te versterken.
 - Jacqueline Cramer (o.a. emeritus hoogleraar Duurzaam Innoveren aan de Universiteit Utrecht) heeft regelmatig gesprekken met de portefeuillehouder over zonne-energie en circulaire economie. Zij benadrukt daarbij de rol van makelaars, de regioversnellers.
 - Voor duiding van de monitorresultaten (zie hoofdstuk 5) wordt onder andere de X-curve gebruikt om te bepalen welke interventies de provincie het beste kan doen.
- f. Gedurende de beleidsuitvoering bleek het lastig om doorbraakprojecten van de grond te krijgen. Doorbraakprojecten bleken niet 'spontaan' te ontstaan omdat bestaand beleid, instrumenten en ondersteuning niet zijn ingericht op (circulaire) projecten die fundamenteel anders willen denken, doen en organiseren. In het onderzoek dat Zuid-Holland hiernaar in 2022 liet uitvoeren, werd onder andere gebruikgemaakt van de X-curve en de Circulaire innovatiemotor (van het Missiegedreven Innovatie Systeem).⁸⁵

Rollen

22. Zuid-Holland noemt verschillende rollen die zij wil vervullen in de transitie naar een circulair Zuid-Holland.⁸⁶
1. De provincie als verbinder, die stakeholders activeert en betreft, zodat alle benodigde stakeholders vertegenwoordigd zijn binnen het netwerk.
 2. De provincie als aanjager van nieuwe netwerken, die ketensamenwerking stimuleert en faciliteert.
 3. De provincie is bij grotere initiatieven een partner die de juiste deuren opent, waar nodig mee financiert en meehelpt om op te schalen.
 4. De provincie wil een rol spelen in het aanjagen en verspreiden van de benodigde kennis.
 5. Om de nieuwe, innovatieve producten versneld gemeengoed te maken kan de provincie haar verantwoordelijkheden als bevoegd gezag en opdrachtgever oppakken.
 6. De provincie gaat lobbyen en samen met de omgevingsdiensten op zoek naar ruimte in de regels die nog onvoldoende ontwikkeld zijn voor de nieuwe processen en bedrijvigheid die het resultaat zijn van de transitie naar een circulair Zuid-Holland.

Beleidsdocumenten

23. In 2017 en 2018 zijn verkenningen en een inventarisatie uitgevoerd, waarvan de uitkomsten zijn meegenomen in de strategie *Circulair Zuid-Holland – Samen versnellen* die in december 2019 is vastgesteld door PS. In 2021 zijn twee (concept) *Transitieagenda's* opgesteld. In 2022 presenteerden GS aan PS de *Monitor Circulair Zuid-Holland*, een *beleidsnota over innovaties in de circulaire transitie en het stimuleren van doorbraakprojecten*, en eind 2022 de *Agenda circulair in provinciale opgaven*. Sinds 2021 zijn de uit te voeren activiteiten van het circulaire-economiebeleid opgenomen in de provinciale begroting.

⁸⁴ Het Groene Brein (2021), Houvast voor duurzame vernieuwers – Vier perspectieven op transitiedenken en doen & Provincie Zuid-Holland (2022), Interviews ambtelijke organisatie, 30 mei & 21 juni 2022

⁸⁵ Provincie Zuid-Holland (2022), Beleidsnota innovaties in de circulaire transitie; stimuleren doorbraakprojecten in Zuid-Holland & Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 februari 2023

⁸⁶ Provincie Zuid-Holland (2019), Circulair Zuid-Holland - Samen versnellen, p. 10 & Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 15 juni 2022

- a. In 2017 is door een advies- en ingenieursbureau een ‘circulaire foto’ gemaakt die inzicht gaf in de stand van zaken van de circulaire economie in Zuid-Holland. In deze verkenning staan de sectoren landbouw, industrie, logistiek, overheid en bouw centraal.⁸⁷
- b. Op verzoek van PS is in 2018 een onderzoek uitgevoerd naar de grondstofstromen en handelingsopties voor de provincie. Op basis daarvan concludeerden GS dat “*er in Zuid-Holland impactvolle stoffenstromen zijn die, mits aangepakt, economisch en ecologisch potentieel in zich bergen door het efficiënt en hoogwaardig benutten van (hernieuwbare) grondstoffen.*”⁸⁸ In bevinding 21 is reeds aangegeven dat PS in dezelfde periode zijn geïnformeerd over de samenwerkingsovereenkomst ACCEZ.
- c. In 2018 heeft de provincie intern circa 60 initiatieven geïdentificeerd die circulaire of circulair gerelateerde elementen bevatten. Deze initiatieven leverden op dat moment al een bijdrage aan het realiseren van een Circulair Zuid-Holland, maar een duidelijke route om invulling te geven aan het Grondstoffenakkoord ontbrak nog, aldus GS.⁸⁹
- d. Naast de inzichten die de hiervoor genoemde verkenningen en inventarisatie opleverden, is input verzameld bij ongeveer 75 vertegenwoordigers van medeoverheden, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven en op basis van alle input is de strategie *Circulair Zuid-Holland – Samen versnellen* opgesteld en in december 2019 vastgesteld.⁹⁰
- e. In 2021 zijn de eerste Transitieagenda’s gepresenteerd: in maart de *concept Transitieagenda Biobased Bouwen Zuid-Holland* en in september *Fair Solar? Transitie-agenda voor eerlijke en circulaire zonne-energie*.⁹¹ In de hoofdstukken 3 en 4 wordt inhoudelijk ingegaan op deze transitieagenda’s.
- f. In 2022 presenteerden GS drie documenten over circulaire economie aan PS, namelijk de *Monitor Circulair Zuid-Holland* de staat en voortgang van de circulaire economie (zie hoofdstuk 5), een *beleidsnota over innovaties in de circulaire transitie en het stimuleren van doorbraakprojecten* waarin de circulaire innovatieaanpak is vastgelegd. Dit leidde tot de subsidieregeling Circulair Zuid-Holland (zie de hoofdstukken 3 en 6), en eind 2022 de *Agenda circulair in provinciale opgaven* waarin een doorkijk wordt geboden naar de toekomst.⁹²
- g. Vanaf de Begroting 2021 zijn de voorgenomen activiteiten voor de beleidsprestatie 4-1-5 Circulair Zuid-Holland opgenomen in de provinciale begroting (zie hoofdstuk 3 voor een beschrijving van voorgenomen en uitgevoerde activiteiten).⁹³

Doelen en actielijnen

24. In *Circulair Zuid-Holland – Samen versnellen* is het doel van het circulaire-economiebeleid gepresenteerd. Het beleid is uitgewerkt in vijf actielijnen en een aanpak van vier transitiethema’s. In het beleid is geen uitwerking met een ambitie en operationele doelen opgenomen.

⁸⁷ Royal Haskoning DHV (2017), Verkenning Circulaire Economie Provincie Zuid-Holland & Provincie Zuid-Holland (2018), GS-brief ‘Circulaire Economie’, 16 januari 2018

⁸⁸ DRIFT & Metabolic (2018), Zuid-Holland Circulair - Verkenning van Grondstofstromen en Handelingsopties voor de Provincie & Provincie Zuid-Holland (2018), GS-brief ‘Resultaat verkenningsfase Circulair Zuid-Holland’, 6 november 2018

⁸⁹ Provincie Zuid-Holland (2018), GS-brief ‘Resultaat verkenningsfase Circulair Zuid-Holland’, 6 november 2018

⁹⁰ Provincie Zuid-Holland (2018), GS-brief ‘Resultaat verkenningsfase Circulair Zuid-Holland’, 6 november 2018; Provincie Zuid-Holland (2020), GS-voorstel ‘Strategie om te komen tot een circulair Zuid-Holland’, 10 december 2020 & Provincie Zuid-Holland (2020), PS Besluitenlijst 5 februari 2020

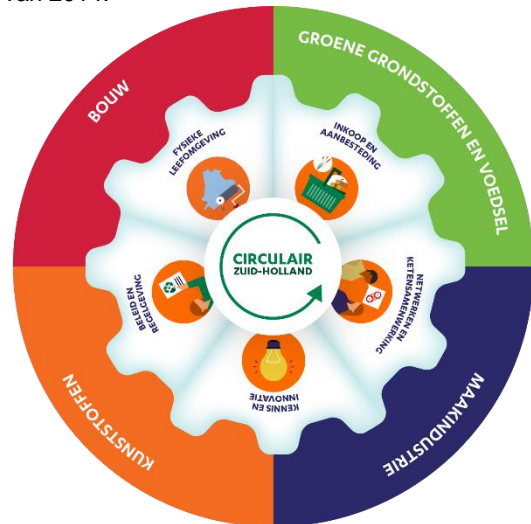
⁹¹ Netwerk biobased bouwen (2021), concept Transitieagenda Biobased Bouwen Zuid-Holland & Fair Solar Netwerk (2021), Fair Solar? Transitie-agenda voor eerlijke en circulaire zonne-energie

⁹² Provincie Zuid-Holland (2022), GS-brief ‘Monitoringssystematiek en 0-meting Circulair Zuid-Holland’, 18 januari 2022; Provincie Zuid-Holland (2022), GS-brief ‘Innovaties in de circulaire transitie en subsidieregeling circulair Zuid-Holland’, 28 juni 2022 & Provincie Zuid-Holland (2022), GS-brief ‘Agenda circulair in provinciale opgaven’, 1 november 2022

⁹³ Provincie Zuid-Holland (2019 t/m 2022), Begrotingen 2020 t/m 2023

- a. Provincie Zuid-Holland heeft zichzelf het doel gesteld om haar economie in 2050 volledig circulair te hebben ingericht. Voor 2030 heeft de provincie als tussendoel 50% minder gebruik van primaire grondstoffen (mineraal, fossiel en metaal) ten opzichte van 2014.⁹⁴
- b. In *Circulair Zuid-Holland – Samen versnellen* presenteert de provincie de 'Zuid-Hollandse aanpak' (zie Figuur 2), bestaande uit de vier transitiethema's en vijf themadoorsnijdende actielijnen:⁹⁵

- 1) Aanjagen netwerken & ketensamenwerking
- 2) Kennis & innovatie ontwikkelen en delen
- 3) Actualiseren beleid & regelgeving
- 4) Inrichten fysieke leefomgeving
- 5) Inkoop en aanbesteding



Figuur 2 De Zuid-Hollandse aanpak met vier transitiethema's en vijf actielijnen

- c. Per transitiethema gaat de provincie samen met regionale stakeholders aan de slag om een gezamenlijke Zuid-Hollandse transitieagenda op te stellen, en deze vervolgens uit te werken in een eigen uitvoeringsprogramma. De transitieagenda bevat een gedeelde visie, de ambities, doelen en initiatieven. Voor de provinciale inbreng is per transitiethema de 'Zuid-Hollandse focus' bepaald:⁹⁶

- **Bouw:**
 - i. Gebouwde omgeving: stimuleren en opschalen van circulaire bouwinnovaties ten behoeve van een klimaatneutrale en versnelde realisatie van de verstedelijkingsopgave
 - ii. Grond-, weg- en waterbouw: inkoop- en aanbestedingsbeleid optimaal inzetten voor versnelling circulaire aanleg, beheer en onderhoud van eigen grond-, weg-, en waterbouw
 - iii. Bedrijventerreinen: circulaire initiatieven stimuleren bij ontwikkeling, aanleg en onderhoud van bedrijventerreinen
- **Kunststoffen:**
 - i. Het Rotterdamse haven- en industriecomplex als strategische kunststoffen-hub: maximaliseren van monostromen voor hoogwaardig hergebruik
 - ii. MKB: kunststofketen sluiten met slimme innovaties en interventies, focus op Greenport en Bouw als grootste plastic-afvalproducenten
 - iii. Microplastics: gesloten regionale grenzen voor plastic afval
- **Biomassa & Voedsel (hierna: Groene grondstoffen & Voedsel⁹⁷):**

⁹⁴ Provincie Zuid-Holland (2019), Zuid-Holland Circulair – Samen versnellen & Provincie Zuid-Holland (2022), GS nota: Monitoring Circulair Zuid-Holland, p. 3

⁹⁵ Provincie Zuid-Holland (2019), Zuid-Holland Circulair – Samen versnellen & Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 11 april 2023

⁹⁶ Provincie Zuid-Holland (2019), Zuid-Holland Circulair – Samen versnellen & Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 15 juni 2022

⁹⁷ Voortschrijdend inzicht leidde ertoe dat dit transitiethema nu 'Groene grondstoffen en voedsel' wordt genoemd, omdat de term 'biomassa' politiek te geladen was vanwege de verbranding van biomassa voor energie-doelstellingen. Bron: Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 30 mei 2022

- i. Greenports: versterken innovatieve voorloperskracht en internationale concurrentiepositie door nieuwe, circulaire kennis- en verdienmodellen zoals 'Feeding and Greening Megacities'
- ii. Landbouw: investeren in Zuid Holland als koploper circulaire landbouw en een duurzaam voedselsysteem met korte ketens waarbij bodem-en nutriëntenkringlopen worden gesloten
- iii. Overige biomassa: optimaal verwaarden van biomassastromen zoals rietmaaisel
- Maakindustrie:
 - i. Smart/high tech maakbedrijven als aanjager van de circulaire economie: materiaal- en productinnovatie vanuit de kracht van digitalisering, slimme technologische toepassingen binnen het maakproces en nieuwe verdienmodellen
 - ii. Maritieme cluster: gelegenheid bieden op het water en aan wal aan alle maritieme maakbedrijven voor het ontstaan van sterke, circulair gedreven waardeketens en clusters
 - iii. Circulaire energietransitie: ontwikkelen en realiseren van een circulair fundament binnen een innovatief energie-ecosysteem voor zowel circulaire energieproducten, installaties en dienstverlening als ook voor (nieuwe) waardeketens binnen de energietransitie

Inspiratiekader – Circulaire-economiebeleid uitgewerkt in subdoelen

Voorbeeld uit provincie Noord-Holland

In haar circulaire-economiebeleid heeft de provincie Noord-Holland een doelenboom uitgewerkt bestaande uit een missie en drie sporen, waarbinnen meerdere strategische doelen en operationele doelen worden onderscheiden:⁹⁸



⁹⁸ Provincie Noord-Holland (2021), Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025, p. 13

Looptijd vigerend beleid

25. In *Circulair Zuid-Holland - Samen versnellen* is geen looptijd voor de strategie opgenomen. Uit de Begroting 2023 blijkt dat tot en met 2026 jaarlijks een ongeveer gelijkblijvend budget beschikbaar is voor de uitvoering van Beleidsprestatie 4-1-5 Circulair Zuid-Holland.⁹⁹ Hoofdstuk 3 gaat nader in op het beschikbare budget.

Toekomstig beleid

26. In 2024 staat evaluatie van *Circulair Zuid-Holland - Samen versnellen* gepland, op basis daarvan zal bepaald worden of herziening van het beleid nodig is. Daarnaast is begin 2023 aan PS een 'menukaart' aangeboden waarin een overzicht is gegeven van mogelijkheden voor de intensivering van de provinciale inzet op een circulaire maatschappij, inclusief een kostenindicatie. Deze menukaart zal desgewenst betrokken worden bij de onderhandelingen voor de Statenperiode 2023 - 2027.

- a. Begin 2023 staat geen herziening van het beleid voor een circulair Zuid-Holland gepland.¹⁰⁰
- b. Ambtelijk is aangegeven dat eind 2023 een evaluatie van *Circulair Zuid-Holland - Samen versnellen* gestart zal worden en naar verwachting opgeleverd in het 2e kwartaal van 2024. Op basis daarvan zal bepaald worden of een herziening van het beleid nodig is. Hierbij zullen ook de landelijke ontwikkelingen betrokken worden.¹⁰¹
- c. Na toezegging van de portefeuillehouder in de commissievergadering Ruimte, Wonen en Economie (RWE) in november 2022, is aan PS een 'menukaart' aangeboden rond de opgave Circulair Zuid-Holland. Dit is 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:¹⁰²
 - i. Menu 1: Zuid-Holland vernieuwend in transitieaanpak
 - ii. Menu 2: Naar een sterk circulair ecosysteem in Zuid-Holland (zie ook Hoofdstuk 3)
 - iii. Menu 3: Provinciale opgaves centraal: beleid en uitvoering circulair-inclusief
 - iv. Menu 4: Zuid-Holland als koploper: maximale opbouw
 - v. Bijgerecht 1: Voorsorteren op actieve ombouw (zie ook Hoofdstuk 3)
 - vi. Bijgerecht 2: Inclusieve transitie (zie ook Hoofdstuk 7)
- d. In haar procedurevergadering van 18 januari 2023 heeft de commissie RWE besloten om de menukaart desgewenst te betrekken bij de onderhandelingen in de nieuwe Statenperiode.¹⁰³

⁹⁹ Provincie Zuid-Holland (2022), Begroting 2023 & Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 februari 2023

¹⁰⁰ Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 februari 2023

¹⁰¹ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 21 november 2021 & Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 februari 2023

¹⁰² Provincie Zuid-Holland (2023), Brief gedeputeerde Stolk aan PS 'Toezegging Cie RWE 'menukaart' circulair' inclusief bijlage, 10 januari 2023

¹⁰³ Provincie Zuid-Holland (2023), Besluitenlijst procedurevergadering statencommissie Ruimte, Wonen en Economie van 18 januari 2023

| 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 Zuid-Holland gekozen heeft.

3.1 Beleidsinstrumenten die decentrale overheden *kunnen* inzetten

Sturen op transities

27. 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.¹⁰⁴
 - 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.¹⁰⁵
 - 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.¹⁰⁶
28. Het X-curve model is onderdeel van de transitietheorie van DRIFT¹⁰⁷ en beschrijft processen van opbouw en afbouw als kenmerken van een transitie, zie Figuur 3. In de context van de circulaire economie gaat dit om afbouw van het lineaire systeem en opbouw van een circulair systeem.¹⁰⁸
- 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.¹⁰⁹ Overheden kunnen diverse beïnvloedingsmogelijkheden inzetten in de verschillende stadia van een transitie.¹¹⁰ 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.

¹⁰⁴ Ministerie van IenW (2019), *Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019-2023*

¹⁰⁵ Paredis, E. (2018), *Governance van Transities*

¹⁰⁶ Paredis, E. (2018), *Governance van Transities*

¹⁰⁷ Dutch Research Institute for Transition

¹⁰⁸ DRIFT (2020), *Sturing in transitie: een raamwerk voor strategiebepaling*

¹⁰⁹ Provincie Zuid-Holland (2022), *Beleidsnota Innovaties in de circulaire transitie*

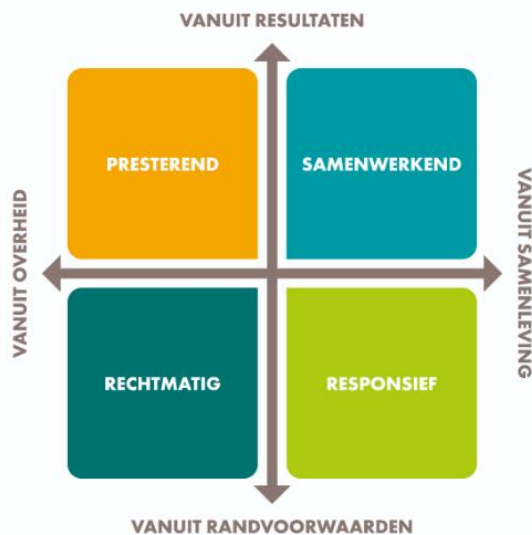
¹¹⁰ Utrecht Sustainability Institute (2020), *Circulaire doelenboom als sturingsinstrument*

- c. In de meeste domeinen bevindt de transitie zich in een beginfase waarbij met name aandacht is voor opbouw en ombouw.¹¹¹



Figuur 3 X-curve¹¹²

29. DRIFT en de NSOB hebben hun X-curve en sturingskwadrant gecombineerd tot een sturingsraamwerk dat beleidsmakers handelingsperspectief geeft voor het sturen in transitie.¹¹³
- a. Het sturingskwadrant (NSOB) presenteert vier sturingsperspectieven voor het openbaar bestuur: de perspectieven van de presterende, samenwerkende, rechtmatige en responsieve overheid, zie Figuur 4.



Figuur 4 Sturingskwadrant¹¹⁴

¹¹¹ PBL (2021), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021

¹¹² DRIFT & NSOB (2020), Sturing in transitie: een raamwerk voor strategiebepaling

¹¹³ DRIFT & NSOB (2020), Sturing in transitie: een raamwerk voor strategiebepaling

¹¹⁴ 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, pacts 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 effectief te zijn. Een voorbeeld hiervan is het verbod op plastic tasje 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.¹¹⁵
30. Het Missiegedreven InnovatieSysteem (MIS) is een theoretisch model dat wordt gebruikt om de transitie naar een circulaire economie te monitoren en bij te sturen.¹¹⁶
- 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 5). 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.

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

¹¹⁶ PBL (2021), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021

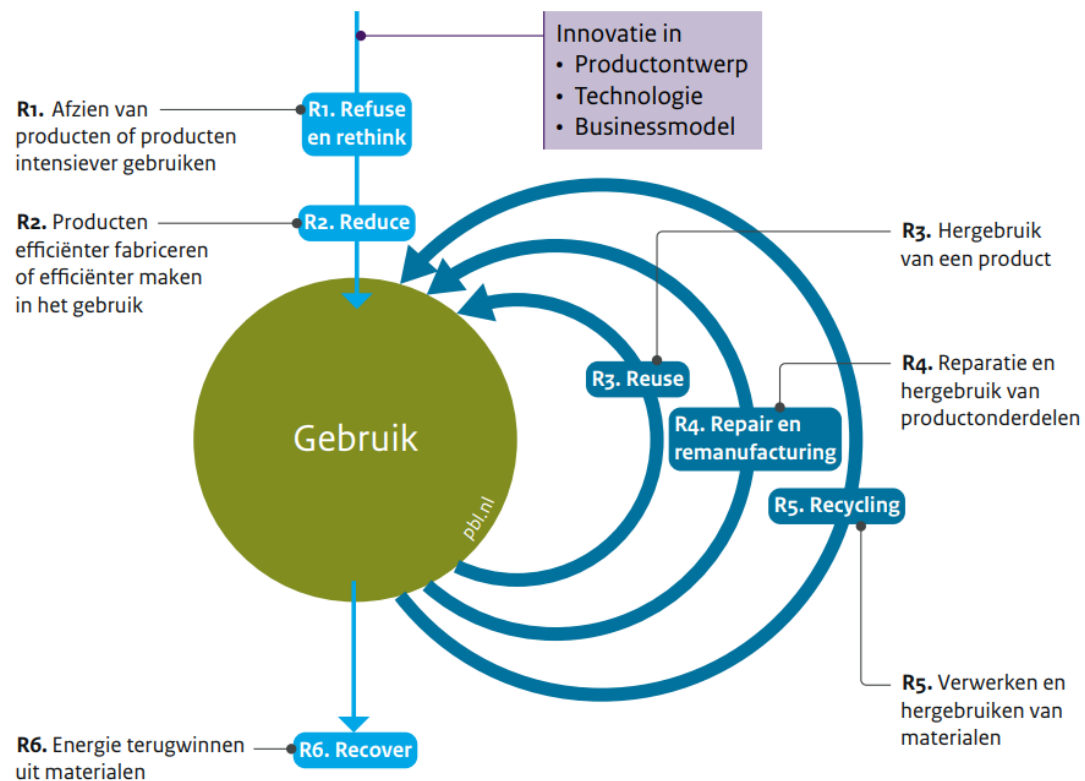


Figuur 5 Missiegedreven Innovatiesysteem toegepast op de transitie naar een circulaire economie¹¹⁷

31. 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.¹¹⁸
- a. Het PBL hanteert een ladder met zes circulaire strategieën (zie Figuur 6): 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.

¹¹⁷ PBL (2023), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023, p. 279

¹¹⁸ PBL (2021), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021



Figuur 6 R-ladder met strategieën van circulariteit¹¹⁹

Beleidsinstrumenten

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

- 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:¹²⁰
 - Onderzoek: zoals grondstoffenanalyse, marktverkenning, haalbaarheidsstudie, monitoring
 - Bedrijfsondersteuning en -financiering: zoals subsidie, lening, deelneming, voucher, belasting/heffing
 - Inkoop: zoals ICT inkoop, grond-, weg- en waterwerken inkoop, gebouw inkoop, energie inkoop
 - Informatievoorziening: zoals voorlichtingscampagne, expertisecentrum, informatiegesprek
 - Onderwijs: zoals opleiding/cursus, stageplekken, lesmateriaal, excursie
 - Netwerk- en Informatie-uitwisseling: zoals (online) platform, netwerkbijeenkomst, seminar/congres
 - Wet- en regelgeving: zoals convenant, vergunning, verbod, concessie
 - Ruimtelijke ordening: zoals gronduitgifte, gebiedsontwikkeling, gebouw, grondstofdepot
- De drie meest ingezette instrumenten (subtypen) door provincies zijn: bedrijfsondersteuning en -financiering, netwerk- en informatieuitwisseling en onderzoek.¹²¹ Het is voor provincies niet altijd duidelijk welke regulerende instrumenten ze kunnen gebruiken.¹²²

¹¹⁹ PBL (2021), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021, p. 20

¹²⁰ Royal HaskoningDHV & PBL (2020), Inventarisatie Circulaire Activiteiten Decentrale Overheden

¹²¹ Royal HaskoningDHV & PBL (2020), Inventarisatie Circulaire Activiteiten Decentrale Overheden

¹²² PBL (2023), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023

3.2 (Beleids)instrumenten die provincie Zuid-Holland 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

33. De begrote bedragen voor de beleidsprestatie 4-1-5 Circulair Zuid-Holland liepen in de jaren 2020-2023 op van € 2,2 mln. naar € 4,4 mln. Tot en met het begrotingsjaar 2026 is budget geraamd voor circulaire economie.¹²³
- De uitvoering van *Circulair Zuid-Holland – Samen versnellen* is in de Begroting opgenomen als beleidsprestatie 4-1-5 Circulair Zuid-Holland.¹²⁴ Tabel 1 laat voor deze beleidsprestatie de begrote en bestede bedragen in periode 2020-2026 zien. De begrote bedragen zijn inclusief personele kosten.¹²⁵
 - Circulair Zuid-Holland – Samen versnellen* is vastgesteld in februari 2020. In dat jaar ligt het budget wat lager dan in de jaren daarna. De begrote bedragen nemen dan toe tot € 4,4 mln. in 2023.
 - Ook na het huidige begrotingsjaar 2023 is budget geraamd, tot en met het jaar 2026. De bedragen blijven dan ongeveer gelijk en liggen tussen € 3,8 mln. en € 4 mln.

Tabel 1 Begroot en besteed budget Beleidsprestatie 4-1-5, 2020 - 2026¹²⁶

	2020		2021		2022	2023	2024	2025	2026
	Begroot	Besteed	Begroot	Besteed	Begroot	Begroot	Begroot	Begroot	Begroot
Beleidsprestatie									
4-1-5 Circulair Zuid-Holland	2.222	2.166	3.381	3.370	3.589	4.424	4.007	3.754	3.753

Bedragen x € 1.000

Organisatie

34. Het onderwerp Circulaire economie wordt gecoördineerd door één gedeputeerde. In de uitvoering wordt samengewerkt met andere gedeputeerden.¹²⁷
35. Circulair Zuid-Holland is georganiseerd als concernopgave waarbij opgavegericht gewerkt wordt. Teamleden hebben een basis in verschillende andere afdelingen. Het team Circulair Zuid-Holland bestaat uit 15 fte.
- Het circulaire-economiebeleid wordt uitgevoerd als concernopgave. Concernopgaven gaan naar hun aard dwars door allerlei afdelingen. In de aansturing werkt de provincie Zuid-Holland voor concernopgaven met de driehoek bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en behandelend ambtenaar. De driehoek in een concernopgave is autonoom in zijn beslissingen; de ambtelijk opdrachtgever verantwoordt zich niet hiërarchisch aan de provinciesecretaris.¹²⁸
 - Het team Circulair Zuid-Holland werkt opgavegericht. Dat betekent dat er vanuit verschillende disciplines¹²⁹ medewerkers ingezet worden. De 'thuisbasis' van de teamleden ligt verspreid over

¹²³ Provincie Zuid-Holland (2021 & 2022), Jaarstukken 2020 en 2021 & Begroting 2023

¹²⁴ Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 februari 2023

¹²⁵ Provincie Zuid-Holland (2023), Feitelijk wederhoorreactie, 28 maart 2023

¹²⁶ Provincie Zuid-Holland (2021 & 2022), Jaarstukken 2020 en 2021 & Begroting 2023

¹²⁷ Provincie Zuid-Holland (2023), Feitelijk wederhoorreactie, 28 maart 2023

¹²⁸ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 25 augustus 2022

¹²⁹ Teamleden komen vanuit de beleidsvelden energietransitie, landbouwtransitie, woningbouw, algemene economie, inkoop & aanbesteding, ruimtelijke ontwikkeling, milieu en VTH. Bron: Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 februari 2023

verschillende afdelingen in de organisatie; zij zijn uitgeleend aan team Circulair Zuid-Holland.¹³⁰

Ambtelijk is aangegeven dat dit niet altijd makkelijk is voor de teamleden, want het tegelijkertijd werken aan de circulaire transitie die zaken echt anders benadert, doet en organiseert én aan een reguliere opgave, wordt niet altijd geheel begrepen en geaccepteerd.¹³¹

- c. Het team Circulair Zuid-Holland bestaat uit 15 fte.¹³²
- d. Het team bestaat onder andere uit een transitie manager Inkoop die de verbinding legt met het inkoop- en aanbestedingsbeleid en vier transitie managers die buiten het Provinciehuis contacten leggen en in kaart brengen voor welke circulaire onderwerpen maatschappelijke aandacht aanwezig is. De gedachte is dat door de maatschappelijke energie mee naar binnen te nemen, te laten zien wat er speelt en de meerwaarde van het team Circulair Zuid-Holland te tonen en dat binnenshuis makkelijker het gesprek aangegaan kan worden en de verbinding met andere opgaven gezocht. De bedoeling is dat 'warm' organiseren en 'koud' organiseren samen opgaan: het begint met warm organiseren (enthousiasme genereren) waarna het koud organiseren (opnemen in programma's et cetera) snel volgt. De verbinding tussen binnen en buiten het Provinciehuis wordt vormgegeven door twee strategen.¹³³
- e. Naast deze transitie manager Inkoop, vier transitie managers en twee strategen, bestaat het team Circulair Zuid-Holland uit twee omgevingsmanagers, vier transitie medewerkers en een programmamanager.¹³⁴

Voorgenomen activiteiten

36. In de Begrotingen 2021 en 2022 heeft de provincie een aantal activiteiten aangekondigd ter uitvoering van het circulaire-economiebeleid.¹³⁵
- a. In *Circulair Zuid-Holland – Samen versnellen* staat de Zuid-Hollandse aanpak verwoord en daarbij is aangegeven dat over de circulaire activiteiten wordt gerapporteerd via de planning en control cyclus.¹³⁶
 - b. De Begroting 2020 bevatte geen activiteiten op het gebied van circulaire economie.
 - c. In de Begroting 2021 zijn de volgende activiteiten aangekondigd:
 - i. Er wordt een start gemaakt met vernieuwersnetwerken en de invulling van de eerste transitieagenda's op het gebied van 1) biobased bouwen, 2) groene reststromen, 3) zonne-energie en 4) microplastics.
 - ii. Opgedane kennis wordt actief gedeeld en uitgedragen, en vertaald naar provinciaal beleid en instrumenten.
 - iii. Er wordt ruimte gegeven aan initiatieven en projecten die de transitie ondersteunen.
 - d. In de Begroting 2022 zijn de volgende activiteiten aangekondigd:
 - i. Op- en uitbouw van de circulaire vernieuwersnetwerken, hun ambities en agenda's. Het gaat hierbij om de thema's biobased bouwen, natuurlijke reststromen en circulaire zonne-energie
 - ii. Starten van een netwerk gericht op retoursystemen voor plastic verpakkingen
 - iii. Starten van concrete innovatie en doorbraakprojecten die verschil kunnen maken in de transitie naar een circulaire maatschappij
 - iv. Opstellen van een stimuleringsregeling gericht op het ondersteunen van circulaire innovaties en doorbraakprojecten

¹³⁰ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 30 mei & 25 augustus 2022

¹³¹ Provincie Zuid-Holland (2023), Feitelijke wederhoorreactie, 28 maart 2023

¹³² Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 februari 2023

¹³³ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 21 november 2022 & Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 februari 2023

¹³⁴ Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 februari 2023

¹³⁵ Provincie Zuid-Holland (2020 & 2021), Begrotingen 2021 & 2022

¹³⁶ Provincie Zuid-Holland (2019), *Circulair Zuid-Holland – Samen versnellen*, p. 51

- v. Versterken van de regionale samenwerking rondom het thema circulair
- vi. Elke ambitie stelt in 2022 haar agenda op met de bijdrage die zij levert aan de transitie naar een circulaire economie. Dit is inclusief een op te stellen uitvoeringsprogramma.

Uitgevoerde activiteiten

37. In de Jaarstukken 2020 en 2021 heeft de provincie gerapporteerd welke activiteiten zijn uitgevoerd.

- a. Hoewel in de Begroting 2020 voorafgaand aan het begrotingsjaar geen activiteiten zijn benoemd, wordt in de Jaarstukken 2020 wel gerapporteerd welke activiteiten zijn gerealiseerd:
 - i. In februari is de strategie *Circulair Zuid-Holland - Samen versnellen* vastgesteld
 - ii. Er zijn diverse vernieuwersnetwerken (bestaande uit bedrijven, kennisinstellingen en overheden) gestart voor onder meer biobased bouwen, natuurlijke reststromen en zonnepanelen
 - iii. Dit is ondersteund met projecten, zoals een 'challenge' voor de verwaarding van bermmaaisel en de ontwikkeling van een circulaire tool voor de SMART industrie
 - iv. Kennisnotities zijn ontwikkeld over zonne-energie, biobased bouwen, wind, microplastics en SMART industrie
 - v. Webinars zijn georganiseerd om ervaringen uit te wisselen (voorbeelden: door de winnaars van de 'Plastic Pact tot Act (P>Pact)' challenge voor innovaties en oplossingen in de circulaire kunststofketen, en voor de leerkring voor gemeenten over zonne-energie)
 - vi. Lezingencyclus biobased bouwen heeft plaatsgevonden
 - vii. Circo Tracks zijn uitgevoerd om het MKB een stap verder te helpen. Een Circo Track is een meerdaags programma voor ondernemers om hun mogelijkheden voor circulaire bedrijfsmodellen te ontdekken. Deze zijn uitgevoerd voor bouw & kunststof, natuurvezels en voor de maritiem- en installatiebranche
 - viii. In de provinciale organisatie is circulair verder onderdeel gemaakt van de normale bedrijfsvoering: door de uitwerking van een circulaire module in het omgevingsbeleid, door gericht te adviseren bij inkooptrajecten, door te zorgen dat de oude zonnepanelen op het dak van gebouw C circulair werden verwerkt en door een challenge uit te zetten voor circulaire verwerking van bouwmaterialen tijdens de renovatie van gebouw C
- b. In de Jaarstukken 2021 zijn de volgende uitgevoerde activiteiten gerapporteerd:
 - i. Twee vernieuwersnetwerken zijn opgericht: 1) Fair Solar (circulaire zonnepanelen), wat leidde tot een agenda met 13 projecten en 2) Natuurlijke Reststromen, dat bestaat uit 150 deelnemers.
 - ii. Met steun van de provincie is de Landelijke City Deal Circulair en Conceptueel bouwen tot stand gekomen, waarin biobased bouwen een belangrijke plek inneemt. Vier Zuid-Hollandse gemeenten gaan via deze deal nu concreet aan de slag met circulaire gebiedsontwikkelingen.
 - iii. De 'Plastic Pact tot Act (P>Act) challenge' is in 2021 opnieuw georganiseerd om de circulaire denken doe kracht van de kunststofsector in het mkb te stimuleren. Dit heeft geleid tot 3 projecten die vervolgens ook een vervolgstap maakten.
 - iv. Het evenement Samen Circulair Versnellen vond plaats: een dag die in het teken stond van kennis en ervaring delen rond de circulaire economie bij Zuid-Hollandse gemeenten en waterschappen. 25 gemeenten, vier waterschappen, twee omgevingsdiensten en 13 andere organisaties namen deel.
 - v. Op Goeree-Overflakkee en de Hoekse Waard heeft samenwerking geleid tot een Uitvoeringsprogramma Circulair en daar zijn circulaire projecten opgezet.
 - vi. In de provinciale organisatie is circulair onderdeel geworden van het nieuwe provinciale inkoopbeleid. Hiermee zijn de interne inkopers verplicht om circulair aan te besteden of expliciet uit te leggen als dat niet kan.

38. Naast de verantwoording in de Jaarstukken, heeft de provincie in 2020 in een GS-brief en in 2022 en 2023 in digitale Voortgangsmagazines gerapporteerd over de uitgevoerde circulaire activiteiten.
- a. In november 2020 hebben GS in een brief PS geïnformeerd over de voortgang per transitiethema en per actielijn:¹³⁷
 - i. Transitiethema Groene grondstoffen & voedsel: kwartiermaker aangesteld voor thema verminderen van voedselverspilling, met vernieuwersnetwerk in opbouw wordt gewerkt aan een transitieagenda 'natuurlijke reststromen', samen met Greenports West Holland wordt gewerkt aan verwaarding van reststromen in de glastuinbouw en samen met team Landbouw wordt invulling gegeven aan circulariteit in de Hoofdlijnennotitie Vitale Landbouw.
 - ii. Transitiethema Bouw: samen met Cirkelstad wordt een stakeholderproces georganiseerd voor een transitieagenda 'biobased bouwen', materialenanalyse grond-, weg- en waterbouw laten uitvoeren en voor 15 bedrijventerreinen worden afval- en reststromen in kaart gebracht voor het subthema 'circulaire bedrijventerreinen'.
 - iii. Transitiethema Kunststoffen: een transitieagenda 'kunststoffen/microplastics' is in voorbereiding en daarvoor een community of practice gestart, continuering van het Plastic Pact to Act en samen met het programma verduurzaming industrie wordt gewerkt aan de circulaire grondstoffentransitie in het Havenindustriële Complex (HIC)-gebied.
 - iv. Transitiethema Maakindustrie: er wordt gewerkt aan een transitieagenda 'zon & circulair', samen met andere provincies wordt gewerkt aan het project Circulaire Economie Smart Industry (CESI), opbouw van het netwerk 'maritieme maakindustrie', verschillende Circo Tracks aangeboden.
 - v. Actielijn Inkoop en aanbesteding: er wordt gewerkt aan de actualisatie van het inkoopbeleid om deze circulairder te maken en samenwerking met inkopende afdelingen om circulair inkopen en aanbesteden qua inhoud en uitvoering concreter te maken.
 - vi. Actielijn Aanjager van netwerken en ketensamenwerking: ingevuld met stakeholderprocessen voor de transitiethema's, bijeenkomsten georganiseerd met waterschappen, circulaire nieuwsbrief gestart voor gemeente en gemeente Goeree-Overflakkee actief ondersteund in haar ambitie om in 2040 een circulair eiland te zijn.
 - vii. Actielijn Innovatie en kennis: verschillende circulaire challenges uitgezet, op diverse thema's onderzoeken gestart, ACCEZ werkt aan kennis over circulaire gebiedsontwikkeling en kringlooplandbouw en de ontwikkeling van een monitor inclusief nulmeting gestart.
 - viii. Actielijn Beleid en regelgeving: in het Omgevingsbeleid zijn de beleidskeuze 'het stimuleren van de transitie naar een Circulair Zuid-Holland' en de maatregel 'Stimuleren van ketensamenwerking, kennisopbouw en adequaat instrumentarium ten bate van de transitie naar een Circulair Zuid-Holland' opgenomen en samen met Omgevingsdiensten wordt bekeken welke obstakels er zijn en welke ruimte er is in de wet- en regelgeving voor circulaire ondernemers.
 - b. In januari 2022 is het digitale Voortgangsmagazine 'Onderweg naar een Circulair Zuid-Holland' uitgebracht, dat op verhalende wijze de voortgang schetst in de periode eind 2020 tot eind 2021.¹³⁸ Ook in dit magazine is ervoor gekozen om voortgangsinformatie per transitiethema en actielijn te geven. Het magazine bevat te veel informatie om hier weer te geven, zie [Voortgangsmagazine 'Onderweg naar een circulair Zuid-Holland'](#)
 - c. In januari 2023 heeft de provincie nogmaals een Voortgangsmagazine uitgebracht, dit keer met de titel 'De reis & de bestemming'. Naast informatie over de activiteiten per transitiethema en actielijn die in het

¹³⁷ Voortgangsinformatie over de actielijn Inrichten fysieke leefomgeving is niet opgenomen in de brief, omdat op dat thema nog geen voortgang te melden was. Bron: Provincie Zuid-Holland (2020), GS-brief 'Voortgang van de strategie Circulair Zuid-Holland: Samen Versnellen', 11 november 2020 & Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 februari 2023

¹³⁸ Provincie Zuid-Holland (2022), GS-brief 'Voortgangsmagazine 'Onderweg naar een Circulair Zuid-Holland'', 18 januari 2022

jaar 2022 zijn uitgevoerd (zie Voortgangsmagazine 'De reis & de bestemming'), zijn in dit magazine de lessen gepresenteerd die de afgelopen jaren geleerd zijn. Hoofdstuk 5 gaat hier nader op in.

39. De Zuid-Hollandse aanpak was er in opzet op gericht om voor elk transitiethema een transitieagenda op te stellen met stakeholders verenigd in een vernieuwersnetwerk, en deze vervolgens uit te werken in een eigen uitvoeringsprogramma. Begin 2023 is de stand van zaken dat er drie vernieuwersnetwerken zijn en er twee transitieagenda's zijn opgesteld, waarvan één in concept.
- a. In *Circulair Zuid-Holland – Samen versnellen* is de transitie-aanpak toegelicht, waarin samen met regionale stakeholders per transitiethema een transitieagenda wordt opgesteld. Vervolgens stelt elke deelnemer – en dus ook de provincie – een eigen uitvoeringsprogramma op. Zie ook Hoofdstuk 2.
 - b. Begin 2023 faciliteert Zuid-Holland drie vernieuwersnetwerken en zijn er twee (concept) Transitieagenda's gepresenteerd:
 - i. in maart 2021 de *concept Transitieagenda Biobased Bouwen Zuid-Holland*: het vernieuwersnetwerk Biobased Bouwen heeft in deze transitieagenda een toekomstbeeld geschetst, namelijk: *'In 2050 zijn onze gebouwen gezond. Gezond om in te leven, gezond om mee te bouwen en goed voor het klimaat.'* In de concept agenda zijn zeven doelen geformuleerd die het netwerk gaat aanpakken, wat uiteindelijk moet leiden tot (doorbraak)projecten die versnelling geven aan de biobased bouw in Zuid-Holland.¹³⁹ De verwachting is dat deze concept transitieagenda in de eerste helft van 2023 vastgesteld en gepresenteerd wordt door het vernieuwersnetwerk.¹⁴⁰
 - ii. in september 2021 de definitieve *Fair Solar? Transitie-agenda voor eerlijke en circulaire zonne-energie*. De ambitie van het netwerk is 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 uit de oude panelen de grondstoffen eruit te halen en op te slaan in een nationale grondstoffenbank.¹⁴¹ Fair Solar Netwerk is begonnen als vernieuwernetwerk ondersteund door de provincie Zuid-Holland. Inmiddels is sprake van opschaling en wordt bekeken of dit netwerk kan uitbreiden naar andere provincies. Ook groeit het aantal activiteiten dat plaatsvindt binnen het netwerk.¹⁴²
 - iii. Het vernieuwersnetwerk natuurlijke reststromen heeft de ambitie om reststromen uit het openbaar groen duurzaam, hoogwaardig en dichtbij te verwaarden.¹⁴³ Dit vernieuwersnetwerk heeft reeds een ambitiedocument opgesteld, dat bestaat uit een gedeelde toekomstvisie en de kernwaarden van het netwerk. Ambtelijk is aangegeven dat dit netwerk vooral gericht is op 'doen' en er is dan ook niet zozeer een transitieagenda opgesteld, maar meer een overzicht van doorbraakprojecten die zij willen realiseren.¹⁴⁴
 - c. In de loop van 2019 werd duidelijk dat het niet ging werken om voor de vier thema's een transitieagenda op te gaan stellen zoals in de transitieaanpak was beoogd. Voor een transitieagenda is een gedeelde toekomstvisie gedragen door een netwerk nodig, maar op het hoge aggregatieniveau van de vier transitiethema's werkte dat niet. In een technische sessie met PS is toen gedeeld dat de focus verlegd werd naar ketens of deelthema's binnen de vier transitiethema's, waarvoor een netwerk of vernieuwingsgroep met ideeën en energie aanwezig is. Gaandeweg probeert provincie Zuid-Holland zo de vier thema's te vullen, tot ze op een moment voldoende zijn ontwikkeld om ook naar nieuwe thema's

¹³⁹ Vernieuwersnetwerk Biobased Bouwen (2021), Concept Transitieagenda Biobased Bouwen Zuid-Holland

¹⁴⁰ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 21 november 2022

¹⁴¹ Fair Solar Netwerk (2021), Fair Solar? Transitie-agenda voor eerlijke en circulaire zonne-energie

¹⁴² Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 21 juni 2022

¹⁴³ Vernieuwersnetwerk Natuurlijke Reststromen Zuid-Holland (2023), www.natuurlijkereststromen.nl

¹⁴⁴ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 21 november 2022

te kijken of te constateren dat één of meerdere thema's zo door de samenleving zijn opgepakt, dat ze door de provincie losgelaten kunnen worden.¹⁴⁵

- d. Begin 2023 zijn er een aantal potentiële vernieuwersnetwerken in de oriënterende, verkennende of opbouwfase: een netwerk gericht op retoursystemen voor kunststoffen in de thuisbezorgmarkt, een netwerk gericht op retoursystemen voor kunststoffen in de greenports en een netwerk gericht op MKB in de slimme maakindustrie. In deze fase wordt verkend wat het gedeelde toekomstbeeld is, afhankelijk daarvan wordt bepaald welke vorm het vernieuwersnetwerk zal aannemen. Een eerdere oriëntatie op een vernieuwersnetwerk voor microplastics heeft uiteindelijk geleid tot een community of practice waarin ervaringen gedeeld worden, omdat ze geen gezamenlijke ambitie hadden voor een vernieuwersnetwerk. Ook een community of practice wordt gefaciliteerd (maar minder intensief dan een vernieuwersnetwerk) door de provincie, ook al is zo'n community minder radicaal vernieuwend.¹⁴⁶
 - e. Ambtelijk is aangegeven dat in de coalitieperiode qua belangstelling naar acht tot tien vernieuwersnetwerken toegewerkt zou kunnen worden, maar dat dat meer geld en menskracht kost dan nu beschikbaar is.¹⁴⁷
 - f. Oorspronkelijk was het de bedoeling dat de transitieagenda's zouden worden uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma voor de eigen organisatie. Dat gebeurt niet, onder andere omdat dan 'een zuil in een zuil wordt gecreeerd in de organisatie'. De bedoeling is dat de transitieagenda's en de doorbraakprojecten onderdeel worden van de lopende opgaven van de provincie.¹⁴⁸
40. Zoals in de Begroting 2022 aangekondigd is voor elke Zuid-Hollandse 'ambitie' in kaart gebracht welke nog niet benutte kansen bij kunnen dragen aan een Circulair Zuid-Holland.¹⁴⁹ Zie ook Hoofdstuk 4 en verder.

Ontwikkeling in type activiteiten circulaire-economiebeleid

41. In paragraaf 3.1 zijn de acht typen beleidsinstrumenten genoemd die decentrale overheden kunnen inzetten voor het stimuleren van een circulaire economie. In de praktijk zet Zuid-Holland alle typen instrumenten in die decentrale overheden in kunnen zetten.
- a. De acht typen beleidsinstrumenten zijn: Onderzoek, Bedrijfsondersteuning en -financiering, Inkoop, Informatievoorziening, Onderwijs, Netwerk- en Informatieuitwisseling, Wet- en regelgeving en Ruimtelijke ordening.¹⁵⁰
 - b. In *Circulair Zuid-Holland - Samen versnellen* zijn van deze acht typen er vijf expliciet benoemd als actielijnen, maar de beleidsinstrumenten Onderzoek, Informatievoorziening en Onderwijs niet. In de praktijk worden deze instrumenten wel ingezet.¹⁵¹ Voorbeelden per type beleidsinstrument (dit is geen volledig overzicht):
 - i. Onderzoek wordt voortdurend gedaan, zo worden in de vernieuwersnetwerken in een vroeg stadium kennisnotities opgesteld en in projecten marktverkenningen gedaan.¹⁵² Voorbeelden van onderzoeken die in 2022 in opdracht van de provincie zijn uitgevoerd: een ontwerpend onderzoek

¹⁴⁵ Provincie Zuid-Holland (2022), Interviews ambtelijke organisatie, 25 augustus & 21 november 2022

¹⁴⁶ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 21 november 2022

¹⁴⁷ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 21 november 2022

¹⁴⁸ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 21 november 2022

¹⁴⁹ Provincie Zuid-Holland (2021), Begroting 2022 & Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 februari 2023

¹⁵⁰ IPO & RHDHV (2020), Inventarisatie Circulaire Activiteiten Decentrale Overheden, september 2020

¹⁵¹ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 21 november 2022

¹⁵² Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 21 november 2022

- biobased (ver-)bouwen in het veenweidegebied, een onderzoek voor het ketenproject kunststofrecycling en een verkennend onderzoek naar circulaire plastics in de tuinbouwketen.¹⁵³
- ii. Bedrijfsondersteuning en -financiering: Zuid-Holland financiert netwerken via de regeling 'Regionale Netwerken voor Innovatie Zuid-Holland' en in 2022 is de subsidieregeling Circulair Zuid-Holland gericht op circulaire doorbraakprojecten, pilots en coalitievorming in netwerken opengesteld.¹⁵⁴
 - iii. 'Inkoop en aanbesteding' is één van de actielijnen in *Circulair Zuid-Holland – Samen versnellen*. In 2021 is in het provinciale inkoopbeleid vastgelegd dat bij alle inkopen en aanbestedingen rekening gehouden wordt met circulair gebruik. Ook zijn circulaire challenges uitgeschreven, bijvoorbeeld rond bermgras en bagger, met als doel door innovatieve aanbestedingen circulair inkopen te stimuleren.¹⁵⁵ Zie ook hoofdstuk 4.
 - iv. Informatievoorziening vindt plaats door onder andere voorlichtingscampagnes en circulaire evenementen die de provincie organiseert. Ook heeft de provincie een tool ontworpen die gemeenten inzicht geeft in de mogelijkheden om circulariteit te integreren in zowel beleid als projecten: het Kompas Circulaire Gebiedsontwikkeling (zie ook Hoofdstuk 7).¹⁵⁶
 - v. Onderwijs: In vernieuwersnetwerken nemen altijd onderwijsinstellingen deel. Daarnaast doet de provincie mee aan de ontwikkeling van nieuwe curricula voor HBO's qua casuïstiek en stageplekken.¹⁵⁷ Opstarten van een onderwijsprogramma circulariteit is onderdeel van de regiodeal Zuid-Hollandse Delta (zie ook Hoofdstuk 7).¹⁵⁸
 - vi. Netwerk- en Informatieuitwisseling: hier vallen de actielijnen 'aanjagen netwerken & ketensamenwerking' en 'kennis & innovatie ontwikkelen en delen' onder. ACCEZ en het faciliteren van vernieuwersnetwerken zijn al genoemd, maar ook de provinciale deelname aan de Groene Cirkels¹⁵⁹ Duurzame Fritesketen¹⁶⁰ en Circulaire Suikerbietenketen en financiering van Circo Tracks zijn voorbeelden.¹⁶¹
 - vii. Wet- en regelgeving: om te komen tot een planmatige aanpak van activiteiten door de vijf Zuid-Hollandse omgevingsdiensten op het raakvlak Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS), afval, circulaire economie en verduurzaming van de industrie hebben de provincie en de omgevingsdiensten een activiteitenplan 2021-2023 opgesteld en dit wordt jaarlijks geactualiseerd. De activiteiten bestaan bijvoorbeeld uit het maken van afwegingskaders, advisering over einde afvalstatus en randvoorwaarden voor experimenteerruimte en circulariteit in vergunningen.¹⁶²

¹⁵³ Boom Landscape, de Natuurverdubbelers & provincie Zuid-Holland (2022), Ontwerpend onderzoek Biobased (ver)bouwen in het veenweidegebied; Schuttelaar en partners, Partners for Innovation & provincie Zuid-Holland (2022), Opzetten ketenprojecten kunststofrecycling & Schuttelaar en partners (2022), Circulaire plastics in de tuinbouwsector in provincie Zuid-Holland

¹⁵⁴ Provincie Zuid-Holland (2019), Circulair Zuid-Holland – Samen versnellen, p. 21 & Provincie Zuid-Holland (2022), GS-brief 'Innovaties in de circulaire transitie en subsidieregeling circulair Zuid-Holland', 28 juni 2022

¹⁵⁵ Provincie Zuid-Holland (2022), Voortgangsmagazine 'Onderweg naar een circulair Zuid-Holland'

¹⁵⁶ Over Morgen & Provincie Zuid-Holland (2023), www.overmorgen.nl

¹⁵⁷ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 21 november 2022

¹⁵⁸ Regio Zuid-Hollandse Delta (2019), Regiodeal Zuid-Hollandse Delta – Factsheet Duurzaamheid

¹⁵⁹ Groene Cirkels is een methode om samen te werken aan grote maatschappelijke duurzaamheidsopgaven met partijen die andere belangen hebben dan jij, maar die je wel nodig hebt om verder te komen. Bron: Provincie Zuid-Holland (2022), Voortgangsmagazine 'Onderweg naar een circulair Zuid-Holland'

¹⁶⁰ In deze Groene Cirkel wordt gewerkt aan reductie van broeikasgassen, het stimuleren van duurzame energie, het bevorderen van biodiversiteit en een gezonde bodem met voldoende organische stoffen. Een aardappelverwerkend bedrijf wil samen met de telers in de regio werken aan duurzame en vitale boerenbedrijven, die hun aardappelen voor de verste friet rechtstreeks van het land aanleveren. Bron: FarmFrites (2023), www.farmfrites.com

¹⁶¹ Provincie Zuid-Holland (2022), Voortgangsmagazine 'Onderweg naar een circulair Zuid-Holland'

¹⁶² Provincie Zuid-Holland (2022), Voortgangsmagazine 'Onderweg naar een circulair Zuid-Holland' & Provincie Zuid-Holland & Omgevingsdiensten (2023), Programmatische aanpak ZZS, afval en circulaire economie – Programmavoorstel 2023

viii. Ruimtelijke ordening: de actielijn 'fysieke leefomgeving' staat in het teken van het opstellen van een 'Ruimtelijke Strategie Circulair Zuid-Holland', waarbij de vragen centraal staan: *'Hoe kunnen ruimtelijke ontwikkelingen de circulaire transitie verder helpen? Wat willen we binnen de provincie wel of niet de ruimte geven?'* Daarnaast is de provincie onder andere actief op het gebied van circulaire bedrijventerreinen, zie Hoofdstuk 4.

Aandacht in beleid voor afbouw lineaire economie

42. 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 uitfasen van een lineaire economie. Het Zuid-Hollandse circulaire-economiebeleid is vooral gericht op op- en ombouw. Het afbouwen van de lineaire economie krijgt (nog) weinig aandacht in de beleidsuitvoering.
- a. De activiteiten van de provincie zijn vooral gericht op opbouw: koplopers opzoeken, vernieuwersnetwerken faciliteren en middels projecten innovatie stimuleren en bekendheid geven aan circulaire economie.
 - b. Afbouw van de lineaire economie is niet opgenomen in het beleid voor een circulaire samenleving.
 - c. In de beleidsuitvoering worden alleen de beleidsinstrumenten wet- en regelgeving en ruimtelijke ordening ingezet om om- en afbouw van de lineaire economie te faciliteren:¹⁶³
 - In de Begroting 2022 is aangegeven dat er is gekozen voor afbouw bij enkele economie-onderwerpen ten gunste van transitie. Ambtelijk is echter aangegeven dat er eerder sprake is van ombouw dan van afbouw: er wordt inzet gepleegd op ondersteuning van de (circulaire) transitie waarbij het geld niet wordt ingezet voor andere onderwerpen.¹⁶⁴
 - De wijze waarop Zuid-Holland qua procedures en regelgeving afbouw vormgeeft, loopt via de public affairs agenda. Leerervaringen en belemmeringen die door het circulaire-econometeam worden opgehaald, vormen input voor de public affairs agenda. Samen met de public affairs- en EU-afdeling worden vervolgens position papers opgesteld op bepaalde thema's, onderbouwd door casuïstiek. Vervolgens wordt dit onder de aandacht gebracht van de overheid of organisatie die erover gaat.
 - Op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling wordt bijvoorbeeld met gemeente Rotterdam en het Havenbedrijf verkennend gesproken over het creëren van ruimte voor circulaire bedrijven.
 - d. Ambtelijk is aangegeven dat na de fase van opbouw, waarin draagvlak en handelingsperspectief wordt gecreëerd de fase volgt gericht op om- en afbouw. Hierbij kan ook regelgeving ingezet worden om zaken af te dwingen. Deze fase moet nu gestart worden om de doelen te gaan halen. Het is denkbaar dat in de toekomst instrumenten ingezet worden zoals normering in combinatie met regelingen voor uitkoop- en uitfasering van bepaalde type werkzaamheden. Verwacht wordt dat dergelijke instrumenten vooral vanuit het Rijk worden ingezet en niet zozeer op provinciaal niveau, in aansluiting op de aanbeveling van het PBL in de *ICER 2023* om meer dwang en drang in te gaan zetten.¹⁶⁵

Om- en afbouw op Menukaart Beleidsopties 2023-2027

Op de menukaart met beleidsopties voor de inzet op circulair in de statenperiode 2023-2027 is in menu 2 en in bijgerecht 1 aandacht voor ombouw:

- Menu 2 'Naar een sterk circulair ecosysteem in Zuid-Holland' richt zich op intensivering van de inzet binnen de huidige strategie. De inzet is gericht op de opbouw van een nieuw en volhoudbaar systeem, waarbij het accent verschuift van uitsluitend opbouw naar ombouw van het lineaire systeem.

¹⁶³ Provincie Zuid-Holland (2022), Interviews ambtelijke organisatie, 30 mei & 21 november 2022

¹⁶⁴ Provincie Zuid-Holland (2021), Begroting 2021 & Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 februari 2023

¹⁶⁵ Provincie Zuid-Holland (2023), Feitelijke wederhoorreactie, 28 maart 2023 & PBL (2023), ICER 2023, o.a. p. 14

- Bijgerecht 1 'Voorsorteren op actieve ombouw' richt zich op intensieve lobby en sturing via ruimtelijk beleid en strategische grondaankopen ter voorbereiding op actieve ombouw van het huidige lineaire systeem. Hierbij wordt opgemerkt dat een dergelijke beleidslijn die uitgaat van 'we doen het circulaair of we doen het niet' flinke impact zal hebben op het gehele provinciale beleid.¹⁶⁶

¹⁶⁶ Provincie Zuid-Holland (2023), Bijlage 1: toelichting en onderbouwing menukaart bij Brief lid GS 'Toezegging Cie RWE 'menukaart' circulaair', 10 januari 2023

| 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 Zuid-Holland omgegaan wordt met de relatie van deze (transitie)opgaven en beleidsterreinen met circulaire economie.

4.1 Aanliggende (transitie)opgaven en beleidsterreinen

43. 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.¹⁶⁷
 - De woningbouwopgave omvat de nationale opgave om tot en met 2030 900.000 extra woningen te bouwen.¹⁶⁸
 - 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.¹⁶⁹

Synergie en spanningen

44. 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.¹⁷⁰
 - 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.¹⁷¹

¹⁶⁷ CE Delft (2021), Synergie en spanning

¹⁶⁸ CE Delft (2021), Synergie en spanning

¹⁶⁹ CE Delft (2021), Synergie en spanning

¹⁷⁰ SER (2022), Evenwichtig sturen op de grondstoffentransitie en de energietransitie voor brede welvaart

¹⁷¹ CE Delft (2021), Synergie en spanning

45. 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:

- Het voldoen aan de woningbouwopgave leidt tot sterk stijgend materiaalgebruik, wat in contrast staat met het halveringsdoel voor 2030.¹⁷² 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.¹⁷³
- 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.¹⁷⁴

46. 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.¹⁷⁵

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.¹⁷⁶ In de volgende bevindingen wordt dit nader toegelicht.

Economie

47. 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.¹⁷⁷
 - 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.¹⁷⁸

Inkoop en aanbesteding

48. 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.¹⁷⁹
- 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

¹⁷² SER (2022), Evenwichtig sturen op de grondstoffentransitie en de energietransitie voor brede welvaart

¹⁷³ Ondertekenende partijen (2020), *Citydeal Circular en Conceptueel Bouwen*

¹⁷⁴ SER (2022), Evenwichtig sturen op de grondstoffentransitie en de energietransitie voor brede welvaart

¹⁷⁵ Ministeries van IenW, EZK, BZK, LNV en BZ (2023), Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030, p. 32

¹⁷⁶ PBL (2021), *Samen leren in de regio*

¹⁷⁷ IPO (2023), www.ipo.nl

¹⁷⁸ IPO (2021), *IPO Krachtenkaart Circulaire Economie*

¹⁷⁹ MRA (2019), *Roadmap Circulair Inkopen en Opdrachtgeverschap*

inzet op lange levensduur en daarna hoogwaardige herbruikbaarheid van het product of de materialen daarin.¹⁸⁰

- 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.¹⁸¹
- c. IPO noemt circulair inkopen en aanbesteden voor alle Randstedelijke provincies als kans in de *Kansenkaarten Circulaire economie*.¹⁸²

Ruimtelijke ordening

49. 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:¹⁸³
- 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.¹⁸⁴

50. 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

¹⁸⁰ MRA (2019), Roadmap Circulair Inkopen en Opdrachtgeverschap

¹⁸¹ Provincie Flevoland (2018), Nulmeting Het goede voorbeeld

¹⁸² IPO (2021), Kansenkaarten Circulaire economie 2021, p. 11

¹⁸³ CE Delft (2022), Ruimtelijke effecten van de circulaire economie, pp. 5 & 52

¹⁸⁴ 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.¹⁸⁵

- 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.¹⁸⁶
- 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.¹⁸⁷
- 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.”*¹⁸⁸

Wet- en regelgeving / Lobby

51. 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.¹⁸⁹
 - 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.¹⁹⁰
 - c. De provincies kunnen geconstateerde belemmeringen onder de aandacht brengen bij de overheid die daar overgaat. Dit gebeurt ook verenigd in het IPO.¹⁹¹

Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH)

52. 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:¹⁹²
 1. Bevoegdheden van provincies, bijvoorbeeld in het kader van stortontheffingen, zouden (meer) gemandateerd moeten worden naar omgevingsdiensten.

¹⁸⁵ Art. 2.3 lid 2 Omgevingswet

¹⁸⁶ Rekenkamer Oost-Nederland (2022), Voorkantsturing ruimtelijke plannen Gelderland (Nota van Bevindingen), pp. 10-11

¹⁸⁷ Rekenkamer Oost-Nederland (2022), Voorkantsturing ruimtelijke plannen Gelderland (Nota van Bevindingen), p. 11

¹⁸⁸ IPO (2022), www.ipo.nl

¹⁸⁹ Versnellingshuis CE (2022), www.versnellingshuisce.nl

¹⁹⁰ Omgevingsdienst NL & IPO (2021), Onderzoek Circulaire Economie & VTH

¹⁹¹ IPO (2022), www.ipo.nl

¹⁹² 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 Activiteitenbesluit¹⁹³) zou de verplichting tot het uitvoeren van een afvalpreventie-onderzoek standaard voorgeschreven moeten worden.
 5. Er zijn beperkte mogelijkheden tot proefnemingen. Om meldingsplichtige bedrijven¹⁹⁴ 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.
53. 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.¹⁹⁵
- 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 onderwerpen¹⁹⁶ 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.

¹⁹³ In het Activiteitenbesluit staan milieuregels van het Rijk die gelden voor bedrijven.

¹⁹⁴ Meldingsplichtige bedrijven dienen o.a. wijzigingen in hun activiteiten te melden bij hun Omgevingsdienst.

¹⁹⁵ IPO (2022), *Bouwstenenvisie CE en VTH* & IPO BAC MTH (2022), Concept besluitenlijst 9 juni 2022

¹⁹⁶ 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.¹⁹⁷

4.2 Integrale benadering in de provincie Zuid-Holland

Ontwikkeling van het integraal werken aan transities

54. Al voordat gestart werd met de circulaire beleidsuitvoering, is er voor gekozen om het thema circulaire samenleving te organiseren als concernopgave waarbij opgavegericht gewerkt wordt.
- In *Circulair Zuid-Holland - Samen versnellen* is gekozen voor een integrale aanpak waarbij de verbinding met andere opgaven is gezocht. Voor de uitvoering van *Circulair Zuid-Holland - Samen versnellen* is ervoor gekozen om het niet als een klassiek programma te organiseren, maar als een netwerk met een strategie. De gedachte daarachter was 'wij gaan werken, zoals het straks moet gaan werken', dus als een netwerk en niet als een 'zuil naast alle andere zuilen' op het Provinciehuis.¹⁹⁸ In Hoofdstuk 3 is reeds toegelicht dat het opgaveteam Circulair Zuid-Holland is georganiseerd als concernopgave waarbij opgavegericht gewerkt wordt. Concernopgaven gaan naar hun aard dwars door allerlei afdelingen. Het team Circulair Zuid-Holland werkt opgavegericht, wat onder andere betekent dat er vanuit verschillende disciplines medewerkers ingezet worden.¹⁹⁹
 - In de provincie zijn niet alle transities georganiseerd zoals Circulair Zuid-Holland, waarbij de transitieaanpak is gericht op sturen op actie, in actie blijven en daarop reflecteren. Zo is de aanpak van de energietransitie programmatisch, waarbij gestuurd wordt op doelen en resultaten.²⁰⁰
55. Hoe professioneel te werken in transities is een actueel vraagstuk op het Provinciehuis. De Eenheid Audit en Advies (EAA) heeft hier een inventariserend onderzoek naar gedaan, wat inmiddels een vervolg kent in een actieonderzoek. Ook is er een intern netwerk 'Professioneel werken in transities'. Hoofdstuk 6 gaat hier nader op in.
56. Een ambtelijke afstemmingsgroep overlegt over de verschillende duurzaamheidstransities: circulaire economie, energietransitie, biodiversiteit en klimaatadaptatie. Deze groep streeft naar samenhang in beleids- en uitvoeringskeuzes op de duurzaamheidsthema's en bekijkt waarin de transities elkaar kunnen versterken.²⁰¹

¹⁹⁷ IPO (2022), *Bouwstenenvisie CE en VTH*, p. 58

¹⁹⁸ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 21 november 2022

¹⁹⁹ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 30 mei & 25 augustus 2022

²⁰⁰ Provincie Zuid-Holland (2022), Inventariserend onderzoek Professioneel werken in transities & Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 21 november 2022

²⁰¹ Provincie Zuid-Holland (2022), GS-Brief 'Agenda circulair in provinciale opgaven', 1 november 2022 & Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 21 november 2022

57. Eind 2022 is voor elke Zuid-Hollandse ‘ambitie’ in kaart gebracht welke nog niet benutte kansen bij kunnen dragen aan een Circulair Zuid-Holland. Dit overzicht is gefaciliteerd door team Circulair Zuid-Holland en in samenspraak met de betrokken teams opgesteld.²⁰² In het vervolg van deze paragraaf zullen deze kansen weergegeven voor zover ze betrekking hebben op de drie (transitie)opgaven en vijf beleidsvelden die in dit hoofdstuk centraal staan.

Circulair-inclusief oppakken van provinciale opgaven op Menukaart Beleidsopties 2023-2027

Op de menukaart met beleidsopties voor de inzet op circulair in de statenperiode 2023-2027 wordt in menu 3 het accent gelegd op de eigen provinciale opgaven. Daarbij gaat het om de eigen grondstoffenstromen en oversturing op grondstoffen via het provinciaal beleidsinstrumentarium. De grootste opbrengst wordt dan verwacht waar de provincie een grotere speler is, namelijk circulaire infrastructuur, circulaire bedrijfsvoering, circulaire woningbouw, circulair ruimtegebruik, circulaire landbouw en landelijk gebied.²⁰³

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 toegelicht hoe in het Zuid-Hollandse 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 de Energietransitie

58. In het beleid voor een circulair Zuid-Holland wordt de energietransitie gezien als randvoorwaardelijk voor de circulaire transitie. Een lid van team Circulair Zuid-Holland houdt zich tevens met energietransitie bezig.
- In *Circulair Zuid-Holland – Samen versnellen* is aangegeven dat de transities gericht op de energievoorziening en digitalisering nauwe raakvlakken hebben met circulaire economie. De energietransitie wordt als randvoorwaardelijk gezien, omdat de energie voor alle processen om grondstoffen en materialen te hergebruiken duurzaam zal moeten worden geproduceerd. Reststromen uit de energiesector (stroom, warmte, CO₂, waterstof) dienen in de toekomst circulair te worden gebruikt. Hierbij wordt opgemerkt dat de energietransitie nu tot een grote vraag naar zeer schaarse grondstoffen en materialen leidt. Om hier circulaire oplossingen voor te vinden, zal nog veel creativiteit nodig zijn. Ingezet wordt op het ontdekken van kansen in strategie en uitvoering van beide transities.²⁰⁴
 - Eind 2022 geeft de provincie in de ‘Agenda circulair’ aan dat voor de transitie naar een circulaire economie en de energietransitie aangrijpingspunten gezien worden op drie fronten:²⁰⁵
 - circulair maken van energieopwekking middels duurzame zonnepanelen, windmolens en batterijen;
 - energiebesparing realiseren met biobased isolatiematerialen
 - vastleggen van CO₂ in biobased bouwmaterialen en in de bodem.
 - Ambtelijk is aangegeven dat de energietransitie voorloopt op de transitie naar circulariteit en dat intern naar mogelijkheden wordt gezocht om de energietransitie te gebruiken om ook de circulaire transitie in te zetten.²⁰⁶
 - Een lid van het team Circulair Zuid-Holland is tevens werkzaam voor de afdeling die zich met energietransitie bezighoudt.²⁰⁷

²⁰² Provincie Zuid-Holland (2022), (Bijlage bij) GS-Brief ‘Agenda circulair in provinciale opgaven’, 1 november 2022 & Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 februari 2023

²⁰³ Provincie Zuid-Holland (2023), Brief lid GS ‘Toezegging Cie RWE ‘menukaart’ circulair’, 10 januari 2023

²⁰⁴ Provincie Zuid-Holland (2019), Circulair Zuid-Holland – Samen versnellen, pp. 10-11

²⁰⁵ Provincie Zuid-Holland (2022), Bijlage bij GS-brief ‘Agenda circulair in provinciale opgaven’, 1 november 2022

²⁰⁶ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 30 mei 2022

²⁰⁷ Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 februari 2023

59. In haar energiebeleid geeft de provincie aan een bijdrage te gaan leveren ‘aan de energie- en grondstoffentransitie die nodig is voor de omschakeling naar een circulaire industrie met weinig CO₂-uitstoot.’²⁰⁸
- a. In het *Uitvoeringsprogramma Energie 2020-2023* wordt de industrie van morgen geschetst: deze stoot veel minder CO₂ uit, gebruikt afval als grondstof, levert restwarmte, maakt gebruik van schone energie en is een hub voor circulaire grondstoffen en groene waterstof.
 - b. De energietransitie wordt direct gekoppeld aan de transitie naar een circulaire economie voor het kunnen reduceren van de CO₂-uitstoot. Eén van de speerpunten in het *Uitvoeringsprogramma* is dan ook het vernieuwen en innoveren van het energie- en grondstoffensysteem. Daarvoor wil de provincie een fieldlab voor industriële elektrificatie ondersteunen, een ontwikkelfaciliteit voor pilots starten en de ontwikkeling van de groene waterstofeconomie op gang helpen.
60. In de beleidsuitvoering hebben de raakvlakken tussen het beleid voor energietransitie en het beleid voor een circulair Zuid-Holland geleid tot de eerste definitieve transitieagenda: *Fair Solar? Transitie-agenda voor eerlijke en circulaire zonne-energie*, zie ook hoofdstuk 3.
- a. De deelnemers aan het vernieuwersnetwerk Fair Solar Netwerk streven ernaar 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 uit de oude panelen de grondstoffen eruit te halen en op te slaan in een nationale grondstoffenbank.²⁰⁹
61. Provincie Zuid-Holland heeft zeven energieregio’s. In hun Regionale Energiestrategieën (RES’en) 1.0 is circulariteit niet expliciet benoemd. GS zien het als kans om circulair op te gaan nemen²¹⁰ in de RES’en.²¹¹

Circulaire samenleving en de Landbouwtransitie

62. Eén van de vier transitietheema’s in het beleid voor een circulair Zuid-Holland is ‘Groene grondstoffen & Voedsel’. Binnen dit thema worden kansen gezien voor circulaire landbouw.
- a. In *Circulair Zuid-Holland – Samen versnellen* is in de toelichting op het transitietheema Groene grondstoffen & Voedsel aangegeven dat Zuid-Holland ‘een topositie heeft in de productie, handel en verwerking van biomassa en voedsel en daarmee een uitstekende uitgangspositie om de omschakeling naar een circulaire productie en optimale verwaarding vorm te geven.’ Voor de landbouw worden er kansen gezien om toekomstbestendig en toonaangevend te worden door om te schakelen naar circulaire landbouw. Als voorbeelden worden innovatieve projecten genoemd gericht op de kweek van insecten of op de teelt van zeewier in de Noordzeeboerderij.²¹²
 - b. Eind 2022 geeft de provincie in de ‘Agenda circulair’ aan dat de thema’s landbouw en circulariteit nauw met elkaar verbonden zijn: ‘Grondstofkringlopen sluiten op bedrijfs-, keten- of regionaal niveau, water en bodemeigenschappen als leidend principe hanteren, benutten van reststromen en tegengaan van voedselverspilling zijn de vertaling van een duurzaam en toekomstbestendig landbouwbeleid naar een circulair Zuid-Holland.’ Kansen worden gezien in het versnellen van mogelijkheden voor de teelt van (biobased) bouwmaterialen en de verdere ontwikkeling van de kringlooplandbouw.²¹³

²⁰⁸ Provincie Zuid-Holland (2020), *Uitvoeringsprogramma provincie Zuid-Holland 2020-2023 – Schone energie voor iedereen & Provincie Zuid-Holland* (2023), www.zuid-holland.nl

²⁰⁹ Fair Solar Netwerk (2021), *Fair Solar? Transitie-agenda voor eerlijke en circulaire zonne-energie*

²¹⁰ Unie van Waterschappen – Nationaal Programma RES (2023), *Tijdelijk RES 2.0* op www.regionale-energiestrategie.nl

²¹¹ Provincie Zuid-Holland (2022), *Bijlage bij GS-brief ‘Agenda circulair in provinciale opgaven’*, 1 november 2022

²¹² Provincie Zuid-Holland (2019), *Circulair Zuid-Holland – Samen versnellen*, p. 40

²¹³ Provincie Zuid-Holland (2022), *Bijlage bij GS-brief ‘Agenda circulair in provinciale opgaven’*, 1 november 2022

- c. Een lid van het team Circulair Zuid-Holland is tevens werkzaam voor de afdeling die zich met landbouwtransitie bezighoudt.²¹⁴
63. In het provinciale landbouwbeleid is onder andere aangegeven dat Zuid-Holland in 2030 hét toonbeeld wil zijn van een circulaire agrarische sector.²¹⁵
- In de *Hoofdlijnennotitie Vitale landbouw* uit 2020 is de ambitie van Zuid-Holland voor vitale landbouw opgenomen, namelijk: 'Zuid-Holland is in 2030 hét toonbeeld van een hoog-innovatieve en circulaire agrarische sector en voedselketen in een stedelijke omgeving waar een goede boterham in verdiend kan worden.'
 - In het landbouwbeleid wordt gestreefd naar kringlooplandbouw, want: 'Door bewuster om te gaan met schaarse grondstoffen en minder biomassa te verspillen, hoeven steeds minder grondstoffen van elders te worden aangevoerd, zoals kunstmest en geïmporteerd veevoer.' In de *Hoofdlijnennotitie* wordt geconstateerd dat hiermee aangesloten wordt op de circulaire ambities in *Circulair Zuid-Holland – Samen versnellen*.
64. In de beleidsuitvoering hebben de raakvlakken tussen het beleid gericht op landbouwtransitie en het beleid voor een circulair Zuid-Holland geleid tot onder andere het vernieuwersnetwerk Natuurlijke Reststromen Zuid-Holland, de beleidsregel Organische Groene Reststromen, diverse challenges en het ACCEZ-onderzoeksproject Groene Hart Circulair:
- In 2021 is het vernieuwersnetwerk Natuurlijke Reststromen Zuid-Holland ontstaan (zie ook hoofdstuk 3). Dit netwerk richt zich erop de natuurlijke reststromen bermmaaisel, riet, gras en hout zo hoogwaardig mogelijk te gebruiken, bijvoorbeeld als (bouw)materiaal of als bodemverbeteraar.²¹⁶
 - Om de verwaarding van natuurlijke reststromen concreet en tastbaar te maken zijn er meerdere challenges georganiseerd, namelijk voor eendenkroos, wol, kerstbomen en bermmaaisel. Voor deze stromen zijn bedrijven uitgedaagd om innovatieve oplossingen te vinden om deze hoogwaardig te gebruiken.²¹⁷
 - Om beleidsmatig initiatieven rond natuurlijke reststromen te kunnen ondersteunen is de beleidsregel 'Organische Groene Reststromen Zuid-Holland' vastgesteld. Deze beleidsregel zorgt ervoor dat pilots met 'groenafval' als bodemverbeteraar of meststof gebruikt kunnen worden.²¹⁸ Eind 2022 is de subsidieregeling circulair Zuid-Holland voor het eerst opengesteld voor doorbraakprojecten gericht op het thema 'Natuurlijke Reststromen'.²¹⁹
 - Het ACCEZ-onderzoeksproject Groene Hart Circulair kijkt naar het natuurlijk kapitaal van het Groene Hart om de transitie naar een circulaire economie in het Groene Hart te versnellen. De focus ligt op economische en maatschappelijke activiteiten die afhankelijk zijn van en invloed hebben op het landschap, zoals de melkveehouderij, waterbeheer en grondstoffengebruik.²²⁰

Circulaire samenleving en de Woningbouwopgave

65. Eén van de vier transitietheema's in het beleid voor een circulair Zuid-Holland is 'Bouw'. In relatie tot de woningbouwopgave wordt aangegeven dat Zuid-Holland inzet op circulair bouwen zolang het de hoeveelheid en het tempo van de woningbouw niet belemmert.

²¹⁴ Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 februari 2023

²¹⁵ Provincie Zuid-Holland (2020), Hoofdlijnennotitie Vitale landbouw

²¹⁶ Provincie Zuid-Holland (2022), Voortgangsmagazine 'Onderweg naar een Circulair Zuid-Holland'

²¹⁷ Provincie Zuid-Holland (2022), Voortgangsmagazine 'Onderweg naar een Circulair Zuid-Holland'

²¹⁸ Provincie Zuid-Holland (2022), Voortgangsmagazine 'Onderweg naar een Circulair Zuid-Holland'

²¹⁹ Provincie Zuid-Holland (2022), Openstellingsbesluit subsidie doorbraakprojecten natuurlijke reststromen Zuid-Holland 2022

²²⁰ Provincie Zuid-Holland (2020), Hoofdlijnennotitie Vitale landbouw & ACCEZ (2022), www.accez.nl

- a. Binnen het transitithema Bouw legt de provincie de focus op 1) grond-, weg- en waterbouw (zie Circulaire samenleving en Inkoop & aanbesteding); 2) gebouwde omgeving en 3) circulaire bedrijventerreinen (zie hierna Circulaire samenleving en Ruimtelijke ordening). De focus op gebouwde omgeving richt zich op het stimuleren van innovatie in de bouwsector. Hierbij gaat het onder andere om nieuwe materialen (circulair beton, biobased bouwmaterialen), flexibele bouwvormen (modulair bouwen), prefabricage en industrialisatie van de bouw. Zuid-Holland zet in op circulair bouwen zolang het de hoeveelheid en het tempo van de woningbouw niet belemmert.²²¹
 - b. Eind 2022 geeft de provincie in de 'Agenda circulair' aan dat de Zuid-Hollandse woningbouwopgave niet alleen om aantallen gaat. Het is ook om toekomstbestendig te bouwen, dit is klimaatadaptief, circulair/biobased, energieneutraal, gezond, emissieloos en natuurinclusief. Waar mogelijk gaan versnelling en toekomstbestendigheid van de woningbouw hand in hand. Kansen worden onder andere gezien in het verder consolideren van circulaire werkwijzen, bijvoorbeeld door het opnemen van circulaire eisen in verordeningen rond toekomstbestendig bouwen.²²²
 - c. Een lid van het team Circulair Zuid-Holland is tevens werkzaam voor de afdeling die zich met de woningbouwopgave bezighoudt.²²³
66. Provincie Zuid Holland maakt zich hard voor de grootste bouwopgave van alle provincies. Vanaf 2022 tot en met 2030 gaat het om 235.460 bruto nieuwe woningen. Dit is ruim 26% van de landelijke woningbouwambitie en een van toename van 14% ten opzichte van de huidige woningvoorraad in Zuid-Holland
67. De Zuid-Hollandse woningbouwopgave richt zich op 235.460 woningen erbij in de periode 2022-2030.²²⁴ In haar verstedelijkingsbeleid besteedt de provincie weinig aandacht aan circulariteit.
- a. De woningbouwafspraken die Zuid-Holland heeft gemaakt met het Rijk betreft de grootste bouwopgave van alle provincies. In 2022 is afgesproken met het Rijk om tot en met 2030 in Zuid-Holland 235.460 woningen te realiseren.²²⁵ Ook tussen 2030 en 2040 zijn veel nieuwe woningen, voorzieningen en werkplekken nodig.²²⁶
 - b. In de *Verstedelijkingsopgave 2021-2040* wordt circulariteit aangestipt in de constatering dat circulair materiaalgebruik (biobased en secundair) en circulair ontwerp (modulair en 'losmaakbaar') alleen succesvol kunnen worden toegepast als zij vroegtijdig onderdeel zijn van de ontwikkeling.²²⁷
 - c. Ambtelijk is aangegeven dat de provincie bij het onderwerp Wonen langs drie lijnen werkt: 1) Bouw snel en slim, 2) Bouw toekomstbestendig, en 3) Bouw voor iedereen.²²⁸
68. In de beleidsuitvoering hebben de raakvlakken tussen het beleid gericht op de woningbouwopgave en het beleid voor een circulair Zuid-Holland geleid tot onder andere de ondertekening van de *concept-transitieagenda Biobased Bouwen* en de coalitie voor Toekomstbestendig bouwen.
- a. In maart 2021 heeft het vernieuwersnetwerk Biobased Bouwen de *concept-transitieagenda Biobased Bouwen* opgeleverd (zie ook Hoofdstuk 3). Hierin worden kansen voor grootschalig bouwen met biobased bouwproducten gepresenteerd.²²⁹

²²¹ Provincie Zuid-Holland (2019), Circulair Zuid-Holland – Samen versnellen, pp. 35-36

²²² Provincie Zuid-Holland (2022), (Bijlage bij) GS-brief 'Agenda circulair in provinciale opgaven', 1 november 2022

²²³ Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 februari 2023

²²⁴ Ministerie van VRO & provincies (2022), Provinciale woningbouwafspraken 2022-2030

²²⁵ Ministerie van VRO & provincies (2022), Provinciale woningbouwafspraken 2022-2030

²²⁶ Provincie Zuid-Holland (2021), Verstedelijkingsopgave Zuid-Holland 2021-2040, pp. 24-25 & Provincie Zuid-Holland (2023), www.zuid-holland.nl

²²⁷ Provincie Zuid-Holland (2021), Verstedelijkingsopgave Zuid-Holland 2021-2040, pp. 24-25

²²⁸ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 14 juli 2022

²²⁹ Vernieuwersnetwerk Biobased Bouwen (2021), Concept Transitieagenda Biobased Bouwen Zuid-Holland

- b. In november 2022 is de coalitie voor Toekomstbestendig bouwen van start gegaan. De coalitie bestaat uit 35 publieke en private partijen en is geïnitieerd door de provincie. Het doel is om de bouw stap voor stap meer toekomstbestendig te maken. De coalitie richt zich op de combinatie van klimaatadaptieve, natuurinclusieve, circulaire, biobased, energiepositieve en emissieloze bouw in een gezonde leefomgeving en met een gezond binnenmilieu.²³⁰

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 Zuid-Holland omgaat met de raakvlakken tussen de transitie naar een circulaire economie en deze vijf beleidsterreinen.

Circulaire samenleving en Economie

69. Het economische beleid van Zuid-Holland streeft onder andere naar een duurzame, digitale en inclusieve economie.
- a. Het *Programma Zuid-Hollandse Economie 2019 - 2022* wordt jaarlijks geactualiseerd en als bijlage bij de provinciale Begroting aan PS voorgelegd. In het *Programma Zuid-Hollandse Economie 2023* is aangegeven dat de ambitie van de provincie een duurzame, digitale en inclusieve economie is. Om dat te bereiken streeft de provincie onder andere naar een versnelling van de transities op het gebied van verduurzaming, energiebesparing, digitaal en circulair. In het *Programma* is vervolgens een samenvatting gegeven van de aanpak zoals in *Circulair Zuid-Holland – Samen versnellen* opgenomen.²³¹
- b. Ambtelijk is aangegeven dat het economische beleid en onder andere de ruimtelijk-economische visie momenteel herijkt worden. Hierbij staan duurzame transities (inclusief de circulaire transitie) en de digitale transitie centraal. In het verlengde daarvan wordt circulair ook onderdeel van andere beleidsvelden (voor zover relevant).²³²
- c. Meerdere leden van het team Circulair Zuid-Holland zijn tevens werkzaam voor de afdeling die zich met het economische beleid bezighoudt.²³³

Inspiratiekader – Integreren van circulaire-economiebeleid in economisch beleid

Voorbeeld uit provincie Noord-Holland

In haar economiebeleid heeft provincie Noord-Holland aangegeven ervan uit te gaan dat er over enkele jaren nog één, circulaire economie overblijft en er geen aparte agenda's meer zijn voor economie en circulaire economie.²³⁴ Ook adviseren GS in 2022 om algemene economie en circulaire economie niet langer in gescheiden portefeuilles onder te brengen, maar deze in de Statenperiode 2023-2027 te integreren in één portefeuille.²³⁵

Circulaire samenleving en Inkoop & aanbesteding

70. 'Inkoop & aanbesteding' is één van de actielijnen in het beleid voor een Circulair Zuid-Holland.

²³⁰ Provincie Zuid-Holland (2023), www.zuid-holland.nl

²³¹ Provincie Zuid-Holland (2022), *Programma Zuid-Hollandse Economie 2023* & Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 februari 2023

²³² Provincie Zuid-Holland (2022), *Programma Zuid-Hollandse Economie 2023* & Provincie Zuid-Holland (2023), Feitelijke wederhoorreactie, 28 maart 2023

²³³ Provincie Zuid-Holland (2023), Feitelijke wederhoorreactie, 28 maart 2023

²³⁴ Provincie Noord-Holland (2021), *Uitvoeringsprogramma Economie 2021-2023*, pp. 9, 15-30

²³⁵ Provincie Noord-Holland (2022), GS brief: Reflectie algemene economie en circulaire economie beleid, 31 augustus 2022

- a. In *Circulair Zuid-Holland – Samen versnellen* onderscheidt de provincie inkoop op het gebied van de eigen bedrijfsvoering en voor de provinciale infrastructuur. De aanpak zich op:²³⁶
 - i. Opstellen van werkdefinities circulair inclusief indicatoren per beleidsterrein
 - ii. Provincie als 'launching customer'
 - iii. Oprichten van een regionaal inkoopnetwerk
 - b. Een lid van het team Circulair Zuid-Holland is tevens werkzaam voor de afdeling die zich met inkoop en aanbesteding bezighoudt.²³⁷
71. In 2021 is het huidige Inkoop- en aanbestedingsbeleid vastgesteld, waarin het 'pas toe of leg uit'-principe is opgenomen.²³⁸
- a. In het Inkoop- en aanbestedingsbeleid is vastgelegd dat de provincie bij alle producten en projecten die zij inkoop of aanbesteedt rekening houdt met circulair gebruik: de leverancier of aannemer moet in het voorstel duidelijk maken hoe circulariteit wordt toegepast of uitleggen waarom het niet kan.²³⁹
 - b. Inmiddels is circulair op verschillende manieren toegepast in de eigen bedrijfsvoering. Zo is de FairPhone opgenomen in het assortiment bedrijfstelefoons, worden diverse artikelen gehuurd in plaats van gekocht en worden overtollige kantoorartikelen en dienstkleding hergebruikt danwel circulair verwerkt.²⁴⁰
 - c. Eind 2022 worden ten aanzien van circulair inkopen nog kansen gezien, met name:²⁴¹
 - Ondertekenen van het Manifest Maatschappelijk Verantwoord Oprachtgeven en Inkopen (MVOI) 2022-2025. Dit is in februari 2023 gebeurd.²⁴²
 - Betere communicatie naar medewerkers over mogelijkheden van circulair inkopen, circulair werken en eigen gedrag.
 - Circulaire catering consequenter hanteren.
 - Leerervaringen rond circulair renoveren benutten voor verduurzaming provinciaal vastgoed. Een voorbeeld hiervan vormen de circulaire leidende principes die gehanteerd zijn bij de renovatie van gebouw C van het Provinciehuis.²⁴³
72. In beleid is aangegeven dat de provincie duurzame en circulaire keuzes wil maken rond de aanleg, het beheer en onderhoud van provinciale infrastructuur. In de praktijk blijken er nog kansen te (blijven) liggen.
- a. In *Circulair Zuid-Holland – Samen versnellen* is voor het transitiethema Bouw onder andere aangegeven dat de provincie op het gebied van grond-, weg- en waterbouw (GWW) het inkoop- en aanbestedingsbeleid optimaal wil inzetten voor de versnelling van circulaire aanleg, beheer en onderhoud.²⁴⁴
 - b. Ambtelijk is aangegeven dat in de praktijk op het gebied van GWW incidenteel duurzaam wordt aanbesteed, en niet structureel. (Aannames van) hoge kosten en risicomijding staan circulair aanbesteden nog vaak in de weg. De verwachting is dat betere monitoring en uitvoering van

²³⁶ Provincie Zuid-Holland (2019), *Circulair Zuid-Holland – Samen versnellen*, pp. 30-31

²³⁷ Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 februari 2023

²³⁸ Provincie Zuid-Holland (2021), Inkoop- en aanbestedingsbeleid provincie Zuid-Holland & Provincie Zuid-Holland (2022), Bijlage bij GS-brief 'Agenda circulair in provinciale opgaven', 1 november 2022

²³⁹ Provincie Zuid-Holland (2021), Inkoop- en aanbestedingsbeleid provincie Zuid-Holland & Provincie Zuid-Holland (2022), Voortgangsmagazine 'Onderweg naar een Circulair Zuid-Holland'

²⁴⁰ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 30 mei 2022 & Provincie Zuid-Holland (2022), Bijlage bij GS-brief 'Agenda circulair in provinciale opgaven', 1 november 2022

²⁴¹ Provincie Zuid-Holland (2022), Bijlage bij GS-brief 'Agenda circulair in provinciale opgaven', 1 november 2022

²⁴² Provincie Zuid-Holland (2023), Feitelijk wederhoorreactie, 28 maart 2023

²⁴³ Provincie Zuid-Holland (2023), Feitelijk wederhoorreactie, 28 maart 2023

²⁴⁴ Provincie Zuid-Holland (2019), *Circulair Zuid-Holland – Samen versnellen*, p. 36

proefprojecten er op termijn voor zullen zorgen dat circulariteit structureel en in een vroeg stadium in infrastructurele projecten wordt opgenomen. Het Team Duurzame Infrastructuur draagt bij aan kennisopbouw rond circulariteit.²⁴⁵

- c. Eind 2022 worden ten aanzien van inkoop en aanbesteden voor GWW de volgende kansen benoemd:²⁴⁶
- Bij inkoop en aanbesteding (meer) ruimte geven aan marktpartijen, met hogere minimumeisen wat betreft circulariteit, waarbij ervaringen uit geëvalueerde projecten continu worden meegenomen.
 - Vaststellen van circulaire doelen voor de provinciale organisatie en GWW als sector in Zuid-Holland
 - Het organiseren van een (overheden)netwerk over circulaire GWW en het samen maken van een transitieagenda voor de verschillende materiaalketens (bijvoorbeeld asfalt en beton).
- d. In het *Programma Zuid-Hollandse Infrastructuur 2023-2039* wordt circulariteit één keer genoemd, namelijk: *“Met betrekking tot duurzaamheid worden, mits haalbaar en betaalbaar, succesvolle pilots voor circulair bouwen en CO₂-neutraal beheer en onderhoud de komende 4 jaar de standaard bij aanleg, beheer en onderhoud.”*²⁴⁷

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:²⁴⁸

- 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.

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 Zuid-Holland stond in de periode 2019 - 2022 alleen in 2020 op de lijst, namelijk op de 9^e plek.

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.²⁴⁹

Circulaire samenleving en Ruimtelijke ontwikkeling

73. In het beleid voor een Circulair Zuid-Holland is als actielijn 'Inrichten fysieke leefomgeving' opgenomen, die erop gericht is om de ruimtelijke weerslag van een circulaire economie werkbaar en inzichtelijk te maken.

- a. In *Circulair Zuid-Holland - Samen versnellen* wordt de actielijn 'Inrichten fysieke leefomgeving' toespitst op vijf vragen vanuit stedenbouwkundig perspectief:²⁵⁰
- i. Wat houdt een Circulair Zuid-Holland precies in voor het ruimtegebruik?
 - ii. Hoeveel ruimte is er nodig om Zuid-Holland circulair te maken?

²⁴⁵ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 30 augustus 2022 & Provincie Zuid-Holland (2022), Bijlage bij GS-brief 'Agenda circulair in provinciale opgaven', 1 november 2022

²⁴⁶ Provincie Zuid-Holland (2022), Bijlage bij GS-brief 'Agenda circulair in provinciale opgaven', 1 november 2022

²⁴⁷ Provincie Zuid-Holland (2022), Programma Zuid-Hollandse Infrastructuur 2023-2039, p. 12

²⁴⁸ Provincie Flevoland (2019), Duurzaamheidsprogramma Infrastructuur 2019-2023

²⁴⁹ Bouwend Nederland (2022), www.bouwendnederland.nl

²⁵⁰ Provincie Zuid-Holland (2019), Circulair Zuid-Holland – Samen versnellen, p. 28

- iii. Hoe zou onze omgeving eruit kunnen zien als onze economie 100% circulair wordt?
 - iv. Hoe kunnen we onze kostbare ruimte inzetten als onderdeel van de oplossing?
 - v. Wat zou de provinciale rol kunnen zijn? Waar moeten we volgen en waar leiden?
- b. In februari 2023²⁵¹ is een *Ruimtelijke Strategie voor een Circulaire Economie* door GS aangeboden aan PS.²⁵² Deze strategie wil ruimtelijke keuzemogelijkheden en dilemma's agenderen, handvatten bieden om juiste en passende keuzes te maken voor de ruimtelijke inrichting van de provincie met het oog op de circulaire doelstellingen en het bewustzijn op dit vlak vergroten.²⁵³
- c. Een lid van het team Circulair Zuid-Holland is tevens werkzaam voor de afdeling die zich met ruimtelijke ontwikkeling bezighoudt.²⁵⁴

74. In de huidige Omgevingsvisie is circulaire economie benoemd als beleidskeuze en daarvoor is het provinciaal belang toegelicht.
- a. In paragraaf 4.1 is toegelicht dat circulariteit als provinciaal belang opgenomen kan worden in de Omgevingsvisie en in provinciale verordeningen.
 - b. In de Omgevingsvisie zijn beleidskeuzes opgenomen, waaronder de beleidskeuze 'Circulaire economie'. Daarbij is onder het kopje 'Provinciaal belang' opgenomen: "*Het is van provinciaal belang om te zorgen voor een toekomstbestendige regionale economie. De provincie heeft hierin een wettelijke taak. Ook heeft de provincie vanuit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Wet milieubeheer, straks de Omgevingswet, een aantal bevoegdheden op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) en het verlenen van ontheffing of experimenteerruimte voor hergebruik van reststromen.*"²⁵⁵ De verdere toelichting hierop is een opsomming van de huidige provinciale inzet op circulair.²⁵⁶
 - c. Na de evaluatie van Circulair Zuid-Holland (gepland in 2024) wordt bekeken of aanpassing van het provinciaal belang in de Omgevingsvisie nodig is. Bij herziening van andere hoofdstukken in de Omgevingsvisie wordt tussentijds bekeken of circulair opgenomen wordt.²⁵⁷

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.²⁵⁸

75. In het beleid voor een Circulair Zuid-Holland zijn circulaire bedrijventerreinen benoemd als één van de focuspunten in het transitithema Bouw. Circulaire bedrijventerreinen worden gestimuleerd met onder andere analyses van (kansen van) reststromen en subsidies.

²⁵¹ Omdat de publicatie van de Ruimtelijke strategie buiten de onderzoeksperiode viel, is deze inhoudelijk niet betrokken in dit onderzoek.

²⁵² Provincie Zuid-Holland (2023), Brief GS 'Verkenning naar een Ruimtelijke strategie Circulair Zuid-Holland', 7 februari 2023

²⁵³ Provincie Zuid-Holland (2023), www.zuid-holland.nl

²⁵⁴ Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 februari 2023

²⁵⁵ Provincie Zuid-Holland (2023), www.zuid-holland.nl

²⁵⁶ Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 februari 2023

²⁵⁷ Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 februari 2023

²⁵⁸ Provincie Noord-Holland (2022), Nota Zeehavens Noord-Holland & Provincie Noord-Holland (2022), Omgevingsverordening Noord-Holland 2022, Artikel 6.30

- a. Vanuit de constatering dat juist op een bedrijventerrein reststromen samen komen en benut kunnen worden door de aanwezige bedrijven en dat flexibel en modulair bouwen een antwoord kan zijn op de groei-behoefte van bedrijven op een bedrijventerrein, is in *Circulair Zuid-Holland – Samen versnellen* aangegeven dat (binnen het transitithema Bouw) circulaire initiatieven bij ontwikkeling, aanleg en onderhoud van bedrijventerreinen gestimuleerd zullen worden.²⁵⁹
- b. De provincie stimuleert circulaire bedrijventerreinen op verschillende manieren:
 - Voor vier bedrijventerreinregio's²⁶⁰ in Zuid-Holland is een analyse gemaakt van de economische potentie van reststromen. Op deze website www.circulair.biz kunnen bedrijven inzien welke stromen in hun gebied aanwezig zijn, de circulaire potentie van deze stromen en de circulaire kansen die er zijn. Op basis van deze informatie worden reststroomtafels georganiseerd waar ontdoeners en verwerkers van stromen bij elkaar komen en mogelijke kansen verkennen.²⁶¹
 - Medefinanciering van Circo Tracks. Dit is een workshop waarin bedrijven van één bedrijventerrein in een circulair designproces een visie en stappenplan ontwikkelen voor nieuwe businesskansen.²⁶²
 - De subsidieregeling 'Planvorming bedrijventerreinen' geeft bedrijventerreinen financiële steun om hun eerste plannen te maken voor circulariteit op het bedrijventerreinen.²⁶³
 - De subsidieregeling 'Verduurzaming bedrijventerreinen' subsidieert onder andere maatregelen gericht op circulariteit, zoals activiteiten die leiden tot een lagere milieubelasting door circulair grondstoffengebruik en ketensamenwerking.²⁶⁴

Circulaire samenleving en Wet- en regelgeving / Lobby

76. Belemmeringen ten aanzien van de circulaire transitie worden op de provinciale public affairs agenda gezet. Het draagvlak voor het omzetten van beleid in regelgeving neemt toe.
- a. Ambtelijk is toegelicht dat voor belemmeringen die de provincie op het spoor komt, nagegaan wordt waar deze zich manifesteren: bij de provincie, het Rijk, gemeenten of ergens anders? Vervolgens wordt dit vertaald naar een public affairs agenda. Samen met de public affairs- en de EU-afdeling worden daarna position papers opgesteld op bepaalde thema's, onderbouwd door casuïstiek. Vervolgens wordt dit onder de aandacht gebracht van de overheid of organisatie die erover gaat.²⁶⁵
 - b. Er wordt gewerkt aan een public affairs agenda voor de vier circulaire transitithema's. Afhankelijk van de uiteindelijke invulling zal deze in de loop van 2023 voorgelegd worden aan GS.²⁶⁶
 - c. Een actueel voorbeeld is de nieuwe EU-regelgeving rond plastics. Met andere provincies stelt Zuid-Holland een statement op over wat de provincies graag in deze regelgeving opgenomen willen hebben. Dit loopt niet via het Rijk naar Brussel, maar via het Huis van de Nederlandse Provincies.²⁶⁷
 - d. Ambtelijk is aangegeven dat er soms weerstand is om beleid om te zetten in regelgeving. Maar omdat steeds scherper kan worden aangegeven wat nodig is om de transitie te ondersteunen én ook omdat bedrijven om duidelijkheid en eenduidigheid vragen, groeit het draagvlak hiervoor.²⁶⁸

²⁵⁹ Provincie Zuid-Holland (2019), *Circulair Zuid-Holland – Samen versnellen*, p. 37

²⁶⁰ 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

²⁶¹ 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

²⁶² Provincie Zuid-Holland (2022), Voortgangsmagazine 'Onderweg naar een Circulair Zuid-Holland' & Provincie Zuid-Holland (2023), www.zuid-holland.nl

²⁶³ Provincie Zuid-Holland (2023), www.zuid-holland.nl

²⁶⁴ Provincie Zuid-Holland (2023), www.zuid-holland.nl

²⁶⁵ Provincie Zuid-Holland (2022), Interviews ambtelijke organisatie, 15 juni & 21 november 2022

²⁶⁶ Provincie Zuid-Holland (2023), Feitelijke wederhoorreactie, 28 maart 2023

²⁶⁷ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 21 november 2022

²⁶⁸ Provincie Zuid-Holland (2023), Feitelijke wederhoorreactie, 28 maart 2023

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.²⁶⁹

Circulaire economie en VTH

77. Het 'actualiseren van beleid en regelgeving' is één van de actielijnen in het beleid voor een Circulair Zuid-Holland.
- In *Circulair Zuid-Holland – Samen versnellen* wordt geconstateerd dat onbedoeld beleid, wet- en regelgeving de transitie naar een circulaire economie hinderen. Vanuit haar bevoegdheden op het gebied van VTH wil de provincie bijdragen aan het wegnemen van dergelijke knelpunten. Samen met de omgevingsdiensten zal worden gewerkt aan een circulaire uitvoeringspraktijk en gekeken naar ontwikkeling van circulaire wet- en regelgeving.²⁷⁰
 - Ook in de Zuid-Hollandse *Nota vergunningverlening, toezicht en handhaving* wordt dit aangekaart. Geconstateerd wordt dat de circulaire economie en de energietransitie zullen leiden tot nieuwe industriële processen en bedrijven. De provincie wil zich voorbereiden op nieuwe bedrijvigheid door na te gaan welke regels belemmerend kunnen zijn en waar nieuwe regels en vergunningvoorschriften moeten worden voorbereid.²⁷¹
 - Een lid van het team Circulair Zuid-Holland is tevens werkzaam voor de afdeling die zich met VTH bezighoudt.²⁷²
78. Provincie Zuid-Holland en de vijf Zuid-Hollandse omgevingsdiensten²⁷³ werken sinds 2020 programmatisch samen aan circulaire economie. Of en hoe de Bouwstenenvisie CE en VTH een plek zal krijgen in beleid en/of opdrachtverlening is onderwerp van overleg.
- In *Circulair Zuid-Holland – Samen versnellen* was voorgenomen om samen met de omgevingsdiensten na te gaan hoe VTH voor de circulaire transitie ingezet kan worden (zie vorige bevinding). Daarvoor heeft eind 2020 een verkennende sessie met de vijf omgevingsdiensten plaatsgevonden. Daaruit is de 'programmatische aanpak ZZS, afval en circulaire economie' ontstaan.²⁷⁴
 - Het meerjarig *Programmaplan ZZS, afval en circulaire economie* wordt jaarlijks geactualiseerd. In de programmatische aanpak draait het om netwerkvorming en gezamenlijke kennisontwikkeling, bijvoorbeeld met betrekking tot vraagstukken rond:²⁷⁵
 - het onderscheid tussen afval of grondstof
 - hoe organische reststromen duurzaam toe te passen

²⁶⁹ CircuLaw (2023), www.circulaw.nl

²⁷⁰ Provincie Zuid-Holland (2019), Zuid-Holland Circulair – Samen versnellen, p. 24

²⁷¹ Provincie Zuid-Holland (2017), Nota vergunningverlening, toezicht en handhaving, p. 29

²⁷² Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 februari 2023

²⁷³ Er zijn in Zuid-Holland 5 omgevingsdiensten: Zuid-Holland Zuid, West-Holland, Midden-Holland, Haaglanden en DCMR Milieudienst Rijnmond.

²⁷⁴ Provincie Zuid-Holland (2022), Programmatische aanpak ZZS, afval en circulaire economie 2023

²⁷⁵ Provincie Zuid-Holland (2022), Programmatische aanpak ZZS, afval en circulaire economie 2023 & Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 februari 2023

- hoe knelpunten rond het bieden van experimenteerruimte op te lossen
- c. De programmatische aanpak kan gezien worden als voorloper op de *IPO Bouwstenenvisie CE en VTH* (zie bevinding 53).²⁷⁶ De omgevingsdiensten en de provincie voeren overleg of en hoe de Bouwstenenvisie een plek gaat krijgen in het provinciale beleid danwel de opdrachtverlening aan de omgevingsdiensten.²⁷⁷
 - d. Zuid-Hollandse omgevingsdiensten kennen een ontwikkelaanpak. Dit is een budget waar alle opdrachtgevers aan mee betalen en waarmee aan verschillende thema's – waaronder ook circulaire economie – gewerkt wordt.²⁷⁸
79. In 2021 hebben de overkoepelende vereniging van de 29 regionale omgevingsdiensten in Nederland (Omgevingsdienst NL) en IPO aanbevelingen gedaan voor het sturen op circulaire bedrijfsvoering en het stimuleren daarvan met behulp van het VTH-instrumentarium (zie bevinding 52). Alle aanbevelingen die de samenwerking tussen provincie en omgevingsdiensten raken, zijn opgepakt.²⁷⁹
- a. Bevoegdheden, zoals in het kader van stortontheffingen, waren al gemandateerd naar omgevingsdiensten (aanbeveling 1).
 - b. Afstemming en kennisdeling op het gebied van circulaire economie vindt al plaats in de programmatische aanpak ZZS, afval en circulaire economie. Daarvoor stelt de provincie sinds 2020 extra budget beschikbaar (aanbeveling 2).
 - c. Door het IPO, Omgevingsdienst NL en DCMR is een opleiding ontwikkeld op het gebied van circulaire economie en VTH, in 2023 zullen de omgevingsdiensten daarvan gebruik kunnen maken (aanbeveling 5).
 - d. De provincie sluit zich aan bij landelijke ontwikkelingen en onderzoek in IPO-verband met betrekking tot voorschriften rond afvalpreventieonderzoek (aanbeveling 9).
 - e. Het is inmiddels redelijk gangbaar dat mogelijkheden tot het uitvoeren van proefnemingen standaard in de voorschriften van vergunningen wordt opgenomen (aanbeveling 13).
 - f. Het belang van bestuurlijke rugdekking en stevige samenwerking tussen overheden en omgevingsdiensten wordt onderkend door de provincie en de bevraagde omgevingsdienst. De programmatische aanpak is daar een uiting van. Een gelijk speelveld voor circulaire economie op nationaal en Europees niveau wordt cruciaal geacht (aanbevelingen 14, 18 en 19).

²⁷⁶ Provincie Zuid-Holland (2022), Programmatische aanpak ZZS, afval en circulaire economie 2023 & Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (2022), Beantwoording vragen, 22 december 2022

²⁷⁷ Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 februari 2023

²⁷⁸ Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (2022), Beantwoording vragen, 22 december 2022

²⁷⁹ Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (2022), Beantwoording vragen, 22 december 2022 & Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 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 Zuid-Holland (op het niveau van output en outcome) en welk inzicht dat heeft opgeleverd in de stand van de Zuid-Hollandse circulaire economie.

5.1 Monitoren van de circulaire-economietransitie

Monitoring op landelijk niveau

80. 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.²⁸⁰
 - 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.²⁸¹
 - 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.²⁸² In januari 2021 is de eerste *ICER* gepubliceerd en in januari 2023 de tweede *ICER*.

Monitoring op (inter)provinciaal niveau

81. 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.²⁸³

²⁸⁰ RIVM (2022), www.rivm.nl

²⁸¹ RIVM (2022), www.rivm.nl

²⁸² PBL (2022), www.pbl.nl

²⁸³ Ministeries van IenW, EZK, BZK, LNV en BZ (2023), Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030

- a. Uit onderzoek van Royal HaskoningDHV 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.²⁸⁴
- 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.²⁸⁵ In 2022 is een traject gestart om gezamenlijk een nieuwe interprovinciale monitor te ontwikkelen.²⁸⁶
- 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.²⁸⁷
- 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.²⁸⁸

5.2 Monitoring circulaire economie door de provincie Zuid-Holland

In deze paragraaf wordt eerst een overzicht gegeven van de ontwikkeling van de Zuid-Hollandse monitoring van de circulaire transitie. Daarna wordt op basis van deze monitoringssystematiek de stand van de circulaire economie in Zuid-Holland geschetst.

Ontwikkeling van de Zuid-Hollandse monitoring van de circulaire transitie

82. In de aanloop naar *Circulair Zuid-Holland – Samen versnellen* (vastgesteld door PS in februari 2020), heeft de provincie verschillende onderzoeken en inventarisaties uit laten voeren naar de stand van de circulaire economie, kansen en handelingsopties en de wijze waarop het circulaire-economiebeleid gemonitord zou kunnen worden.
 - a. In oktober 2017 is een 'circulaire foto' gemaakt van Zuid-Holland. In het rapport is de stand van zaken van de ontwikkeling van de circulaire economie binnen Zuid-Holland geschetst en verdiepend uitgewerkt voor de sectoren Landbouw, Industrie, Logistiek, Publiek domein en Bouw. Ook zijn in de provinciale organisatie circulaire kansen geïnventariseerd op het gebied van met name inkoop en afvalbeheer.²⁸⁹
 - b. In 2018 heeft de provincie onderzoek laten doen naar:
 - de macro-economische implicaties van verschillende ontwikkelpaden voor de transitie²⁹⁰
 - de grondstoffenstromen in de kunststofketen, de bouwsector en in de land- en tuinbouw²⁹¹
 - circulaire indicatoren die gebruikt kunnen worden om de staat van de circulaire economie in de regio te monitoren²⁹²

²⁸⁴ PBL (2023), *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023*

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

²⁸⁶ Provincie Flevoland (2023), *Feitelijk wederhoorreactie*, 3 april 2023

²⁸⁷ PBL (2023), *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023*

²⁸⁸ Ministeries van IenW, EZK, BZK, LNV en BZ (2023), *Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030 & Provincie Noord-Holland (2023)*, *Feitelijk wederhoorreactie*, 4 april 2023

²⁸⁹ RoyalHaskoningDHV (2017), *Verkenning Circulaire Economie Provincie Zuid-Holland*

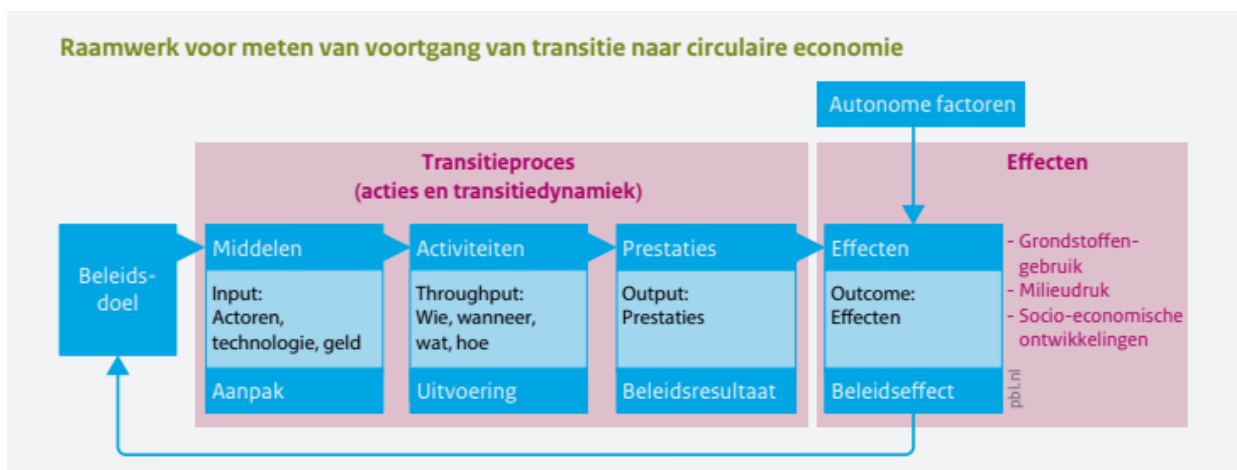
²⁹⁰ Erasmus Universiteit Rotterdam (2018), *Circulaire Macro Economische Scenario's voor de provincie Zuid-Holland*

²⁹¹ DRIFT & Metabolic (2018), *Zuid-Holland Circulair – Verkenning van grondstofstromen en handelingsopties voor de provincie*

²⁹² Metabolic (2018), *Circulaire Indicatoren – Verkenning voor de provincie Zuid-Holland*

De drie rapporten die dit heeft opgeleverd gaven handvatten, principes en oplossingsrichtingen voor de ontwikkeling van het circulaire-economiebeleid dat in februari 2020 is vastgesteld door PS.²⁹³

83. In *Circulair Zuid-Holland – Samen versnellen* zijn voorgenomen monitoringsinspanningen beschreven, namelijk:²⁹⁴
- In IPO-verband bijdragen aan de totstandkoming van een regionaal monitoringssysteem van de circulaire economie.
 - Monitoren van de eigen bedrijfsvoering en provinciale assets aan de hand van CO₂-footprintmetingen. Dit heeft in 2020 een rapport opgeleverd dat inzicht geeft in het materiaalgebruik, de vrijkomende reststromen en de impact van het materiaalgebruik binnen beheer en onderhoud van de provincie. Hier zijn aanbevelingen aan toegevoegd om op korte termijn circulair materiaalgebruik voor de provinciale infrastructuur te stimuleren.²⁹⁵
84. In de jaren 2020 en 2021 heeft provincie Zuid-Holland een monitoringssystematiek ontwikkeld voor het meten van de voortgang van de transitie naar een Circulair Zuid-Holland.
- a. De landelijk ontwikkelde systematiek van de eerste ICER uit 2021 is als basis genomen voor de Zuid-Hollandse monitoring. De monitoring brengt zowel het transitieproces, als de effecten van de circulaire economie in kaart (zie Figuur 7).



Figuur 7 Raamwerk voor het meten van de voortgang van de transitie naar circulaire economie²⁹⁶




- b. Het monitoringssysteem bevat twee type indicatoren:
- 1) Effectindicatoren: Hier heeft de provincie indirect invloed op. De invloed van het provinciale beleid op deze effecten worden op langere termijn zichtbaar. Figuur 8 bevat de gekozen effectindicatoren.

²⁹³ DRIFT & Metabolic (2018), Zuid-Holland Circulair – Verkenning van grondstofstromen en handelingsopties voor de provincie; Metabolic (2021), Circulaire economie monitor Zuid-Holland – Indicatoren voor transitie en effect, meetmethodiek en nulmeting, p. 15 & Provincie Zuid-Holland (2020), Besluitenlijst PS 5 februari 2020

²⁹⁴ Provincie Zuid-Holland (2019), Circulair Zuid-Holland – Samen versnellen, p. 50



²⁹⁵ Sweco (2020), Materialen footprint provinciale infrastructuur – Inzicht in de circulariteit van het beheer en onderhoud van de provinciale assets

²⁹⁶ Metabolic (2021), Circulaire economie monitor Zuid-Holland – Indicatoren voor transitie en effect, meetmethodiek en nulmeting, p. 16

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

Figuur 8 Effectindicatoren Monitor Circulaire Economie Zuid-Holland²⁹⁷

- 2) **Transitie-indicatoren:** Deze indicatoren maken de transitie inzichtelijk. Hier heeft de provincie het meeste handelingsperspectief en invloed op. Voor de vier transitiethema's zijn vier overlappende indicatoren gekozen die zich lenen voor elk thema, om onderlinge vergelijking mogelijk te maken. Voor inkoop en aanbesteding is een aparte set indicatoren gekozen. Figuur 9 laat de gekozen transitie-indicatoren zien.

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

Figuur 9 Transitie-indicatoren Monitor Circulaire Economie Monitor Zuid-Holland²⁹⁸

- c. Aan de gekozen indicatoren zijn (nog) geen specifieke streefwaarden gekoppeld. De bedoeling is wel dat de indicatoren een positieve ontwikkeling laten zien. Ambtelijk is aangegeven: *“Getalsmatige doelstellingen zouden het proces frustreren omdat dan niet meer op de ontwikkeling zelf gestuurd wordt, maar op het bereiken van het getalsmatige doel.”*²⁹⁹
- d. In 2022 is de monitor opgeleverd en een 0-meting voor de effectindicatoren uitgevoerd over de periode 2014 - 2019. Daarna is de monitor doorontwikkeld en geupdated met data voor 2020. Deze vervolgmeting met een 1-meting over de effectindicatoren rapporteert over de periode 2014-2020 en is in januari 2023 aan PS aangeboden. De monitor zal de komende jaren nog doorontwikkeld worden.³⁰⁰

²⁹⁷ Metabolic (2022), Provincie Zuid Holland Circulaire Economie Monitor – Analyse 2014-2020, p. 4

²⁹⁸ PINK is het nieuwe inkoopstelsel van de provincie; de externe verdubbelaar is de verhouding tussen de interne investering en de opgehaalde externe (co-)financiering per transitiethema. Bron: Metabolic (2022), Provincie Zuid Holland Circulaire Economie Monitor – Analyse 2014-2020

²⁹⁹ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 25 augustus 2022

³⁰⁰ Metabolic (2022), Provincie Zuid Holland Circulaire Economie Monitor – Analyse 2014-2020 & Provincie Zuid-Holland (2023), GS-brief 'Voortgangsmagazine 2022 Circulair Zuid-Holland: de reis & de bestemming en de monitor Circulair Zuid-Holland 2022', 17 januari 2023

Provincie Zuid-Holland heeft zichzelf het doel gesteld om haar economie in 2050 volledig circulair te hebben ingericht. Voor 2030 heeft de provincie als tussendoel 50% minder gebruik van primaire abiotische grondstoffen ten opzichte van 2014 (zie Hoofdstuk 2).³⁰¹ De gekozen indicatoren liggen in lijn met de doelen uit het beleid, aldus de provincie.³⁰² Hierna wordt per indicator de stand van zaken gepresenteerd.

Grondstofgebruik (Effectindicator 1)

85. In grondstofgebruik wordt onderscheid gemaakt in direct (DMC) en indirect grondstofgebruik (RMC). Binnen direct grondstofgebruik wordt onderscheid gemaakt tussen abiotische en biotische grondstoffen, binnen indirect grondstoffengebruik tussen primaire en secundaire grondstoffen. Figuur 10 licht deze indeling en begrippen toe.



Figuur 10 Begrippenoverzicht grondstoffengebruik³⁰³

86. In de periode 2014-2020 is het totale directe en het indirecte grondstofgebruik (DMC en RMC) toegenomen.³⁰⁴
- Het totale directe grondstofgebruik (DMC) is sinds 2014 toegenomen met 5,9%. Deze stijging wordt verklaard door de bevolkingsgroei in de provincie: gemiddeld per inwoner is het grondstofgebruik juist iets afgenomen.
 - Het totale indirecte grondstofgebruik (RMC) is sinds 2014 toegenomen met 17,3%. Gemiddeld per inwoner was de stijging van de RMC 3,4% sinds 2014.
 - Geconcludeerd wordt dat het huidige grondstofgebruik niet binnen de duurzame consumptiegrens is en dat daarbovenop een stijgende trend zichtbaar is. Het verminderen van de input lukt dus (nog) niet.

³⁰¹ Provincie Zuid-Holland (2019), Zuid-Holland Circulair – Samen versnellen & Provincie Zuid-Holland (2022), GS nota: Monitoring Circulair Zuid-Holland, p. 3

³⁰² Provincie Zuid-Holland (2022), GS nota: Monitoring Circulair Zuid-Holland monitoringssystematiek en 0-meting, p. 6

³⁰³ Metabolic (2022), Provincie Zuid Holland Circulaire Economie Monitor – Analyse 2014-2020, p. 26

³⁰⁴ Metabolic (2022), Provincie Zuid Holland Circulaire Economie Monitor – Analyse 2014-2020

87. De doelstelling om het abiotische grondstofgebruik te halveren in 2030 wordt op de huidige manier niet behaald. Mogelijk is sprake van een lastenverschuiving naar buiten de provincie.³⁰⁵
- Het primaire abiotisch grondstofgebruik (DMC) neemt af sinds 2018, maar tegelijkertijd is de hoeveelheid abiotisch indirecte grondstofgebruik (RMC) sterk toegenomen (de hoeveelheid biotisch RMC is afgenomen). Met deze trend zal de halveringsdoelstelling voor 2030 niet behaald worden.
 - Het RMC gaat over de grondstoffen die in de gehele keten gebruikt worden. Een toename hiervan kan duiden op een lastenverschuiving naar buiten de provincie.
88. Biotisch grondstoffengebruik neemt te weinig toe om substantieel bij te dragen aan vervanging van primaire abiotische grondstoffen.³⁰⁶
- Het aandeel primair biotisch in het directe grondstofgebruik (DMC) is licht gestegen sinds 2014 met 7,5%. Deze trend lijkt redelijk stabiel, maar is niet sterk.
 - Het relatieve aandeel biotisch in de grondstofvoetafdruk (RMC) is sinds 2014 afgenomen met 2%. Dit zou er op kunnen duiden dat in de keten buiten de provincie mogelijk weinig sprake is van vervanging, of dat in Zuid-Holland meer andere producten geconsumeerd worden met een grote abiotische voetafdruk.
89. Er is sprake van een stijgende trend van regionaal ingezet materiaal, maar deze lijkt niet sterk genoeg om substantieel bij te dragen aan vervanging van primair door secundair grondstoffengebruik.³⁰⁷
- Het aandeel potentieel regionaal ingezet secundair materiaal in het DMC is sinds 2014 toegenomen met 6% en het lijkt erop dat deze licht toenemende trend doorzet.
 - Ondanks dat onduidelijk is of de grondstoffen opnieuw binnen de provincie worden ingezet, draagt Zuid-Holland hierdoor wel bij aan het sluiten van kringlopen en voorkomen van verlies van grondstoffen.
 - De stijgende trend lijkt niet sterk genoeg te leiden tot een vertraging van grondstofverbruik in de keten.

Milieu (Effectindicator 2)

90. De CO₂ equivalente³⁰⁸ uitstoot is sinds 2014 afgenomen met 13,3% en er lijkt sprake van een doorzettende dalende trend (zie Figuur 11).³⁰⁹

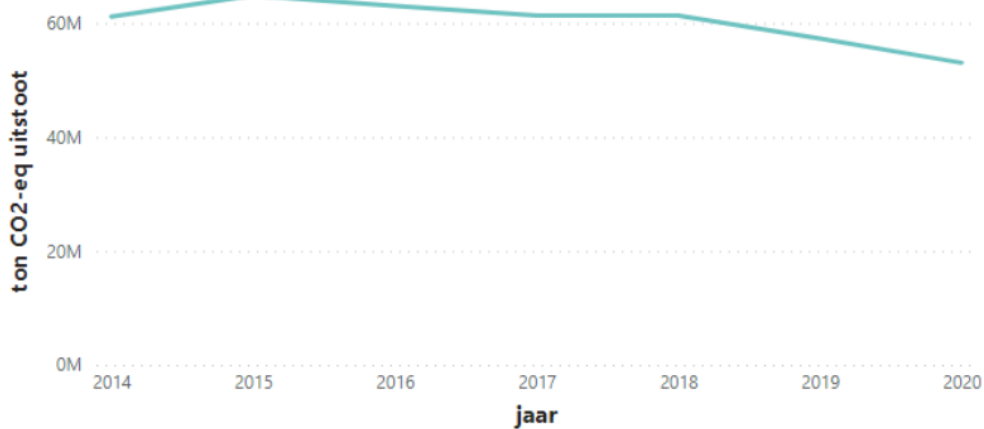
³⁰⁵ Metabolic (2022), Provincie Zuid Holland Circulaire Economie Monitor – Analyse 2014-2020

³⁰⁶ Metabolic (2022), Provincie Zuid Holland Circulaire Economie Monitor – Analyse 2014-2020

³⁰⁷ Metabolic (2022), Provincie Zuid Holland Circulaire Economie Monitor – Analyse 2014-2020

³⁰⁸ Dit zijn alle broeikasgasemissies uitgedrukt in CO₂ equivalente impact. In de monitor wordt alleen de uitstoot in scope 1 (direct gebruik brandstoffen in de provincie) en scope 2 (indirecte emissies van elektriciteitsgebruik) meegerekend. Scope 3 emissies (ingebodde emissies) zitten niet in deze data. Bron: Metabolic (2022), Provincie Zuid Holland Circulaire Economie Monitor – Analyse 2014-2020

³⁰⁹ Metabolic (2022), Provincie Zuid Holland Circulaire Economie Monitor – Analyse 2014-2020

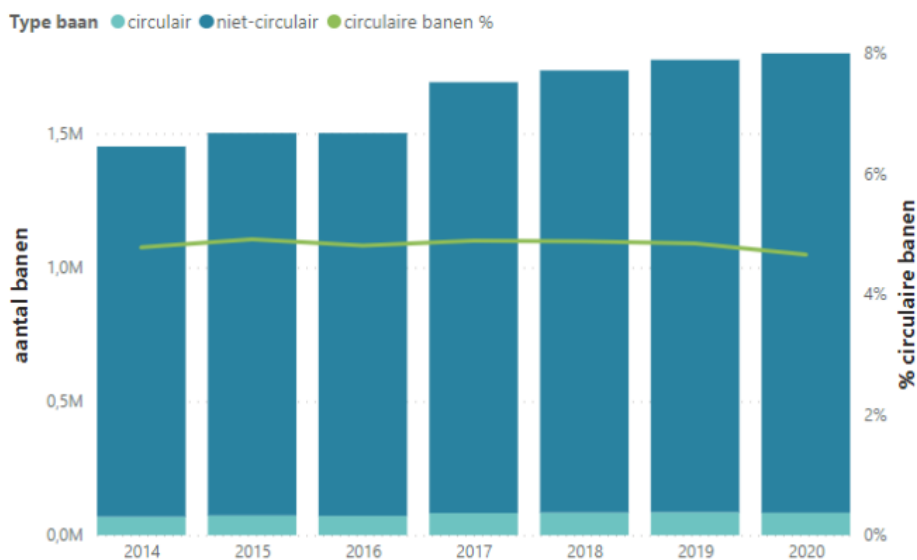


Figuur 11 CO₂ equivalente uitstoot in Zuid-Holland³¹⁰

- De CO₂-equivalente uitstoot van Zuid-Holland vertoont een afnemende trend sinds 2014 op een kleine stijging na in 2015. Tussen 2019 en 2020 is de CO₂-equivalente uitstoot afgenomen met 7,5%. Ten opzicht van 2014 is dit een afname van 13,3%.
- In welke mate de lockdowns in 2020 van invloed waren op de afname in CO₂- uitstoot is onduidelijk. Er kan niet vanuit gegaan worden dat deze afname blijvend is.
- De sector met de meeste CO₂-uitstoot is de energiesector, dit is tevens de sector met de grootste afname.
- Op basis van de gebruikte data kan niet inzichtelijk worden gemaakt of er sprake is van lastenverschuiving naar het buitenland.

Sociaaleconomisch (Effectindicator 3)

91. Het aantal en aandeel circulaire banen laat geen stijgende trend zien, zie Figuur 12.³¹¹



Figuur 12 Aantal circulaire banen in Zuid-Holland 2014-2020³¹²

³¹⁰ Metabolic (2022), Provincie Zuid Holland Circulaire Economie Monitor – Analyse 2014-2020, p. 42

³¹¹ Metabolic (2022), Provincie Zuid Holland Circulaire Economie Monitor – Analyse 2014-2020

³¹² Metabolic (2022), Provincie Zuid Holland Circulaire Economie Monitor – Analyse 2014-2020, p. 40

- a. Het aantal circulaire banen is sinds 2019 afgenomen met 2.200 banen naar 83.800 circulaire banen, ondanks een toename van 26.300 in de totale hoeveelheid banen (1,7 miljoen). Het aandeel circulaire banen is hierdoor afgenomen in vergelijking met het voorliggende jaar van 4,8% naar 4,7%.
- b. In de verdeling van circulaire banen naar R-strategie is van 2019 op 2020 ook weinig veranderd. Veruit de meeste circulaire banen (86%) zijn nog steeds te vinden in Repair, gevolgd door banen gerelateerd aan Recycling (12%). Refuse, Rethink en Reuse zijn sterk ondervertegenwoordigd maar ook lastiger meetbaar.

Transitieproces

92. In de Monitor 2014-2020 kon nog niet gerapporteerd worden over de transitie-indicatoren. Wel is data gepresenteerd over het aantal vernieuwersnetwerken en het aantal inkooptrajecten waarin circulariteit is meegenomen.³¹³
- a. In 2020 zijn de vernieuwersnetwerken Bouw en Groene reststromen & voedsel opgezet. In 2021 is een vernieuwersnetwerk ontstaan voor de Maakindustrie. Voor Kunststoffen is nog geen netwerk gestart.
 - b. In de tien grootste inkoop- en aanbestedingstrajecten is circulariteit niet expliciet meegenomen. Dit is deels te wijten aan het feit dat de aanbestedingen veelal voor 2019 zijn gedaan en het toen nog geen expliciet beleidsthema was.
 - c. De verwachting is dat in 2023 een nulmeting voor alle indicatoren beschikbaar komt.³¹⁴

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

³¹⁴ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 21 juni 2022

| 6 | Leren, bijsturen en het 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 Zuid-Holland, 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

93. Transitie gaan 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:³¹⁵
- 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

³¹⁵ 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

94. 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.³¹⁶ Verschillende instrumenten kunnen ingezet worden, zoals:
 - i. De dynamische leeragenda helpt systeeminnovatieprojecten om langetermijndoelen te verbinden aan concrete handelingsperspectieven door de uitdagingen die zich voordoen te formuleren, vast te leggen en bij te houden.³¹⁷
 - 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.³¹⁸
 - 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.³¹⁹
 - 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 Zuid-Holland

Leren en bijsturen in de Zuid-Hollandse beleidsuitvoering

95. Leren en bijsturen is structureel georganiseerd in de uitvoering van het beleid voor een circulaire samenleving. Met name de heisessies, kwartaaloverleggen en het opstellen van het Voortgangsmagazine spelen daarbij een rol.
- a. Elke zes weken organiseert het team Circulair Zuid-Holland een heisessie waarin een thema wordt besproken. Door te bespreken wat werkt en wat niet, blijft de kennis onderdeel van het collectieve geheugen en worden instrumenten steeds meer doordacht ingezet.³²⁰

³¹⁶ B. van Mierlo e.a. (2010), Reflexieve monitoring in actie, p. 11

³¹⁷ B. van Mierlo e.a. (2010), Reflexieve monitoring in actie, p. 63

³¹⁸ H.E. Wielinga (2012), De Tijdlijn Methode, pp. 1 & 5

³¹⁹ 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

³²⁰ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 21 juni 2022

- b. Elk kwartaal reflecteert het team Circulair Zuid-Holland op de activiteiten om te bepalen of het juiste gedaan wordt. Hiertoe maakt de provincie onder andere gebruik van de circulaire innovatiemotor, de X-curve en de vitaliteitsmeter.³²¹
 - De vitaliteitsmeter wordt gebruikt om de vernieuwersnetwerken te monitoren en indien nodig bij te sturen. Een netwerk doorloopt verschillende fases. Wanneer een netwerk wat stroef loopt, gaat de provincie actief in gesprek met het netwerk om aan de hand van de vitaliteitsmeter te identificeren waarom het stroef loopt en te evalueren of en hoe het netwerk door kan zetten.
 - c. Het team Circulair Zuid-Holland verkrijgt informatie over belemmeringen en kansen via hun contacten in de vernieuwersnetwerken, doorbraakprojecten et cetera. Dit komt in gesprekken en overleggen aan de orde, maar bijvoorbeeld ook in de rapportage die een winnaar van een challenge dient aan te leveren en ruimte biedt om opgedane leerervaringen te delen.³²²
 - d. De onderliggende leervraag voor team Circulair Zuid-Holland is steeds: Welke (systeem)voorwaarden moeten we scheppen om circulaire transitie te versnellen?³²³
 - e. Sinds 2022 verschijnt jaarlijks het Voortgangsmagazine Circulair Zuid-Holland. Hiervoor verzamelt het team gedurende het gehele jaar de benodigde informatie en is daardoor (nog) bewuster bezig met wat er maatschappelijk rondom het thema circulaire economie speelt, wat ondernemers daarbij tegenkomen, wat werkt en wat verbetering behoeft. Ook dragen de Voortgangsmagazines bij aan het verspreiden van kennis onder de andere teams en gedeputeerden.³²⁴
96. In de ambtelijke organisatie is ook het leren over werken in circulaire en andere transities georganiseerd. Er is een intern netwerk 'Professioneel werken in transities' en de De Eenheid Audit en Advies (EAA) heeft hier een inventariserend onderzoek naar gedaan, wat inmiddels een vervolg kent in een actieonderzoek.³²⁵
- a. In opdracht van de concerndirecteur is intern het netwerk 'Professioneel werken in transities' gestart. Dit is een soort vernieuwersnetwerk over werken in transities. De deelnemers zijn verschillende medewerkers die met transities werken. Soms nemen ook mensen van buiten de provincie deel aan de bijeenkomsten. Er worden ervaringen uitgewisseld aan de hand van thema's. Een voorbeeld hiervan is een bespreking van het thema 'polarisatie', dat aan de hand van bestuurskundige modellen werd uitgediept.
 - b. De EAA heeft in 2022 geïnventariseerd wat professioneel werken³²⁶ in een transitie betekent en wat hiervoor nodig is aan systeeminterventies. Dit inventariserende onderzoek heeft veel leervragen opgehaald, bijvoorbeeld hoe PS aangehaakt kunnen worden, hoe collega's en partners 'buiten' kunnen worden meegenomen die nog in het oude systeem werken, en hoe gepolariseerde partijen bij elkaar kunnen komen. Het gaat om een breed palet van zaken waar een behandelend ambtenaar in een transitie mee om moet gaan. Dit onderzoek was een opstap naar het actieonderzoek.
 - c. Het actieonderzoek is gestart in 2022 en loopt door in 2023. In het actieonderzoek wordt geleerd en tegelijkertijd de verandering in gang gezet. De vraagstelling luidt: 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 zullen acht leerbijeenkomsten plaatsvinden.

³²¹ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 15 juni 2022

³²² Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 21 november 2022

³²³ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 21 november 2022

³²⁴ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 21 juni 2022

³²⁵ Provincie Zuid-Holland (2022), Interviews ambtelijke organisatie, 21 november 2022

³²⁶ Er zijn verschillende opvattingen over wat 'professioneel werken' betekent. Het kan worden gezien als 'meesterschap', of – minder vergaand – 'effectiviteit'. Bron: Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 21 november 2022

- 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: 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 'opgetild' en verwerkt in een eindrapport. De oplevering wordt eind 2023 verwacht.

Inspiratiekader – Dynamische leeragenda

Voorbeeld uit provincie Noord-Holland

In Noord-Holland werkt het circulaire-econometeam 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.³²⁷

Opedane inzichten en lessen

97. In het Voortgangsmagazine van 2023 zijn vijf inzichten van het team Circulair Zuid-Holland gepresenteerd:³²⁸

- 1) Daten verder dan de keten zorgt voor nieuwe bondgenoten: Ketensamenwerking binnen de productieketen is essentieel om circulariteit te bereiken, maar om systeemverandering te bereiken zijn ook spelers buiten de productieketen nodig. Inzichten die het team daarbij opdeed zijn dat a) ieder netwerk uniek is, b) de provincie niet altijd het passende schaalniveau is en c) dat de tijd rijp moet zijn om een netwerk tot ontwikkeling te laten komen.
- 2) Innovatie: de technologie voorbij: Voor de transitie naar een circulaire economie zijn technologische oplossingen niet voldoende, maar is maatschappelijke innovatie nodig om te komen tot anders denken, doen en organiseren. Inzichten die het team daarbij opdeed zijn dat a) het tijd vraagt om doorbraakprojecten te laten groeien en eigenaarschap te creëren, b) dat pilots niet alleen problemen oplossen tot doel hebben, maar ook ketens op gang helpen en samenwerking stimuleren, en c) dat het nieuwe niet automatisch past in het bestaande en dat dit vraagt om een overheid die experimenteeruimte biedt en risico's durft te nemen.
- 3) De transitie vraagt om een ongelijk speelveld: Om de circulaire ambities te realiseren is het noodzakelijk om de bestaande financiële middelen in te zetten voor circulaire doelen en aandacht te geven aan systeeminnovatie, bijvoorbeeld met subsidieregelingen. Inzichten die het team daarbij opdeed zijn dat a) het bestaande speelveld vooral gericht is op optimalisatie, b) in deze fase van de transitie 'het nieuwe' nog opgebouwd moet worden als volwaardig alternatief voor het oude systeem, en c) dat naast structuur aanpassingen het ook gaat om een andere mindset van individuen en van de hele organisatie.
- 4) Opschaalbaarheid door herhaalbaarheid: Opschalen in de circulaire samenleving komt vooral door het herhaalbaar maken van een concept voor een grotere groep ondernemers. Dit door aanpassingen van het systeem in plaats van één techniek of bedrijf op te schalen. Inzichten die het team daarbij opdeed zijn dat a) er geen circulaire visie voor het (brede) MKB is (maar wel in ontwikkeling), b) prikkels en hulp

³²⁷ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 4 november 2022 & Provincie Noord-Holland (2023), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 9 februari 2023

³²⁸ Provincie Zuid-Holland (2023), Voortgangsmagazine Circulair Zuid-Holland: de reis & de bestemming

ontbreken voor de MKB'ers die geen koploper zijn, en c) de verschillende aanspreekpunten voor het MKB nog niet zijn toegerust om te ondersteunen op het gebied van circulair.

- 5) Circulair is een vliegwiel: De transitie naar een circulaire samenleving raakt (bijna) elke maatschappelijke opgave en kan hiervoor als een vliegwiel fungeren. Om dat voor elkaar te krijgen moet de overheid de circulaire transitie integraal oppakken. Inzichten die het team daarbij opdeed zijn dat a) circulair geen doel op zich is, maar een middel voor andere vraagstukken, b) de provincie circulair stimuleert, maar nog geen volledige aandacht geeft, en c) een sectorale aanpak van gemeente van het circulaire vraagstuk kwetsbaar is.

98. Geconstateerde belemmeringen rond groene reststromen en doorbraakprojecten zijn opgelost middels respectievelijk een beleidsregel en een subsidieregeling.
- a. Binnen het transitiethema Groene grondstoffen & Voedsel is het verwerken van groene reststromen tot bodemverbeteraar kansrijk. 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.³²⁹ Om toch met pilots te kunnen onderzoeken hoe groene reststromen nuttig toegepast kunnen worden, heeft de provincie gebruikgemaakt van de ontheffingsbevoegdheid ten aanzien van het stortverbod. Dit is in 2021 vastgelegd in de *beleidsregel Organische Groene Reststromen Zuid-Holland*.³³⁰
 - b. Doorbraakprojecten komen moeizaam tot stand. De provincie heeft daarom onderzoek laten doen naar in hoeverre de verschillende provinciale subsidieregelingen kunnen bijdragen aan de circulaire transitie. Geconcludeerd werd dat met name voor de fundamentele, meer op systeem gerichte innovatieve projecten geen regelingen beschikbaar zijn terwijl ze wel een cruciale rol spelen in het op gang brengen van de transitie. Daarom zijn de *subsidieregeling Circulair Zuid-Holland* en de bijbehorende *beleidsnota Innovaties in de circulaire transitie* opgesteld.³³¹

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*

99. 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

³²⁹ Art. 10.2 Wet milieubeheer

³³⁰ 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

³³¹ Provincie Zuid-Holland (2022), Beleidsnota Innovatie in de circulaire transitie & Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 februari 2023

belemmeringen zijn bij het circulair ondernemen. In de *Rode Draden 2022* worden de acht belangrijkste belemmeringen beschreven:³³²

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.
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*

100. 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.³³³

- 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

³³² Versnellingshuis CE (2022), *Rode Draden 2022 – De 8 grootste belemmeringen voor bedrijven die circulair ondernemen*

³³³ PBL (2023), *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023*

- 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 beprijzen 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.

Negatieve aspecten van de transitie naar een circulaire economie

101. 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 transitie's 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.³³⁴
 - 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.³³⁵

³³⁴ Raad voor het Openbaar Bestuur (2023), Vallen, opstaan en weer doorgaan – Ruimte voor leren in transitie

³³⁵ 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

102. Het *Grondstoffenakkoord* verwoordde in 2017 de ambitie van de ondertekenaars om samen de ambitie om de transitie naar de circulaire economie te versnellen.³³⁶ Deze samenwerking is noodzakelijk en vraagt regie en governance.³³⁷

- 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 regie³³⁸ vanuit de overheid.

³³⁶ Rijksoverheid, IPO e.a. (2017), *Grondstoffenakkoord*

³³⁷ NSOB (2022), *Governance voor transities*

³³⁸ 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 governancestructuur³³⁹ 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

103. 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.³⁴⁰
 - 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.³⁴¹

Bestuurlijk draagvlak en kennisontwikkeling

104. 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.³⁴²
 - 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

³³⁹ 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

³⁴⁰ PBL (2021), Samen leren in de regio

³⁴¹ Raad voor het Openbaar Bestuur (2023), Vallen, opstaan en weer doorgaan – Ruimte voor leren in transitie

³⁴² 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 Zuid-Holland

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

105. Het beleid voor een Circulair Zuid-Holland is vastgesteld in februari 2020. Daarna zijn PS op verschillende momenten geïnformeerd over de voortgang van de beleidsuitvoering, het (opzetten van het) monitoringssysteem en nieuwe regelingen om de transitie te bevorderen. PS stellen ongeveer twee keer per jaar schriftelijke vragen aan GS die raken aan circulariteit.
- a. Het circulaire beleid is opgenomen in *Circulair Zuid-Holland - Samen versnellen*, dat in februari 2020 is vastgesteld door PS.³⁴³
 - b. In november 2020 ontvingen PS een lid-GS brief over de voortgang van *Circulair Zuid-Holland - Samen versnellen*.³⁴⁴
 - c. In december 2020 ontvingen PS een GS-brief over de ondertekening van de *Citydeal Circulair en Conceptueel Bouwen*.³⁴⁵
 - d. In januari 2021 stuurden GS een brief aan PS over de *beleidsregel Organische Groene Reststromen*. In deze beleidsregel wordt aangegeven wanneer een aanvrager in aanmerking kan komen voor een ontheffing zodat experimenteerruimte ontstaat voor een pilot.³⁴⁶
 - e. Een jaar later, in januari 2022 ontvingen PS twee GS-brieven, één over de monitoringssystematiek en 0-meting Circulair Zuid-Holland en één over de voortgangsmagazine 'Onderweg naar een Circulair Zuid-Holland'.³⁴⁷
 - f. In juni 2022 stuurden GS een brief aan PS over innovaties in de circulaire transitie en de *subsidieregeling Circulair Zuid-Holland*, dat een instrument is om deze innovaties te faciliteren.³⁴⁸
 - g. In juli 2022 ontvingen PS een brief van GS over de *wijzigingsregeling Verduurzaming bedrijventerreinen 2022* die gericht is op het verzilveren van circulaire kansen met betrekking tot bedrijventerreinen.³⁴⁹
 - h. In november 2022 stuurden GS aan PS een brief over 'Agenda circulair in provinciale opgaven' waarin voor iedere Zuid-Hollandse ambitie in beeld is gebracht welke nog niet benutte kansen gezien worden om bij te dragen aan een circulair Zuid-Holland.³⁵⁰

³⁴³ Provincie Zuid-Holland (2020), PS-besluitenlijst 5 februari 2020

³⁴⁴ Provincie Zuid-Holland (2020), GS-brief 'Voortgang van de strategie Circulair Zuid-Holland: Samen Versnellen', 11 november 2020

³⁴⁵ Provincie Zuid-Holland (2020), GS-brief 'Citydeal Circulair en Conceptueel Bouwen', 15 december 2020

³⁴⁶ Provincie Zuid-Holland (2021), GS-brief 'Beleidsregel Organische Groene Reststromen', 12 januari 2021

³⁴⁷ Provincie Zuid-Holland (2022), GS-brieven 'Monitoringssystematiek en 0-meting Circulair Zuid-Holland' & 'Voortgangsmagazine 'Onderweg naar een Circulair Zuid-Holland'', 18 januari 2022

³⁴⁸ Provincie Zuid-Holland (2022), GS-brief 'Innovaties in de circulaire transitie en subsidieregeling circulair Zuid-Holland', 28 juni 2022

³⁴⁹ Provincie Zuid-Holland (2022), GS-brief 'Wijzigingsregeling verduurzaming bedrijventerreinen 2022', 5 juli 2022

³⁵⁰ Provincie Zuid-Holland (2022), GS-brief 'Agenda circulair in provinciale opgaven', 1 november 2022

- i. In januari 2023 volgde een lid-GS brief over de toezegging die naar aanleiding van de vorige GS-brief was gedaan, namelijk om de agenda uit te werken in een menukaart circulair: 'een overzicht van mogelijkheden om de intensivering van de provinciale inzet op een circulaire maatschappij in beeld te brengen, inclusief een kostenindicatie'.³⁵¹
- j. Daarnaast ontvingen PS in januari 2023 een voorstel over de Monitor Circulair Zuid-Holland 2014-2020 en het Voortgangsmagazine 'De reis & de bestemming'.³⁵²
- k. Sinds de vaststelling van het circulaire-economiebeleid in januari 2020 tot en met januari 2023 hebben PS zes keer schriftelijke vragen gesteld die raken aan de circulaire transitie (zie Bijlage B).

Samenspel tussen Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en ambtelijke organisatie

106. Ambtelijk wordt aangegeven dat GS en de ambtelijke organisatie intensief samenwerken om de circulaire transitie vorm te geven. De afstemming met PS is nog een zoekend proces. Eind 2022 hebben GS aan PS voorgelegd welke kansen er liggen voor de circulaire transitie.
- a. Team Circulair Zuid-Holland en de ambtelijk opdrachtgever stemmen regelmatig met de verantwoordelijk gedeputeerde af welke omstandigheden zij in de maatschappij aantreffen en welke feiten daarbij horen. Op basis daarvan bedenken ze samen met de gedeputeerde welke interventies gedaan kunnen worden om de transitie verder vorm te geven.³⁵³
 - b. Vanuit de gedachte dat in een transitie het gehele interne netwerk, inclusief de politieke actoren, moet begrijpen hoe in een transitie met elkaar stappen gezet kunnen worden, wordt het ambtelijk raadzaam geacht als PS het gesprek met GS aangaan over de circulaire transitie, in plaats van enkel te communiceren over harde cijfers. Gespreksonderwerpen tussen GS en PS zouden dan kunnen zijn: Wat is er de afgelopen periode gebeurd? Wat is daarvan geleerd? Wat is er nodig om een volgende stap te kunnen zetten? Wat doet het beleid met partners? En hoe kan daarop worden geanticipeerd?³⁵⁴
 - c. Zoals eerder aangegeven, hebben GS eind 2022 de '*Agenda circulair in provinciale opgaven*' naar PS gestuurd, waarin voor iedere ambitie in beeld is gebracht welke kansen er nog liggen om bij te dragen aan een circulair Zuid-Holland. GS hebben ervoor gekozen om dit in een open vorm aan te bieden aan PS, zodat PS aan kunnen geven waar zij accenten willen zetten. Het zou een – van onderaf – groeiende agenda kunnen worden om stapje voor stapje toe te werken naar een circulair Zuid-Holland. Ambtelijk wordt gesignaleerd dat de organisatie in een opbouwfase zit en nu nog niet collectief de wil heeft om er een sturende agenda van te maken. Deze agenda kan dan ook gezien worden als een 'verbindings- en enthousiasmeringsactie', aldus de ambtelijke organisatie.³⁵⁵
 - d. Tijdens de behandeling van de *Agenda circulair in provinciale opgaven* door de statencommissie Ruimte, Wonen en Economie (RWE) is door de gedeputeerde toegezegd om een 'menukaart' aan te bieden rond de opgave Circulair Zuid-Holland: een overzicht van mogelijkheden om de intensivering van de provinciale inzet op een circulaire maatschappij in beeld te brengen, inclusief een kostenindicatie.³⁵⁶ Deze menukaart is in januari 2023 aangeboden. Commissie RWE heeft vervolgens besloten dat de menukaart desgewenst betrokken wordt bij de onderhandelingen in voor de Statenperiode 2023-2027.³⁵⁷

³⁵¹ Provincie Zuid-Holland (2023), Brief lid GS 'Toezegging Cie RWE 'menukaart' circulair', 10 januari 2023

³⁵² Provincie Zuid-Holland (2022), GS-voorstel 'Monitor Circulair Zuid-Holland 2022 en Voortgangsmagazine Circulair Zuid-Holland 2022', 17 januari 2023

³⁵³ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 25 augustus 2022

³⁵⁴ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 25 augustus 2022

³⁵⁵ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 21 november 2022

³⁵⁶ Provincie Zuid-Holland (2022), GS-brief 'Agenda circulair in provinciale opgaven', 1 november 2022

³⁵⁷ Provincie Zuid-Holland (2023), Besluitenlijst procedurevergadering statencommissie Ruimte, Wonen en Economie van 18 januari 2023

Ambtelijke organisatie

107. Circulariteit wordt in de organisatie steeds meer als onderdeel van het reguliere werk gezien. Het circulaire besef groeit niet in alle teams even snel.
- a. Intern groeit het besef dat circulair niet meer een kwestie is van 'moeten' - waardoor afdelingen kunnen volstaan met het minimale doen - maar dat het een meerwaarde heeft voor andere opgaven en transitieën waardoor het een kwestie van 'willen' wordt. Dit is een omslag die gaande is en nog niet overal even makkelijk gaat, aldus de ambtelijke organisatie.³⁵⁸
 - b. In bijvoorbeeld de afdelingen economie, natuur, beheer en wonen is de circulaire transitie inmiddels ambtelijk en bestuurlijk omarmd, maar de afdeling GWW is geen koploper.³⁵⁹
 - c. In hoofdstuk 4 is beschreven dat circulariteit in diverse beleidsvelden reeds een plek heeft gekregen in het beleid en in de hoofdstukken 3 en 5 is duidelijk geworden dat tussen teams veel uitwisseling plaatsvindt (o.a. in leertrajecten en doordat medewerkers ook in een ander team werkzaam zijn). Team Circulair Zuid-Holland probeert het circulaire besef op het Provinciehuis verder te laten groeien door bijvoorbeeld:³⁶⁰
 - Interne bijeenkomsten (zoals 'Circulaire economie voor dummies' en een repair café waar medewerkers hun spullen kunnen laten maken)
 - Excursies in het gerenoveerde provinciegebouw waarbij circulair, digitaal en energie de rode draad vormen.
 - Berichten op intranet en LinkedIn
 - d. Tegelijkertijd wordt op het Provinciehuis veel aandacht besteed aan de stikstof- en woninbouwopgaven, waardoor er minder menskracht beschikbaar is voor andere transitieën en opgaven zoals circulaire economie.³⁶¹

Strategie voor het mobiliseren van actoren

108. 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 beleid voor een Circulair Zuid-Holland is hier aandacht aan besteed en in de praktijk uitgewerkt in een focus op overheden en het bedrijfsleven.
- a. In *Circulair Zuid-Holland – Samen versnellen* is de actielijn 'Aanjagen netwerken & ketensamenwerking' opgenomen. Hiervoor heeft de provincie de volgende aanpak voor ogen:³⁶²
 - Identificeren en benutten van kansrijke netwerken
 - Ondersteunen van netwerken
 - Positioneren van de provincie als strategische speler
 - b. In de praktijk kent de actielijn twee poten: gemeenten en bedrijfsleven (zie hierna)³⁶³
 - c. In paragraaf 3.2 is reeds toegelicht dat door het team Circulair Zuid-Holland een werkwijze 'van buiten naar binnen' wordt gehanteerd: door de maatschappelijke energie buiten op te zoeken en mee naar binnen te nemen, kan binnenshuis makkelijker de verbinding met andere opgaven gevonden worden.³⁶⁴

³⁵⁸ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 21 november 2022

³⁵⁹ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 30 mei & 25 augustus 2022

³⁶⁰ Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 februari 2023

³⁶¹ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 13 juli 2022

³⁶² Provincie Zuid-Holland (2019), Zuid-Holland Circulair – Samen versnellen, pp. 20-21

³⁶³ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 21 november 2022

³⁶⁴ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 21 november 2022

- d. Ambtelijk is aangegeven dat team Circulair Zuid-Holland alle actoren wel in beeld heeft, maar dat de samenwerking niet met alle actoren even intensief is. Zo is er met de waterschappen geen intensief contact, maar met gemeenten wel (zie ook hierna).³⁶⁵

Gemeenten

109. Ook gemeenten hebben het Grondstoffenakkoord ondertekend en zich daarmee gecommitteerd aan de ambitie om de circulaire economie te versnellen.³⁶⁶ De provincie ziet gemeenten als belangrijke partner voor de circulaire transitie en heeft verschillende activiteiten ontwikkeld om deze relatie te versterken.³⁶⁷
- a. Structureel overleg met alle gemeenten gezamenlijk vindt niet plaats, omdat er te veel Zuid-Hollandse gemeenten zijn, met verschillen in vragen, focus en ambities.³⁶⁸ De provincie kiest voor een regionale en thematische aanpak.
 - b. Ongeveer vier keer per jaar vindt een bijeenkomst plaats met wethouders die circulaire economie in hun portefeuille hebben. Hier zijn inmiddels 17 wethouders bij aangesloten. De portefeuillehouder neemt vaak deel aan dit overleg. Daarnaast gaat de loco provinciesecretaris regelmatig op bezoek bij gemeentesecretarissen om onder andere circulair onder de aandacht te brengen en te verkennen waar de provincie meerwaarde kan leveren.
 - c. Gericht op alle gemeenten voert de provincie verschillende activiteiten uit:
 - Jaarlijks een groot event, waaraan een groep gemeenten deelneemt aan de voorbereiding
 - Maandelijks een digitale nieuwsbrief voor en door gemeenten
 - Thematische samenwerking tussen provincie en gemeenten op het gebied van bijvoorbeeld bouw, natuurlijke reststromen en inkoop
 - d. In het Groene Hart faciliteert provincie Zuid-Holland het Platform Groene Hart Werkt! Dit is een regionaal platform voor circulaire economische initiatieven in het Groene Hart. Naast de provincie nemen tien (voornamelijk Zuid-Hollandse) gemeenten deel aan het platform. Het platform wil de samenwerking tussen partijen verstevigen, zorgen voor kennisdeling en realiseren van kansrijke (regionale) projecten.³⁶⁹

Kompas Circulaire Gebiedsontwikkeling voor gemeenten, ontwikkeld door provincie Zuid-Holland³⁷⁰

Concreet gemeentelijk beleid maken voor circulair bouwen bleek voor veel gemeenten lastig te zijn door 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:

- 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?

³⁶⁵ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 21 november 2022

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

³⁶⁷ Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 & 20 februari 2023

³⁶⁸ Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 februari 2023

³⁶⁹ Platform Groene Hart Werkt! (2023), www.groenehartwerkt.nl

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

- e. De provincie ondersteunt gemeenten die meer dan andere gemeenten actief zijn op het gebied van circulaire economie, bijvoorbeeld de gemeenten Goeree-Overflakkee (zie kader) en Rotterdam. Overleg staat in het teken van opbouw, samenwerken en afstemming van activiteiten.³⁷¹

Circulaire ambities van de Zuid-Hollandse eilanden³⁷²

De eilanden Goeree-Overflakkee, Hoeksche Waard en Voorne-Putten³⁷³ werken samen in de Zuid-Hollandse Delta. In een Regio Deal hebben zij hun krachten gebundeld op een aantal thema's, waaronder Duurzaamheid. Binnen dit thema is een circulaire doelstelling geformuleerd, namelijk:

In 2025 minstens 25% minder grondstoffen verbruiken in het regionale bedrijfsleven.

Om dit te realiseren wordt ingezet op onder andere:

- Intensievere samenwerking milieustraten met kringloopwinkels
- Stappen zetten naar circulaire bedrijventerreinen
- Circulair bouwen bevorderen
- Een inkoopacademie Zuid-Hollandse Eilanden opzetten
- Kringlooplandbouw bevorderen

Een gezamenlijke ambitie van gemeente Goeree-Overflakkee en provincie Zuid-Holland is dat Goeree-Overflakkee in 2050 – en indien mogelijk eerder – een volledig circulair eiland is.

110. Circulaire economie is geen thema waar de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH) zich mee bezighoudt. Door de ambtelijke organisatie is toegelicht dat de MRDH wel aandacht heeft voor circulariteit op bedrijventerreinen, maar niet voor andere circulaire onderwerpen.³⁷⁴

Inspiratiekader – Circulaire samenwerking in de Metropoolregio Amsterdam (MRA)

Voorbeeld uit provincies Flevoland en Noord-Holland

De provincies Noord-Holland en Flevoland zijn twee van de 33 deelnemers aan de MRA. Voor de periode 2021-2026 is door de deelnemers een programma Circulaire Economie opgesteld.

Dit programma kent twee hoofddoelen:³⁷⁵

- *Versterking van de economische positie en mogelijk herstel van de economische kracht van de MRA (met een nadruk op groene economie) door koploper te zijn op het gebied van circulaire inkoop, de aanpak van textiel en de wijze waarop regionaal wordt samengewerkt.*
- *De regio is 100% circulair in 2050, door een effectieve en efficiënte transitie naar een circulaire economie. Zo worden bedrijven en instellingen ondersteund bij de transitie, kunnen overheden gebruik maken van elkaars kennis en expertise en worden mogelijkheden voor beleidsbeïnvloeding op nationaal en Europees niveau optimaal benut.*

Het circulaire-economiebeleid van de MRA wordt als complementair gezien aan het vigerende beleid van de provincies.³⁷⁶

³⁷¹ Provincie Zuid-Holland (2020), GS-brief 'Voortgang van de strategie Circulair Zuid-Holland: Samen Versnellen', 11 november 2020; Gemeente Rotterdam (2022), Interview ambtelijke organisatie, 15 juni 2022 & Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 februari 2023

³⁷² Regio Zuid-Hollandse Delta (2019), Regiodeal Zuid-Hollandse Delta – Factsheet Duurzaamheid; Gemeente Goeree-Overflakkee (2022), Raadvoorstel 'Goeree-Overflakkee geheel circulair', 11 januari 2022 & Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 20 februari 2023

³⁷³ Dit zijn de gemeenten Brielle, Goeree-Overflakkee, Hellevoetsluis, Hoeksche Waard, Nissewaard en Westvoorne.

³⁷⁴ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 21 november 2022 & MRDH (2023), www.mrdh.nl

³⁷⁵ MRA (2021), MRA Circulaire Economie – Programma 2021-2026, p. 8

³⁷⁶ MRA (2022), Interview, 4 juli 2022 & Provincie Flevoland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 17 november 2022

Zuid-Hollandse Omgevingsdiensten

111. Sinds 2020 werkt de provincie met de vijf omgevingsdiensten samen in de 'programmatische aanpak ZZS, afval en circulaire economie'. In dat kader vindt frequent overleg plaats.
- In Hoofdstuk 4 is toegelicht dat de programmatische aanpak draait om netwerkvorming en gezamenlijke kennisontwikkeling.
 - In het bijbehorende Programmaplan zijn verschillende thema's benoemd. Over elk thema is er regelmatig contact tussen de omgevingsdiensten en de provincie. Daarnaast vindt ongeveer vier keer per jaar een overkoepelend overleg plaats waarin alle thema's aan de orde komen. Dan worden met name knelpunten, leerervaringen, casuïstiek en randvoorwaarden besproken.³⁷⁷

Economic Board Zuid-Holland en regionale ontwikkelingsmaatschappij Innovation Quarter

112. Omdat regionale ontwikkelingsmaatschappijen en economic boards in contact staan met het regionale bedrijfsleven, kunnen zij het provinciale circulaire-economiebeleid uitdragen en mede vorm geven. De Economic Board Zuid-Holland (EBZ) heeft een *Circulaire Actieagenda Zuid-Holland* opgesteld, maar deze heeft nauwelijks raakvlakken met het provinciale circulaire-economiebeleid. Innovation Quarter (IQ) richt zich nog niet zozeer op de transitie naar een circulaire economie. Ambtelijk is aangegeven dat de circulaire transitie wel aan de orde komt in gesprekken met EBZ en IQ, veelal in abstractere zin of gericht op industrie.
- IQ is verantwoordelijk voor het secretariaat van de EBZ en IQ levert uitvoeringskracht aan EBZ.³⁷⁸
 - De EBZ heeft een *Circulaire Actieagenda Zuid-Holland* die zich richt op 'het versneld realiseren van de transitie van primaire fossiele naar hernieuwbare en recyclebare grondstoffen op commercieel industriële schaal in Zuid-Holland. In deze Actieagenda wordt gerefereerd aan onderzoeken die de provincie heeft uitgevoerd of nog gaat uitvoeren.
 - Ambtelijk is aangegeven dat de provincie op andere thema's dan industrie nog weinig samenwerkt met EBZ op het gebied van de circulaire transitie. Met IQ vinden wel gesprekken plaats, maar deze gaan vooral op hoger abstractieniveau over transitie denken en economie in brede zin of over eventueel inzet van generieke instrumenten van IQ op concrete projecten die binnen de huidige scope van IQ vallen. In de aansturing van IQ blijft circulair vaak een apart thema, waardoor kansen om bijvoorbeeld circulair en energie te koppelen niet altijd ontstaan. In de EBZ Taskforce Circulair en Industrie zijn de thema's circulair en energie onderwerp van gesprek.³⁷⁹
 - Het provinciale circulaire economiebeleid is (nog) niet vertaald in circulair beleid bij IQ.³⁸⁰ IQ begint zich meer op circulariteit te richten. In hun jaarplan 2023 wordt op de drie kerntaken Innoveren, Internationaliseren en Investeren meer aandacht gericht op circulariteit. Ook is de verwachting dat in de nieuwe meerjarenstrategie meer aandacht wordt gegeven aan de circulaire transitie.³⁸¹
 - In een interview heeft IQ aangegeven dat IQ zich richt op acht thema's³⁸² en dat er het minste gebeurt op het thema 'circulaire economie'.³⁸³

³⁷⁷ Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (2022), Beantwoording vragen, 22 december 2022 & Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 februari 2023

³⁷⁸ Innovation Quarter (2023), www.innovationquarter.nl

³⁷⁹ Provincie Zuid-Holland (2022), Interviews ambtelijke organisatie, 30 mei & 21 november 2022 & Provincie Zuid-Holland (2023), Feitelijk wederhoorreactie, 28 maart 2023

³⁸⁰ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 30 mei 2022

³⁸¹ Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 20 februari 2023

³⁸² Dit zijn: Life Sciences & Health sector, Tuinbouw, Cyber security, Haven, Hightechindustrie, Energietransitie, Digitalisering en Circulaire economie. Bron: InnovationQuarter (2022), Interview, 9 juni 2022

³⁸³ Innovation Quarter (2022), Interview, 9 juni 2022

Ondernemers

113. In de uitvoering van het circulaire-economiebeleid worden ondernemers gemobiliseerd door het faciliteren van vernieuwersnetwerken, organiseren van bijeenkomsten, challenges et cetera, zie hoofdstuk 3.
114. De provincie benadert het MKB op verschillende manieren om het bewustzijn rond circulair te vergroten.³⁸⁴
- a. Het opgaveteam Zuid-Holland Circulair constateert dat de koplopers wel bereikt worden, maar dat bij een groot deel van het MKB het bewustzijn rond circulaire economie laag is.
 - b. Het opgaveteam zet het volgende in om het circulaire bewustzijn in het MKB te vergroten:
 - Samen met andere partijen Circo Tracks om bewustwording in bepaalde sectoren te stimuleren.
 - Het team is betrokken bij de verkenning van het IPO waarbij in kaart wordt gebracht welke instrumenten provincies het best kunnen inzetten om het bedrijfsleven te ondersteunen in de transitie naar circulair ondernemen.
 - Met verschillende partijen zoals brancheorganisaties en ondernemingen werkt de provincie aan een bewustwordingscampagne voor het MKB, vooral gericht op de maakindustrie. De eerste bijeenkomsten vonden plaats in 2022. De campagne brengt de verschillende ondersteuningsmogelijkheden onder de aandacht van ondernemers.

Onderwijs- en kennisinstellingen

115. In paragraaf 3.2 zijn de uitgevoerde activiteiten op hoofdlijnen weergegeven. Daaruit blijkt dat Zuid-Holland zich richt op leren in de keten en in de interne organisatie, maar dat het beleid zich minder richt op het onderwijs. Wat de provincie wel doet op het gebied van onderwijs en circulaire economie:³⁸⁵
- Op de Zuid-Hollandse eilanden de ontwikkeling van een MBO-leergang gericht op circulair
 - Als maatschappelijk partner betrokken bij het opstellen van een aantal SIA³⁸⁶-aanvragen voor een circulair curriculum voor het MBO en HBO
 - Inzet van WO-studenten in onderzoek van ACCEZ³⁸⁷
116. Samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen (triple helix) wordt van groot belang geacht in transities.³⁸⁸ In hoofdstuk 2 is reeds aangegeven dat verschillende transitie-modellen en de ontwikkelaars daarvan, een rol spelen in de beleidsuitvoering.³⁸⁹

Inwoners

117. Vooralsnog onderneemt de provincie geen activiteiten om de houding van inwoners ten aanzien van circulaire economie te beïnvloeden.
- 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 zich aan te passen. Over Zuid-

³⁸⁴ Provincie Zuid-Holland (2022), Interviews ambtelijke organisatie, 15 juni en 21 november 2022

³⁸⁵ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 15 juni 2022

³⁸⁶ Regieorgaan SIA investeert in praktijkgericht onderzoek en is onderdeel van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO). SIA financiert onderzoek en onderzoekers. Bron: Regieorgaan SIA (2023), www.regieorgaan-sia.nl

³⁸⁷ Provincie Zuid-Holland, TU Delft, EUR, UL, WUR & VNO-NCW (2018), Samenwerkingsovereenkomst ACCEZ & Provincie Zuid-Holland (2023), Feitelijk wederhoorreactie, 28 maart 2023

³⁸⁸ Om de potentie voor innovatie en economische ontwikkeling in een kenniseconomie goed te benutten, moeten overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen samenwerken. Dat bevordert zowel het vergaren, het delen als het toepassen van kennis. Bron: Metropoolregio Rotterdam Den Haag (2016), Roadmap Next Economy, p. 63 & VNO-NCW (2022), Interview, 28 juni 2022

³⁸⁹ Het Groene Brein (2021), Houvast voor duurzame vernieuwers - Vier perspectieven op transitiedenken en doen & Provincie Zuid-Holland (2022), Interviews ambtelijke organisatie, 30 mei & 21 juni 2022

Hollandse inwoners wordt opgemerkt dat zij relatief minder vaak vlees eten, minder vaak duurzaam handelen met betrekking tot telefoongebruik en minder belemmeringen ervaren in het pakken van fiets of OV in plaats van de auto.³⁹⁰

- b. Op de vraag of er voornemens zijn om iets te doen om de houding van inwoners ten aanzien van circulaire economie te beïnvloeden, heeft het team Circulair Zuid-Holland aangegeven dat het Zuid-Hollandse circulaire beleid niet zozeer is gericht op de business to consumer market, maar meer op de business to business market. Daarnaast ligt de focus van de inzet van de provincie op het begin van de keten (productie, handel, logistiek, distributie), omdat daar de grootste toegevoegde waarde en het meeste handelingsperspectief voor de provincie wordt gezien. Voor bewustwording bij de consument ziet de provincie met name een rol voor gemeenten en het Rijk.³⁹¹

118. Wel worden in opdracht van de provincie onderzoeken uitgevoerd naar de sociale aspecten van de circulaire transitie.³⁹²

- a. In 2019 heeft de provincie een verkennende studie naar de sociale gevolgen van de transitie naar een Circulair Zuid-Holland laten uitvoeren. Geconcludeerd werd:³⁹³
- Er zal een verschuiving van de werkgelegenheid optreden voor laag- en hoogopgeleiden, zonder duidelijke winnaars of verliezers
 - Er zullen voor- en nadelen zijn voor de koopkracht
 - Toenemende zichtbaarheid van circulaire initiatieven leidt mogelijk tot meer bewustwording en een andere houding jegens circulariteit.
 - Veranderingen in consumptiegedrag worden verwacht, o.a. minder aanschaf van nieuwe producten en verabonnementisering.
 - De circulaire transitie kan een positieve invloed hebben op de volksgezondheid door een te verwachte afname van afvalstoffen in het milieu.
- b. In de loop van 2023 zal een onderzoek worden gepubliceerd dat de provincie heeft laten uitvoeren naar de sociale aspecten van de circulaire transitie.

'Inclusieve transitie' op Menukaart Beleidsopties 2023-2027

Op de menukaart met beleidsopties voor de inzet op circulair in de statenperiode 2023-2027 is als bijgerecht 2 opgenomen: 'inclusieve transitie'. Inclusieve transitie wordt als volgt toegelicht:

Een provincie waarin iedereen mee kan doen vraagt om een inclusieve transitie. Tegen de achtergrond van inflatie en gestegen energie- en grondstoffenprijzen is het risico dat de circulaire transitie alleen weggelegd is voor welgestelden reëel. Inclusieve transitie richt zich op inwoners, veelal via buurt- en wijkinitiatieven. Aangezien inwoners zich veelal breed op duurzaamheidsthema's richten, vaak in combinatie met aandacht voor sociale aspecten, vraagt effectieve ondersteuning om een integrale aanpak (energie, circulair, klimaat, biodiversiteit, gezondheid, inclusiviteit).

Verwacht wordt dat ondersteuning van lokale initiatieven, als inzet op inclusieve transitie, grote kansen biedt voor het vergroten van draagvlak onder circulair beleid.³⁹⁴

³⁹⁰ I&O Research (2022), Houding, gedrag en ervaren belemmeringen t.a.v. circulariteit bij burgers

³⁹¹ Provincie Zuid-Holland (2021), Beantwoording schriftelijke vragen PS 'Week tegen de voedselverspilling', 13 juli 2021 & Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 21 november 2022

³⁹² Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 21 november 2022

³⁹³ Ecorys (2019), Zuid-Holland circulair in 2050 – Een verkennende studie naar de sociale gevolgen

³⁹⁴ Provincie Zuid-Holland (2023), Bijlage 1: toelichting en onderbouwing menukaart bij Brief lid GS 'Toezegging Cie RWE 'menukaart' circulair', 10 januari 2023

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.³⁹⁵
- In 2019 rapporteerde de EC de belangrijkste resultaten van het actieplan. Alle voorgenomen maatregelen waren ingevoerd.³⁹⁶

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*.³⁹⁷
- 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.³⁹⁸
- In 2022 gaf de EC uitvoering aan diverse acties uit het actieplan, waaronder:³⁹⁹
 - 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)⁴⁰⁰, 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.⁴⁰¹

- 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

³⁹⁵ Europese Commissie (2015), Closing the loop – An EU action plan for the Circular Economy

³⁹⁶ Europese Commissie (2015), First Circular Economy Action Plan

³⁹⁷ Europese Commissie (2020), A new Circular Economy Action Plan: For a cleaner and more competitive Europe

³⁹⁸ Europese Commissie (2023), www.europa.eu

³⁹⁹ Europese Commissie (2023), www.europa.eu

⁴⁰⁰ PBL (2023), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023

⁴⁰¹ 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 Overzicht schriftelijke vragen PS over circulariteit 2020 – januari 2023

- Schriftelijke vragen van PVV 'Stop met biomassa als energiebron' (nr. 3623)
Ingediend 19 mei 2020, beantwoord 1 juli 2020
- Schriftelijke vragen van CU & SGP 'Vraagtekens bij (milieu) afbraak windmolens (nr. 3708)
Ingediend 17 december 2020, beantwoord 19 januari 2021
- Schriftelijke vragen van GroenLinks en 50Plus 'Opschaalbaarheid Duurzame Luchtvaart' (nr. 3757)
Ingediend 20 mei 2021, beantwoord op 13 juli 2021
- Schriftelijke vragen van PvdD 'Week tegen de voedselverspilling' (nr. 3770)
Ingediend 28 juni, beantwoord 13 juli 2021
- Schriftelijke vragen van PvdA, CDA, 50Plus, GroenLinks, Groep GO, JA21 'Plastic recycling bij ExxonMobil' (nr. 3803)
Ingediend 10 december 2021, beantwoord op 11 januari 2022
- Schriftelijke vragen van CU & SGP 'Duurzame winning en ontmanteling van (grondstoffen) elektrische apparaten en Lithium-ION of milieuvervuiling met nevenschade?' (nr. 3837)
Ingediend 30 maart 2022, beantwoord 14 april 2022

Bijlage C Geraadpleegde bronnen

Provincie Zuid-Holland

- Provincie Zuid-Holland (2017), Nota vergunningverlening, toezicht en handhaving
- Provincie Zuid-Holland (2018), GS-brief 'Circulaire economie', 16 januari 2018
- Provincie Zuid-Holland (2018), GS-brief 'Resultaat verkenningsfase Circulair Zuid-Holland', 6 november 2018
- Provincie Zuid-Holland (2018), GS-brief 'Samenwerkingsovereenkomst Accelerating Circular Economy Zuid-Holland (ACCEZ)', 27 maart 2018
- Provincie Zuid-Holland (2019 t/m 2022), Begrotingen 2020 t/m 2023
- Provincie Zuid-Holland (2019), Circulair Zuid-Holland – Samen versnellen
- Provincie Zuid-Holland (2019), GS-voorstel 'Strategie om te komen tot een circulair Zuid-Holland', 10 december 2019
- Provincie Zuid-Holland (2020), PS Besluitenlijst 5 februari 2020
- Provincie Zuid-Holland (2020), GS-brief 'Voortgang van de strategie Circulair Zuid-Holland: Samen Versnellen', 11 november 2020
- Provincie Zuid-Holland (2020), Hoofdlijnennotitie Vitale landbouw
- Provincie Zuid-Holland (2020), GS-brief 'Citydeal Circulair en Conceptueel Bouwen', 15 december 2020
- Provincie Zuid-Holland (2020), Uitvoeringsprogramma provincie Zuid-Holland 2020-2023 – Schone energie voor iedereen
- Provincie Zuid-Holland (2022), GS-voorstel 'Beleidsregel Organische Groene Reststromen Zuid-Holland', 12 januari 2021
- Provincie Zuid-Holland (2021), Beantwoording schriftelijke vragen PS 'Week tegen de voedselverspilling', 13 juli 2021
- Provincie Zuid-Holland (2021), Inkoop- en aanbestedingsbeleid provincie Zuid-Holland
- Provincie Zuid-Holland (2021), Verstedelijkingsopgave Zuid-Holland 2021-2040
- Provincie Zuid-Holland (2022), Beleidsnota innovaties in de circulaire transitie; stimuleren doorbraakprojecten in Zuid-Holland
- Provincie Zuid-Holland (2022), GS-brief 'Monitoringssystematiek en 0-meting Circulair Zuid-Holland', 18 januari 2022
- Provincie Zuid-Holland (2022), GS-brief 'Voortgangsmagazine 'Onderweg naar een Circulair Zuid-Holland', 18 januari 2022
- Provincie Zuid-Holland (2022), GS-brief 'Innovaties in de circulaire transitie en subsidieregeling circulair Zuid-Holland', 28 juni 2022
- Provincie Zuid-Holland (2022), Inventariserend onderzoek Professioneel werken in transities
- Provincie Zuid-Holland (2022), GS-brief 'Wijzigingsregeling verduurzaming bedrijventerreinen 2022', 5 juli 2022
- Provincie Zuid-Holland (2023), Brief lid GS 'Toezegging Cie RWE 'menukaart' circulair', 10 januari 2023
- Provincie Zuid-Holland (2022), GS-Brief 'Agenda circulair in provinciale opgaven', 1 november 2022
- 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 (2021 & 2022), Jaarstukken 2020 en 2021
- Provincie Zuid-Holland (2022), www.zuid-holland.nl
- Provincie Zuid-Holland (2022), Programma Zuid-Hollandse Economie 2023
- Provincie Zuid-Holland (2022), Programma Zuid-Hollandse Infrastructuur 2023-2039

- Provincie Zuid-Holland (2022), Voortgangsmagazine 'Onderweg naar een Circulair Zuid-Holland'
- Provincie Zuid-Holland (2022), Programmatische aanpak ZZS, afval en circulaire economie 2023
- Provincie Zuid-Holland (2023), Brief gedeputeerde Stolk aan PS 'Toezegging Cie RWE 'menukaart' circulair' inclusief bijlage, 10 januari 2023
- Provincie Zuid-Holland (2023), Bijlage 1: toelichting en onderbouwing menukaart bij Brief lid GS 'Toezegging Cie RWE 'menukaart' circulair', 10 januari 2023
- Provincie Zuid-Holland (2023), GS-brief 'Voortgangsmagazine 2022 Circulair Zuid-Holland: de reis & de bestemming en de monitor Circulair Zuid-Holland 2022', 17 januari 2023
- Provincie Zuid-Holland (2023), Besluitenlijst procedurevergadering Statencommissie Ruimte, Wonen en Economie van 18 januari 2023
- Provincie Zuid-Holland (2023), www.zuid-holland.nl

Overig

- ACCEZ (2022), www.accez.nl
- Artikel 2.3 lid 2 Omgevingswet
- Artikel 10.2 Wet milieubeheer
- Bouwend Nederland (2022), www.bouwendnederland.nl
- Het Groene Brein (2021), Houvast voor duurzame vernieuwers – Vier perspectieven op transitiedenken en doen
- Boom Landscape, de Natuurverdubbelers & provincie Zuid-Holland (2022), Ontwerpend onderzoek Biobased (ver)bouwen in het veenweidegebied
- 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 & Metabolic (2018), Zuid-Holland Circulair – Verkenning van Grondstofstromen en Handelingsopties voor de Provincie
- DRIFT & NSOB (2020), Sturing in transitie: een raamwerk voor strategiebepaling
- Ecorys (2019), Zuid-Holland circulair in 2050 – Een verkennende studie naar de sociale gevolgen
- Erasmus Universiteit Rotterdam (2018), Circulaire Macro Economische Scenario's voor de provincie Zuid-Holland
- Fair Solar Netwerk (2021), Fair Solar? Transitie-agenda voor eerlijke en circulaire zonne-energie
- FarmFrites (2023), www.farmfrites.com
- Gemeente Goeree-Overflakkee (2022), Raadvoorstel 'Goeree-Overflakkee geheel circulair', 11 januari 2022
- Heest, J. van / Bureau Buiten (2022), 'Bedrijventerreinenbeleid als katalysator voor de circulaire economie' op www.bureaubuiten.nl
- Het Groene Brein (2022), www.hetgroenebrein.nl
- Innovation Quarter (2023), www.innovationquarter.nl
- I&O Research (2022), Houding, gedrag en ervaren belemmeringen t.a.v. circulariteit bij burgers
- 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.iponl.nl
- IPO BAC MTH (2022), Concept besluitenlijst 9 juni 2022

- IPO & RHDHV (2020), Inventarisatie Circulaire Activiteiten Decentrale Overheden, september 2020
- Metabolic (2018), Circulaire Indicatoren – Verkenning voor de provincie Zuid-Holland
- Metabolic (2021), Circulaire economie monitor Zuid-Holland – Indicatoren voor transitie en effect, meetmethodiek en nulmeting
- Metabolic (2022), Provincie Zuid Holland Circulaire Economie Monitor – Analyse 2014-2020
- Metropoolregio Rotterdam Den Haag (2016), Roadmap Next Economy
- 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
- Mierlo, B. van e.a. (2010), Reflexieve monitoring in actie
- MRA (2019), Roadmap Circulair Inkopen en Opdrachtgeverschap
- MRA (2021), MRA Circulaire Economie – Programma 2021-2026
- MRDH (2023), www.mrdh.nl
- Netwerk biobased bouwen (2021), concept Transitieagenda Biobased Bouwen Zuid-Holland
- NSOB (2022), Governance voor transities
- Omgevingsdienst NL & IPO (2021), Onderzoek Circulaire Economie & VTH
- Omgevingsdiensten (2023), Programmatische aanpak ZZS, afval en circulaire economie – Programmavoorstel 2023
- Ondertekenende partijen (2020), Citydeal Circular en Conceptueel Bouwen
- Over Morgen & Provincie Zuid-Holland (2023), www.overnmorgen.nl
- Paredis, E. (2018), Governance van Transities
- 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 Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050
- Provincie Flevoland (2017), Omgevingsvisie FlevolandStraks
- Provincie Flevoland (2018), Nulmeting Het goede voorbeeld
- Provincie Flevoland (2019), Duurzaamheidsprogramma Infrastructuur 2019-2023
- Provincie Flevoland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 17 november 2022
- Provincie Noord-Brabant (2023), Participatiekompas op www.brabant.nl
- Provincie Noord-Holland (2017), We maken het rond – Ontwikkelingsperspectief circulaire economie
- Provincie Noord-Holland (2021), Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025
- Provincie Noord-Holland (2021), Uitvoeringsprogramma Economie 2021-2023
- Provincie Noord-Holland (2022), GS brief: Reflectie algemene economie en circulaire economie beleid
- Provincie Noord-Holland (2022), Nota Zeehavens Noord-Holland
- Provincie Noord-Holland (2022), Omgevingsverordening Noord-Holland 2022, Artikel 6.30

- Provincie Zuid-Holland (2022), Beleidsnota Innovaties in de circulaire transitie
- Provincie Zuid-Holland (2023), www.zuid-holland.nl
- Regieorgaan SIA (2023), www.regieorgaan-sia.nl
- Regio Zuid-Hollandse Delta (2019), Regiodeal Zuid-Hollandse Delta – Factsheet Duurzaamheid
- Rekenkamer Oost-Nederland (2022), Voorkantsturing ruimtelijke plannen Gelderland (Nota van Bevindingen)
- Rijksoverheid (2016), Nederland circulair in 2050
- Rijksoverheid (2019), Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019-2023
- Rijksoverheid (2020), Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2020-2023
- Rijksoverheid (2021), Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2021-2023
- Rijksoverheid, IPO e.a. (2017), Grondstoffenakkoord
- 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 Haskoning DHV (2017), Verkenning Circulaire Economie Provincie Zuid-Holland
- Royal HaskoningDHV & PBL (2020), Inventarisatie Circulaire Activiteiten Decentrale Overheden
- SER (2022), Evenwichtig sturen op de grondstoffent transitie en de energietransitie voor brede welvaart
- Schuttelaar en partners, Partners for Innovation & provincie Zuid-Holland (2022), Opzetten ketenprojecten kunststofrecycling Schuttelaar en partners (2022), Circulaire plastics in de tuinbouwsector in provincie Zuid-Holland
- 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
- Sweco (2020), Materialen footprint provinciale infrastructuur – Inzicht in de circulariteit van het beheer en onderhoud van de provinciale assets
- 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
- Unie van Waterschappen - Nationaal Programma RES (2023), Tijdlijn RES 2.0 op www.regionale-energiestrategie.nl
- 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
- Vernieuwersnetwerk Biobased Bouwen (2021), Concept Transitieagenda Biobased Bouwen Zuid-Holland
- Vernieuwersnetwerk Natuurlijke Reststromen Zuid-Holland (2023), www.natuurlijkereststromen.nl
- Wielinga, H.E. (2012), De Tijdlijn Methode

Bijlage D Geraadpleegde personen

Provincie Zuid-Holland

- Beleidsadviseur Beheer en Onderhoud Wegen
- Beleidsadviseur Duurzame Infrastructuur
- Beleidsmedewerker programma Circulair Zuid-Holland
- Concerndirecteur en loco provinciesecretaris
- Coördinator Wonen en plaatsvervangend manager Bureau Beleid Ruimte, Wonen en Bodem
- Directeur Economie en Samenleving
- Programmamanager Circulair Zuid-Holland
- Programmasecretaris Circulair Zuid-Holland
- Senior auditors Eenheid Audit en Advies

Vertegenwoordigers van de volgende organisaties

- Innovation Quarter
- Metropoolregio Amsterdam
- Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid
- Provincie Flevoland
- Provincie Noord-Holland
- Provincie Utrecht
- Regionale ontwikkelingsmaatschappij Innovation Quarter
- 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)