



Randstedelijke Rekenkamer
Mevrouw
Teleportboulevard 110
1043 EJ AMSTERDAM



Verzenddatum

21 JUNI 2023

Onderwerp

bestuurlijke reactie

Bijlagen

Uw kenmerk

Ons kenmerk

3123703

Geachte mevrouw ,

Graag geven wij onze reactie op uw onderzoek naar circulaire economie. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden in de vier Randstedelijke provincies. Naast (eventuele) algemene opmerkingen zullen we ingaan op uw conclusies en aanbevelingen.

Algemene opmerkingen

Door de vraagstelling in het onderzoek uit te werken heeft het onderzoek aan concreetheid gewonnen. Daarnaast merken we op dat voor dergelijke onderzoeken wordt gewaardeerd dat externe partijen in het kader van dit onderzoek benaderd zijn. Ten slotte is ons in dit onderzoek duidelijk geworden, net als in diverse andere onderzoeken van de Rekenkamer, dat de situatie in Flevoland een andere is dan in de andere drie onderzochte provincies. Daarmee vergelijking niet altijd goed mogelijk. Tegelijkertijd biedt de provincievergelijking ons inzichten over de mogelijke aanpak van de doelen en ambities.

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. Het is aan Provinciale Staten (in hun kaderstellende rol) hoe intensief en op welke wijze bijgedragen gaat worden aan het versnellen van de circulaire transitie.

Reactie

Deze hoofdconclusie nemen wij over. We zien circulaire economie als een belangrijke pijler voor onze regionale economie. Onze benadering in de afgelopen jaren is een pragmatische aanpak geweest, zoals dat past bij onze provincie en onze inwoners. We hebben ons daarbij vooral gericht op wat er al is, op de versteviging van de basis van onze economische structuur. Onze inzet is het opbouwen van relaties in Flevoland, op het aansluiten en mogelijk maken van initiatieven en

ontwikkelingen vanuit de samenleving. Uiteraard is het goed om daarbij ambities en doelen te kiezen en focus aan te brengen. In de komende periode wordt het economisch beleid op het gebied van circulariteit opnieuw bepaald. Ons staat daarbij voor ogen dat onze partners en wij als provincie ons focussen op waar we goed in zijn en wat we verder denken te ontwikkelen. Daarmee zorgen we voor gedragen ambities en focus op de relevante ontwikkelingen en opgaven van Flevoland.

Deelconclusie 1

Circulaire economie is sinds 2017 aangeduid als één van de zeven strategische opgaven van Flevoland. Gaandeweg is de focus van deze strategische opgave verbreed: waar in eerste instantie de nadruk lag op het bewerken en inzetten van reststromen door de Flevolandse bedrijvigheid, is in de loop der jaren de aandacht verruimd naar andersoortige activiteiten en naar het benutten van de raakvlakken van circulaire economie met andere opgaven en beleidsvelden (zie ook deelconclusie 4). Het Flevolandse circulaire-economiebeleid is gebaseerd op de kennis die de provincie heeft van de specifieke kenmerken van de provincie en haar stakeholders. De kern van het beleid wordt gevormd door het werken met platforms en keteninitiatieven met als doel een vliegwielt op gang te brengen dat voor verbetering en versnelling van de transitie zorgt. Er ligt geen wetenschappelijke transitietheorie ten grondslag aan het beleid.

Reactie

In deze eerste deelconclusie kunnen wij ons vinden. In de Omgevingsvisie is aangegeven: 'Grondstoffenleverancier worden van de circulaire economie gaat niet vanzelf. De belangrijkste taak is om andere partijen in staat te stellen de kansen te pakken, die de circulaire economie biedt.' In onze contacten met bedrijven, (maatschappelijke) organisaties, kennisinstellingen, inwoners en anderen die we ontmoeten luisteren we naar wat nodig is om de transitie op gang te brengen dan wel te versnellen. Vanuit het gezamenlijk vertrekpunt met onze stakeholders in het platform en keteninitiatieven zijn de circulair economische instrumenten en activiteiten ontwikkeld die aansluiten op de behoefte van onze stakeholders.

Zoals de Rekenkamer concludeert (in deelconclusie 5) worden anno 2023 alle mogelijke beleidsinstrumenten om een circulaire economie te stimuleren ingezet, met als uitgangspunt om de Flevolandse partijen in staat te stellen de transitie naar een circulaire economie te maken. Concrete voorbeelden hiervan zijn netwerk- en informatieuitwisseling (oprichting Platform Circulair Flevoland), ketenvorming (inzet van ketenmanagers, onderzoek (Bouwkringloop, Circulair Water op Urk), onderwijsondersteuning (opzetten Practoraat MBO Lelystad), bedrijfsondersteuning- en financiering (inzet Business Developer Horizon, Subsidie- en Voucherregeling), wet- en regelgeving (ontwikkeling VTH-beleid en instrumentarium). We kennen een praktijkgerichte aanpak en sluiten aan op de energie die er is. De transitie naar een circulaire economie is ingrijpend. Het draait om een fundamentele verandering van produceren en consumeren: van een systeem waarin we voortdurend nieuwe grondstoffen aan de aarde onttrekken naar een economie gericht op behoud van materialen en de inzet van hernieuwbare groene grondstoffen.

Een 'transitie' vereist verandering op diverse terreinen. Het succes van het behalen van de ambitie is afhankelijk van de inzet van velen. In de Omgevingsvisie is dit als volgt verwoord: "Minstens zo belangrijk is de manier waarop we met elkaar aan de toekomst van Flevoland gaan werken. De toekomst is afhankelijk van de inzet van velen: inwoners, organisaties, ondernemers, overheden. De Omgevingsvisie is een uitnodiging van het provinciaal bestuur van Flevoland aan iedereen, die wil bijdragen. Samen vormen we de omgeving van deze visie: de Omgevingsvisie FlevolandStraks."

Deelconclusie 2

In het initiële landelijke circulaire-economiebeleid zijn twee doelstellingen en vijf prioritaire thema's opgenomen. 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 Flevoland de prioritaire thema's uit het initiële landelijke beleid niet overgenomen in haar circulaire beleid (maar heeft een indeling naar 'groene grondstoffen' en 'gebruikte materialen' centraal gesteld) en heeft Flevoland geen bijdrage geleverd aan de recentere landelijke beleidsformulering. In hoeverre Flevoland bij zal dragen aan de uitvoering van het recente landelijke circulaire economiebeleid (NPCE) is nog niet bekend.

Een aantal recent uitgevoerde activiteiten helpt Flevoland om te anticiperen op de beweging vanuit Europa en het Rijk om in de nabije toekomst meer dwingende maatregelen in te gaan zetten. Zo heeft Flevoland de Omgevingsdienst Flevoland, Gooi- en Vechtstreek (OFGV) gevraagd om in 2022 meer aandacht te geven aan het VTH-instrumentarium om de circulaire doelstellingen te halen. De OFGV bekijkt met de provincie welke voorstellen uit de Bouwstenenvisie CE en VTH kansrijk zijn voor Flevoland. Naar verwachting krijgt circulaire economie een plek op de lijst van provinciale belangen. Waar nodig zet de provincie actief in op lobby.

Reactie

In deze deelconclusie kunnen wij ons deels vinden. De Omgevingsvisie FlevolandStraks is in 2017 vastgesteld met de ambitie om bekend te staan als grondstoffenleverancier en de twee lijnen 'groene grondstoffen' en 'gebruikte materialen'. Deze zijn inderdaad niet volledig gelijk aan de nationale doelen. Echter de activiteiten die in Flevoland worden uitgevoerd dragen wel in meer of mindere mate bij aan de indertijd vastgesteld landelijke transitieagenda's (zijnde: Kunststoffen, Consumptiegoederen, Maakindustrie, Bouw en Biomassa en Voedsel).

Sinds de start van de Omgevingsvisie nemen we actief deel aan werkgroepen in IPO en MRA verband en dragen we bij aan landelijke beleidsvorming. Zo nemen we nu ook deel aan werksessies voor het NPCE en doen we actief mee aan het IPO/ Rijk inspanningen omtrent monitoring (ICER).

Deelconclusie 3

'Circulaire economie' is bestuurlijk belegd bij de gedeputeerden Duurzaamheid en Economie. Beiden zijn verantwoordelijk voor de aansturing van het circulaire-economieteam. Het circulaire-economieteam werkt als een eigenstandig team binnen de ambtelijke organisatie, de teamleden zijn geen onderdeel van andere teams. Het vraagt extra inspanning om van andere teams aandacht te krijgen voor het thema circulaire economie en integrale mogelijkheden te verkennen. Het circulaire bewustzijn in de organisatie neemt wel toe en het programma Het goede voorbeeld heeft daaraan bijgedragen.

Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat het eigenaarschap nog niet overal even groot is. Het versterken van de integraliteit van de grote transities is een actueel vraagstuk op het provinciehuis. In 2023 wordt instrumentarium ontwikkeld voor een meer integrale aanpak, zodat vanuit verschillende teams bijgedragen wordt aan de opgaven en niet alleen vanuit het betreffende beleidsveld.

Reactie

In deze deelconclusie kunnen wij ons vinden. Een transitie duurt lang. Eigenaarschap van iedereen voor de transitie is zeker nog geen gemeengoed. In de gesprekken die we hebben, zien we in de afgelopen jaren een toegenomen bewustzijn: beschikbaarheid en betaalbaarheid van grondstoffen/ materialen/ goederen is zichtbaar in ons dagelijks leven. Een integrale aanpak is nodig, de transitie kent vele aspecten en heeft ruimtelijke-, economische- en sociale impact. Kennisontwikkeling op het gebied van circulaire economie staat niet stil.

Deelconclusie 4

In het circulaire-economiebeleid is weinig aandacht voor de raakvlakken tussen de circulaire transitie en andere opgaven en beleidsvelden. In de praktijk is er wel contact tussen het circulaire-economieteam en de teams die zich bezighouden met de woningbouwopgave, de energie- en de landbouwtransitie. De teams wisselen kennis uit en voeren overleg over deelonderwerpen. Circulaire economie wordt steeds meer onderdeel van het provinciale beleid voor de beleidsvelden

algemene economie, inkoop en aanbesteding en vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Voor de beleidsvelden ruimtelijke ordening en wet- en regelgeving/lobby geldt dit in mindere mate. Het circulaire-economieteam geeft aan intensiever te willen samenwerken met andere teams.

Reactie

We nemen deze deelconclusie over.

Deelconclusie 5

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. Voor het realiseren hiervan zijn verschillende activiteiten benoemd in de Uitwerkingsagenda Omgevingsvisie 2020-2025 en in de Programmabegrotingen 2022 en 2023. In de Jaarstukken en in Voortgangsrapportages is vervolgens gerapporteerd over de uitgevoerde activiteiten, waardoor een compleet beeld ontstaat. Van de acht typen beleidsinstrumenten² die decentrale overheden kunnen inzetten voor het stimuleren van een circulaire economie, zette Flevoland er aanvankelijk enkele in en is gaandeweg meer verschillende typen gaan inzetten. Anno 2023 past zij alle acht – met variërende intensiteit en verscheidenheid – toe. Deze set aan instrumenten is gericht op opbouw van de circulaire economie en (nog) niet op afbouw van de lineaire economie.

Reactie

We nemen deze deelconclusie over.

Deelconclusie 6

In 2016 en 2018 heeft de provincie haar grondstoffenvoorraden en materiaalstromen in kaart laten brengen. 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; zo is de mate van hergebruik van grondstoffen onbekend voor zowel groene grondstoffen als gebruikte materialen.

Reactie

We nemen deze deelconclusie over. In de rapportage staat hierover: 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. Het ontbreken van goede data geldt niet alleen in Flevoland, maar het is een landelijke uitdaging. We zien dat het monitoren van de Circulaire Economie nog in de kinderschoenen staat. In interprovinciaal verband trekken we gezamenlijk op als het gaat om het ontwikkelen van bruikbare informatie. In 2022 zijn hiertoe concrete stappen gezet met opdrachten aan onder andere het CBS. Ook de monitors van andere provincies waaraan wordt gerefereerd bij deelconclusie 6 leunen op veel aannames en kennen veel onzekerheden, inherent aan de beperkingen die het monitoren van (provinciale) doelen momenteel kent.

Deelconclusie 7

Reflectie op de uitgevoerde activiteiten en het verzamelen van lessen is niet formeel (dat wil zeggen met een systematische en gestructureerde aanpak) georganiseerd in de beleidsuitvoering. Leren gebeurt vooral informeel. Met name de contacten met ondernemers, organisaties en Horizon geven het circulaire-economieteam inzicht in wat werkt en wat niet. In het tweewekelijks overleg met de verantwoordelijk gedeputeerden worden de activiteiten afgestemd en eventuele bijsturing besproken. Doordat reflecteren en leren niet geborgd is in de organisatie kunnen leerpunten over het hoofd gezien worden. Ook is het delen van leerpunten daardoor minder vanzelfsprekend.

Reactie

We onderschrijven deze deelconclusie.

Deelconclusie 8

Het Flevolandse circulaire-economiebeleid is door PS vastgesteld in 2017 en 2020. Daarna ontvingen PS in 2022 een voortgangsrapportage en werden Statenleden steeds uitgenodigd voor de platformbijeenkomsten. Door Statenleden zijn geen schriftelijke vragen gesteld of moties ingediend over het circulaire-economiebeleid.

In het Flevolandse circulaire economiebeleid is geen strategie voor het mobiliseren van en sturen op actoren opgenomen. In de praktijk zet de provincie zich actief in om middels samenwerking met gemeenten (in MRA verband en elke Flevolandse gemeente), OFGV, regionale ontwikkelingsmaatschappij Horizon, ondernemers, onderwijs- en kennisinstellingen de transitie naar een circulaire economie te versnellen. Samenwerking met Economic Board Flevoland is (nog) niet van de grond gekomen en ook zet de provincie zich vooralsnog niet in om de bekendheid met circulaire economie te vergroten onder inwoners.

Reactie

We onderschrijven deze deelconclusie. Wel is er eenmaal een motie ingediend (motie 7, 22-11-21 met de oproep aan GS om te onderzoeken op welke wijze provinciaal beleid kan bijdragen aan a) het gebruik van recyclebare zonnepanelen te bevorderen en b) recycling of hergebruik van zonnepanelen.

Aanbevelingen

Hoofdaanbeveling:

“Laat CE niet langer een programma maar een geïntegreerde, lange-termijn opgave, gezien de impact op de transitieopgaven klimaat, milieu, biodiversiteit en leveringszekerheid van grondstoffen, plus de impact op regionale werkgelegenheid. Analoog aan de SER-aanbeveling op het ICER: “Zet in op een kabinetsbrede aanpak waarin circulariteit volledig wordt geïntegreerd in ander beleid om de ambitie om de economie circulair te maken in 2050 te behalen.”

Aanbeveling 1

Als nieuw of herzien circulaire-economiebeleid aan u voorgelegd wordt (naar verwachting in de actualisatie van de Omgevingsvisie en in het nieuwe economische beleid), 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, 3, 4, 6, 7 en de hoofdconclusie.

Reactie

We kunnen deze aanbeveling onderschrijven. Wel maken we enkele opmerkingen. Bij de opstelling en uitwerking van het nieuwe economische beleid is circulaire economie een cruciaal onderdeel.

Het is aan Provinciale Staten om daarin richting te geven, en prioriteiten te bepalen en aan te geven of circulaire economie een lange termijn opgave is. Tegelijkertijd zien we in de belangrijke transitie en de opgaven waarvoor Flevoland staat tal van mogelijkheden om circulaire economie te bevorderen. Daarbij denken we bijvoorbeeld aan de toepassing van circulaire producten in de woningbouw en infrastructuur.

Aanbeveling 2

Vraag GS om u te informeren over de wijze waarop meer integraal werken aan (transitie)opgaven in de provinciale organisatie in ontwikkeling is, welke uitdagingen en dilemma's hierbij spelen, wat ervoor nodig is om deze aan te pakken en of PS hierbij een rol kunnen spelen.

Deze aanbeveling is gebaseerd op deelconclusies 3 en 4.

Reactie

Deze aanbeveling is via PS gericht op GS en deze onderschrijven we. Gedeputeerde Staten en de organisatie hebben de intentie om de maatschappelijke vraag voorop te stellen. Door de opgave meer integraal te benaderen kan beter afgewogen besluitvorming plaatsvinden. Dit betekent in de organisatie dat de sectorale benadering wordt losgelaten en de inhoudelijke expertise breed wordt ingezet, zodat dwarsverbanden en koppeling van beleidsterreinen in een vroeg stadium worden meegenomen in de besluitvorming. Die integraliteit in besluitvorming zal daartoe eveneens bevorderd moeten worden.

Aanbeveling 3

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 en de hoofdconclusie.

Reactie

Deze aanbeveling is via PS gericht op GS en deze onderschrijven we. De genoemde voorbeelden spreken voor zich, maar op andere terreinen zijn de raakvlakken niet of beperkt of indirect voor handen. Vanuit de gedachte om integraliteit te bevorderen zullen we onze expertise breed toepassen. Tegelijkertijd is een vorm van focus nodig om meters te maken en vooruitgang te boeken om de ambities om in 2050 volledig circulair te worden als provincie en als land te realiseren.

Aanbeveling 4

Draag GS op om de monitoring van de circulaire economie verder te ontwikkelen, gericht op het vergroten van inzicht in de mate waarin de provinciale doelen gerealiseerd worden.

Deze aanbeveling is gebaseerd op deelconclusie 6.

Reactie

Deze aanbeveling is via PS gericht op GS en onderschrijven wij. Hier kunnen we toevoegen dat het monitoren van de Circulaire Economie zoals eerder aangegeven nog in de kinderschoenen staat. Zie hiervoor ook onze reactie bij deelconclusie 6.

Aanbeveling 5

Draag GS op om reflecteren en leren structureel een plek te geven in de circulaire beleidsuitvoering, zodat de beleidsinzet zich verder kan ontwikkelen en geleerde lessen niet verloren gaan. Organiseer dit naast de huidige informele wijze van reflecteren en leren.

Deze aanbeveling is gebaseerd op deelconclusie 7.

Reactie

Deze aanbeveling is via PS gericht op GS en onderschrijven wij. In het kader van het nieuwe economisch beleid, de Strategische Agenda Flevoland en activiteiten in de MRA op het gebied van Circulaire Economie kan worden gerapporteerd over de voortgang op een aantal relevante indicatoren en maatschappelijke opgaven.

Aanbeveling 6

Vraag GS welke actoren (nog) 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.

Reactie

Deze aanbeveling is via PS gericht op GS en onderschrijven wij. In het kader van het nieuwe economisch beleid, de Strategische Agenda Flevoland en activiteiten in de MRA op het gebied van Circulaire Economie is onze intentie om circulaire economie te bevorderen. Dit vergt de nodige inzet van mensen en middelen. Het is aan PS om daarin keuzes te maken en de kansen op het gebied van werkgelegenheid, arbeidsmarkt en innovatiekracht – tegen de achtergrond van de grote maatschappelijke vraagstukken zoals deze bij de Rijksoverheid in het Nationale Programma Circulaire Economie en onder meer in de perspectieven van de SAF zijn uitgewerkt – te benutten. Evalueren en permanent leren is daarvan een gewenst onderdeel met het oog op innovatiekracht. Ook ondersteuning zoals van Horizon is daarbij wenselijk.

De behandeling van dit onderzoek en de bespreking van de conclusies en aanbevelingen met Provinciale Staten zien wij met belangstelling tegemoet.

Hoogachtend,

e Staten van Flevoland,
, de voorzitter,