

Aan Provinciale Staten van de provincie Flevoland

<i>Datum</i>	<i>Bijlage(n)</i>	<i>Uw kenmerk</i>	<i>Ons kenmerk</i>
4 juli 2023	2		2023/AH/050

Onderwerp
Eindrapport Circulaire economie

Geachte leden van Provinciale Staten,

De Randstedelijke Rekenkamer heeft onderzocht hoe de provincie Flevoland bijdraagt aan de transitie naar een circulaire economie. In het onderzoek is er gekeken naar de provinciale doelen, ambities en ingezette instrumenten, en de raakvlakken van circulaire economie met andere beleidsterreinen. Verder is er onderzocht hoe de provincies monitoring en evaluatie, structureel leren en bijsturen en het mobiliseren van actoren organiseren. Daarbij is er in het bijzonder aandacht voor wat de provincies van elkaar kunnen leren in hun circulaire-economiebeleid en de uitvoering daarvan.

Het rapport Circulaire economie en de bijbehorende 5-minutenversie zijn ook te vinden op onze website www.randstedelijke-rekenkamer.nl.

Wij hopen dat onze bevindingen de provincie een beeld geeft of zij op de goede weg is in de transitie naar een circulaire economie. Tevens hopen wij dat de aanbevelingen de provincie ondersteunen bij de verdere ontwikkeling en uitvoering van het circulaire-economiebeleid. Desgewenst zijn wij graag bereid onze bevindingen mondeling te komen toelichten.

Met vriendelijke groet,



dr. jr. Anis Hoenderdos-Metselaar MBA

bestuurder/directeur
Randstedelijke Rekenkamer

EINDRAPPORT

Circulaire economie

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

Provincie Flevoland | 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 (projectleider), (onderzoeker), (onderzoeker), (Bureau De Groene Uil - onderzoeker) en (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	30

NOTA VAN BEVINDINGEN

1	INLEIDING	31
1.1	Aanleiding.....	31
1.2	Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	32
1.3	Afbakening	33
1.4	Werkwijze	33
1.5	Leeswijzer	36
2	AMBITIES EN DOELEN	37
2.1	Nationaal beleid.....	37
2.2	Provinciaal beleid	45
3	INSTRUMENTEN	53
3.1	Beleidsinstrumenten die decentrale overheden <i>kunnen</i> inzetten	53
3.2	(Beleids)instrumenten die provincie Flevoland 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 Flevoland	72
5	MONITOREN	84
5.1	Monitoren van de circulaire-economietransitie	84
5.2	Monitoring circulaire economie door de provincie Flevoland	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 Flevoland.....	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 Flevoland.....	101
BIJLAGE A EUROPEES CIRCULAIRE-ECONOMIEBELEID.....	107
BIJLAGE B BEOOGDE WERKING VAN PLATFORMS EN KETENINITIATIEVEN.....	109
BIJLAGE C OVERZICHT ACTIVITEITEN 2020-2025	110
BIJLAGE D OVERZICHT KETENINITIATIEVEN	112
BIJLAGE E GERAADPLEEGDE BRONNEN	116
BIJLAGE F GERAADPLEEGDE PERSONEN	120

BESTUURLIJKE NOTA

| 1 | Inleiding

1.1 Aanleiding

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

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

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

De transitie naar de circulaire economie gaat verder dan alleen het zuiniger en slimmer omgaan met grondstoffen, producten en diensten. Het gaat ook om andere werkwijzen en processen binnen en tussen organisaties, om mensen en sociale inclusie.² Het realiseren van een volledig circulaire economie vraagt om brede, fundamentele veranderingen in onze samenleving: een systeemverandering.

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

1.2 Onderzoeksvragen

Doelstelling

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

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

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

Centrale onderzoeksvraag

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

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in acht vragen:

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

1.3 Leeswijzer

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

| 2 | Conclusies

2.1 Hoofdconclusie

Hoofdconclusie

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

Een volledig circulaire economie in 2050 – wat het beleidsdoel van het Rijk en de meeste provincies is – lijkt vooralsnog ver weg. Ondanks de beleidsinzet van (provinciale) overheden is er (nog) geen versnelling van de circulaire transitie zichtbaar.

Provincie Flevoland:

1. heeft sinds 2017 beleid ontwikkeld voor de circulaire transitie. In 2023 moeten PS besluiten over het vervolg van het circulaire-economiebeleid omdat vanaf 2024 nagenoeg geen budget is begroot.
2. koos voor een circulaire-economiebeleid gericht op het werken met platforms en keteninitiatieven. Dit zou een vliegwiel op gang moeten brengen dat voor verbetering en versnelling van de transitie zorgt.
3. heeft ten opzichte van het landelijke circulaire-economiebeleid meer haar eigen koers gekozen in het provinciale circulaire-economiebeleid, dan andere Randstedelijke provincies.
4. besteedt in het huidige circulaire-economiebeleid weinig aandacht aan raakvlakken met andere opgaven en beleidsvelden. Flevoland werkt aan de uitdaging om in de provinciale organisatie het integraal werken aan transities beter te organiseren.
5. bereidt zich voor op de beweging vanuit Europa en het Rijk om in de nabije toekomst meer dwingende maatregelen in te gaan zetten.
6. geeft in de *Monitor Omgevingsvisie* inzicht in de stand van de circulaire economie in Flevoland. Deze monitor laat (nog) niet zien of de provinciale circulaire doelen behaald (gaan) worden.
7. heeft reflectie op uitgevoerde activiteiten en verzamelen van lessen niet formeel georganiseerd in de beleidsuitvoering.
8. heeft geen strategie voor het mobiliseren van actoren opgesteld. In de praktijk zet de provincie zich actief in om door samenwerking met verschillende actoren de circulaire transitie te versnellen. De platformbijeenvakkomsten en keteninitiatieven spelen daarbij een belangrijke rol.

Provincie Flevoland 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

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 vliegwiel op gang te brengen dat voor verbetering en versnelling van de transitie zorgt. Er ligt geen wetenschappelijke transitietheorie ten grondslag aan het beleid.

Hoe andere provincies dit doen:

- *De provincies Utrecht en Zuid-Holland kozen vanaf de start van hun circulaire-economiebeleid voor een brede focus op het thema en spreken niet van circulaire economie, maar van ‘circulaire samenleving’ respectievelijk ‘circulair Zuid-Holland’.*
- *In geen van de Randstedelijke provincies zijn wetenschappelijke (transitie)theorieën leidend geweest in de eerste circulaire beleidsformulering. In opvolgende beleidsdocumenten van andere Randstedelijke provincies 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.*
- *In de Zuid-Hollandse aanpak staan vernieuwersnetwerken en doorbraakprojecten centraal: de bedoeling is dat de ‘koplopers’ nieuwe samenwerkingsverbanden vormen en dat daaruit innovatieve circulaire projecten ontstaan die de circulaire transitie concreet maken.*

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

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 voorsnog. Het is aan de provincies om zich te verhouden tot de beleidsvrijheid die dit geeft. Het IPO heeft zich al een aantal keer kritisch uitgelaten richting het Rijk, onder andere over onvoldoende regionale inbreng en ontoereikend budget.

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

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

Deelconclusie 2

In het initiële landelijke circulaire-economiebeleid zijn twee doelstellingen en vijf prioritaire thema's opgenomen. 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.

Hoe andere provincies dit doen:

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

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

2.2.3 Integraal werken aan circulaire economie door de provinciale organisatie

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

Deelconclusie 3

‘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.

Hoe andere provincies dit doen:

- *Provincie Utrecht koos ervoor om alle gedeputeerden in de eigen portefeuilles verantwoordelijkheid te laten dragen voor het verder brengen van de opgaven voor een circulaire samenleving.*
- *GS van Noord-Holland hebben geadviseerd om in de collegeperiode 2023-2027 circulaire economie (en andere thema’s) te integreren in een nieuwe economische visie, en circulaire economie en algemene economie te integreren in één portefeuille.*
- *De provincies Noord-Holland en Zuid-Holland hebben hun circulaire-economieteams samengesteld uit medewerkers die tevens voor andere sectoren werkzaam zijn.*
- *Het Zuid-Hollandse circulaire-economieteam hanteert een werkwijze ‘van buiten naar binnen’: transitimanagers raadplegen hun contacten buiten de provinciale organisatie en signaleren voor welke circulaire onderwerpen maatschappelijke aandacht aanwezig is. Vervolgens wordt de verbinding tussen ‘binnen en buiten’ vormgegeven door twee strategen en de verbinding met andere opgaven gezocht.*

2.2.4 Raakvlakken met andere opgaven en beleidsvelden

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

Deelconclusie 4

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.

Hoe andere provincies dit doen:

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

2.2.5 Aansluiting tussen doelen en activiteiten

Als leidraad voor de beleidsuitvoering is het van belang dat de provinciale circulaire doelen en voorgenomen activiteiten op elkaar aansluiten. Om te kunnen evalueren welke activiteiten bijdragen aan het versnellen van de circulaire transitie, is het vervolgens nodig dat gerapporteerd wordt welke (van de voorgenomen) activiteiten uitgevoerd zijn en voor welke bijstellingen gekozen is. Activiteiten kunnen variëren van onderzoek en onderwijs tot inkoop en 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

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 beleidsinstrumenten⁴ die decentrale overheden kunnen inzetten voor het stimuleren van een circulaire economie, zette Flevoland er aanvankelijk enkele in en is

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

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.

Hoe andere provincies dit doen:

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

2.2.6 Monitoring

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

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

Deelconclusie 6

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.

Hoe andere provincies dit doen:

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

2.2.7 Leren en borgen van lessen

“Transities gaan samen met onzekerheid en risico’s, ook onbekende risico’s. De weg vooruit is vol uitdagingen en dat betekent dat je niet zonder een lerende aanpak kunt. Bij transities gebeuren dingen onbedoeld, dus is het de

kunst om ruimte voor leren te creëren en dat stelt eisen aan het openbaar bestuur. Ruimte om fouten te maken, te proberen en te leren: vallen, opstaan en weer doorgaan,” aldus de Raad voor het Openbaar Bestuur.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

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-econometeam 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.

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 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 en jaarlijks te actualiseren.*
- *De Eenheid Audit en Advies (EAA) van Zuid-Holland voert een ‘actieonderzoek’ uit gericht op professioneel werken in een transitie. In dit actieonderzoek wordt tegelijkertijd geleerd én de verandering in gang gezet. Zestien medewerkers die zich bezighouden met verschillende transities doen mee aan het actieonderzoek. Zij nemen leervragen mee naar de bijeenkomsten, doen inzichten en leerervaringen op en nemen dit mee naar hun praktijk zodat zij bewust een interventie kunnen doen met partners van buiten, met opdrachtgevers en/of de politiek.*

2.2.8 Inzetten van actoren

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

Deelconclusie 8

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.

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

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.

Hoe andere provincies dit doen:

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

| 3 | Aanbevelingen

Wat er volgens de Rekenkamer moet gebeuren

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

Aanbeveling 1

Als nieuw of herzien circulaire-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.

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.

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.

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.

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.

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.

| 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 platformbijeentkomsten 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 huidig 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-economieteam 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-economieteam 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-econometransitie, 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 voornamelijk 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



PROVINCIE FLEVOLAND

22 JUNI 2023

Postbus 55
8200 AB Lelystad

Telefoon

(0320)-

Fax

(0320)-

E-mail

provincie@Flevoland.nl

Website

www.flevoland.nl

Randstedelijke Rekenkamer
Mevrouw Dr.Ir. A.W.C. Hoenderdos-Metselaar
Teleportboulevard 110
1043 EJ AMSTERDAM



Verzenddatum

Bijlagen

Uw kenmerk

21 JUNI 2023

Onderwerp

bestuurlijke reactie

Ons kenmerk

3123703

Geachte mevrouw Hoenderdos-Metselaar,

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

Inlichtingen bij

Doorkiesnummer

Bezoekadres

Visarenddreef 1

Lelystad

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 vliegwiel 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 transities 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:

- De raakvlakken met de circulaire transitie, en
- 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.

Bladnummer

7

Ons kenmerk:

3123703

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,

Gedeputeerde Staten van Flevoland,
de secretaris, de voorzitter,

R.L. van der Werf

G. van Gaal

| 6 | Nawoord

Wij danken Gedeputeerde Staten (GS) voor hun reactie op de conclusies en aanbevelingen van dit rapport. GS geven per conclusie en per aanbeveling aan of zij deze onderschrijven. De reactie van GS geeft ons geen aanleiding tot het maken van nadere 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 (zie Bijlage A) is omvangrijk en van groot belang voor de transitie naar een circulaire economie in Nederland.
 - a. Het Europees beleid heeft invloed op de speelruimte voor de transitie in Nederland. Een voorbeeld is de *Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen*. Deze richtlijn richt zich onder andere op het transport en de verwerking van afval en wordt door de Europese lidstaten geïmplementeerd in nationale wetgeving.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
 - 1. Biomassa en Voedsel
 - 2. Kunststoffen
 - 3. Maakindustrie
 - 4. Bouw
 - 5. Consumptiegoederen
- d. Met het programma wil het kabinet ook een bijdrage leveren aan het realiseren van het Europese actieplan.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*

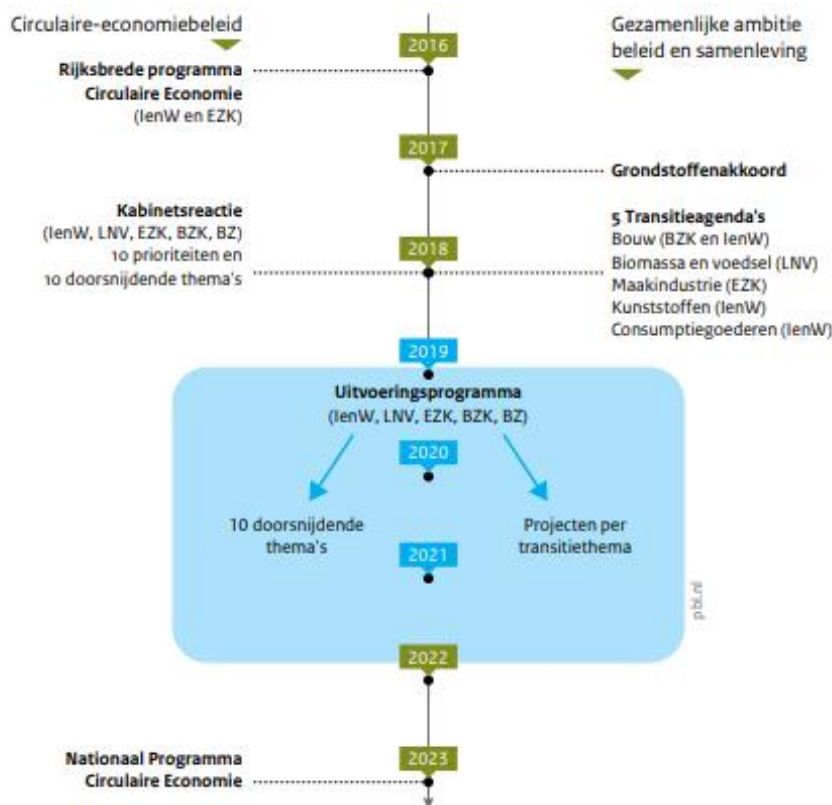
²⁶ Ministeries van IenM & EZ (2016), *Nederland Circulair in 2050: Rijksbreed programma Circulaire Economie*

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).
- a. Het *Uitvoeringsprogramma* bevat een aantal activiteiten en projecten gericht op de prioritaire en de dwarsdoorsnijdende thema's uit het *Grondstoffenakkoord* en de *Transitieagenda's*.³⁰
 - b. In 2020 en 2021 volgden jaarlijkse actualisaties van het *Uitvoeringsprogramma*, met daarin een overzicht van nieuwe activiteiten en voortgangsinformatie over lopende activiteiten.³¹
 - c. Het *Uitvoeringsprogramma* is in 2023 opgevolgd door het *Nationaal Programma Circulaire Economie* (zie bevinding 13).

2020-2021: IPO Kansenkaarten en de IPO Krachtenkaart

7. In 2020 is namens het IPO in kaart gebracht wat provincies doen om de transitie naar een circulaire economie te stimuleren. Deze inventarisatie heeft in 2021 geleid tot de *IPO Kansenkaarten* en de *IPO Krachtenkaart*.
- a. Voor de *IPO Kansenkaarten* is geïnventariseerd wat er per provincie aan circulaire economie wordt gedaan en welke kansen dat biedt.³²
 - b. 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
 - i. Circulair inkopen en aanbesteden: namens de provincies wordt er een verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden van circulair inkopen en aanbesteden.³⁵
 - ii. Circulair bestendigen van Omgevingsvisie en VTH-uitvoeringspraktijk: in de *IPO Bouwstenenvisie CE VTH* wordt aangegeven hoe VTH-activiteiten kunnen worden ingezet om de transitie naar een circulaire economie te stimuleren (zie ook Hoofdstuk 4).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
 - iii. Ontwikkelen en versterken van regionale circulaire ecosystemen: de provincies zijn actief als netwerker en verbinder in regionale circulaire ecosystemen.³⁸
 - iv. Ondersteunen van het regionale bedrijfsleven in de transitie naar een circulaire economie: het IPO heeft samen met het Economisch Samenwerkingsplatform Rijk-Regio de *Actieagenda Heel het MKB Circulair!* geïnitieerd.³⁹
 - v. 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 opriepen 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 doelentrajec (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 Flevoland 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 benoemt Flevoland de nationale doelstelling (100% circulaire economie in 2050, 50% minder gebruik van primaire grondstoffen in 2030) maar heeft deze niet als eigen doelstelling overgenomen. De Flevolandse doelstelling luidt: *'In 2030 en verder staat Flevoland bekend als dé grondstoffenleverancier voor de circulaire economie'*.⁵⁵
- De Flevolandse doelstelling is in november 2017 vastgesteld.⁵⁶ Ambtelijk is aangegeven dat destijds geen aanleiding werd gezien om de nationale doelstelling over te nemen. Het was een bestuurlijk en politiek besluit om een eigen doelstelling voor circulaire economie te formuleren.⁵⁷
 - Ambtelijk is aangegeven dat met de provinciale activiteiten die uitgevoerd worden, bijgedragen wordt aan de nationale doelen: *"dit staat elkaar niet in de weg"* en *"De activiteiten die we uitvoeren dragen bij aan de rijksagenda."*⁵⁸
 - De andere drie Randstedelijke provincies hebben de nationale doelstelling wel overgenomen als het provinciale doel van hun circulaire-economiebeleid.⁵⁹

Betrokkenheid bij landelijke beleidstrajecten

16. Flevoland heeft geen actieve rol gehad bij de totstandkoming van de vijf *Transitieagenda's* in 2018, bij het opstellen van de *nationale Grondstoffenstrategie* in 2022, of bij het landelijke doelentrajec 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.⁶⁰ Bij de ondertekening van het Grondstoffenakkoord heeft Flevoland aangegeven betrokken te willen zijn bij de *Transitieagenda's Biomassa en voedsel, Maakindustrie en Bouw*. In de praktijk heeft Flevoland geen actieve rol gespeeld bij de totstandkoming van de *Transitieagenda's*.⁶¹
 - De *Transitieagenda's* zijn niet expliciet als zodanig opgenomen in het Flevolandse circulaire-economiebeleid. In dit beleid is gekozen voor een indeling naar groene grondstoffen en gebruikte materialen (zie hierna). Ambtelijk is aangegeven dat dit goed aansluit op de *Transitieagenda's*; de groene grondstoffen sluiten aan op de *Transitieagenda Biomassa en voedsel* en gebruikte materialen sluiten aan op de *Transitieagenda's Circulaire bouwconomie en Kunststoffen*.⁶²

⁵⁴ Rijksoverheid, IPO e.a. (2017), Grondstoffenakkoord, p. 3 & Ministerie van IenW (2020), Ondertekenaars Grondstoffenakkoord, 25 februari 2020

⁵⁵ Rijksoverheid (2016), Nederland circulair in 2050 & Provincie Flevoland (2022), Circulaire economie provincie Flevoland – Voortgangrapportage 2020-2021, p. 7

⁵⁶ Provincie Flevoland (2017), Omgevingsvisie Flevoland, 8 november 2017, p. 15

⁵⁷ Provincie Flevoland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 17 november 2022

⁵⁸ Provincie Flevoland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 17 november 2022 & Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 21 december 2022

⁵⁹ Provincie Noord-Holland (2017), We maken het rond – Ontwikkelingsperspectief circulaire economie, p. 16; Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050, p. 4 & Provincie Zuid-Holland (2022), GS nota: Monitoring Circulair Zuid-Holland, p. 3

⁶⁰ Rijksoverheid, IPO e.a. (2017), Grondstoffenakkoord

⁶¹ Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 21 december 2022

⁶² Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 21 december 2022

Inspiratiekader – Nationale prioritaire thema's en werkwijze met transitieagenda's in provinciaal beleid

Voorbeeld uit provincie Zuid-Holland

Provincie Zuid-Holland kiest in haar circulaire economie-beleid voor een focus op vier van de vijf transitiethema's die door het Rijk zijn benoemd en omarmd in het *Grondstoffenakkoord*. Alleen het thema 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. Zuid-Holland koos er destijds voor om de transitiethema's over te nemen, omdat dit eenheid van beleid geeft en aansluit bij de Rijksambitie. De bedoeling was dat per transitiethema in triple helix verband⁶³ 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.⁶⁴



- c. Het Flevolandse circulaire-economieteam is niet direct, maar wel via het IPO betrokken bij het landelijke doelentrajec dat onderdeel is van het opstellen van de *NPCE*.⁶⁵
- d. Flevoland was niet betrokken bij het opstellen van de *nationale Grondstoffenstrategie*, sommige andere provincies wel. Via het IPO zijn alle provincies op de hoogte gehouden van de stand van zaken. Het is niet bekend of het de bedoeling is dat er regionale grondstoffenstrategieën volgen na de *nationale Grondstoffenstrategie*.⁶⁶

Inspiratiekader – Provinciale deelname aan landelijke transitieteams voor doelentrajec NPCE

Voorbeeld uit provincie Zuid-Holland

De landelijke transitieteams hebben de doelen voorbereid in het doelentrajec voor 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 het landelijke doelentrajec.⁶⁷

Bijdrage aan uitvoering nieuw landelijk beleid

17. Idealiter werken alle overheden complementair aan de uitvoering van circulaire 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 Flevoland bij zal dragen aan de uitvoering van het *NPCE* en gebruik zal maken van de *nationale Grondstoffenstrategie* nog niet duidelijk is. Dit zal bepaald worden door PS.⁶⁸
 - 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

⁶³ Triple helix is de samenwerking tussen overheid, kennisinstellingen en bedrijfsleven.

⁶⁴ Provincie Zuid-Holland (2019), *Circulair Zuid-Holland – Samen versnellen*, p. 8

⁶⁵ Provincie Flevoland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 17 november 2022

⁶⁶ Provincie Flevoland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 17 november 2022

⁶⁷ Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 21 november 2022

⁶⁸ Provincie Flevoland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 17 november 2022

bijgedragen gaat worden aan de uitvoering van het *NPCE*. Ambtelijk is aangegeven dat het voor de hand ligt dat decentrale overheden, dus ook Flevoland, zullen bekijken op welke punten het *NPCE* raakt aan de provinciale thema's en op welke punten er minder raakvlak is.

- b. Eind 2022 was het ambtelijk nog niet duidelijk of en hoe Flevoland gebruik zal maken van de *nationale Grondstoffenstrategie*. Verdere uitwerking in een regionale grondstoffenstrategie kan een optie zijn.
- c. De huidige werkwijze van Flevoland is al dat het circulaire-econometeam bekijkt wat met name het Rijk, het IPO, de MRA en de gemeenten doen en hoe Flevoland daar op kan aansluiten.
- d. *"Uiteindelijk voert elke overheidslaag zijn eigen beleid uit en bepaalt de politiek wat dat beleid is, dus PS hebben hierin de bepalende stem"*, aldus de ambtelijke organisatie.

Start circulaire beleidsformulering

18. Flevoland heeft circulaire economie in 2017 voor het eerst in haar beleid opgenomen, namelijk in de *Omgevingsvisie FlevolandStraks* als één van de zeven strategische opgaven voor de lange termijn.⁶⁹

Vigerend circulaire-economiebeleid

19. De *Omgevingsvisie* en de *Uitwerkingsagenda 2020-2025* (behorend bij de *Omgevingsvisie*) bevatten samen het huidige circulaire-economiebeleid. Mede vanuit de strategische opgave Circulaire economie is de programmaliijn *Het Goede Voorbeeld* ontstaan. Ook in het provinciale beleid voor Wonen, Infrastructuur en Inkoop en aanbesteding worden circulaire beleidskeuzes genoemd.⁷⁰

Definitie circulaire economie

20. De Flevolandse definitie van circulaire economie luidt: *"een economisch systeem (of: kringloopsysteem) waarin zo min mogelijk materialen verloren gaan."*
 - a. In de *Omgevingsvisie* (2017) is de volgende definitie van circulaire economie opgenomen: *"een economisch systeem waarin zo min mogelijk materialen verloren gaan."*⁷¹
 - b. Zoals in paragraaf 2.1 reeds aangegeven hanteert het Rijk de volgende definitie van circulaire economie: *"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."* De elementen 'economisch systeem' en 'hergebruik' uit de Rijksdefinitie komen min of meer terug in de Flevolandse, de elementen 'behoud van natuurlijke hulpbronnen' en 'waardecreatie voor mens, natuur en economie' zijn niet opgenomen in de Flevolandse definitie.
 - c. De Flevolandse definitie van circulaire economie is in 2017 gekozen door de toenmalige kwartiermaker en het schrijftteam van de *Omgevingsvisie*. De precieze overwegingen hiervoor zijn bij de huidige betrokken ambtenaren niet bekend.⁷² In 2023 werd geen aanleiding gezien om de definitie aan te passen: in de *ontwerp Economische Visie 2030* werd de definitie *"een kringloopsysteem waarin zo min mogelijk grondstoffen verloren gaan"* gehanteerd.⁷³

⁶⁹ Provincie Flevoland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 17 november 2022

⁷⁰ Provincie Flevoland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 17 november 2022

⁷¹ Provincie Flevoland (2017), *Omgevingsvisie Flevoland*, 8 november 2017, p. 15

⁷² Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 29 juli 2022

⁷³ Provincie Flevoland (2023), *Ontwerp Economische visie 2030*, p. 5

Inspiratiekader – ‘Circulaire samenleving’ in plaats van ‘circulaire economie’

Voorbeeld uit provincie Utrecht

De provincie Utrecht vat circulariteit breed op en spreekt in haar beleid over ‘circulaire samenleving’ en niet zozeer over ‘circulaire economie’. De provincie hanteert als uitgangspunt dat circulaire samenleving een integraal onderdeel is van beleid en geen apart beleidsdomein. De opgave ‘Circulaire samenleving’ wordt door de provincie concernbreed opgepakt. De opgave raakt meerdere teams en domeinen binnen de provincie, deze beleidsteams gaan zelf met de opgave aan de slag. Een apart opgaveteam ondersteunt de beleidsteams.⁷⁴

(Wetenschappelijke) onderbouwing beleid

21. Bij het opstellen van het circulaire-economiebeleid is gekozen voor een aanpak waarin keteninitiatieven en platformbijeenkomsten centraal staan (zie hierna voor meer informatie). Deze aanpak is gebaseerd op de kennis die de ambtelijke organisatie heeft van het onderwerp en het Flevolandse bedrijfsleven, en niet op wetenschappelijke (transitie)theorieën.
- Het circulaire-econometeam is bekend met de wetenschappelijke theorieën op het gebied van circulaire economie en transities.
 - Het circulaire-econometeam heeft vooralsnog besloten de aanpak niet te baseren op één theorie of om een bepaald transitiepad te kiezen en kijkt vooral naar wat het Flevolandse bedrijfsleven nodig heeft. De aanpak van de strategische opgave - waarin keteninitiatieven en platformbijeenkomsten centraal staan - is gebaseerd op de kennis die het team heeft van de specifieke kenmerken van de provincie, het onderwerp en haar stakeholders.⁷⁵ Deze keuze is, inclusief achterliggende overwegingen, gedeeld met PS in 2017 en 2018 (zie ook hierna).⁷⁶

Rollen

22. Flevoland kiest voor haar (strategische) opgaven voor een werkwijze die gericht is op samenwerking. De provincie ziet het als haar belangrijkste taak om andere partijen in staat te stellen de kansen te pakken die een circulaire economie biedt.⁷⁷
- De strategische opgave Circulaire economie is één van de zeven lange termijnopgaven voor Flevoland. Voor deze opgaven kiest de provincie voor een werkwijze die gericht is op samenwerking; als schakel tussen overheidslagen en sectoren wil de provincie zoeken naar een gezamenlijke aanpak. De zes Flevo-principes geven inspiratie voor en richting aan de uitwerking van de (strategische) opgaven.⁷⁸
 - In de transitie van een lineaire naar een circulaire economie ziet Flevoland het als haar belangrijkste taak om andere partijen in staat te stellen de kansen te pakken die een circulaire economie biedt.⁷⁹ Welke rollen de provincie daarbij voor zichzelf benoemt, is weergegeven in Tabel 1.

⁷⁴ Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050

⁷⁵ Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 december 2022

⁷⁶ Provincie Flevoland (2017), Startnotitie Circulaire Economie, november 2017 & Provincie Flevoland (2018), (Mededeling) Basisdocument Programma Circulaire Economie, 13 maart 2018

⁷⁷ Provincie Flevoland (2017), Omgevingsvisie Flevoland; Provincie Flevoland (2018), Koersnotitie Circulaire economie, juli 2018, p. 7 & Provincie Flevoland (2019), Coalitieakkoord 2019-2023, p. 22

⁷⁸ De zes Flevo-principes zijn: 1) Werk opgavegericht, 2) Verrijkt met eigenheid, 3) Doe mee en draag bij, 4) Durf te vernieuwen, 5) Wees betekenisvol en 6) Mensen maken Flevoland. Overigens wordt in de tussenrapportage over de Omgevingsvisie geconstateerd dat de Flevo-principes niet zijn geïnternaliseerd in de organisatie. Bronnen: Provincie Flevoland (2017), Omgevingsvisie Flevoland, p. 7 & Lysias (2021), Leren van de Omgevingsvisie – Tussenrapportage Omgevingsvisie FlevolandStraks, p. 26

⁷⁹ Provincie Flevoland (2018), Koersnotitie Circulaire economie, p. 7 & Provincie Flevoland (2019), Coalitieakkoord 2019-2023

Tabel 1 Rollen provincie Flevoland bij de transitie naar een circulaire economie⁸⁰

Rol	Toelichting
Aanjagen	<i>“In de circulaire economie zijn we ‘aanjager’ en scheppen we de voorwaarden voor netwerken om te kunnen ontstaan.”</i>
Verbinden	<i>“Wij zijn een partner die zorgt voor de juiste verbindingen op het goede schaalniveau, inbreng en delen van kennis en/of medefinancier.”</i>
Enthousiasmeren	Flevoland wil ondernemers enthousiasmeren om te starten met circulariteit in handelen, want: <i>“Hoe meer relevante partijen betrokken zijn en werken aan een CE, hoe groter de omvang van activiteiten en impact wordt.”</i>
Faciliteren en ondersteunen	Daarom richt de provincie zich op de rol van het maximaal stimuleren, faciliteren en ondersteunen van partijen die aan circulaire economie bijdragen.

Beleidsdocumenten

23. De strategische opgave Circulaire economie is in verschillende documenten uitgewerkt. De *Uitwerkingsagenda 2020-2025* en de *Programmabegrotingen 2022 en 2023* bevatten het meest actuele overzicht van activiteiten.
- a. In 2017 en 2018 is de strategische opgave ‘Circulaire economie’ uitgewerkt in achtereenvolgens een Startdocument, Basisdocument en Koersnotitie Circulaire economie. Hierin is gekozen voor de drie lijnen 1) groene grondstoffen, 2) gebruikte materialen en 3) provincie als het goede voorbeeld (zie bevinding 25). Voor de eerste twee lijnen vormt het werken met platforms en keteninitiatieven de kern van de aanpak (zie Bijlage B).
 - i. In de *Startnotitie Circulaire economie*⁸¹ (november 2017) wordt met name procesmatig beschreven hoe tot een keuzenotitie en uiteindelijk een programma Circulaire economie gekomen zal worden. Onderdeel van dit proces zijn onder andere een inventarisatie van initiatieven, een verkenning van (financieel) instrumentarium, verdere inrichting van de communities ‘groene grondstoffen’ en ‘gebruikte materialen’ en meer zicht krijgen op kansrijke (grondstof)ketens, opzetten van evaluatie en monitoring en aandacht voor de relatie met andere projecten en acties binnen de provincie.⁸²
 - ii. Vier maanden na de *Startnotitie* is het *Basisdocument Circulaire economie* verzonden naar PS. Hierin is de aanpak met betrekking tot de communities en de kansrijke (grondstof)ketens nader uitgewerkt. De kern wordt gevormd door het oprichten van platforms en het ondersteunen van keteninitiatieven.⁸³
 - iii. In de *Koersnotitie* (september 2018) worden vier strategische pijlers benoemd: 1) Samenwerken en leren/ ontwikkelen, 2) Economisch en juridisch instrumentarium, 3) Provinciale programma’s en activiteiten en 4) Het goede voorbeeld. Per pijler stellen GS een aantal richtinggevende kaders voor.⁸⁴ PS stemden in met het voorstel. Hierin staat ook aangekondigd dat deze kaders worden uitgewerkt in een programma Circulaire economie. Deze is uiteindelijk niet opgesteld.⁸⁵ Voor alle opgaven uit de *Omgevingsvisie* geldt dat in de plaats daarvan de *Uitwerkingsagenda’s 2019 en 2020-2025* zijn opgesteld.⁸⁶

⁸⁰ Provincie Flevoland (2019), *Uitwerkingsagenda Omgevingsvisie deel 1*, p. 6 & Provincie Flevoland (2022), *Voortgangsrapportage 2020-2021 – Circulaire economie provincie Flevoland*

⁸¹ Per amendement was GS opgedragen om bij de vaststelling van de *Omgevingsvisie* (november 2017) een *Startnotitie* per opgave aan te bieden aan PS. Bron: Provincie Flevoland (2017), *Startnotitie Circulaire economie*, p. 2

⁸² Provincie Flevoland (2017), *Startnotitie Circulaire economie*, november 2017

⁸³ Provincie Flevoland (2018), Mededeling ‘Basisdocument Programma Circulaire Economie’, 13 maart 2018

⁸⁴ Provincie Flevoland (2018), *Koersnotitie Circulaire economie*, juli 2018

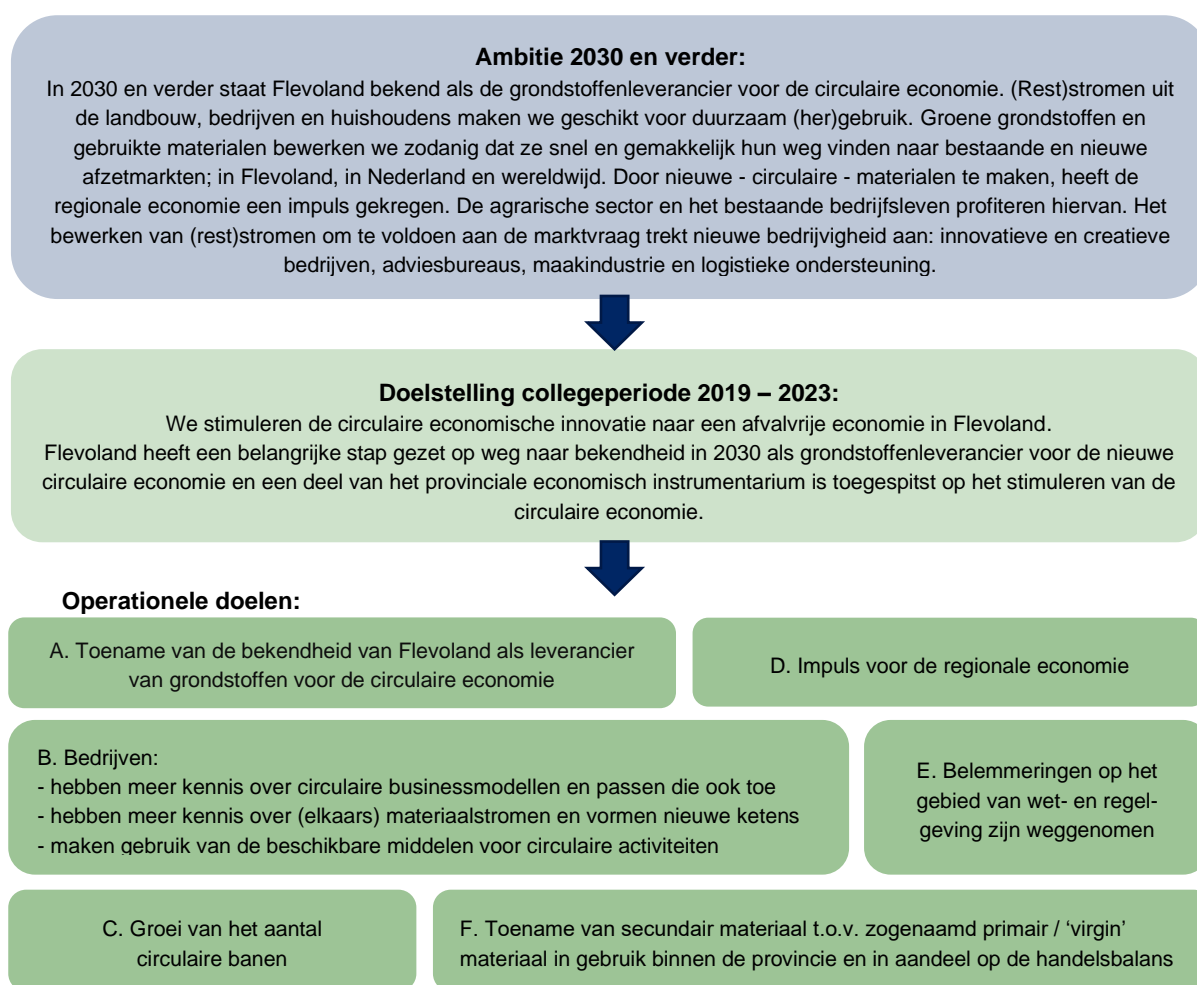
⁸⁵ Provincie Flevoland (2018), *Besluitenlijst PS-vergadering 19 september 2018* & Provincie Flevoland (2022), *Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie*, 29 juli 2022

⁸⁶ Lysias (2021), *Leren van de Omgevingsvisie – Tussenrapportage Omgevingsvisie Flevoland* Straks, p. 33

- b. De uitwerking van de kaders uit de *Koersnotitie* zijn opgenomen in de *Uitwerkingsagenda 2020-2025*.⁸⁷ In deze *Uitwerkingsagenda* en in de *Programmabegrotingen 2022 en 2023* zijn de activiteiten van het circulaire-economiebeleid opgenomen.

Doelen

24. De ambities en (operationele) doelstellingen van de strategische opgave Circulaire economie zijn verspreid over verschillende beleidsdocumenten terug te vinden. De Rekenkamer heeft deze – in afstemming met de ambtelijke organisatie – samengevat in een doelenboom, zie Figuur 2.



Figuur 2 Doelenboom Strategische opgave Circulaire economie⁸⁸

⁸⁷ Provincie Flevoland (2018), Besluitenlijst PS-vergadering 19 september 2018; Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 29 juli 2022 & Provincie Flevoland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 17 november 2022

⁸⁸ Provincie Flevoland (2017), Omgevingsvisie Flevoland, 8 november 2017, p. 15; Provincie Flevoland (2019), Coalitieakkoord 2019-2023, p. 23 & Provincie Flevoland (2019), Uitwerkingsagenda Omgevingsvisie deel 1, p. 51

25. De derde lijn 'de provincie als het goede voorbeeld' is ook benoemd in de strategische opgave Duurzame energie. Vanuit beide opgaven is hiervoor een gezamenlijk programma geformuleerd. Dit programma *Het goede voorbeeld* is uitgevoerd in de jaren 2019 en 2020.⁸⁹
- De lijn 'provincie als het goede voorbeeld' is in 2018 na een *Nulmeting* uitgewerkt in een *Keuzenotitie* en een *Actieplan*. In deze documenten zijn de ambities, doelstellingen en activiteiten opgenomen. Centraal stond wat de provincie zelf kan doen op het gebied van grondstoffen en energie en het richtte zich op de provinciale inkoop- en aanbestedingsactiviteiten, energiegebruik door provinciale gebouwen en voertuigen en de CO2-uitstoot bij de aanleg en het beheer van (vaar)wegen. Dit met als doel om circulair en energieneutraal denken en handelen te laten landen binnen alle (passende structuren van) afdelingen van de provinciale organisatie.⁹⁰

Circulaire-economiebeleid van de Metropoolregio Amsterdam (MRA)

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:⁹¹

- 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. Ambtelijk ziet Flevoland haar

inbreng en deelname aan het MRA-programma als een aanvulling en versterking van het provinciale circulaire-economiebeleid. Daarbij wordt wel aangegeven dat het MRA-programma nog meer verandering zou kunnen brengen als – met name de gemeenten – er ambtelijk meer tijd in zouden kunnen steken.⁹²



Looptijd vigerend beleid

26. Het huidige circulaire-economiebeleid loopt tot eind 2023. Conform *Coalitieakkoord 2019-2023* is er geen budget voor circulaire economie geraamd na 2023.⁹³ Hoofdstuk 3 gaat nader in op het beschikbare budget.

Toekomstig beleid

27. In de loop van 2023 zullen keuzes gemaakt moeten worden hoe het beleid gericht op de circulaire economietransitie verder opgepakt zal worden door de provincie. Op het moment van schrijven (maart 2023)

⁸⁹ Provincie Flevoland (2017), Startnotitie Circulaire economie, 8 november 2017; Provincie Flevoland (2018), Nulmeting Het goede voorbeeld, maart 2018; Provincie Flevoland (2018), Keuzenotitie Het goede voorbeeld, juli 2018 & Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 19 augustus 2022

⁹⁰ Provincie Flevoland (2018), Keuzenotitie Het goede voorbeeld; Provincie Flevoland (2018), Actieplan Het goede voorbeeld; Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 19 augustus 2022 & Provincie Flevoland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 17 november 2022

⁹¹ MRA (2021), MRA Circulaire Economie – Programma 2021-2026, p. 8

⁹² MRA (2022), Interview, 4 juli 2022 & Provincie Flevoland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 17 november 2022

⁹³ Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 29 juli 2022 & Provincie Flevoland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 17 november 2022

is de verwachting dat het circulaire-economiebeleid vanaf 2023 met name in de *Actualisatie van de Omgevingsvisie* en het nieuwe economische beleid geborgd zal worden.⁹⁴

- a. De *Omgevingsvisie* uit 2017 wordt geactualiseerd⁹⁵. De voorbereiding hiervan vindt plaats vóór de Statenverkiezingen in maart 2023. Op ambtelijk niveau neemt het circulaire-econometeam deel aan het team dat zich bezighoudt met de voorbereiding van de actualisatie van de *Omgevingsvisie*.⁹⁶ De formele actualisatie wordt overgelaten aan de nieuwe PS en GS.⁹⁷
- b. Hoe de huidige strategische opgave Circulaire economie een plek krijgt in geactualiseerde *Omgevingsvisie*, zal in de loop van 2023 duidelijk worden.⁹⁸
- c. Het huidige economische programma stamt uit 2016. In dit programma koos de provincie voor het versterken van het zittende bedrijfsleven en niet zozeer om start ups te ondersteunen. Redenen daarvoor zijn onder andere de onzekerheid bij startups en het ontbreken van een innovatie ecosysteem, bij gebrek aan een universiteit.⁹⁹
- d. Bij het opstellen van het nieuwe economische beleid is de commissie EMS betrokken; tot medio 2022 hebben meerdere sessies plaatsgevonden om de opdrachtformulering helder te krijgen. Dit heeft een bredere focus op economie opgeleverd dan in het vigerende economische beleid, zo spelen de Sustainable Development Goals een belangrijke rol in de meegegeven kaders.
- e. Het nieuwe economische beleid wordt ontwikkeld langs vier deelopgaven, namelijk:¹⁰⁰
 1. Verdienvermogen MKB
 2. Menselijk en sociaal kapitaal
 3. Toekomstbestendig bedrijfsleven
 4. Ruimtelijk economische ontwikkelingDe verwachting is dat circulaire economie onderdeel wordt van met name deelopgave 3 in het nieuwe economische beleid.¹⁰¹
- f. Door GS zijn de *ontwerp Economische visie 2030* en het *ontwerp Economisch Programma 2023 – 2028* met daarin de uitwerking van de eerste twee deelopgaven voorgelegd aan PS in januari 2023.¹⁰² De deelopgaven 'toekomstbestendig bedrijfsleven' en 'ruimtelijk-economisch ontwikkeling' volgen later: "*die worden uitgewerkt in samenhang met de omgevingsvisie en instrumenten uit de omgevingswet.*"¹⁰³
- g. Het circulaire-econometeam onderhoudt contact met de vier ambtelijke trekkers van het nieuwe economische beleid. Vaststelling van het nieuwe economische beleid is voorzien in de loop van 2023 door de nieuwe PS en GS.¹⁰⁴

⁹⁴ Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 29 juli 2022 & Provincie Flevoland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 17 november 2022

⁹⁵ Actualisatie wordt m.n. nodig geacht omdat (nieuwe) maatschappelijke en ruimtelijke vraagstukken op Flevoland afkomen: Flevoland groeit, de druk op de ruimte neemt toe en er wordt in toenemende mate een rol van de (provinciale) overheid verwacht om duidelijk aan te geven in welke richting Flevoland zich verder ontwikkelt. Bron: Provincie Flevoland (2022), Statenvoorstel Startnotitie Actualisatie Omgevingsvisie FlevolandStraks, 17 mei 2022

⁹⁶ Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 29 juli 2022

⁹⁷ Provincie Flevoland (2022), Statenvoorstel Startnotitie Actualisatie Omgevingsvisie FlevolandStraks, 17 mei 2022

⁹⁸ Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 29 juli 2022

⁹⁹ Provincie Flevoland (2016), Economisch Programma – Flevoland: ecosysteem voor ondernemerschap & Provincie Flevoland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 20 juni 2022

¹⁰⁰ Provincie Flevoland (2023), Ontwerp Economisch Programma 2023 – 2028, p. 3

¹⁰¹ Provincie Flevoland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 20 juni 2022 & Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 juli 2022

¹⁰² Provincie Flevoland (2023), Agenda beeldvormende commissievergadering EMS, 18 januari 2023

¹⁰³ Provincie Flevoland (2023), Ontwerp Economisch Programma 2023 – 2028, p. 3

¹⁰⁴ Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 29 juli 2022

| 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 Flevoland gekozen heeft.

3.1 Beleidsinstrumenten die decentrale overheden *kunnen* inzetten

Sturen op transities

28. 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.¹⁰⁵
 - 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. Transitie 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.¹⁰⁶
 - 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.¹⁰⁷
29. Het X-curve model is onderdeel van de transitietheorie van DRIFT¹⁰⁸ 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.¹⁰⁹
- 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.¹¹⁰ Overheden kunnen diverse beïnvloedingsmogelijkheden inzetten in de verschillende stadia van een transitie.¹¹¹ 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.

¹⁰⁵ Ministerie van IenW (2019), *Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019-2023*

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

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

¹⁰⁸ Dutch Research Institute for Transition

¹⁰⁹ DRIFT (2020), *Sturing in transitie: een raamwerk voor strategiebepaling*

¹¹⁰ Provincie Zuid-Holland (2022), *Beleidsnota Innovaties in de circulaire transitie*

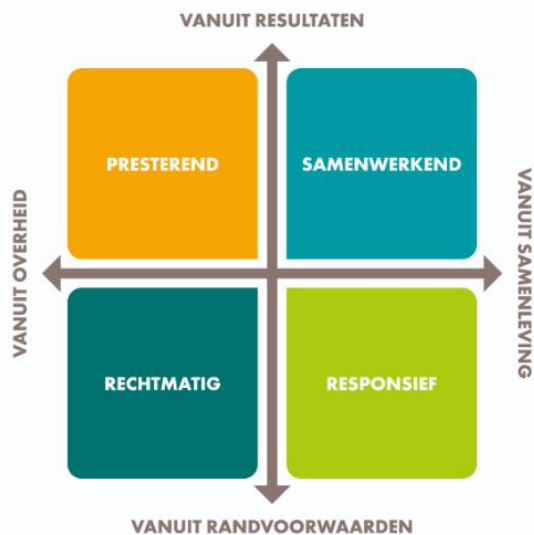
¹¹¹ Utrecht Sustainability Institute (2020), *Circulaire doelenboom als sturingsinstrument*

- c. In de meeste domeinen bevindt de transitie zich in een beginfase waarbij met name aandacht is voor opbouw en ombouw.¹¹²



Figuur 3 X-curve¹¹³

30. DRIFT en de NSOB hebben hun X-curve en sturingskwadrant gecombineerd tot een sturingsraamwerk dat beleidsmakers handelingsperspectief geeft voor het sturen in transitie.¹¹⁴
- 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 Sturingskwadrant¹¹⁵

¹¹² PBL (2021), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021

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

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

¹¹⁵ Provincie Noord-Brabant (2023), Participatiekompas op www.brabant.nl

- b. Door de X-curve en het sturingskwadrant over elkaar heen te leggen, ontstaat een raamwerk voor transitiesturing dat aangeeft waar sturing ingrijpt in transities (opbouw, ombouw, afbouw en voortbouw) en vanuit welk sturingsperspectief dit wordt gedaan (presterend, rechtmatig, responsief of samenwerkend). Daaruit blijkt dat de inzet van de Rijksoverheid gericht is op alle vier de bewegingen van de X-curve en dat per beweging een sturingsperspectief dominant is:
 - i. Bij het stimuleren van opbouw is het dominante sturingsperspectief dat van een samenwerkende overheid, gericht op convenanten, pacten en *green deals*.
 - ii. Bij voortbouw is er meer sprake van een presterende overheid gericht op meten en monitoren.
 - iii. Bij ombouw en afbouw is er hoofdzakelijk oog voor het rechtmatigheidsperspectief, maar er is minder aandacht voor de afbouwende transitiedynamiek dan voor opbouw en voortbouw.
 - c. Naar aanleiding van deze analyse doen DRIFT en de NSOB twee suggesties voor een nieuwe sturingsimpuls:
 - i. Er is nog weinig aandacht voor afbouw, maar sturing vanuit een rechtmatig perspectief lijkt effectief te zijn. Een voorbeeld hiervan is het verbod op plastic tasjes 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.¹¹⁶
31. Het Missiegedreven InnovatieSysteem (MIS) is een theoretisch model dat wordt gebruikt om de transitie naar een circulaire economie te monitoren en bij te sturen.¹¹⁷
- 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.

¹¹⁶ DRIFT & NSOB (2020), Sturing in transitie: een raamwerk voor strategiebeplanning

¹¹⁷ PBL (2021), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021

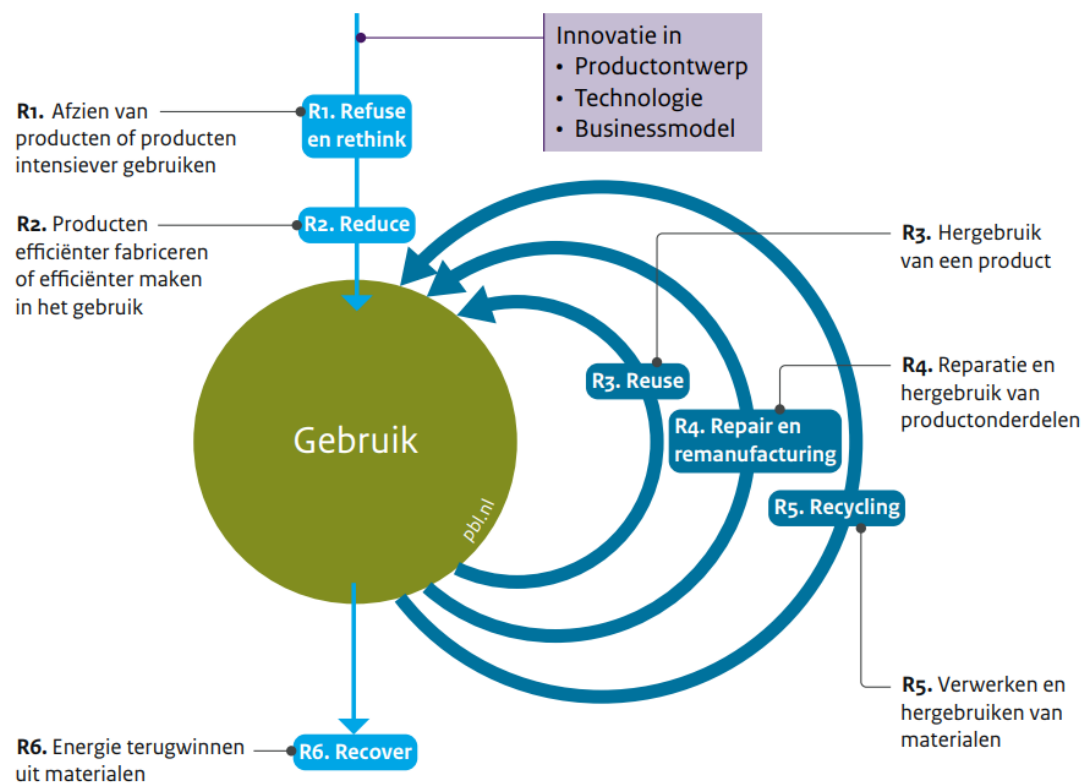


Figuur 5 Missiegedreven Innovatiesysteem toegepast op de transitie naar een circulaire economie¹¹⁸

32. 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.¹¹⁹
- 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.

¹¹⁸ PBL (2023), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023, p. 279

¹¹⁹ PBL (2021), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021



Figuur 6 R-ladder met strategieën van circulariteit¹²⁰

Beleidsinstrumenten

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

- a. In 2020 zijn door Royal Haskoning DHV acht typen beleidsinstrumenten onderscheiden, met diverse subtypen, die decentrale overheden kunnen inzetten om de transitie naar een circulaire economie te realiseren en/of te versnellen, namelijk:¹²¹
 1. Onderzoek: zoals grondstoffenanalyse, marktverkenning, haalbaarheidsstudie, monitoring
 2. Bedrijfsondersteuning en -financiering: zoals subsidie, lening, deelneming, voucher, belasting/heffing
 3. Inkoop: zoals ICT inkoop, grond-, weg- en waterwerken inkoop, gebouw inkoop, energie inkoop
 4. Informatievoorziening: zoals voorlichtingscampagne, expertisecentrum, informatiegesprek
 5. Onderwijs: zoals opleiding/cursus, stageplekken, lesmateriaal, excursie
 6. Netwerk- en Informatie-uitwisseling: zoals (online) platform, netwerkbijeenkomst, seminar/congres
 7. Wet- en regelgeving: zoals convenant, vergunning, verbod, concessie
 8. Ruimtelijke ordening: zoals gronduitgifte, gebiedsontwikkeling, gebouw, grondstofdepot
- b. De drie meest ingezette instrumenten (subtypen) door provincies zijn: bedrijfsondersteuning en -financiering, netwerk- en informatieuitwisseling en onderzoek.¹²² Het is voor provincies niet altijd duidelijk welke regulerende instrumenten ze kunnen gebruiken.¹²³

¹²⁰ PBL (2021), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021, p. 20

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

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

¹²³ PBL (2023), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023

3.2 (Beleids)instrumenten die provincie Flevoland 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

34. De begroting voor het programma 5.2 Duurzaamheid en circulaire economie liep in de jaren 2020-2022 op van € 1 mln. naar € 1,5 mln. De coronapandemie speelde de uitvoering parten, waardoor in de jaren 2020 en 2021 iets meer dan de helft daadwerkelijk is besteed. Conform het *Coalitieakkoord* is het budget voor circulaire economie na 2023 nagenoeg nihil.
- De uitvoering van de strategische opgave Circulaire economie en de programmalijn Het goede voorbeeld maken deel uit van het programma 5.2 Duurzaamheid en circulaire economie. Het jaarbudget voor dit programma liep in de periode 2020 - 2022 op van € 1,0 mln. naar bijna € 1,5 mln. In 2020 en 2021 werd hiervan iets meer dan de helft daadwerkelijk besteed vanwege de impact van de coronapandemie.
 - De onderbesteding in 2020 en 2021 is omgezet naar een reservering voor een op te stellen voucher- en subsidieregeling specifiek voor circulaire economie.¹²⁴
 - Voor het begrotingsjaar 2023 is voor het uitvoeren van programma 5.2 een bedrag van bijna € 800.000 begroot. Het budget na 2023 is nagenoeg nihil, conform het *Coalitieakkoord*.¹²⁵
 - Tabel 2 laat de begrote en bestede bedragen in periode 2020-2025 zien.

Tabel 2 Begroot en besteed budget Programma 5.2, 2020 - 2025¹²⁶

	2020		2021		2022	2023	2024	2025
	<i>Begroot</i>	<i>Besteed</i>	<i>Begroot</i>	<i>Besteed</i>	<i>Begroot</i>	<i>Begroot</i>	<i>Begroot</i>	<i>Begroot</i>
Programma 5.2								
Duurzaamheid en circulaire economie	1.013	653	1.213	677	1.460	789	51	51

Bedragen x € 1.000

35. Voor de periode 2021 tot en met 2023 heeft de provincie aan regionale ontwikkelingsmaatschappij Horizon subsidie verleend voor de uitvoering van 'business development technologische circulariteit'. Deze subsidie van € 600.000 gaat ten laste van programma 5.2.¹²⁷ Bij Horizon is het thema circulaire economie met name belegd bij de accountmanager MKB met aandachtsveld Duurzaamheid en bij twee business developers voor groene grondstoffen ('groen') en gebruikte materialen ('grijs'). De business developer 'grijs' wordt uit de incidentele provinciale subsidie gefinancierd.¹²⁸

¹²⁴ Provincie Flevoland (2022 & 2023), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 29 juli 2022 & 30 januari 2023

¹²⁵ Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 29 juli 2022

¹²⁶ Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 29 juli 2022

¹²⁷ Provincie Flevoland (2021), Beschikking subsidieverlening 2021-2023 - BD Technologische circulariteit, 7 juli 2021 & Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 29 juli 2022

¹²⁸ De accountmanager behoort tot de vaste formatie en wordt o.a. gefinancierd uit de structurele provinciale subsidie. De business developer groen wordt gefinancierd uit de structurele subsidie van het ministerie van EZK. Bronnen: Provincie Flevoland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 19 april 2022; Horizon (2022), Interview, 17 juni 2022 & Provincie Flevoland, Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 29 juli 2022

Organisatie

36. Het onderwerp Circulaire economie is belegd bij twee gedeputeerden.
- Circulaire economie is belegd bij de portefeuillehouders Duurzaamheid en Economie. Bij de gedeputeerde Duurzaamheid ligt de verantwoordelijkheid voor milieu en VTH-taken. Bij de gedeputeerde Economie de verantwoordelijkheid voor bedrijfsleven en onderwijs. Beide zijn verantwoordelijk voor de aansturing van het kernteam Circulaire economie. De gedeputeerden voeren tweewekelijks overleg met het kernteam (portefeuillehoudersoverleg).¹²⁹
37. Het kernteam Circulaire economie (hierna: circulaire-economieteam) bestaat uit 3,7 fte en functioneert als eigenstandig team zonder directe binding met een andere afdeling of team.
- De afdeling Strategie en Beleid bestaat uit 21 teams, waaronder het circulaire-economieteam en het team Economie.¹³⁰
 - Het circulaire-economieteam bestaat uit 2,9 fte structurele capaciteit en 0,8 fte tijdelijk (2022/2023). Dit is in totaal 3,7 fte.¹³¹
 - De teamleden hebben geen taken in andere teams. In het overleg van het circulaire-economieteam is tweewekelijks ruimte voor het aanschuiven van collega's en hier wordt ook gebruik van gemaakt. Sinds januari 2023 is er daarnaast een wekelijks inloopmoment voor alle collega's om circulaire vragen te beantwoorden. Buiten deze georganiseerde overlegmomenten om, spreekt het circulaire-economieteam ook regelmatig met andere teams en adviseert bij het opstellen van nieuw beleid, zoals de inkoopvisie en het nieuwe economische beleid.¹³²

Inspiratiekader – Inrichting circulair team

Voorbeeld uit provincies Noord-Holland en Zuid-Holland

De provincies Noord-Holland en Zuid-Holland hebben ervoor gekozen om het circulaire team zo in te richten dat medewerkers in het circulaire-economieteam werken én in een team op een aanliggende beleidsterrein, zoals Wonen of Energietransitie.

- Ambtelijk wordt aangegeven dat doordat het circulaire-economieteam een eigenstandig team is, de verbinding met andere teams en opgaves moet groeien.¹³³ Hoofdstuk 4 gaat hier nader op in.

Voorgenomen activiteiten Strategische opgave Circulaire economie

38. Voor de periode 2020-2025 heeft de provincie 13 activiteiten geformuleerd voor het realiseren van de ambitie van de strategische opgave Circulaire economie.¹³⁴
- De 13 activiteiten van de opgave Circulaire economie zijn ingedeeld naar drie categorieën, namelijk:
 - We brengen de beweging op gang: we werken en leren samen met partners door het uitvoeren en zichtbaar maken van circulaire initiatieven.
 - We optimaliseren de condities om de transitie naar een circulaire economie te versnellen.
 - We gaan actief aan de slag: we willen het goede voorbeeld geven en vanuit gebiedsprogramma's en verschillende beleidsterreinen showcases ontwikkelen.

¹²⁹ Provincie Flevoland (2023), Feitelijk wederhoorreactie, 3 april 2023

¹³⁰ Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 29 juli 2022

¹³¹ Provincie Flevoland (2023), Feitelijk wederhoorreactie, 3 april 2023

¹³² Provincie Flevoland (2022), Interviews ambtelijke organisatie, 19 april & 17 november 2022 & Provincie Flevoland (2023), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 30 januari 2023

¹³³ Provincie Flevoland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 17 november 2022

¹³⁴ Provincie Flevoland (2020), Uitwerkingsagenda 2020-2025 bij de Omgevingsvisie, pp. 29-30

- b. In Bijlage C zijn alle 13 activiteiten weergegeven.
39. In de *Programmabegrotingen 2022 en 2023* zijn vijf activiteiten aangegeven om de circulaire doelstelling te realiseren.¹³⁵
- a. In de *Programmabegrotingen 2020* tot en met 2023 zijn in het programma 5.2 'Duurzaamheid en circulaire economie' activiteiten opgenomen om het doel '*Flevoland staat in 2030 bekend als grondstoffenleverancier voor de nieuwe circulaire economie en een deel van het provinciale economisch instrumentarium is toegespitst op het stimuleren van de circulaire economie*' te realiseren.
 - b. In de *Programmabegrotingen 2020 en 2021* staat als activiteit opgenomen: '*We leveren een tussenrapportage Circulaire Economie op en op basis daarvan doen we voorstellen voor de verdere ontwikkeling van het beleid.*'
 - c. De *Programmabegrotingen 2022 en 2023* bevatten een uitgebreidere opsomming van activiteiten. De opsomming in de *Programmabegroting 2022* is geactualiseerd in de *Programmabegroting 2023*, namelijk:¹³⁶
 - i. We organiseren vanuit het 'Platform Circulair Flevoland' themabijeenkomsten en keteninitiatieven.
 - ii. We werken in IPO verband mee aan de uitvoering van de *Krachtenkaart Circulaire Economie* bestaande uit de vijf ontwikkelpaden: 'circulair inkopen en aanbesteden', 'circulair bestendigen van Omgevingsvisie en VTH Uitvoeringspraktijk', 'monitoring CE', 'ontwikkelen en versterken regionale circulaire ecosystemen' en 'ondersteunen van het regionale bedrijfsleven'.
 - iii. We continueren de samenwerking en inzet op het gebied van circulaire economie met de organisaties Horizon en de Omgevingsdienst Flevoland, Gooi en Vechtstreek. We betrekken daarbij de kennis en informatie uit de IPO ontwikkelpaden.
 - iv. We werken samen met de partners in de Metropoolregio Amsterdam aan de uitvoering van het MRA programma 'Circulaire Economie' en de MRA Green Deals/afspraken.
 - v. We voeren de subsidieregeling voor circulaire initiatieven uit.
40. Aan de subsidie die aan Horizon is verleend voor 'business development technologische circulariteit' zijn de volgende prestatieafspraken gekoppeld:¹³⁷
1. Scouting, screening en verdieping van 20 businesscases
 2. Versterken en opzetten van drie nieuwe (samenwerkings)projecten en clusters, en aantrekken van aanvullende nationale en Europese middelen voor het opzetten hiervan
 3. Versterken van bestaande circulaire (samenwerkings)projecten en clusters
 4. Minstens vijf publicaties en artikelen ten behoeve van kennisdeling
 5. Opstellen van een monitoring- en evaluatieraamwerk

Uitgevoerde activiteiten Strategische opgave Circulaire economie

41. In de Jaarstukken en in drie voortgangsrapportages is gerapporteerd over de daadwerkelijk uitgevoerde activiteiten voor de strategische opgave Circulaire economie. De voortgangsrapportages zijn in 2018, 2019 en 2022 door GS naar PS gestuurd. Na een samenvatting in deze bevinding, volgt in de volgende bevindingen een weergave van de uitgevoerde activiteiten per categorie (Platformbijeenkomsten, keteninitiatieven, verkenningen, samenwerkingen en Horizon).
- a. In de Jaarstukken 2020 en 2021 is verantwoording afgelegd over de activiteiten die per jaarschijf in de Programmabegrotingen waren geformuleerd.

¹³⁵ Provincie Flevoland (2019 t/m 2022), Programmabegrotingen 2020 t/m 2023

¹³⁶ Provincie Flevoland (2022), Programmabegroting 2023, p. 65

¹³⁷ Provincie Flevoland (2021), Beschikking subsidieverlening 2021-2023 – BD Technologische circulariteit, 7 juli 2021

- i. In de Jaarstukken 2020 staat dat het niet gelukt is om dat jaar een tussenrapportage Circulaire economie op te leveren. Daarnaast was het door corona niet mogelijk om fysieke platformbijeenkomsten te organiseren. Ook zorgde corona ervoor dat er onvoldoende contactmomenten met ondernemers waren om gezamenlijk tot nieuwe verkenningen en ketens te komen. In 2020 zijn wel andere activiteiten uitgevoerd dan voorgenomen, zoals verder onderzoek naar groene reststromen uit de publieke ruimte, verwaarding van agrarische reststromen, bouwstromen en textiel.¹³⁸
 - ii. Uit de Jaarstukken 2021 blijkt dat de tussenrapportage/voortgangsrapportage nog niet opgeleverd is, maar verwacht wordt begin 2022. Net als in 2020, zijn ook in 2021 andere activiteiten uitgevoerd dan voorgenomen. Zo zijn platform- en themabijeenkomsten georganiseerd, keteninitiatieven gestart, verkenningen uitgevoerd en is meegewerkt aan subsidie aanvragen van anderen.¹³⁹
 - b. In juli 2018 hebben PS een voortgangsrapportage over keteninitiatieven ontvangen. Hierin wordt aangegeven dat in 2018 een startbijeenkomst en vier platformbijeenkomsten zijn (of worden) georganiseerd en dat keteninitiatieven in voorbereidende fase zijn, maar er nog geen keteninitiatieven ondertekend zijn.¹⁴⁰
 - c. In november 2019 is de voortgangsrapportage over de periode 2018-2019 gepresenteerd. De teller van het aantal platformbijeenkomsten staat dan op vijf en daarnaast hebben twee Expedities XL (zie ook bevinding 42) plaatsgevonden. Op dat moment zijn in totaal tien circulaire keteninitiatieven ontwikkeld.¹⁴¹
 - d. In het derde kwartaal van 2022 is de voortgangsrapportage over de periode 2020-2021 gepresenteerd. Naast een update over de platformbijeenkomsten en keteninitiatieven (respectievelijk 6 en 13 sinds de start), bevat deze uitgebreide voortgangsrapportage een verder uitgewerkte provinciale visie op de transitie naar een circulaire economie en een beschrijving van de activiteiten die naast de platformbijeenkomsten en keteninitiatieven worden opgepakt.¹⁴²
42. In de periode 2018 tot medio 2022 hebben een startbijeenkomst, negen Platformbijeenkomsten en verschillende andere bijeenkomsten waarbij de provincie (mede)organisator was, plaatsgevonden.¹⁴³
- a. Elke platformbijeenkomst wordt door de provincie georganiseerd. Sprekers en genodigden komen uit het bedrijfsleven, belangenorganisaties, publieke sector et cetera. Kennisdelen, inspireren, ontmoeten en matching staan centraal.
 - b. Voorbeelden van thema's die tijdens de Platformbijeenkomsten aan de orde kwamen, zijn: circulaire kansen in de landbouw, verbinden van circulair met de klimaatuitdaging en circulair inkopen.
 - c. Andere bijeenkomsten waarbij de provincie (mede)organisator was, waren bijvoorbeeld de Expedities XL in 2018 en 2020 – waarbij verschillende circulaire ondernemers een kijkje in hun keuken gaven – en de Manifestatie Circulair Flevoland in 2018.
 - d. Het Platform Circulair Flevoland brengt een nieuwsbrief uit, die medio 2022 ongeveer 500 geabonneerden heeft, bestaande uit ondernemers, werknemers (overheid en onderwijs) en burgers.
 - e. Ambtelijk zijn de Platformbijeenkomsten die in de periode 2019 tot en met 2021 zijn gehouden, geëvalueerd. De belangrijkste uitkomsten waren:¹⁴⁴

¹³⁸ Provincie Flevoland (2021), Jaarstukken 2020

¹³⁹ Provincie Flevoland (2022), Jaarstukken 2021

¹⁴⁰ Provincie Flevoland (2018), Bijlage 'Voortgangsrapportage Keteninitiatieven' in Koersnotitie Circulaire economie, juli 2018.

¹⁴¹ Provincie Flevoland (2019), Voortgangsrapportage Circulaire economie 2018-2019

¹⁴² Provincie Flevoland (2022), Voortgangsrapportage Circulaire economie 2020-2021

¹⁴³ Provincie Flevoland (2019), Voortgangsrapportage Circulaire economie 2018 – 2019 & Provincie Flevoland (2022), Voortgangsrapportage Circulaire economie 2020-2021

¹⁴⁴ Provincie Flevoland (2022), Memo Evaluatie bijeenkomsten Platform Circulair Flevoland 2019-2021

- i. De bijeenkomsten waren aantrekkelijk voor de deelnemers, de mix van inspiratie, luisteren en een actieve bijdrage kunnen leveren was goed.
 - ii. Het lukt altijd om een extern specialist aanwezig te laten zijn.
 - iii. Belemmeringen komen voldoende aan.
 - iv. De aansluiting op kennisprogramma's in Flevoland, de circulaire agenda van de MRA, landelijke circulaire ontwikkelingen kan nog beter. Ook liggen er kansen om andere afzetmarkten te betrekken.
43. Sinds 2018 zijn 13 keteninitiatieven gestart. Dit heeft onder andere vier producten opgeleverd die gereed zijn voor marktintroductie.¹⁴⁵
- a. Bijlage D bevat een overzicht van de 13 keteninitiatieven.
 - b. De corona-epidemie zorgde ervoor dat er minder keteninitiatieven zijn uitgevoerd. Er was minder contact met ondernemers mogelijk, waardoor netwerken (tijdens Platformbijeenkomsten) achterbleef. Daarnaast waren ondernemers vooral druk met hun eigen ondernemingen, vanwege onzekerheid over de toekomst.¹⁴⁶
 - c. De keteninitiatieven hebben vier producten die gereed zijn voor marktintroductie opgeleverd (stand medio 2022). Het gaat om de verwerking van:
 - i. Oude dakbedekking (bitumen) tot Roof2Road-asfalt en nieuwe dakbedekking
 - ii. Plastics uit stedelijke reststromen tot producten voor de woningbouw en openbare ruimte
 - iii. Rotorbladen tot tegels voor onder andere wandelpaden
 - iv. Reststromen van verschillende groenten en aardappelen tot verschillende productgroepen (waaronder food, feed en energy)
 - d. Ambtelijk is aangegeven dat de inzet van een ketenmanager door de provincie wordt gewaardeerd door de betrokken ondernemers, want de ketenmanager geeft praktische hulp die de ontwikkeling van het initiatief versnelt.
44. Vanwege de coronapandemie zijn de werkzaamheden van het circulaire-econometeam deels verschoven naar het laten uitvoeren van verkenningen en onderzoeken.
- a. In totaal zijn er vijf verkenningen uitgevoerd, namelijk:¹⁴⁷
 - i. Oogstverliezen agrariërs en verwerkende industrie: Aanleiding was de constatering dat oogstverliezen bij agrariërs en de verwerkende industrie soms oplopen tot 35% van de totale oogst. Deze stromen gaan nu (nog) naar veevoer of worden gecomposteerd. Vervolgens zijn pilots uitgevoerd waaruit blijkt dat het mogelijk is om met een ketenbenadering de oogstverliezen om te buigen met een positief verdienmodel. Er is een programmavoorstel opgesteld.
 - ii. Gemeentelijke en provinciale groene reststromen: Aanleiding was de constatering dat het belangrijk is om de kwaliteit van alle arealen landbouwgrond in stand te houden of te verbeteren. Bodemverbeteraars vervaardigd uit bio-reststromen zouden daar een belangrijke bron voor kunnen zijn. Uit de verkenning bleek dat er inderdaad vraag is naar bodemverbeteraars en dat er mogelijkheden zijn om bio-reststromen van de provincie op korte termijn om te buigen naar bodemverbetering.
 - iii. Marktplaats circulaire bouwmaterialen in Flevoland: De vraag was of een marktplaats voor secundaire bouwmaterialen in Flevoland kans van slagen zou hebben. Het antwoord was negatief, zolang de vraagzijde niet structureel wordt gestimuleerd en gefaciliteerd. 'Reversed logistics' is nog te duur, reparatie en herverpakken ook en groothandels willen geen concurrerende markt

¹⁴⁵ Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 29 augustus 2022

¹⁴⁶ Provincie Flevoland (2022), Memo Evaluatie bijeenkomsten Platform Circulair Flevoland 2019-2021

¹⁴⁷ Provincie Flevoland (2022), Voortgangsrapportage Circulaire economie 2020-2021

- faciliteren. De verkenning leverde wel ideeën op, zoals het herintroduceren van een provinciaal grondstoffenbesluit en het opzetten van een provinciaal grondstoffenbedrijf.
- iv. Circulair Textiel Scan: Kinderkleding in Flevoland: De vraag was of er circulaire winst te behalen valt met niet-verkochte kinderkleding. Geconcludeerd werd dat de volumes in Flevoland hiervoor te klein zijn. De provincie kiest ervoor om volgend te zijn op de textielinspanningen van de MRA.
 - v. Bouwkringloop Flevoland: De vraag was of er een bouwkringloop-model te bedenken is dat bouwmaterialen van verbranding en/of stort kan redden door samen te werken op schaal van de hele provincie. Uitkomst van de verkenning was dat er een potentiële winst te behalen is van 2,7 miljoen kilo bouwmaterialen hergebruiken in plaats van weggooien. De voorgenomen vervolgstap is om dit te concretiseren met de betrokken partijen, in het klein te starten en daarna op te schalen.
- b. Het ministerie van BZK heeft naar aanleiding van de 'Strategische verkenning Ruimte voor Biobased Bouwen' gevraagd of de kansen voor de productie van biobased materialen in Flevoland kunnen worden verkend. Daarom heeft de provincie een ontwerpend onderzoek 'Biobased (ver)bouwen Flevoland' laten uitvoeren. De resultaten zijn een ontwerp voor mogelijke productie van biobased bouw materiaal voor de gehele Noordoostpolder en een berekening van het verdienmodel. Het verdienmodel is nu nog niet rendabel, maar in de toekomst wellicht wel.
45. Het circulaire-econometeam neemt deel aan verschillende samenwerkingen met bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheden op het gebied van:
1. Gebruikte materialen: onder andere partner 'City Deal conceptueel en circulair bouwen' en trekker van spoor 2 (kennis valoriseren en delen) van 'Regionaal Programma Cirkelstad'.
 2. Groene grondstoffen: onder andere deelnemer MRA-werkgroep 'Biograndstoffen' en deelnemer werkgroep 'Circulair' van platform Voedsel Verbindt.
 3. Gebiedsontwikkeling: onder andere partner Stichting C-Creators en medeopsteller Nationaal Groeifonds aanvraag voor biobased bouwen.
 4. Arbeidsmarkt en onderwijs: onder andere samen met gemeente Almere oprichter en financier van het Flevolandse Praktijk- & Innovatiecentrum Circulaire Economie (PRICE) en lid stuurgroep ontwikkeling leerlijn Circulaire Regionale Economie bij ROC Flevoland.
 5. Wet- en regelgeving: onder andere deelnemer werkgroep 'Circulaire Economie en Afvalstoffen'.
46. Horizon heeft sinds 2021 verschillende activiteiten uitgevoerd op het gebied van circulaire economie. Dit zijn meer activiteiten dan alleen de activiteiten die voortkomen uit de prestatieafspraken uit de subsidiebeschikking voor 'business development technologische circulariteit' (die nog tot eind 2023 loopt).
- a. In het *Tussenverlag Circulair Grijs* wordt gerapporteerd over de voortgang van de afgesproken prestatieafspraken:¹⁴⁸
 - i. Business cases (scouting, screening, verdieping): van de 20 afgesproken business cases zijn er medio 2022 vier in ontwikkeling. Dit zijn de volgende bedrijven: Renewaball (maakt nieuwe tennis- en padelballen van oude tennisballen), P4S (zet snoeiafval om in kool dat als bodemverrijker en voor waterzuivering ingezet kan worden), EcoSave (ontwikkeling van waterloostoiletten voor zeilboten, geproduceerd met gerecycled materiaal door lokale bedrijven) en Dutch Cups (produceert en levert kunststof bekertjes voor evenementen).
 - ii. Samenwerking: afgesproken is dat bestaande circulaire (samenwerkings)projecten en clusters versterkt en drie nieuwe (samenwerkings)projecten en clusters opgezet en versterkt zouden worden. Hiertoe heeft Horizon aangegeven deel te willen nemen aan het startconsortium Ketentransitie BioBased Bouwen (nieuw circulair samenwerkingscluster). Samenwerkingen zijn er

¹⁴⁸ Horizon (2022), Tussenverlag Circulair Grijs, 22 juni 2022

- met OostNL voor het creëren van CIRCO tracks, met PRICE en Energie Expertisecentrum Flevoland (EEF) om de triple helix te activeren en met de Rabobank met betrekking tot de circulariteitsscan voor ondernemers.
- iii. Publicaties: van de vijf afgesproken publicaties zijn er nog geen verschenen.
 - iv. Monitoring- en evaluatieraamwerk: over het opstellen van een dergelijk raamwerk is niet gerapporteerd in het Tussenverslag.
- b. In haar *Jaarplan 2022* heeft Horizon voor de business developers voor technologische (grijze) en biologische (groene) circulariteit onder andere als taken opgenomen:¹⁴⁹
- i. Bijdragen aan een gezamenlijke circulaire regiovisie en -strategie. Over de uitvoering hiervan geeft Horizon aan dat de business developers gezamenlijk hebben toegewerkt naar een gedeelde visie die is gefocust op business development in drie transities: energie, grondstoffen en voedsel. Circulaire economie, digitalisering en high tech systems and materials (HTSM) dragen bij aan het versnellen van die transities.
 - ii. Opzetten en uitvoeren van circulaire innovatieprogramma's. Horizon geeft hierover aan dat vanuit bovenstaande visieontwikkeling verschillende innovatieprogramma's in ontwikkeling zijn. Circulariteit speelt momenteel binnen veel programma's vanwege de relevantie, maar heeft binnen Horizon niet zo zeer een 'eigen' programma. Dit is een bewuste keuze.
 - iii. Realiseren en versterken van circulaire (samenwerkings-)projecten en clusters. Horizon geeft aan dat zij diverse projecten en consortia versterkt. Voorbeelden hiervan zijn projecten met hogescholen (zoals Circollab), het composietcluster waarvoor bijeenkomsten worden georganiseerd zoals de kunststoffentafel, samen met Kennispoort regio Zwolle en Aeres Hogeschool wordt gewerkt aan het thema voedselverspilling en in het najaar van 2022 wordt een matchmaking georganiseerd tussen bedrijven met reststromen en bedrijven met (over)capaciteit in verwerking, bewaring, logistiek en productontwikkeling.

Samenwerking Flevolandse en Utrechtse ROM's voor o.a. circulaire economie en energietransitie

Horizon heeft met de twee Utrechtse regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's) een samenwerkingsovereenkomst gesloten, waarin is afgesproken dat deze drie ROM's hun business development inspanningen op thema's zoals circulaire economie en energietransitie zullen afstemmen en beschikbaar zullen maken voor individuele bedrijven uit een ander ROM-gebied. Mogelijkheden van co-investeringen zullen bekeken worden en onderling overleg zal structureel plaatsvinden.¹⁵⁰

Voorgenomen activiteiten Programmalijn Het goede voorbeeld

47. In het *Actieplan Het goede voorbeeld* is per thema een lijst acties opgenomen, waarbij is aangegeven welk team verantwoordelijk is en of het uit bestaand budget gefinancierd zal worden. De activiteiten variëren van het uitvoeren van onderzoeken en pilots, circulair inkopen van bijvoorbeeld meubilair, tot een tweejaarlijkse enquête over bewustwording en houding.¹⁵¹

Uitgevoerde activiteiten programmalijn Het goede voorbeeld

48. Het programma *Het goede voorbeeld* is afgerond in 2020. Terugkijkend is ambtelijk geconstateerd dat *Het goede voorbeeld* beweging in gang heeft gezet, maar dat het circulaire besef nog niet helemaal geland is in de organisatie.

¹⁴⁹ Horizon (2021), *Jaarplan 2022*, p. 16 & Horizon (2022), Beantwoording vragen, 8 juli 2022

¹⁵⁰ Horizon, ROM Regio Utrecht & ROM InWest (2021), Samenwerkingsovereenkomst 'Samenwerken in het ecosysteem', 8 oktober 2021

¹⁵¹ Provincie Flevoland (2018), *Actieplan Het goede voorbeeld*

- a. *Het goede voorbeeld* is uitgevoerd in de jaren 2019 en 2020.
- b. Dit programma heeft tot een aantal positieve ontwikkelingen geleid. Zo is bij de afdeling Infrastructuur een duurzaamheidsprogramma vastgesteld en een vaste duurzaamheidsmanager gekomen, en zijn de ambities van *Het goede voorbeeld* meegenomen bij het opstellen van het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid.¹⁵²
- c. Tegelijk wordt ook geconstateerd dat het circulaire besef nog niet helemaal geland is in de organisatie.¹⁵³ En tot medio 2022 heeft het *Het goede voorbeeld* een zeer beperkte rol speelt bij de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Als oorzaak is genoemd dat *Het goede voorbeeld* na afronding niet actief geïmplementeerd of overgedragen is, waardoor inhoudelijke toepassing lastig is.¹⁵⁴

Ontwikkeling in type activiteiten circulaire-economiebeleid

49. In bevinding 33 zijn de acht typen beleidsinstrumenten genoemd die decentrale overheden kunnen inzetten voor het stimuleren van een circulaire economie. Flevoland zette in eerste instantie enkele beleidsinstrumenten in, is gaandeweg meer verschillende typen gaan inzetten en past anno 2023 alle acht toe.
 - a. De acht typen beleidsinstrumenten zijn: Onderzoek, Bedrijfsondersteuning en -financiering, Inkoop, Informatievoorziening, Onderwijs, Netwerk- en Informatie-uitwisseling, Wet- en regelgeving en Ruimtelijke ordening.¹⁵⁵
 - b. Het circulaire-economiebeleid startte met Platformbijeenkomsten en keteninitiatieven, die met name onder de beleidsinstrumenten Bedrijfsondersteuning en -financiering en Netwerk- en Informatie-uitwisseling vallen. In 2023 zal naar verwachting een voucher- en subsidieregeling van start gaan, dit valt ook onder het beleidsinstrument Bedrijfsondersteuning en -financiering.¹⁵⁶
 - c. Gaandeweg zijn er verkenningen (beleidsinstrument Onderzoek), verschillende samenwerkingen met onder andere MBO College Lelystad, LTO Noord, Natuur- en Milieufederatie bijgekomen en het Praktijk- en Innovatiecentrum Circulaire Economie opgericht (beleidsinstrumenten Informatievoorziening en Onderwijs).¹⁵⁷
 - d. In de *Voortgangsrapportage 2020 – 2021* is het meest complete en actuele overzicht van uitgevoerde activiteiten opgenomen.
 - e. Wat Flevoland voor circulaire economie doet op het gebied van Inkoop, Wet- en Regelgeving en Ruimtelijke ordening komt in paragraaf 4.2 aan de orde.
 - f. Aan de werkwijze met Platformbijeenkomsten en keteninitiatieven zijn verkenningen toegevoegd omdat soms eerst meer kennis en inzicht nodig is voordat een keteninitiatief kan worden opgezet. Corona speelde ook een rol: doordat Platformbijeenkomsten niet konden worden georganiseerd en het contact met ondernemers lastiger was, is het circulaire-economieteam meer bureauwerk gaan doen. Het uitvoeren van verkenningen hielp om (toch) contact te leggen, ook met sectoren waarmee daarvoor minder contact was.¹⁵⁸
 - g. Het palet aan activiteiten is verder uitgebreid doordat het circulaire-economieteam zich openstelt voor initiatieven, waardoor er veel nieuwe invalshoeken op hun pad komen. Het team en de

¹⁵² Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie A, 19 augustus 2022 & Provincie Flevoland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 17 november 2022

¹⁵³ Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie A, 19 augustus 2022 & Provincie Flevoland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 17 november 2022

¹⁵⁴ Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie B, 19 augustus 2022

¹⁵⁵ IPO & RHDHV (2020), Inventarisatie Circulaire Activiteiten Decentrale Overheden, september 2020

¹⁵⁶ Provincie Flevoland (2023), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 30 januari 2023

¹⁵⁷ Provincie Flevoland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 17 november 2022

¹⁵⁸ Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 19 augustus 2022

portefeuillehouders stemmen af waar actief aan deelgenomen wordt of waar het team zelf initiatief voor neemt.¹⁵⁹

Aandacht in beleid voor afbouw lineaire economie

50. In paragraaf 3.1 is aan de hand van de X-curve toegelicht dat het transitieproces enerzijds gaat om het op- en ombouwen naar een circulaire economie en anderzijds om het afbouwen en uitfaseren van een lineaire economie. Het Flevolandse circulaire-economiebeleid is gericht op het op- en ombouwen. Het afbouwen van de lineaire economie krijgt (nog) geen aandacht in het beleid.

- a. Ambtelijk is aangegeven dat in de huidige fase van de transitie, namelijk linksonder in de X-curve, ieder initiatief aandacht krijgt van het team omdat elk initiatief effect heeft op het aanjagen van de circulaire economie. En: *“In de volgende fase zullen kleinere initiatieven kunnen samengaan om grotere bewegingen te vormen, dit hebben wij nog niet kunnen bewerkstelligen.”*¹⁶⁰
- b. In het huidige circulaire-economie- en economische beleid is geen aandacht voor de afbouw van de lineaire economie.¹⁶¹
- c. Over hoe de provincies en gemeenten het bedrijfsleven kunnen begeleiden in de afbouw van de lineaire economie, is door de MRA-bestuurders aangegeven dat de circulaire programma's meer verweven moeten worden met hun reguliere economische inzet; dit is nu nog te gescheiden in beleid.¹⁶²
- d. Flevoland is voornemens om de afbouw van de lineaire economie nadrukkelijk een plek te geven in het nieuwe economische beleid, bijvoorbeeld met stimuleringsregelingen (zoals innovatievouchers) of instrumenten die verduurzaming ondersteunen. Ambtelijk is aangegeven dat de provincie het afdwingen door de EU of de Rijksoverheid een stap voor wil zijn door het Flevolandse bedrijfsleven te helpen zich aan te passen.¹⁶³

¹⁵⁹ Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 19 augustus 2022

¹⁶⁰ Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 29 augustus 2022

¹⁶¹ Provincie Flevoland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 20 juni 2022 & Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 juli 2022 & Provincie Flevoland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 17 november 2022

¹⁶² MRA (2022), Interview, 4 juli 2022

¹⁶³ Provincie Flevoland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 20 juni 2022

| 4 | Interactie met andere transities en beleidsterreinen

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

4.1 Aanliggende (transitie)opgaven en beleidsterreinen

51. 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.¹⁶⁴
 - De woningbouwopgave omvat de nationale opgave om tot en met 2030 900.000 extra woningen te bouwen.¹⁶⁵
 - 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.¹⁶⁶

Synergie en spanningen

52. 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.¹⁶⁷
 - 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.¹⁶⁸

¹⁶⁴ CE Delft (2021), Synergie en spanning

¹⁶⁵ CE Delft (2021), Synergie en spanning

¹⁶⁶ CE Delft (2021), Synergie en spanning

¹⁶⁷ SER (2022), Evenwichtig sturen op de grondstoffentransitie en de energietransitie voor brede welvaart

¹⁶⁸ CE Delft (2021), Synergie en spanning

53. 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 2030.¹⁶⁹ 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.¹⁷⁰
- 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.¹⁷¹

54. 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.¹⁷²

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.¹⁷³ In de volgende bevindingen wordt dit nader toegelicht.

Economie

55. 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.¹⁷⁴
 - 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.¹⁷⁵

Inkoop en aanbesteding

56. 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.¹⁷⁶
- 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

¹⁶⁹ SER (2022), Evenwichtig sturen op de grondstoffentransitie en de energietransitie voor brede welvaart

¹⁷⁰ Ondertekenende partijen (2020), *Citydeal Circular en Conceptueel Bouwen*

¹⁷¹ SER (2022), Evenwichtig sturen op de grondstoffentransitie en de energietransitie voor brede welvaart

¹⁷² Ministeries van IenW, EZK, BZK, LNV en BZ (2023), Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030, p. 32

¹⁷³ PBL (2021), *Samen leren in de regio*

¹⁷⁴ IPO (2023), www.ipo.nl

¹⁷⁵ IPO (2021), *IPO Krachtenkaart Circulaire Economie*

¹⁷⁶ MRA (2019), *Roadmap Circulair Inkopen en Opdrachtgeverschap*

inzet op lange levensduur en daarna hoogwaardige herbruikbaarheid van het product of de materialen daarin.¹⁷⁷

- 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.¹⁷⁸
- c. IPO noemt circulair inkopen en aanbesteden voor alle Randstedelijke provincies als kans in de *Kansenkaarten Circulaire economie*.¹⁷⁹

Ruimtelijke ordening

57. 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:¹⁸⁰
- 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.¹⁸¹

58. 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

¹⁷⁷ MRA (2019), Roadmap Circulair Inkopen en Opdrachtgeverschap

¹⁷⁸ Provincie Flevoland (2018), Nulmeting Het goede voorbeeld

¹⁷⁹ IPO (2021), Kansenkaarten Circulaire economie 2021, p. 11

¹⁸⁰ CE Delft (2022), Ruimtelijke effecten van de circulaire economie, pp. 5 & 52

¹⁸¹ 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.¹⁸²

- 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.¹⁸³
- 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.¹⁸⁴
- 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.”*¹⁸⁵

Wet- en regelgeving / Lobby

59. 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.¹⁸⁶
 - 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.¹⁸⁷
 - c. De provincies kunnen geconstateerde belemmeringen onder de aandacht brengen bij de overheid die daar overgaat. Dit gebeurt ook verenigd in het IPO.¹⁸⁸

Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH)

60. 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:¹⁸⁹
 1. Bevoegdheden van provincies, bijvoorbeeld in het kader van stortonthefingen, zouden (meer) gemandateerd moeten worden naar omgevingsdiensten.

¹⁸² Art. 2.3 lid 2 Omgevingswet

¹⁸³ Rekenkamer Oost-Nederland (2022), Voorkantsturing ruimtelijke plannen Gelderland (Nota van Bevindingen), pp. 10-11

¹⁸⁴ Rekenkamer Oost-Nederland (2022), Voorkantsturing ruimtelijke plannen Gelderland (Nota van Bevindingen), p. 11

¹⁸⁵ IPO (2022), www.ipo.nl

¹⁸⁶ Versnellingshuis CE (2022), www.versnellingshuisce.nl

¹⁸⁷ Omgevingsdienst NL & IPO (2021), Onderzoek Circulaire Economie & VTH

¹⁸⁸ IPO (2022), www.ipo.nl

¹⁸⁹ 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 Activiteitenbesluit¹⁹⁰) zou de verplichting tot het uitvoeren van een afvalpreventie-onderzoek standaard voorgeschreven moeten worden.
 5. Er zijn beperkte mogelijkheden tot proefnemingen. Om meldingsplichtige bedrijven¹⁹¹ 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.
61. 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.¹⁹²
- 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 onderwerpen¹⁹³ 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.

¹⁹⁰ In het Activiteitenbesluit staan milieuregels van het Rijk die gelden voor bedrijven.

¹⁹¹ Meldingsplichtige bedrijven dienen o.a. wijzigingen in hun activiteiten te melden bij hun Omgevingsdienst.

¹⁹² IPO (2022), *Bouwstenenvisie CE en VTH* & IPO BAC MTH (2022), Concept besluitenlijst 9 juni 2022

¹⁹³ 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.¹⁹⁴

4.2 Integrale benadering in de provincie Flevoland

Ontwikkeling van het integraal werken aan transities

62. In de *Omgevingsvisie* (2017) en de bijbehorende *Uitvoeringsagenda 2020-2025* is nauwelijks aandacht besteed aan de raakvlakken tussen de circulaire transitie en de andere opgaven.
- In 2021 is door een adviesbureau een tussenrapportage over de *Omgevingsvisie* opgesteld waarin wordt teruggeblikt op proces en inhoud, en mogelijke vervolgstappen verkend. Hierin wordt geconstateerd dat de samenhang tussen de verschillende strategische opgaven geen aandacht heeft gekregen.¹⁹⁵ Het gezamenlijk oppakken van het programma *Het Goede Voorbeeld* vanuit de strategische opgaven Circulaire economie en Duurzame energie vormt hierop een uitzondering.
 - De *Uitwerkingsagenda 2020-2025* bevat per opgave een programmatische uitwerking met activiteiten, inspanningen, projecten en programma's. Ook worden 'cross-overs' benoemd om de verbanden zichtbaar te maken tussen de opgaven onderling. In deze cross-overs wordt circulaire economie niet genoemd.¹⁹⁶
63. Voor de uitvoering van de *Omgevingsvisie* zijn geen ingrijpende veranderingen in de organisatie doorgevoerd. Per opgave is gezocht naar een passende samenwerking binnen de organisatie, waardoor de inrichting per team verschilt. Er bestaat een beeld van 'eilandjes' binnen de organisatie.
- Bij de start van de uitvoering van de *Omgevingsvisie* is de vraag aan de orde geweest hoe de provinciale organisatie zou moeten worden ingericht voor een optimale uitvoering van de visie. De uitkomst was dat er geen reorganisatie van de provinciale organisatie doorgevoerd zou worden, maar de organisatie onder te brengen in de lijnorganisatie.¹⁹⁷
 - Per opgave zijn vervolgens verschillende keuzes gemaakt qua samenstelling van het team. Zo is voor de opgave Landbouw Meerdere Smaken (LMS) ervoor gekozen om de teamleden in deeltijd betrokken te laten zijn bij andere beleidsvelden, zoals het team water, het team natuur, het team bodem, het team biodiversiteit, het team klimaat en een POP¹⁹⁸-coördinator. Op deze manier zijn deze teams en het team LMS over en weer bij elkaar vertegenwoordigd. Voor het circulaire-economieteam is een andere keuze gemaakt: dit team functioneert als eigenstandig team naast de andere teams.¹⁹⁹

¹⁹⁴ IPO (2022), *Bouwstenenvisie CE en VTH*, p. 58

¹⁹⁵ Lysias (2021), *Leren van de Omgevingsvisie – Tussenrapportage Omgevingsvisie FlevolandStraks*

¹⁹⁶ Lysias (2021), *Leren van de Omgevingsvisie – Tussenrapportage Omgevingsvisie FlevolandStraks & Provincie Flevoland (2020), 'Samen Maken We Flevoland' Uitwerkingsagenda 2020-2025*

¹⁹⁷ Lysias (2021), *Leren van de Omgevingsvisie – Tussenrapportage Omgevingsvisie FlevolandStraks*, p. 30

¹⁹⁸ POP staat voor het Europese Plattelandontwikkelingsprogramma.

¹⁹⁹ Randstedelijke Rekenkamer (2022), *Landbouw- en voedseltransitie – provincie Flevoland*, p. 52 & Provincie Flevoland (2023), *Beantwoording vragen ambtelijke organisatie*, 30 januari 2023

- c. In 2021 constateert een adviesbureau dat de trekkers van de opgaven uit de *Omgevingsvisie* een moeizame samenwerking ervaren met andere afdelingen binnen de organisatie. Er bestaat een beeld van 'eilandjes' in de uitvoering van de *Omgevingsvisie* en ten opzichte van de rest van de provinciale organisatie.²⁰⁰
64. Het versterken van de integraliteit van de grote transities is een actueel vraagstuk op het provinciehuis. In 2022 en 2023 wordt voor drie maatschappelijke opgaven verkend hoe integraal werken werkt.²⁰¹
- Ambtelijk is eind 2022 aangegeven dat niet voor alle ambtelijke teams het zoeken naar verbinding en versterking van 'elkaars' transitie even vanzelfsprekend is; aansluiting vinden gaat nog niet vanzelf.
 - Door de directie zijn drie maatschappelijke opgaven benoemd waarop zij de focus wil leggen in de ambtelijke organisatie: de woningbouwopgave, transitie landelijk gebied en energietransitie.
 - In 2022 en 2023 wordt instrumentarium ontwikkeld voor een meer integrale aanpak, zodat vanuit verschillende teams bijgedragen wordt aan de opgave en niet alleen vanuit het betreffende beleidsveld. De directie wil de organisatie laten werken op een meer horizontale wijze, waarbij de opgaven leidend zijn. Ook wordt bekeken hoe de capaciteit daar beter op ingezet kan worden.
 - Het is een open en geleidelijk proces, aldus de ambtelijke organisatie. Op dit moment wordt verkend wat het betekent om met elkaar te werken aan een opgave en hoe andere systemen (waaronder het financiële en personele systeem) daarop aangesloten kunnen worden.
65. De focus op de drie maatschappelijke opgaven wordt gebruikt om te oefenen met het integraler werken aan transities en opgaven. Als na de Statenverkiezingen in maart 2023 andere politieke keuzes gemaakt worden, zal deze focus mogelijk ook aangepast moeten worden.²⁰²
66. Het circulaire-econometeam heeft regelmatig contact met andere teams en medewerkers, maar zou intensiever willen samenwerken. Tijdgebrek en onbekendheid met het onderwerp zit dit in de weg. Het zou helpen als circulaire economie structureel een plek zou krijgen bij nieuwe initiatieven of projecten, bijvoorbeeld door een interne afvinklijst voor alle medewerkers waarin nagegaan wordt of een initiatief of project raakt aan circulaire economie, aldus de ambtelijke organisatie.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. Dit zijn overigens dezelfde als de directie van provincie Flevoland heeft aangewezen om het integraal werken nader te verkennen, zie bevinding 64. In de volgende bevindingen wordt toegelicht hoe in het Flevolandse 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 economie en Energietransitie

67. In Hoofdstuk 2 is toegelicht dat het programma *Het goede voorbeeld* vanuit de strategische opgaven Circulaire economie en Duurzame energie is opgezet.
- In de *Omgevingsvisie* wordt bij de strategische opgave Duurzame energie *Het goede voorbeeld* als volgt geïntroduceerd: *“Wij geven het goede voorbeeld; de provinciale organisatie wordt energieneutraal. We*

²⁰⁰ Lysias (2021), *Leren van de Omgevingsvisie – Tussenrapportage Omgevingsvisie FlevolandStraks*, p. 31

²⁰¹ Provincie Flevoland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 17 november 2022 & Provincie Flevoland (2022), Beantwoordingen vragen ambtelijke organisatie 7 & 19 december 2022.

²⁰² Provincie Flevoland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 17 november 2022 & Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie 19 december 2022

²⁰³ Provincie Flevoland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 19 april 2022

doen dit door onze eigen energie op te wekken en minder energie te gebruiken. Denk hierbij aan onze gebouwen, voertuigen, wegen en vaarwegen. Het verminderen van de CO2 uitstoot is ons vertrekpunt bij ontwerpen, aanleggen, beheren en onderhouden van onze (vaar)wegen. Onze gebouwen en gronden stellen we beschikbaar voor nieuwe, experimentele technieken.”²⁰⁴

- b. Het programma *Het goede voorbeeld* is afgerond in 2020.
68. De doelen die zijn bepaald voor de strategische opgave Duurzame Energie grenzen aan de doelen van de circulaire economietransitie, maar er zijn in het beleid geen koppelkansen tussen beide transitie benoemd.
- a. De strategische opgave Duurzame energie kent de volgende doelen:
- i. Voor 2050 worden in Flevoland geen fossiele brandstoffen (zoals aardgas en steenkool) meer gebruikt;
 - ii. Voor 2050 wordt in Flevoland geen (fossiele) CO2 meer uitgestoten;
 - iii. In 2023 is Flevoland energieneutraal exclusief het energiegebruik voor mobiliteit en in 2030 is Flevoland energieneutraal inclusief mobiliteit
 - iv. Flevoland draagt via de Regionale Energie Strategie bij aan de landelijke doelstelling van 35 Terawattuur (TWh) hernieuwbare elektriciteitsopwekking in 2030.
- b. In haar beleid geeft de provincie – afgezien van programma *Het goede voorbeeld* – niet aan waar raakvlakken liggen tussen de energietransitie en de transitie naar een circulaire economie die benut kunnen worden.²⁰⁵
- c. Het circulaire-econometeam overlegt met het team Duurzame Energie met name over groene grondstoffen (consensus om biomassa eerst in te zetten voor hoogwaardige componenten en toepassingen, daarna voor bio-energie) en over ontwerp en hergebruik van zonnepanelen en windmolens.²⁰⁶

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

Voorbeeld uit provincie Zuid-Holland

Fair Solar Netwerk is begonnen als vernieuwernetwerk, ondersteund door de provincie Zuid-Holland. In september 2021 leverde dit het netwerk *Fair Solar? Transitie-agenda voor eerlijke en circulaire zonne-energie* op. Hierin staat de ambitie van het netwerk verwoord om de energietransitie te versnellen met zonnepanelen die veel minder grondstoffen en energie kosten om te produceren, waarbij ernaar gestreefd wordt om vanaf 2030 alleen nog maar demontabele panelen te gebruiken, en de grondstoffen uit de oude panelen te halen en op te slaan in een nationale grondstoffenbank. Inmiddels is sprake van opschaling en wordt bekeken of dit netwerk kan worden uitgebreid naar andere provincies. Ook groeit het aantal activiteiten dat plaatsvindt binnen het netwerk.²⁰⁷

69. In de Regionale EnergieStrategie (RES) wordt de relatie tussen circulaire economie en de energietransitie één keer expliciet genoemd in verband met de inzet van houtige biomassa en biogas voor de warmtevoorziening van gebouwen.²⁰⁸
- a. Het Klimaatakkoord kent biomassa een rol toe als transitiebrandstof in de periode tot 2030. De opvattingen in het maatschappelijke debat over de rol en betekenis van houtige biomassa lopen echter

²⁰⁴ Provincie Flevoland (2017), *Omgevingsvisie FlevolandStraks*, p. 12

²⁰⁵ Provincie Flevoland (2023), *Beantwoording vragen ambtelijke organisatie*, 30 januari 2023

²⁰⁶ Provincie Flevoland (2023), *Beantwoording vragen ambtelijke organisatie*, 30 januari 2023

²⁰⁷ Fair Solar Netwerk (2021), *Fair Solar? Transitie-agenda voor eerlijke en circulaire zonne-energie & Provincie Zuid-Holland* (2022), *Interview ambtelijke organisatie*, 21 juni 2022

²⁰⁸ Stuurgroep RES Flevoland (2021), *Regionale EnergieStrategie Flevoland 1.0*, pp. 34-35

sterk uiteen. De SER heeft een advies uitgebracht met daarin veel terughoudendheid ten aanzien van de inzet van biomassa voor het opwekken van energie.

- b. In de RES Flevoland wordt gesteld: *“Naast de energietransitie, waar de RES zich op richt, is er ook een grondstoffentransitie gaande die uiteindelijk tot een volledig circulaire economie moet leiden in 2050. Daarin past een hoogwaardiger inzet van biomassa als grondstof, zoals ook de SER adviseert. [...] De RES Flevoland is, net als het kabinet, terughoudend met de inzet van met name houtige biomassa en vindt dat deze keuze in de gemeentelijke Transitievisies Warmte bij voorkeur niet meer gemaakt moet worden.”*
 - c. In de RES geeft de provincie aan de ontwikkelingen omtrent het voornemen van het kabinet om beleid en instrumenten te ontwikkelen om ook de bestaande inzet van houtige biomassa af te bouwen, te volgen.
70. Horizon ziet circulaire economie als één van de aanjagers van de drie transities (energie, grondstoffen en voedsel) waar Horizon zich op richt.²⁰⁹
- a. De business developers van Horizon hebben toegewerkt naar een gedeelde visie die is gefocust op business development in drie transities: energie, grondstoffen en voedsel. In deze visie dragen circulaire economie, digitalisering en High Tech Systems and Materials (HTSM) bij aan het versnellen van de drie transities.
 - b. In deze visie is de grondstoffentransitie niet hetzelfde als de transitie naar een circulaire economie; circulaire economie ‘grijs’ is meer aanwezig bij de grondstoffentransitie en circulaire economie ‘groen’ bij de voedseltransitie.
 - c. Binnen de drie transities kijkt Horizon vooral naar energieopslag (energietransitie), de maakindustrie en bouw (grondstoffentransitie) en landbouw (voedseltransitie).
71. De MRA ziet zichzelf als het aangewezen gremium om de transitie naar een circulaire economie op te pakken, dit geldt in mindere mate voor de energietransitie omdat daarvoor de RES'en zijn georganiseerd. In het *MRA programma Circulaire economie 2021-2026* zijn wel wat raakvlakken tussen de energietransitie en de transitie naar een circulaire economie benoemd.
- a. Ambtelijk is aangegeven dat de MRA geen krachtige rol hoeft op te pakken ten aanzien van de energietransitie, omdat dit al belegd is bij de RES Noord-Holland en RES Flevoland. De MRA pakt alleen de onderwerpen binnen de energietransitie op waar bestuurders afstemming op wensen, zoals het onderwerp energiearmoede.²¹⁰
 - b. In het *MRA programma Circulaire economie 2021-2026* worden een aantal raakvlakken tussen de energietransitie en de transitie naar een circulaire economie benoemd, zoals:²¹¹
 - materiaalstromen die verbonden zijn aan energietransitie (zoals zonnepanelen, windmolens, installaties voor energieopwek en -opslag)
 - uitgangspunten voor circulaire bouw bij de renovatieopgave van bestaande bouw in het kader van de energietransitie.

Circulaire economie en Landbouwtransitie

72. In Flevolands beleid wordt nauwelijks aandacht besteed aan de raakvlakken tussen de landbouwtransitie en de transitie naar een circulaire economie. In de praktijk wordt door de ambtelijke teams die betrokken zijn bij deze strategische opgaven wel samengewerkt en kennis gedeeld.

²⁰⁹ Horizon (2022), Interview, 17 juni 2022 & Horizon (2022), Beantwoording vragen, 8 juli 2022

²¹⁰ MRA (2022), Interview, 4 juli 2022

²¹¹ MRA (2021), MRA Circulaire Economie – Programma 2021-2026

- a. 'Groene reststromen' vormen een belangrijk onderdeel van het circulaire-economiebeleid, maar de raakvlakken die dit heeft met landbouwbeleid krijgt weinig aandacht in de beleidsdocumenten van beide thema's.
 - i. In de *Uitwerkingsagenda 2020-2025 bij de Omgevingsvisie* wordt in het hoofdstuk over circulaire economie toegelicht dat (rest)stromen uit onder andere de landbouw geschikt gemaakt zullen worden voor duurzaam (her)gebruik en dat de agrarische sector hiervan zal profiteren.²¹² Hierbij is niet aangegeven hoe dit tevens vanuit het landbouwbeleid opgepakt zal worden.
 - ii. In het programma Landbouw & Visserij in de *Programmabegroting* luidt één van de doelen "De agrofoodsector landbouw is verder geïnnoveerd, verduurzaamd en meer circulair geworden". Voor de periode 2019-2023 is aangegeven dat met behulp van proeftuinen en 'kennisnetwerken innovaties' de agrofoodsector landbouw verder geïnnoveerd, verduurzaamd en meer circulair zal worden. Daarnaast zullen stappen gezet zijn in het promoten van streekproducten, het verkorten van de ketens richting de consument en het hergebruik van restproducten binnen de landbouw.²¹³ Ook in dit programma is niet aangegeven hoe hiervoor aangehaakt zal worden bij het circulaire-economiebeleid.
- b. Het circulaire-economieteam werkt samen met team Landbouw Meerdere Smaken (LMS) en wisselt kennis uit. Een voorbeeld van samenwerking zijn het (mede) opstellen van Nationale Groeifondsaanvragen voor het Groeiplan Watertechnologie (met als onderwerpen circulair afvalwater en hergebruik proceswater visverwerkende bedrijven op Urk). Een voorbeeld van kennisdeling is de verkenning naar kansen rond het verwaarden van agrarische reststromen in Flevoland. Deze verkenning is uitgevoerd in 2020 en de resultaten ervan zijn in 2021 middels een presentatie gedeeld met team LMS, afdeling Gebiedsontwikkeling en Europa en de business developer groen van Horizon.²¹⁴

Circulaire economie en de Woningbouwopgave

73. In het circulaire-economiebeleid wordt door inzet van 'gebruikte materialen' kansen gezien voor circulair bouwen. In de *Flevolandse Woonagenda* (2021) wordt aandacht besteed aan circulariteit, gericht op twee subthema's: circulair bouwen en circulaire gebiedsontwikkeling. In de praktijk werken de ambtelijke teams die betrokken zijn bij wonen en het circulaire-economieteam op verschillende aspecten samen en worden bijvoorbeeld gezamenlijk bijeenkomsten georganiseerd.
 - a. In de *Omgevingsvisie* is aangegeven dat de strategische opgave Circulaire economie zich onder andere richt op materiaalstromen die in Flevoland aanwezig zijn ('gebruikte materialen'), waarbij aansluiting gezocht wordt met de grote bouw- en verbouwopgave van Flevoland. Materialen zoals beton, cement, hout en metaal gaan veel om in Flevoland en dat geeft mogelijkheden voor circulair bouwen.²¹⁵
 - b. De provincie streeft naar het circulair gebruiken van materiaal, gebouwen en wijken. Daarom is met de zes gemeenten en de acht woningbouwverenigingen afgesproken dat dit thema integraal opgenomen zou worden in de *Woonagenda*. Deze integrale *Woonagenda* is vastgesteld in 2021.²¹⁶
 - c. Circulariteit heeft in de *Woonagenda* een plek gekregen in de subthema's circulair bouwen en circulaire gebiedsontwikkeling.²¹⁷

²¹² Provincie Flevoland (2020), 'Samen Maken We Flevoland' Uitwerkingsagenda 2020-2025, pp. 11 & 29

²¹³ Provincie Flevoland (2022), Programmabegroting 2023

²¹⁴ Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 8 augustus 2022 & 30 januari 2023

²¹⁵ Provincie Flevoland (2017), Omgevingsvisie Flevoland, 8 november 2017, p. 15 & Provincie Flevoland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 30 januari 2023

²¹⁶ Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 8 augustus 2022

²¹⁷ Provincie Flevoland (2021), Flevolandse Woonagenda – Woonwensen centraal, p. 27 & Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 26 juli & 8 augustus 2022.

- i. Wat betreft circulair bouwen zijn in de Woonagenda twee keuzes gemaakt: 1) waar mogelijk gebruik van hout en ander biobased materialen, en 2) verbindingen toepassen die ongeschonden los te maken zijn. Aan de precieze uitwerking wordt nog gewerkt. Door de *MRA Green Deal Houtbouw* en het *MRA Convenant Toekomstbestendig bouwen* (zie kader na deze bevinding) te ondertekenen heeft de provincie zich geëngageerd aan de ambities en criteria die daarin staan opgenomen.
 - ii. In de Woonagenda wordt aangegeven dat het nog ontbreekt aan voldoende kennis over circulaire gebiedsontwikkeling. Door regionale samenwerking wil de provincie deze kennis versneld ontwikkelen. Zo wordt bijvoorbeeld onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om infrastructuur circulair in te zetten (boven- en ondergronds).
- d. Het circulaire-economieteam heeft het thema circulaire economie onder de aandacht gebracht van team Ruimte, waardoor circulaire economie integraal is opgenomen in de *Woonagenda*. Sindsdien worden door de beide teams gezamenlijk bijeenkomsten met onder meer gemeenten en woningcorporaties georganiseerd en nodigt men elkaar uit om bijeenkomsten te bezoeken. Door team Woningbouw & Stedelijke ontwikkeling wordt gewerkt aan de woningbouwopgave. De teams Woningbouw & Stedelijke ontwikkeling en Ruimte werken regelmatig samen met het circulaire-economieteam. Zo raadplegen deze teams het circulaire-economieteam als er vragen leven omtrent circulariteit, worden gezamenlijk bijeenkomsten, evenementen en bustours georganiseerd, en de nationale groeifonds aanvraag biobased bouwen opgesteld.²¹⁸

MRA: ‘Convenant Green Deal Houtbouw’ en ‘Convenant Toekomstbestendige Woningbouw’

De MRA heeft convenanten omtrent houtbouw en toekomstbestendige woningbouw geïnitieerd:

- Het streven om vanaf 2025 jaarlijks minimaal 20% van de gehele woningproductie in de MRA in hout en andere biobased materialen uit te laten voeren, is vastgelegd in oktober 2021 in de *MRA Convenant Green Deal Houtbouw 2021-2025*. De partijen die dit convenant hebben ondertekend willen hiermee vorm geven aan het gericht halen van de reductie van emissies conform de Parijse klimaatdoelen, aan het innoveren en effectiever maken van de ontwikkel- en bouwketen, aan het versnellen van de woningbouwproductie en aan het moderniseren van de werkgelegenheid in de bouw.²¹⁹
- Vanuit de ambitie om de duurzaamheidsambities makkelijker en tegen lagere kosten onderdeel te maken van de woningbouwopgave heeft de MRA in 2022 samen met een aantal andere organisaties het *Convenant Toekomstbestendige Woningbouw MRA* opgesteld. Centraal in dit convenant staat een toetsingskader voor een gestandaardiseerde, prestatiegerichte en – voor zover mogelijk – integrale manier van uitvragen van duurzaamheid. Naast het toetsingskader zijn ook afspraken met betrekking tot de implementatie opgenomen.²²⁰

74. Provincie Flevoland en gemeenten Almere, Dronten en Lelystad overleggen sinds het najaar van 2020 over het ontwikkelen van 100.000+ woningen. De afspraken in de *Green Deal Houtbouw* worden hierin meegenomen en naar verwachting worden voor het realiseren van de woningen verplichtende voorwaarden gesteld met betrekking tot circulair bouwen.²²¹

- a. De aangenomen motie Koerhuis van 19 februari 2020 vroeg de regering om met de regio te verkennen of en hoe 100.000 woningen in Flevoland gerealiseerd kunnen worden.²²² In november 2020 heeft

²¹⁸ Provincie Flevoland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 8 augustus 2022 & 30 januari 2023

²¹⁹ MRA (2021), Convenant Green Deal Houtbouw 2021-2025

²²⁰ MRA (2022), Convenant Toekomstbestendige Woningbouw MRA

²²¹ Provincie Flevoland en gemeenten Almere, Dronten & Lelystad (2022), Routekaart programma 100.000+ woningen / Flevoland bouwt aan Nederland & Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 8 augustus 2022

²²² Tweede Kamer (2020), Motie Koerhuis, nr. 621, 19 februari 2020

gemeente Lelystad een verdubbeling van de stad door de bouw van 40.000 woningen als stip op de horizon gezet, waardoor ook meer dan 100.000 woningen wellicht mogelijk zijn.

- b. PS hebben op 26 februari 2020 een motie aangenomen waarin is aangegeven dat de provincie een goede rol kan vervullen bij het realiseren van de landelijke woningbouwopgave, maar dat hierbij het realiseren van een volwaardige, leefbare en duurzame gebiedsontwikkeling voorop staat.²²³
- c. De provincie overlegt sinds het najaar van 2020 met de gemeenten Almere, Dronten en Lelystad over de uitvoering van de moties en dit heeft in 2022 geresulteerd in de *Routekaart programma 100.000+ woningen / Flevoland bouwt aan Nederland*. Hierin is opgenomen dat wat betreft houtbouw en biobased bouwen minimaal twee pilots uitgevoerd zullen worden en invulling gegeven zal worden aan de afspraak uit de *Green Deal Houtbouw* om vanaf 2025 20% van de woningproductie in houtbouw en biobased materialen uitgevoerd zal worden. Ambtelijk is hierover aangegeven dat naar verwachting in bestemmingsplannen en verordeningen het deels verplicht zal worden om een groot deel van de 100.000 woningen circulair te bouwen.

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 Flevoland omgaat met de raakvlakken tussen de transitie naar een circulaire economie en deze vijf beleidsterreinen.

Circulaire economie en Economie

75. In Hoofdstuk 2 is reeds toegelicht dat circulaire economie tot 2023 geen onderdeel was van het economische beleid. Nieuw economisch beleid is in ontwikkeling en de verwachting is dat circulaire economie een onderdeel wordt van deelopgave 3 'Toekomstbestendig bedrijfsleven'. Het circulaire-economieteam is betrokken bij de formulering van het nieuwe economische beleid.²²⁴

Circulaire economie en Inkoop & aanbesteding

76. Inkoop en aanbesteding was onderdeel van het programma *Het Goede Voorbeeld* (zie Hoofdstukken 2 en 3). In het vigerende *Inkoop- en aanbestedingsbeleid* (2017) is aangegeven dat binnen de financiële mogelijkheden aandacht wordt besteed aan het stimuleren van de biobased- en circulaire economie. In 2023 zal nieuw inkoopbeleid vastgesteld worden. Hierin zal circulair inkopen waarschijnlijk meer uitgewerkt worden, onder andere met het oog op de MRA-doelstellingen om in 2025 50% van alle producten, goederen en diensten circulair in te kopen en dit percentage wellicht al in 2030 op te laten lopen naar 100%.
- a. Het *Inkoop- en aanbestedingsbeleid* uit 2017 bevat een hoofdstuk Ethische en ideële uitgangspunten. Hierin wordt onder andere aangegeven dat binnen de financiële mogelijkheden bij de provinciale inkopen en aanbestedingen aandacht wordt besteed aan het stimuleren van de biobased- en circulaire economie en het minimaliseren van het materialen- en energieverbruik. En: *“Waar mogelijk zet de provincie zelf de stap naar circulair en werkt de provincie toe naar energieneutraal. De provincie gaat bij haar inkopen en aanbestedingen de vraag naar groene en gebruikte materialen stimuleren en ondernemers stimuleren om circulair te werken.”*²²⁵
 - b. In 2018 is in de *Nulmeting Het goede voorbeeld* geconstateerd dat de uitgangspunten in het *Inkoop- en aanbestedingsbeleid* de mogelijkheid geeft om inkoopdoelstellingen te formuleren waarin rekening is gehouden met circulariteit. Er wordt op dat moment al duurzaam ingekocht en energiebesparende

²²³ Provincie Flevoland (2020), Motie 'Versnelling Woningbouw Flevoland', 26 februari 2020

²²⁴ Provincie Flevoland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 20 juni 2022 & Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 juli 2022

²²⁵ Provincie Flevoland (2017), Inkoop- en aanbestedingsbeleid provincie Flevoland 2017

maatregelen worden opgenomen in aanbestedingen, tegelijkertijd wordt geconstateerd dat dergelijke trajecten nog geen structureel karakter hebben.²²⁶ De *Nulmeting* is niet opgevolgd door latere metingen.²²⁷

- c. Medio 2022 is ambtelijk aangegeven dat bij de uitvoering van het inkoopbeleid acht geslagen wordt op de circulaire doelstellingen van de provincie. Aan interne klanten wordt middels inkoopformulieren gevraagd of zij aandacht schenken aan de doelstellingen van Het goede voorbeeld. Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen (MVOI, zie ook hierna) omvat onder andere circulariteit en bij Europese aanbestedingen dient in een aanbestedingsstrategie de invulling van MVOI te worden gemotiveerd. De verwachting is dat na vaststelling van het nieuwe inkoopbeleid circulariteit in veel gevallen deel uit zal uitmaken van de overwegingen met betrekking tot inkopen en aanbestedingen.²²⁸
- d. In de *Programmabegrotingen 2020* tot en met *2023* is over circulariteit bij inkopen en aanbesteden aan gegeven dat - waar mogelijk - toepassing van hernieuwbare energie, de bio- en circulaire economie gestimuleerd wordt. En dat de aanbestedingen zodanig ingericht zullen worden, dat verbeteringen bereikt worden in het gebruik van materialen en energie.²²⁹
- e. De nieuwe Inkoopvisie die in de loop van 2023 vastgesteld zal worden, zal een uitwerking bevatten van de vier MVOI-thema's Klimaat- en Milieubewust inkopen, Circulair inkopen, Sociaal inkopen en Ketenvaerantwoordelijkheid. Voor 'circulair inkopen' zullen naar verwachting de doelstellingen uit de *MRA Intentieverklaring circulair inkopen & opdrachtgeverschap* opgenomen worden (zie kader).²³⁰

MRA Intentieverklaring circulair inkopen & opdrachtgeverschap

De provincies Flevoland, Noord-Holland, 32 gemeenten en de Vervoerregio Amsterdam hebben zich in juni 2018 door ondertekening van de Intentieverklaring circulair inkopen & opdrachtgeverschap geïmmiteerd aan drie doelstellingen voor circulair inkopen, namelijk:

- in 2022 minstens 10% van alle producten, goederen en diensten circulair inkopen.
- in 2025 50% alle producten, goederen en diensten circulair inkopen
- zo snel mogelijk 100% circulair inkopen, wellicht in 2030²³¹

- f. Ambtelijk vindt er geen structureel georganiseerde samenwerking plaats tussen het circulaire-econometeam en het team dat zich bezighoudt met de inkoop van leveringen en diensten (eenheid Juridische Zaken, Inkoop en Besluitvorming (JZIB)), omdat inkopen van werken en daaraan gerelateerde leveringen en diensten plaatsvinden binnen de Afdeling Infra. Wanneer er behoefte is aan samenwerking wordt dit ad-hoc geïnitieerd. Zo is het circulaire-econometeam gevraagd om voor het opstellen van de nieuwe Inkoopvisie input te geven op het MVOI-thema 'Circular inkopen'.²³²

77. Specifiek op het gebied van infrastructuur heeft de provincie in 2019 streefwaarden bepaald voor het gebruik van secundaire grondstoffen en hergebruik van vrijkomende materialen.
 - a. Het Duurzaamheidsprogramma Infrastructuur 2019-2023 richt zich op CO₂-reductie van de (grote) materiaalstromen, omschrijven van reductiedoelen voor de diverse materialen en hoe dit op te nemen in

²²⁶ Provincie Flevoland (2018), *Nulmeting Het goede voorbeeld*

²²⁷ Provincie Flevoland (2022), *Voortgangsrapportage Duurzaamheid en Inkoop*

²²⁸ Provincie Flevoland (2023), *Feitelijk wederhoorreactie*, 3 april 2023

²²⁹ Provincie Flevoland (2019 t/m 2022), *Programmabegrotingen 2020 t/m 2023*

²³⁰ Provincie Flevoland (2022), *Beantwoording vragen ambtelijke organisatie*, 9 december 2022 & Provincie Flevoland (2022), *Concept Inkoopbeleid provincie Flevoland*, versie december 2022

²³¹ MRA (2019), *Roadmap Circulair Inkopen en Opdrachtgeverschap* & www.mraduurzaam.nl

²³² Provincie Flevoland (2022 & 2023), *Beantwoording vragen ambtelijke organisatie*, 19 augustus 2022 en 30 januari 2023 & Provincie Flevoland (2023), *Feitelijk wederhoorreactie*, 3 april 2023

contracten, en heeft aandacht voor een circulaire en energieneutrale infrastructuur. Op het gebied van circulair zijn de volgende doelstellingen en streefwaarden opgenomen:²³³

- 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.
- b. Vooral nog is er sinds 2019 nog niet op GS en/of PS-niveau gerapporteerd over de voortgang van de realisatie van deze doelen.²³⁴
- c. Ambtelijk is aangegeven dat er zeer regelmatig overleg plaatsvindt tussen het circulaire-econometeam en team Infra.²³⁵

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 Flevoland stond in 2019, 2020, 2021 en 2022 niet op deze lijst.

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

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

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

In 2022 stond Utrecht op de 8^e plek en Noord-Holland op de 12^e.²³⁶

Circulaire economie en Ruimtelijke ordening

78. In het circulaire-economiebeleid worden als activiteit genoemd 'uitvoering geven aan gebiedsprogramma's'. In de praktijk betekent dit dat uitvoering gegeven wordt aan de circulaire-economieprojecten uit het programma Almere 2.0.

- a. In de *Uitwerkingsagenda 2020-2025* is bij de activiteiten voor circulaire economie aangegeven dat uitvoering gegeven zal worden aan de gebiedsprogramma's Almere 2.0, Floriade Werkt!, Flevokust Haven, Lelystad Airport Business Park, Waterlab en Waterfabriek en het Mobiliteit en Infrastructuur Test Centrum (MITC) in Marknesse.²³⁷
- b. Ambtelijk is aangegeven dat het circulaire-econometeam alleen een actieve verbinding heeft met het programma Almere 2.0. Dit programma heeft een programmalijn Energie en Circulaire economie. Het circulaire-econometeam neemt deel aan ambtelijk en bestuurlijke overleg dat regelmatig plaatsvindt en is ook betrokken bij de circulaire projecten in deze programmalijn.²³⁸
- c. Bij de andere gebiedsprogramma's die genoemd worden in de *Uitwerkingsagenda* (zie a.) is het circulaire-econometeam niet actief betrokken.²³⁹

79. Circulariteit is opgenomen op de concept lijst met gevallen van provinciaal belang. Definitieve besluitvorming door PS hierover moet nog plaatsvinden.

- a. In paragraaf 4.1 is toegelicht dat circulariteit als provinciaal belang opgenomen kan worden in de Omgevingsvisie en in provinciale verordeningen.
- b. In januari 2022 is aan PS de 'Concept lijst van gevallen van provinciaal belang Flevoland' voorgelegd. Voor de zaken die op deze lijst zijn motiveert de provincie waarom het doeltreffender is om deze op

²³³ Provincie Flevoland (2019), Duurzaamheidsprogramma Infrastructuur 2019-2023

²³⁴ Provincie Flevoland (2023), Feitelijk wederhoorreactie, 3 april 2023

²³⁵ Provincie Flevoland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 30 januari 2023

²³⁶ Bouwend Nederland (2023), www.bouwendnederland.nl

²³⁷ Provincie Flevoland (2020), *Uitwerkingsagenda 2020-2025* bij de Omgevingsvisie, p. 30

²³⁸ Provincie Flevoland (2023), Beantwoording schriftelijke vragen ambtelijke organisatie, 30 januari 2023

²³⁹ Provincie Flevoland (2023), Beantwoording schriftelijke vragen ambtelijke organisatie, 30 januari 2023

provinciaal niveau te regelen, of waar het provinciaal belang zich op richt. Deze lijst bestaat uit twee delen:²⁴⁰

- i. Op de Communicatieve lijst staan de concrete gevallen benoemd waar de provincie bij betrokken wil zijn vanuit haar rol om initiatieven te stimuleren, mogelijk te maken, meekoppelkansen te benutten, regie te kunnen voeren, belangen te behartigen of als bevoegd gezag. Het gaat hierbij vooral om aan tafel te kunnen zitten bij de omgevingstafel. Op deze lijst zijn als provinciaal belang opgenomen nieuwe ontwikkelingen of uitbreidingen van bestaande functies en activiteiten waarbij significante hoeveelheden grondstoffen of kritische materialen worden gebruikt, worden verwerkt of vrijkomen uit het productieproces, of waarbij primaire grondstoffen worden gebruikt die naar eerste inschatting ook van hernieuwbare of secundaire oorsprong zouden kunnen zijn.
 - ii. Op de Juridische lijst staan de gevallen benoemd waarbij de provincie aan tafel wil zitten vanuit een bevoegd gezag of adviseur (met instemmingsrecht) rol. Op deze lijst is circulariteit niet opgenomen.
- c. De definitieve lijst met gevallen van provinciaal belang wordt nog voorgelegd aan PS.²⁴¹

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.²⁴²

80. Circulaire bedrijventerreinen vormen geen onderdeel van het Flevolandse ruimtelijke beleid. Zeer incidenteel adviseert het circulaire-economieteam bij gebiedsontwikkeling van een bedrijventerrein als team Ruimte daarom vraagt.²⁴³

Inspiratiekader – Circulaire bedrijventerreinen middels Circulair.biz

Voorbeeld uit provincie Zuid-Holland

Provincie Zuid-Holland stimuleert circulaire bedrijventerreinen onder andere middels [circulair.biz](http://www.circulair.biz): voor vier Zuid-Hollandse bedrijventerreinregio's²⁴⁴ is een analyse gemaakt van de economische potentie van reststromen. Op de website www.circulair.biz kunnen bedrijven inzien welke stromen in hun gebied aanwezig zijn, de circulaire potentie van deze stromen en welke circulaire kansen er zijn. Op basis van deze informatie worden reststroomtafels georganiseerd waar ontdoeners en verwerkers van stromen bij elkaar komen en mogelijke kansen verkennen.²⁴⁵

²⁴⁰ Provincie Flevoland (2022), Concept lijst van gevallen van provinciaal belang Flevoland, 12 januari 2022 & Provincie Flevoland (2022), Agenda Integrale beeldvormende sessie, 19 januari 2022

²⁴¹ Provincie Flevoland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 17 november 2022

²⁴² Provincie Noord-Holland (2022), Nota Zeehavens Noord-Holland & Provincie Noord-Holland (2022), Omgevingsverordening Noord-Holland 2022, Artikel 6.30

²⁴³ Provincie Flevoland (2023), Beantwoording schriftelijke vragen ambtelijke organisatie, 30 januari 2023

²⁴⁴ 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

²⁴⁵ 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

Circulaire economie en Wet- en regelgeving / Lobby

81. Wanneer nodig zet het circulaire-economieteam actief in op lobby. Zo onderhoudt het circulaire-economieteam contacten met het IPO en de MRA om invloed te kunnen uitoefenen op het beleid. Daarnaast kan de Flevolandse lobbyist op Europees en Rijksniveau benaderd worden voor circulaire onderwerpen.²⁴⁶
- a. Het circulaire-economieteam werkt samen met het IPO en geeft via de IPO Regiegroep hun input. In eerste instantie is geen gehoor gegeven aan de uitnodiging van de MRA om te participeren in een lobby-overleg. Inmiddels is er wel sprake van samenwerking met de MRA op circulaire onderwerpen.
 - b. Voor Groene grondstoffen worden consultaties die uitstaan in de EU door het circulaire-economieteam ingevuld en opgestuurd. De Flevolandse lobbyist is werkzaam op Europees en Rijksniveau en kan indien nodig benaderd worden voor circulaire onderwerpen.
 - c. Voor een specifieke casus op het gebied van het toepassen van glasschuim als fundatiemateriaal voor wegen heeft het circulaire-economieteam lobby ingezet. Dit heeft in oktober 2020 geleid tot een brandbrief aan de staatssecretaris uit naam van meerdere gemeenten en provincies.²⁴⁷

Circulaire economie en VTH

82. In 2022 kreeg circulaire economie meer aandacht in de opdrachtverlening van provincie Flevoland aan Omgevingsdienst Flevoland, Gooi- en Vechtstreek (OFGV) dan in de jaren daarvoor. De verwachting is dat ook in komende opdrachtverlening aan het OFGV circulaire economie een plek zal krijgen.²⁴⁸
- a. Op verzoek van de provincie heeft het OFGV in 2022 meer aandacht gegeven aan de inzet van het VTH-instrumentarium om de circulaire economiedoelstellingen te halen. In 2022 heeft het OFGV daarvoor de volgende activiteiten uitgevoerd:
 - i. Deelnemen aan en input leveren voor de MRA tafel 'belemmerende wet- en regelgeving' die drie maal per jaar plaatsvindt
 - ii. Ontwikkelingsgeld beschikbaar gesteld voor onderzoek naar mogelijkheden om middels vergunningverlening en toezicht een circulaire economie te stimuleren
 - iii. Opstellen van een Meerjarenprogramma Circulaire Economie (nog niet afgerond)
 - iv. Samen met Aeres Hogeschool een driedaagse HBO-opleiding Circulaire economie ontwikkeld
 - v. Samenwerking, kennisdeling en advisering in Omgevingsdienst NL-verband
 - b. Daarnaast heeft de OFGV een interne kerngroep Circulaire Economie opgericht waarin de specialisaties op het gebied van afval en/of circulaire economie gebundeld zijn. Ook zijn intern twee adviseurs aangewezen om proactief aan de slag te gaan met circulaire economie en te onderzoeken waar de rol ligt van de OFGV in deze transitie.
 - c. Het Regionaal beleidskader VTH wordt herijkt. In de vooralsnog vigerende versie wordt circulaire economie nauwelijks genoemd. Ambtelijk wordt verwacht dat circulaire economie in het te herijken beleidskader en de toekomstige opdrachtverlening aan de OFGV (weer) een plek zal krijgen.
 - d. Op basis van de IPO Bouwstenenvisie is door de OFGV een plan uitgewerkt en per bouwsteen projectvoorstellen gedaan. In totaal betreft het 11 concept voorstellen. In overleg met de provincie wordt bezien welke voorstellen kansrijk zijn.
 - e. Besluitvorming over de wijze waarop de bouwstenen uit de Bouwstenenvisie VTH en CE (zie bevinding 61) een plek zullen krijgen in het beleid wordt verwacht na de Statenverkiezingen in maart 2023.

²⁴⁶ Provincie Flevoland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 30 januari 2023 & Provincie Flevoland (2023), Feitelijk wederhoorreactie, 3 april 2023

²⁴⁷ Provincie Flevoland (2023), Feitelijk wederhoorreactie, 3 april 2023

²⁴⁸ Provincie Flevoland e.a. (2019), Regionaal Beleidskader VTH 2019-2022; OFGV (2022), Uitvoeringsprogramma en Opdrachtverlening Flevoland – OFGV; Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 29 augustus 2022 & 2 & 30 januari 2023 & OFGV (2023) Beantwoording vragen, 15 februari 2023

- f. De OFGV overlegt elke twee maanden met de provincie. Onderwerpen die onder andere aan bod komen:
- Welke acties hebben de OFGV en de provincie ondernomen op het gebied van circulaire economie?
 - Wat zijn de geplande stappen van de OFGV en provincie voor de komende periode?
 - Welke wensen heeft de provincie voor de OFGV op het gebied van circulaire economie?
 - Wat heeft de OFGV nodig van de provincie om circulaire economie verder te ontwikkelen?
- g. Door het circulaire-econometeam is aangegeven dat er zeer regelmatig contact is met hun VTH-collega over onder andere de inzet van de OFGV op circulaire economie.
83. In 2021 hebben Omgevingsdienst NL en IPO aanbevelingen gedaan voor het sturen op circulaire bedrijfsvoering en het stimuleren daarvan met behulp van het VTH-instrumentarium (zie bevinding 60). Het OFGV en de provincie – dan wel IPO – hebben alle aanbevelingen die de samenwerking tussen provincie en omgevingsdienst raken, opgepakt.²⁴⁹
- a. Bevoegdheden van de provincie, bijvoorbeeld in het kader van stortonthefingen, zijn gemandateerd aan de OFGV (aanbeveling 1).
 - b. Er is ontwikkelingsbudget vrijgemaakt voor een betere afstemming en meer kennisdeling op het gebied van circulaire economie tussen Omgevingsdiensten en de provincie. Daarnaast zal er vanuit de provincie een specifieke opdracht worden geformuleerd in 2023 om in 2024 te gaan invullen (aanbeveling 2).
 - c. Vanuit IPO verband zijn er acties ondernomen om een opleiding specifiek gericht op VTH-medewerkers te faciliteren. Hiervoor is samenwerking gezocht met de ODNL Academy en er wordt nu een opleiding aangeboden. Vanuit IPO zijn er ook diverse inhoudelijke bijdragen voor de opleiding opgesteld en beschikbaar gemaakt (aanbeveling 5).
 - d. Over aanbevelingen 9 en 13 die gericht zijn op afvalpreventieonderzoek voor afvalvermindering en de mogelijkheid tot het uitvoeren van proefnemingen standaard op te nemen in vergunningen, wordt ambtelijk aangegeven dat de inzet van het IPO is om alle vergunningen hierop te actualiseren. De aandacht is nog niet gericht op de bedrijven die onder het activiteitenbesluit vallen.
 - e. De provincie is voornemens om expliciet VTH-CE beleid vast te stellen (zie ook bevinding 82). Dit zal terugkomen in de opdracht aan de OFGV (aanbevelingen 14 en 18).
 - f. In 2022 is een plan van aanpak gemaakt voor het realiseren van een kennissamenwerking op het vlak van einde afvalstatus. Deze samenwerking is de start voor een verdergaande samenwerking (aanbeveling 19).

CircuLaw

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 nu 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.²⁵⁰

²⁴⁹ Provincie Flevoland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 2 januari 2023 & OFGV (2023) Beantwoording vragen, 15 februari 2023

²⁵⁰ Circulaw (2022), www.circulaw.nl

| 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 Flevoland (op het niveau van output en outcome) en welk inzicht dat heeft opgeleverd in de stand van de Flevolandse circulaire economie.

5.1 Monitoren van de circulaire-economietransitie

Monitoring op landelijk niveau

84. 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.²⁵¹
 - 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.²⁵²
 - 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.²⁵³ In januari 2021 is de eerste *ICER* gepubliceerd en in januari 2023 de tweede *ICER*.

Monitoring op (inter)provinciaal niveau

85. 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.²⁵⁴

²⁵¹ RIVM (2022), www.rivm.nl

²⁵² RIVM (2022), www.rivm.nl

²⁵³ PBL (2022), www.pbl.nl

²⁵⁴ 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.²⁵⁵
- 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.²⁵⁶ In 2022 is een traject gestart om gezamenlijk een nieuwe interprovinciale monitor te ontwikkelen.²⁵⁷
- 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.²⁵⁸
- 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.²⁵⁹

5.2 Monitoring circulaire economie door de provincie Flevoland

In deze paragraaf wordt eerst een overzicht van de monitoring van grondstoffenvoorraden en materiaalstromen gegeven voor de periode 2016-2021, gevolgd door een overzicht van huidige monitoringsontwikkelingen. Daarna wordt op basis van beschikbare informatie de stand van de circulaire economie in Flevoland geschetst.

Monitoring (van grondstoffenvoorraden en materiaalstromen) in 2016 - 2021

86. In 2016 en 2018 heeft de provincie haar grondstoffenvoorraden en materiaalstromen in kaart laten brengen. De *Monitor Omgevingsvisie* (2021) geeft inzicht in de huidige stand van de circulaire economie in Flevoland. In de bevindingen 88 tot en met 96 wordt toegelicht welk inzicht deze monitors hebben opgeleverd.
 - a. In november 2016 heeft TNO de materiaalstromen in Flevoland onderzocht en kansrijke materiaalstromen aangewezen. Deze *Materiaalstroomanalyse* heeft mede de beleidsindeling naar groene grondstoffen en gebruikte materialen bepaald.²⁶⁰
 - b. In 2018 is de eerste aanzet tot een *Circulaire Atlas Flevoland* aan PS voorgelegd. GS gaven aan dat deze *Atlas* gezien moest worden als een kanskaart die op hoofdlijnen aangeeft waar mogelijk leads zijn voor nieuwe keteninitiatieven. In de *Atlas* wordt een eerste inzicht gegeven in de herkomst en omvang van groene grondstoffen en gebruikte materialen.²⁶¹
 - c. Bij de uitwerking van de strategische opgave is aangegeven dat een monitoringsraamwerk ontwikkeld zal worden met concrete indicatoren waarlangs de effectiviteit van het beleid op termijn gemeten kan worden. In 2019 hebben GS PS geïnformeerd dat de monitoring van de circulaire economie nog in de

²⁵⁵ PBL (2023), *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023*

²⁵⁶ Ministeries van IenW, EZK, BZK, LNV en BZ (2023), *Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030*

²⁵⁷ Provincie Flevoland (2023), *Feitelijk wederhoorreactie*, 3 april 2023

²⁵⁸ PBL (2023), *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023*

²⁵⁹ Ministeries van IenW, EZK, BZK, LNV en BZ (2023), *Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030 & Provincie Noord-Holland* (2023), *Feitelijk wederhoorreactie*, 4 april 2023

²⁶⁰ Provincie Flevoland (2017), *Mededeling Circulaire economie*, 8 mei 2017

²⁶¹ Provincie Flevoland (2018), *Circulaire Atlas provincie Flevoland & Provincie Flevoland* (2018), *Mededeling Basisdocument Programma Circulaire Economie*, 13 maart 2018

kinderschoenen staat. Voor een groot aantal relevant geachte indicatoren ontbreekt een meetmethode en/of data.²⁶²




- d. In de *Monitor Omgevingsvisie 2021* wordt aan de hand van beschikbare gegevens inzicht gegeven in de huidige stand van zaken van de circulaire economie in Flevoland. De provincie maakt daarbij de kanttekening dat het nog niet mogelijk is om het hergebruik van groene grondstoffen en gebruikte materialen in kaart te brengen. Ook kan nog niets gezegd worden over de mate waarin de circulaire economie-ambities worden gerealiseerd, omdat op diverse onderdelen data ontbreekt.²⁶³

Inspiratiekader – Transitie- en beleidsindicatoren als onderdeel van monitoring



Voorbeeld uit provincie Zuid-Holland

Provincie Zuid-Holland ontwikkelt een monitoringssystematiek voor het meten van de voortgang van de circulaire transitie, gebaseerd op de landelijk ontwikkelde systematiek van de eerste ICER uit 2021. De monitoring brengt zowel het transitieproces, als de effecten van de circulaire economie in kaart. Daarvoor zijn twee type indicatoren bepaald:²⁶⁴

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

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

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

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

²⁶² Provincie Flevoland (2019), Mededeling rapport Monitoring Circulaire Economie (inclusief bijlagen), 9 april 2019

²⁶³ Provincie Flevoland (2021), Monitor Omgevingsvisie FlevolandStraks, p. 23 & Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 29 augustus 2022

²⁶⁴ Metabolic (2022), Provincie Zuid Holland Circulaire Economie Monitor – Analyse 2014-2020

Huidige ontwikkelingen in de monitoring

87. Op het moment van schrijven (maart 2023) wordt de *Monitor Omgevingsvisie* doorontwikkeld, neemt de provincie actief deel aan de interprovinciale monitor en is gestart met monitoring door GeoFluxus.
- a. De *Monitor Omgevingsvisie 2021* was een eerste editie van de monitor. Een aantal aspecten wordt verder ontwikkeld, zoals het opstellen van streefcijfers voor indicatoren. In een volgende versie die voorzien is in 2023, wordt bekeken of het opnemen van streefcijfers haalbaar en zinvol is. Op het dashboard van feitelijkflevoland.nl worden de meest actuele beschikbare gegevens over circulaire economie gepresenteerd.²⁶⁵
 - b. Flevoland neemt actief deel aan de nieuwe interprovinciale monitor, die naar verwachting in 2023 zal worden gepubliceerd. Ambtelijk is aangegeven dat de provincie hiermee zicht krijgt op en beschikking over data op gebied van onder andere goederenstromen, grondstofgebruik, milieukostenindicator, en houding, gedrag en ervaren belemmeringen ten aanzien van circulariteit bij burgers. Deze indicatoren en inzichten zullen naar verwachting ook een plek krijgen in een volgende *Monitor Omgevingsvisie*.²⁶⁶
 - c. Via een opdracht aan bureau GeoFluxus heeft de provincie sinds 2022 toegang tot een online dashboard waarmee afvalstromen (op basis van LMA- en CBS-gegevens) inzichtelijk worden. Met dit dataplatform is het mogelijk om trends in afval te monitoren (andere circulaire stromen zijn hierin niet opgenomen). Hieruit komen afvalstromen naar voren met circulaire potentie. Hierdoor kan de provincie proactief vanuit een grondstoffenstroom gaan acteren in plaats van reactief als toevallig een bepaalde stroom in beeld komt.²⁶⁷ Zie kader.

²⁶⁵ Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 29 augustus 2022

²⁶⁶ Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 29 augustus 2022

²⁶⁷ Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 29 augustus & 21 december 2022

Voorbeeld van Monitor Circulaire Economie door GeoFluxus

Voorbeeld uit provincie Utrecht

Ook provincie Utrecht maakt gebruik van monitoring door GeoFluxus. De inzichten die dat oplevert zijn al beschikbaar (die van Flevoland nog niet) en worden onder andere op deze wijze gepresenteerd:²⁶⁸

Goederen- en afvalstromenoverzicht

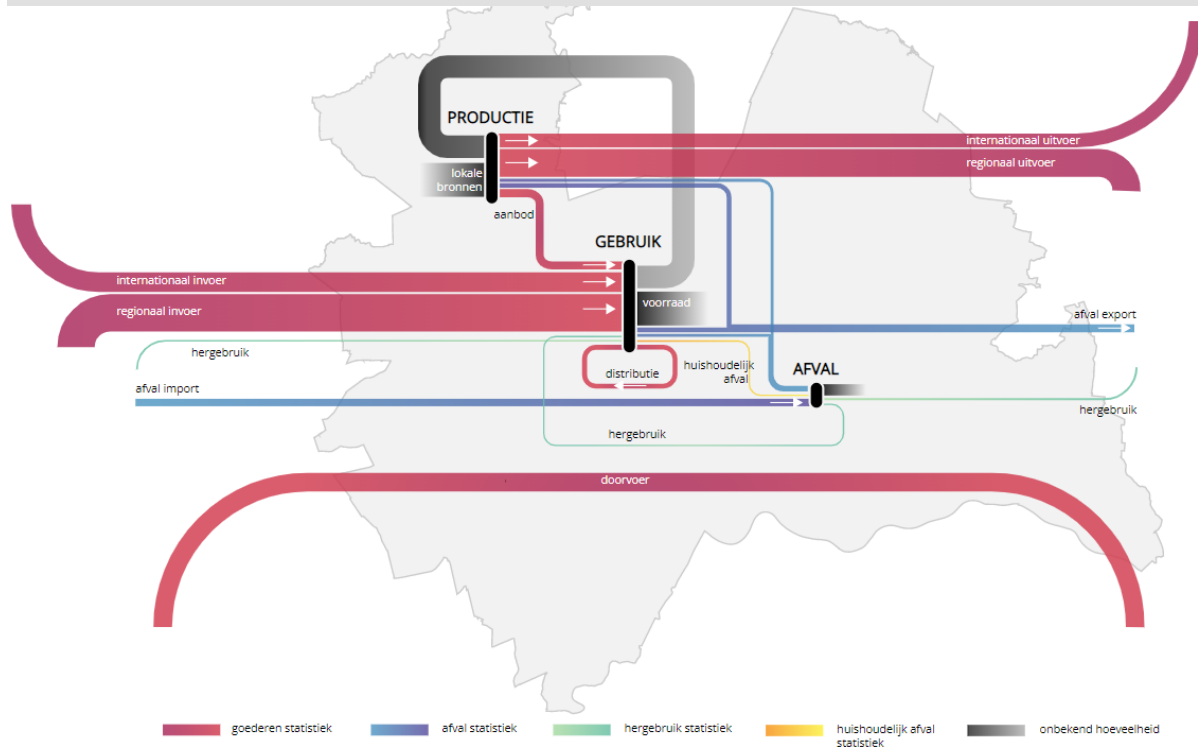
De inter- en intraprovinciale stromen van goederen en afval

In 2019 zijn er in de provincie Utrecht 25,23Mt goederen geïmporteerd en 18,48Mt geëxporteerd. Alleen maar 3,29Mt is lokaal gebruikt en geproduceerd.

5,4 Mt goederen zijn afval geworden, waarvan 62% in de provincie is verwerkt. De resterende hoeveelheid is buiten de provincie verwerkt. Bovendien is er 2,13Mt afval geïmporteerd van elders en verwerkt binnen de provincie.

Als al het geproduceerde en geïmporteerde afval 100% zou worden hergebruikt zou het maar kunnen voorzien in 20% van de vraag naar nieuwe goederen.

Hergebruik en recycling van afval is daarom niet voldoende om een circulaire economie te realiseren. Deze monitor geeft aan waar beter afvalmanagement de oplossing is en waar een andere aanpak beter gepast is.



In de circulaire ambitie (zie Hoofdstuk 2) is onder andere gesteld dat Flevoland groene grondstoffen en gebruikte materialen zodanig wil bewerken dat ze snel en gemakkelijk hun weg vinden naar bestaande en nieuwe afzetmarkten; in Flevoland, in Nederland en wereldwijd.²⁶⁹ Daarnaast staat in het Coalitieakkoord 2019-2023 dat Flevoland de circulaire economische innovatie naar een afvalvrije economie stimuleert.²⁷⁰ Hierna wordt eerst de stand van de circulaire bedrijvigheid gepresenteerd en vervolgens welke ontwikkelingen in groene grondstoffen, gebruikte materialen en afval gesignaleerd worden.

²⁶⁸ GeoFluxus (2023), www.monitorce.nl

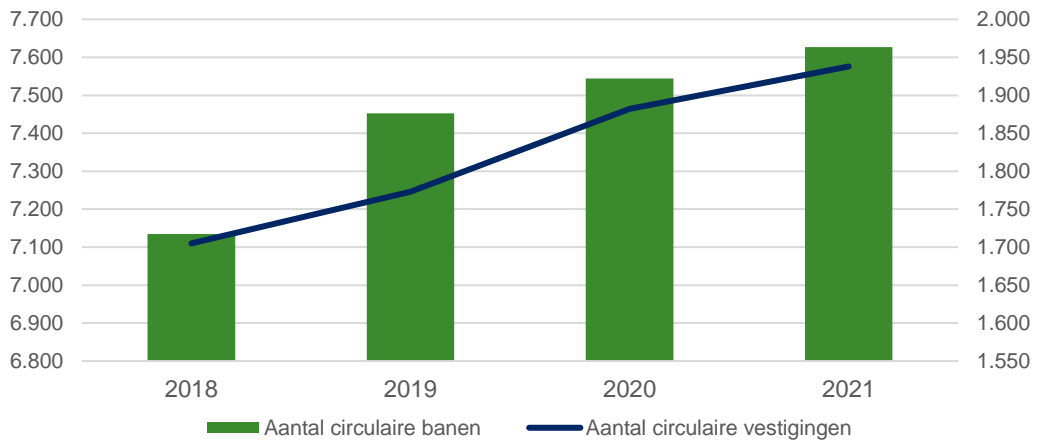
²⁶⁹ Provincie Flevoland (2017), Omgevingsvisie Flevoland, 8 november 2017, p. 15

²⁷⁰ Provincie Flevoland (2021), Monitor Omgevingsvisie FlevolandStraks, p. 4

Circulaire bedrijvigheid

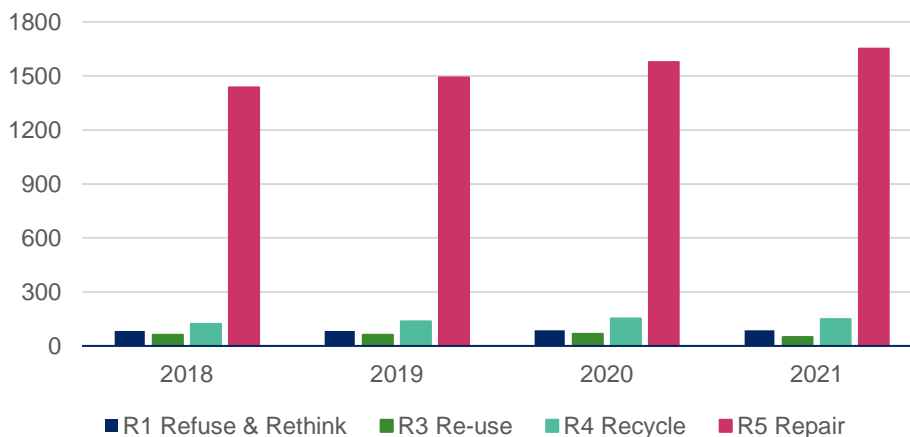
88. Het aantal circulaire banen en vestigingen²⁷¹ is toegenomen in de periode 2018 – 2021. Vooral het aantal circulaire bedrijfsvestigingen in de categorie Repair van de R-ladder (zie paragraaf 3.1) is toegenomen.

- a. In 2021 waren er 1.938 circulaire bedrijfsvestigingen en 7.627 circulaire banen in Flevoland.²⁷² Figuur 7 laat de stijging in de periode 2018–2021 zien.



Figuur 7 Aantal circulaire banen en bedrijfsvestigingen in Flevoland, 2018-2021²⁷³

- b. Het aandeel circulaire banen ten opzichte van het totaal aantal banen is in de periode 2018-2021 nagenoeg gelijk gebleven, namelijk zo'n 3,6%.²⁷⁴
- c. De circulaire bedrijfsvestigingen vallen met name in de categorie Repair, dit is na afvalverbranding (Recover) de laagste categorie op de R-ladder (zie paragraaf 3.1). Figuur 8 laat het aantal circulaire bedrijfsvestigingen naar R-strategie zien in de periode 2018 – 2021.



Figuur 8 Aantal circulaire bedrijfsvestigingen naar R-strategie 2018 - 2021²⁷⁵

²⁷¹ Het PBL heeft geïnterviewd welke circulaire activiteiten aan welke R-strategie gekoppeld kunnen worden. Hiervoor zijn circulaire activiteiten geïdentificeerd binnen het LISA-databestand aan de hand van de SBI-categorieën. Bron: PBL (2019), Achtergrondrapport bij Circulaire economie in kaart & Provincie Flevoland (2023), Feitelijk wederhoorreactie, 3 april 2023

²⁷² Provincie Flevoland (2022), www.feitelijkflevoland.nl

²⁷³ Provincie Flevoland (2022), www.feitelijkflevoland.nl

²⁷⁴ Provincie Flevoland (2021), Monitor Omgevingsvisie FlevolandStraks, p. 4

²⁷⁵ Provincie Flevoland (2022), www.feitelijkflevoland.nl

- d. De R-ladder geeft een prioriteitsvolgorde aan: R-strategieën hoger op de ladder besparen in beginsel meer grondstoffen. Uit figuur 8 blijkt dat het aantal bedrijven uit de hoogste categorieën op de R-ladder niet zijn toegenomen in de periode 2018-2021, terwijl het aantal bedrijven in de 5^e categorie (Repair) is toegenomen van 1437 in 2018 naar 1652 in 2021.

Groene grondstoffen

89. In 2018 bedroeg de totale hoeveelheid organische reststromen 3.000 kton per jaar.²⁷⁶
 - a. Groene grondstoffen komen beschikbaar uit verschillende bronnen. De grootste bronnen zijn: primaire producten en reststromen uit de landbouw, groen(rest)producten uit terreinbeheer en waterbeheer, reststromen uit de voedingsmiddelenindustrie en GFT en grof tuinafval van huishoudens.
 - b. Het gros van de organische reststromen is afkomstig uit de landbouw, vooral de productie van suikerbieten leveren met 409 kton per jaar een grote reststroom op.
90. De mate van hergebruik van groene grondstoffen is (nog) niet bekend. Wel is duidelijk dat organische reststromen vaak niet in Flevoland blijven, maar naar de verwerkende industrie elders gaan. De provincie signaleert dan ook dat het aanbod groene grondstoffen een groot potentieel laat zien, vooral vanuit de agrarische sector.²⁷⁷

Gebruikte materialen

91. In de *Monitor Omgevingsvisie (2021)* is geconstateerd dat 80% tot 90% van de afvalstoffen afkomstig is van bedrijven en dat de bouwsector de grootste leverancier is van gebruikte materialen. De herkomst van andere stromen die onder 'gebruikte materialen' vallen, is zeer divers (textiel, luiers, rotorbladen et cetera).²⁷⁸
 - a. De jaarlijkse hoeveelheid gebruikte materialen is zo'n 1.526 kton. Bij onderhoud van wegen komt jaarlijks naar schatting 1.317 kton aan gebruikt materiaal vrij. Meer dan de helft hiervan bestaat uit asfalt, daarnaast zijn zand en puingranulaat grote stromen.
 - b. Bij nieuwbouw van woningen en kantoren komt jaarlijks 276 kton aan gebruikt materiaal vrij. De grootste stroom is steenachtig (baksteen en beton).
92. Door het CBS is op gemeentelijk en provinciaal niveau de materiaalintensiteit in kaart gebracht. Deze informatie over materiaalvoorraden kan relevant zijn voor beleid en planning met betrekking tot circulaire sloop- en bouwactiviteiten. In de gemeenten Almere en Urk ligt de materiaalintensiteit op gemiddeld niveau, maar deze is in de andere Flevolandse gemeenten laag.²⁷⁹
93. De *Kansenkaart* van het IPO geeft aan dat materialen als beton en cement, hout, metaal en composieten veel omgaan in Flevoland en dat daarnaast elektronisch afval, textiel, kunststoffen, metalen en nieuwe gewassen als interessant worden gezien.²⁸⁰
94. Het is niet bekend in welke mate reststromen die als 'gebruikte materialen' worden aangeduid daadwerkelijk hergebruikt worden.²⁸¹

²⁷⁶ Provincie Flevoland (2021), *Monitor Omgevingsvisie FlevolandStraks*, pp. 23 & 24

²⁷⁷ Provincie Flevoland (2021), *Monitor Omgevingsvisie FlevolandStraks*, pp. 24 & 25

²⁷⁸ Provincie Flevoland (2018), *Circulaire Atlas provincie Flevoland & Provincie Flevoland (2021)*, *Monitor Omgevingsvisie FlevolandStraks*, pp. 25 & 26

²⁷⁹ CBS & Universiteit Leiden (2020), *Voorraden in de maatschappij: de grondstoffenbasis voor een circulaire economie – deel II*, pp. 28 & 31

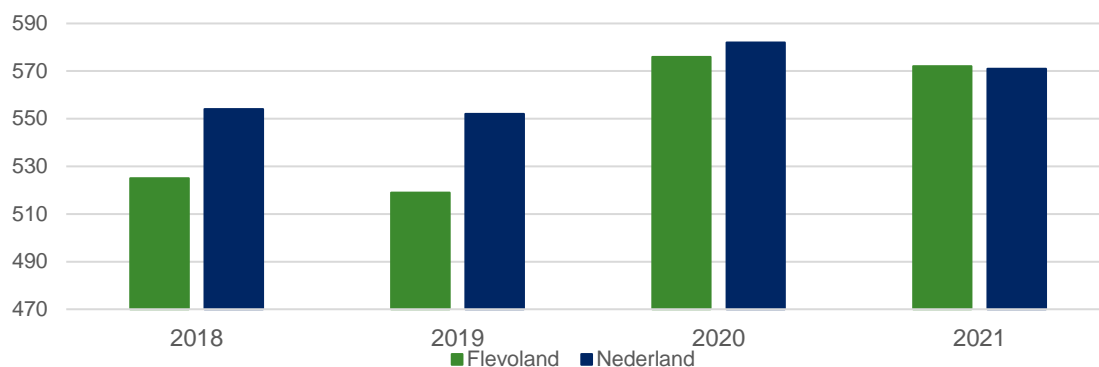
²⁸⁰ IPO (2021), *Kansenkaarten Circulaire Economie*, p. 11

²⁸¹ Provincie Flevoland (2021), *Monitor Omgevingsvisie FlevolandStraks*, p. 25

Huishoudelijk afval

95. De hoeveelheid afval die gemeenten ophaalden per Flevolander, lag in de jaren 2018 en 2019 onder het landelijk gemiddelde. De jaren daarna werd in Flevoland ongeveer dezelfde hoeveelheid afval per inwoner opgehaald als in de rest van Nederland.

- a. Gemeentelijk afval is afval dat door gemeenten wordt ingezameld en bestaat met name uit huishoudelijk afval en reinigingsdienstenaafval. In de jaren 2018 en 2019 lag de hoeveelheid gemeentelijk afval per inwoner in Flevoland ongeveer 30 kilo lager dan het landelijk gemiddelde, zie Figuur 9.

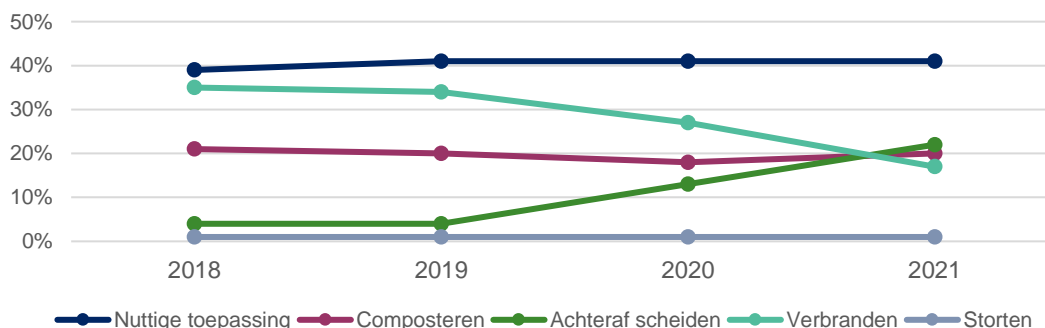


Figuur 9 Gemeentelijk afval, in kilogram per hoofd van de bevolking (2018-2021)²⁸²

- b. In de jaren 2020 en 2021 haalden gemeenten landelijk meer afval op per inwoner. Dit wordt grotendeels verklaard door de coronapandemie in die jaren. Opvallend is dat in Flevoland het gemeentelijk afval per inwoner meer steeg dan landelijk, waardoor in deze jaren de hoeveelheid gemeentelijk afval in Flevoland op hetzelfde niveau als in de rest van Nederland lag.

96. De verwerking van het Flevolandse huishoudelijke afval laat in de jaren 2019-2021 een verschuiving zien naar minder verbranden en meer achteraf scheiden.

- a. Huishoudelijk afval wordt op verschillende manieren verwerkt. In data worden vijf verwerkingsmethoden onderscheiden: storten, verbranden, achteraf scheiden, composteren en nuttige toepassing (gericht op recycling, hergebruik of terugwinning).²⁸³
- b. In de jaren 2018-2021 blijven de percentages voor de verwerkingsmethoden storten, composteren en nuttige toepassing nagenoeg gelijk. Vanaf 2019 daalt het aandeel dat verbrand wordt en stijgt het aandeel dat achteraf gescheiden wordt. In Figuur 10 is deze ontwikkeling weergegeven.



Figuur 10 Huishoudelijk afval naar verwerkingsmethode, Flevoland (2018 - 2022)²⁸⁴

²⁸² Provincie Flevoland (2022), www.feitelijkflevoland.nl

²⁸³ Provincie Flevoland (2021), Monitor Omgevingsvisie FlevolandStraks, p. 28

²⁸⁴ Provincie Flevoland (2022), www.feitelijkflevoland.nl

| 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 Flevoland, 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

97. 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:²⁸⁵
- 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

²⁸⁵ 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

98. 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.²⁸⁶ 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.²⁸⁷
 - 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.²⁸⁸
 - 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.²⁸⁹
 - 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 Flevoland

Leren en bijsturen in de Flevolandse beleidsuitvoering

99. Leren en bijsturen is niet structureel georganiseerd in de uitvoering van het circulaire-economiebeleid. Met name de contacten met ondernemers, organisaties en Horizon geven het circulaire-econometeam inzicht in wat werkt en wat niet. Wetenschappelijke transitietheorieën helpen daarbij en de monitoring kan als sturingsinstrument dienen zodra deze verder ontwikkeld is. Ambtelijk is aangegeven dat er voldoende ruimte ervaren wordt om bij te kunnen sturen als dit nodig geacht wordt.

²⁸⁶ B. van Mierlo e.a. (2010), Reflexieve monitoring in actie, p. 11

²⁸⁷ B. van Mierlo e.a. (2010), Reflexieve monitoring in actie, p. 63

²⁸⁸ H.E. Wielinga (2012), De Tijdlijn Methode, pp. 1 & 5

²⁸⁹ 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

- a. Reflectie op de uitgevoerde activiteiten en het verzamelen van lessen is niet structureel georganiseerd in de beleidsuitvoering.²⁹⁰
- b. Ambtelijk is aangegeven dat leren impliciet gebeurt. In het circulaire-economieteam worden activiteiten besproken en gezamenlijk de te nemen stappen bepaald.
 - i. Door het circulaire-economieteam wordt bekeken of de juiste dingen gedaan worden en de dingen goed gedaan worden. Hiervoor kijkt het team naar het afwegingskader voor keteninitiatieven en stelt zich de vraag wat de rol van de provincie erbij is en of het in het programma past.²⁹¹
- c. Het circulaire-economieteam leert van gesprekken met onder andere ondernemers, organisaties en Horizon, en van ervaringen met keteninitiatieven en de platformbijeenkomsten.²⁹²
 - i. Alle contacten die het circulaire-economieteam intern en extern heeft via ketenmanagers, de platformbijeenkomsten, met kennisinstellingen, voor nieuwsbrieven, met het Versnellingshuis Nederland Circulair!, OFGV, IPO et cetera levert het circulaire-economieteam inzicht op in kansen en belemmeringen.²⁹³
 - ii. Bijvoorbeeld de business developers van Horizon weten steeds beter wat er speelt bij de ondernemers en tegen welke belemmeringen zij aanlopen in het circulair maken van hun bedrijfs- en/of productieprocessen. Gewerkt wordt aan een goede samenwerking met Horizon, zodat hun inzichten vertaald kunnen worden naar een effectieve provinciale aanpak en beleidsmaatregelen.²⁹⁴
- d. Ambtelijk is aangegeven dat de wetenschappelijke theorieën helpen om te begrijpen of de juiste dingen gedaan worden, bijvoorbeeld door deze te plaatsen in de transitiefase uit een theorie.²⁹⁵
- e. Zodra in de monitoring van het circulaire economiebeleid streefwaarden aan indicatoren zijn gekoppeld (zie Hoofdstuk 5) kan dit als sturingsinstrument worden ingezet. Monitoring maakt dan leren en verbeteren mogelijk doordat duidelijk wordt of de juiste accenten gelegd worden en de doelen behaald gaan worden. Want als er goed zicht ontstaat op hoe materiaalstromen lopen, kunnen de goede interventies gedaan worden én zicht gehouden worden op het effect ervan, zodat zo nodig weer bijgestuurd kan worden. De echte meerwaarde ontstaat wanneer de cijfermatige inzichten worden gekoppeld aan meer kwalitatieve ervaringen vanuit de beleidspraktijk, aldus de ambtelijke organisatie.²⁹⁶

Inspiratiekader – Actieonderzoek: interactief proces waarin ambtelijke transitieteams van elkaar leren
Voorbeeld uit provincie Zuid-Holland

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

Zestien medewerkers die zich bezighouden met verschillende transities doen mee aan het actieonderzoek, er vind acht leerbijeenkomsten plaats. De deelnemers nemen leervragen mee naar de bijeenkomsten, doen inzichten en leerervaringen op en nemen dit mee naar hun praktijk zodat zij bewust een interventie kunnen doen

²⁹⁰ Provincie Flevoland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 17 november 2022 & Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 7 december 2022

²⁹¹ Provincie Flevoland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 30 januari 2023

²⁹² Provincie Flevoland (2022 & 2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 december 2022 & 30 januari 2023

²⁹³ Provincie Flevoland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 30 januari 2023

²⁹⁴ Provincie Flevoland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 17 november 2022 & Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 december 2022

²⁹⁵ Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 december 2022

²⁹⁶ Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 29 augustus 2022

met partners van buiten, met opdrachtgevers en/of de politiek. Voorbeelden van leervragen zijn: *Hoe doorbreek ik de hiërarchie en ga ik meer naar netwerksturing? Wat is mijn rol in het geheel? Hoe krijg ik meer eigenaarschap bij de partners buiten? Hoe haak ik PS aan? Hoe verantwoord ik mij terwijl ik nog niet weet wat het allemaal gaat opleveren?*

De EAA tekent de ontwikkeling van de leervragen op. Uiteindelijk wordt alle input verwerkt in een eindrapport. De oplevering wordt eind 2023 verwacht.²⁹⁷

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.²⁹⁸

- f. In de Voortgangsrapportage 2020-2021 is niet gerapporteerd over leerpunten of gesignaleerde kansen en belemmeringen.
- g. Ambtelijk is aangegeven dat de uitgevoerde keteninitiatieven inzicht in belemmeringen voor ondernemers heeft opgeleverd. Ondernemers lopen onder andere aan tegen:²⁹⁹
 - Reststroomketens zijn niet altijd transparant, ten nadele van zekerheid over levering en kosten
 - Schaalgrootte is te klein
 - De productenrange is te beperkt
 - De grote keuze aan reguliere producten betekent een groot aanbod aan concurrerende producten
 - Kostprijs van circulaire producten is te hoog of concurrerende producten zijn te goedkoop
 - Certificering van producten om kwaliteit te bewijzen is duur
 - Financiële situatie van de ondernemer kan de voortgang van de activiteiten vertragen en stoppen
 - Grote keuze in reguliere producten betekent een groot aanbod van concurrerende producten
 - Langdurig vergunningstrajecten
- h. Er is tweewekelijks overleg met gedeputeerden waarin de activiteiten worden afgestemd en eventuele bijsturing wordt besproken.³⁰⁰ Ambtelijk is aangegeven dat er voldoende ruimte ervaren wordt om bij te kunnen sturen als voortschrijdend inzicht hier aanleiding toe geeft. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij keteninitiatieven, omdat dergelijke experimenten niet altijd leiden tot de gewenste impact. Anderzijds wordt het circulaire-econometeam ook uitgedaagd door de portefeuillehouders om na te denken over de gewenste stip op de horizon en of daarvoor nu de goede dingen gedaan worden.³⁰¹
- i. Ambtelijk is aangegeven dat meer werk van het oppakken van kansen en belemmeringen gemaakt zou kunnen worden, als de ambtelijke capaciteit groter zou zijn.³⁰²

²⁹⁷ Provincie Zuid-Holland (2022), Interviews ambtelijke organisatie, 21 november 2022

²⁹⁸ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 4 november 2022 & Provincie Noord-Holland (2023), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 9 februari 2023

²⁹⁹ Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 29 augustus 2022

³⁰⁰ Provincie Flevoland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 17 november 2022

³⁰¹ Provincie Flevoland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 30 januari 2023

³⁰² Provincie Flevoland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 30 januari 2023

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

Voorbeeld uit provincie Zuid-Holland

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

- Het verwerken van groene reststromen tot bodemverbeteraar lijkt kansrijk te zijn. Dit betekent dat bepaalde soorten organische groene reststromen die juridisch gezien als afval bestempeld moeten worden, ingezet kunnen worden als bodemverbeteraar, meststof of bouw materiaal. In de *Wet milieubeheer* is bepaald dat zodra iemand zich ontdoet van groenafval of het wil afgeven aan een derde, er sprake is van afval. En indien men groenafval wil toepassen op de bodem het stortverbod geldt.³⁰³ Om toch met pilots te kunnen onderzoeken hoe groene reststromen nuttig toegepast kunnen worden, heeft Zuid-Holland gebruikgemaakt van de ontheffingsbevoegdheid ten aanzien van het stortverbod. Dit is in 2021 vastgelegd in de *Beleidsregel Organische Groene Reststromen Zuid-Holland*.³⁰⁴
- In de Zuid-Hollandse aanpak spelen vernieuwersnetwerken en doorbraakprojecten een belangrijke rol: de koplopers vormen nieuwe samenwerkingsverbanden (vernieuwersnetwerken) en daar ontstaan innovatieve circulaire projecten (doorbraakprojecten) die de circulaire toekomst concreet en tastbaar maken.³⁰⁵ Doorbraakprojecten bleken echter moeizaam tot stand te komen. Zuid-Holland heeft hier onderzoek naar laten doen en geconcludeerd dat met name voor de fundamentele, meer op systeem gerichte innovatieve projecten geen provinciale subsidieregelingen beschikbaar waren. Daarom zijn de *Subsidieregeling circulair Zuid-Holland* en de bijbehorende *Beleidsnota innovaties in de circulaire transitie* opgesteld.³⁰⁶ Eind 2022 is de subsidieregeling voor het eerst opengesteld voor doorbraakprojecten gericht op het thema 'Natuurlijke Reststromen'.³⁰⁷

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*

100. Het Versnellingshuis Nederland Circulair! ondersteunt bedrijven door MKB-bedrijven te voorzien van de benodigde kennis en expertise en door middel van het faciliteren van procesbegeleiding bij samenwerkingen voor circulair ondernemen. Het Versnellingshuis brengt jaarlijks in kaart wat de meest voorkomende belemmeringen zijn bij het circulair ondernemen. In de *Rode Draden 2022* worden de acht belangrijkste belemmeringen beschreven.³⁰⁸

³⁰³ Art. 10.2 Wet milieubeheer

³⁰⁴ 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

³⁰⁵ 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

³⁰⁶ Provincie Zuid-Holland (2022), Beleidsnota innovaties in de circulaire transitie & Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 februari 2023

³⁰⁷ Provincie Zuid-Holland (2022), Openstellingsbesluit subsidie doorbraakprojecten natuurlijke reststromen Zuid-Holland 2022

³⁰⁸ Versnellingshuis CE (2022), Rode Draden 2022 – De 8 grootste belemmeringen voor bedrijven die circulair ondernemen

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

101. 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.³⁰⁹
- a. In de *ICER* worden vijf hoofdboodschappen gepresenteerd:
 - i. De urgentie van de grondstoffenproblematiek is verder toegenomen
 - ii. Halvering van het Nederlandse grondstoffengebruik in 2030 wordt met huidige trends niet bereikt
 - iii. Versnelling van de transitie is nog niet zichtbaar en dat is zorgelijk gezien de ambities
 - iv. Beleidsmatige aandacht voor doelen en de link met klimaat is toegenomen, maar nadere uitwerking is nodig
 - v. Intensivering beleid is cruciaal gezien de grote ambitie
 - b. De *ICER* roept op tot een kabinetsbrede inzet, waarin de versnelling van de transitie niet langer als een kabinetsbrede ambitie wordt gezien, maar als een prioriteit voor het gehele kabinet. Dit vraagt om vier ontwikkelingen:

³⁰⁹ PBL (2023), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023

- 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

102. 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 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.³¹⁰
 - 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.³¹¹

³¹⁰ Raad voor het Openbaar Bestuur (2023), Vallen, opstaan en weer doorgaan – Ruimte voor leren in transitie

³¹¹ 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

103. Het *Grondstoffenakkoord* verwoordde in 2017 de ambitie van de ondertekenaars om samen de ambitie om de transitie naar de circulaire economie te versnellen.³¹² Deze samenwerking is noodzakelijk en vraagt regie en governance.³¹³

- 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 regie³¹⁴ vanuit de overheid.

³¹² Rijksoverheid, IPO e.a. (2017), *Grondstoffenakkoord*

³¹³ NSOB (2022), *Governance voor transities*

³¹⁴ 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 governancestructuur³¹⁵ 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

104. 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.³¹⁶
- 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.³¹⁷

Bestuurlijk draagvlak en kennisontwikkeling

105. 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.³¹⁸

- 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

³¹⁵ 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

³¹⁶ PBL (2021), Samen leren in de regio

³¹⁷ Raad voor het Openbaar Bestuur (2023), Vallen, opstaan en weer doorgaan – Ruimte voor leren in transitie

³¹⁸ 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 Flevoland

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

106. Het circulaire-economiebeleid is vastgesteld in 2017 en 2020. Vanaf 2020 stond circulaire economie nauwelijks op de agenda van PS, alleen in 2022 ontvingen PS de *Voortgangsrapportage 2020-2021* ter kennisname.
- Het circulaire-economiebeleid bestaat uit de *Omgevingsvisie* en de *Uitwerkingsagenda 2020-2025* behorend bij de *Omgevingsvisie* (zie Hoofdstuk 2). Deze zijn in respectievelijk november 2017 door PS en in mei 2020 door GS vastgesteld.³¹⁹
 - In de periode 2017 - 2020 stonden, naast de *Omgevingsvisie* en de *Uitwerkingsagenda 2020-2025*, diverse documenten over de uitwerking van de strategische opgave Circulaire economie op de agenda van PS.³²⁰
 - Na de mededeling van GS over de vaststelling van de *Uitwerkingsagenda 2020-2025* in mei 2020, ontvingen PS over circulaire economie alleen nog de *Voortgangsrapportage Circulaire economie 2020-2021* ter kennisname in september 2022.³²¹
 - Statenleden worden altijd uitgenodigd om deel te nemen aan activiteiten die worden georganiseerd vanuit het Platform Circulair Flevoland. Een aantal Statenleden hebben deelgenomen aan de platformbijeenkomsten.³²²
 - Uit het digitale stateninformatiesysteem blijkt niet dat door Statenleden schriftelijke vragen zijn gesteld of moties zijn ingediend over het provinciale beleid gericht op circulaire economie.

Samenspel tussen Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en ambtelijke organisatie

107. Ambtelijk wordt aangegeven dat het voor PS lastig kan zijn om haar kaderstellende en controlerende taken uit te voeren bij transities. Daarnaast wordt geconstateerd dat er politiek veel aandacht gaat naar de woningbouwopgave, de energietransitie en de transitie van het landelijk gebied.
- Desgevraagd geeft de ambtelijke organisatie aan dat het voor PS lastig kan zijn om haar kaderstellende en controlerende rol uit te voeren als het om een transitie gaat, omdat transities doorlopende processen zijn waardoor kaderstellen aan het begin en controleren na afronding niet aan de orde zijn. Wel zijn er tussentijdse kaderstellende- en verantwoordingsmomenten. Goede communicatie daarover vanuit de

³¹⁹ Provincie Flevoland (2017), *Omgevingsvisie FlevolandStraks & Provincie Flevoland (2020)*, Mededeling aan PS 'Uitwerkingsagenda 2020-2025 – Omgevingsvisie FlevolandStraks', 26 mei 2020

³²⁰ O.a. Provincie Flevoland (2018), Mededeling 'Basisdocument Programma Circulaire Economie', 13 maart 2018 & Provincie Flevoland (2018), Statenvoorstel 'Omgevingsvisie FlevolandStraks - Koersnotitie Circulaire Economie', 19 september 2018

³²¹ Provincie Flevoland (2022), Mededeling aan PS 'Voortgangsrapportage Circulaire economie 2020-2021', 12 september 2022

³²² Provincie Flevoland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 30 januari 2023

ambtelijke organisatie en GS helpen PS om hun rol daarin te kunnen nemen, aldus de ambtelijke organisatie.³²³

- b. Ambtelijk wordt opgemerkt dat de organisatie zich met name richt op de woningbouwopgave, de energietransitie en de transitie van het landelijk gebied (zie paragraaf 4.2). Het is nog niet duidelijk hoe in de nieuwe coalitie politieke ambities en doelen op het gebied van circulaire economie zich daartoe verhouden.³²⁴

Inspiratiekader – GS vragen PS om nadere kaderstelling middels menukaart

Voorbeeld uit provincie Zuid-Holland

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

- Menu 1: Zuid-Holland vernieuwend in transitieaanpak
- Menu 2: Naar een sterk circulair ecosysteem in Zuid-Holland
- Menu 3: Provinciale opgaves centraal: beleid en uitvoering circulair-inclusief
- Menu 4: Zuid-Holland als koploper: maximale opbouw
- Bijgerecht 1: Voorsorteren op actieve ombouw
- Bijgerecht 2: Inclusieve transitie³²⁵

Ambtelijke organisatie

108. Het circulaire besef in de organisatie groeit, maar het eigenaarschap is nog niet overal even groot.³²⁶

- a. In februari 2018 is in de ambtelijke organisatie een enquête uitgezet om de bewustwording en gedrag op de onderwerpen circulaire en energieneutrale provincie in kaart te brengen. 69% van de medewerkers bleek zich zorgen te maken om de milieuproblematiek én geïnteresseerd te zijn in hoe dit op te lossen. De mate van invloed van de provincie op circulaire economie werd groot tot zeer groot geacht en de meeste kansen werden gezien in verbinden: het stimuleren van samenwerken. Voor zo'n 20% van de medewerkers maakte circulaire economie een regelmatig tot heel belangrijk onderdeel uit van hun werk.³²⁷
- b. Het programma *Het goede voorbeeld* was onder andere bedoeld om het circulaire besef te laten landen in de organisatie. Dat is nog niet helemaal het geval en zou beter kunnen, aldus de ambtelijke organisatie (zie ook paragraaf 3.2).
- c. Het circulaire-econometeam was voornemens in 2022 een 'roadshow' voor de eigen organisatie te organiseren om de bekendheid met circulaire economie te vergroten en de medewerkers te enthousiasmeren. Vooral nog is deze roadshow niet van de grond gekomen.

³²³ Provincie Flevoland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 17 november 2022

³²⁴ Provincie Flevoland (2023), Feitelijke wederhoorreactie, 3 april 2023

³²⁵ Provincie Zuid-Holland (2023), Brief gedeputeerde Stolk aan PS 'Toezegging Cie RWE 'menukaart' circulair' inclusief bijlage, 10 januari 2023; Provincie Zuid-Holland (2021), Begroting 2022 & Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 februari 2023 & Provincie Zuid-Holland (2022), (Bijlage bij) GS-Brief 'Agenda circulair in provinciale opgaven', 1 november 2022

³²⁶ Provincie Flevoland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 17 november 2022

³²⁷ Provincie Flevoland (2018), Circulaire en energieneutrale provinciale organisatie – Nulmeting Het Goede Voorbeeld

- d. Door de vele interne contacten (zie ook paragraaf 4.2) groeit het circulaire besef in de organisatie wel, maar het eigenaarschap is nog niet overal even groot, zo stelt het circulaire-economieteam.

Strategie voor het mobiliseren van actoren

109. 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 Flevolandse circulaire economiebeleid is geen strategie voor het mobiliseren van en sturen op actoren opgenomen.³²⁸

Inspiratiekader – Communicatiestrategie

Voorbeeld uit provincie Noord-Holland

De provincie Noord-Holland ziet communicatie als zelfstandig instrument in haar circulaire-economiiebeleid en heeft een communicatiestrategie opgesteld. Hierin worden onder meer een hoofddoel en drie subdoelen geformuleerd, twee primaire en een secundaire doelgroep onderscheiden, en per doel communicatieacties aangekondigd.³²⁹

Gemeenten

110. Ook gemeenten hebben het Grondstoffenakkoord ondertekend en zich daarmee gecommitteerd aan de ambitie om de circulaire economie te versnellen.³³⁰ Het provinciale circulaire-economieteam overlegt elk kwartaal met de Flevolandse gemeenten. Dan wordt besproken hoe gemeenten en provincie op elkaar aan kunnen sluiten qua circulaire activiteiten.³³¹

111. In de praktijk werkt de provincie samen met onder andere gemeenten in verschillende projecten en programma's waarin circulariteit een onderdeel is. MRA, PRICE en Almere 2.0 (zie eerder hoofdstukken) zijn hier voorbeelden van.

Inspiratiekader – Kompas Circulaire Gebiedsontwikkeling voor gemeenten

Voorbeeld uit provincie Zuid-Holland

Het bleek voor veel gemeenten lastig om concreet gemeentelijk beleid maken voor circulair bouwen vanwege een gebrek aan kennis over de instrumenten waarmee een gemeente kan sturen op circulariteit in gebiedsontwikkeling. Daarom heeft provincie Zuid-Holland in samenwerking met een adviesbureau het online Kompas Circulaire Gebiedsontwikkeling ontwikkeld. Hierin worden antwoorden gegeven op de vragen:³³²

- 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?

Omgevingsdienst Flevoland, Gooi en Vechtstreek (OFGV)

112. Het ambtelijke team dat zich bezighoudt met VTH spreekt drie keer per jaar met de OFGV over onder andere circulaire economie. De OFGV is sinds 2019 meer aandacht aan circulariteit gaan besteden.

³²⁸ Provincie Flevoland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 17 november 2022

³²⁹ Provincie Noord-Holland (2022), Communicatiestrategie Programma Circulaire-Economie

³³⁰ Ministerie van IenW (2020), Ondertekenaars Grondstoffenakkoord, 25 februari 2020

³³¹ Provincie Flevoland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 17 november 2022

³³² Provincie Zuid-Holland (2023), www.zuid-holland.nl

- a. Zoals in Hoofdstuk 4 al aangegeven, spreekt het circulaire-economieteam regelmatig met hun VTH-collega over de inzet van de OFGV op circulaire economie.
- b. Vanuit VTH wordt drie keer per jaar met de OFGV gesproken. De voortgang van de afgesproken acties en belemmeringen die worden ondervonden komen dan aan de orde.³³³
- c. Sinds 2019 is de aandacht voor circulaire economie toegenomen in het beleid van de OFGV (zie Hoofdstuk 4). Ambtelijk is aangegeven dat dit door de provincie is geïnitieerd, ingegeven door aandachtspunten vanuit het IPO.³³⁴

Regionale ontwikkelingsmaatschappij Horizon en Economic Board Flevoland

113. Omdat regionale ontwikkelingsmaatschappijen en economic boards in contact staan met het regionale bedrijfsleven, kunnen zij het provinciale circulaire-economiebeleid uitdragen en mede vorm geven. Provincie Flevoland en Horizon zijn hun samenwerking hierin aan het ontwikkelen. Met Economic Board Flevoland is de provincie niet in gesprek over circulaire economie.

- a. Provincie Flevoland heeft een subsidierelatie met Horizon en het circulaire-economieteam overlegt tweewekelijks met de business developers (zie Hoofdstukken 2 en 3). Door de ambtelijke organisatie en Horizon wordt aangegeven dat de signalerende functie van Horizon nog onvoldoende benut wordt door de provincie. De communicatie staat nu vooral in het teken van het uitvoeren van de subsidieafspraken (KPI's) en verantwoording daarover. De signalen die Horizon door hun contact met het Flevolandse bedrijfsleven oppikt, worden nog onvoldoende gedeeld en besproken met de provincie. Ook is aangegeven dat Horizon nog weinig inbreng heeft bij beleidsontwikkeling. *“Daar valt nog wat te winnen”*, aldus de ambtelijke organisatie.³³⁵
- b. Economic Board Flevoland bestaat pas sinds februari 2022 in de huidige vorm.³³⁶ Het circulaire-economieteam heeft geen contact met de Economic Board Flevoland. Ambtelijk is aangegeven dat dit wellicht ook een kans is die nu nog niet benut wordt.³³⁷

Ondernemers

114. In de uitvoering van het circulaire-economiebeleid worden ondernemers gemobiliseerd door het organiseren van platformbijeentkomsten, het opstarten van keteninitiatieven en het subsidiëren (van de business developer) bij Horizon.

- a. In de keteninitiatieven staat samenwerking in de keten – tussen toeleveranciers, producenten en afnemers – centraal.
- b. De platforms ziet de provincie als de communities van de circulaire economie in Flevoland op het gebied van groene grondstoffen en gebruikte materialen. De platforms vormen *“een bruisend knooppunt waar ideeën, kennis, expertise op het gebied van marktontwikkelingen, de behoefte aan nieuwe grondstoffen, reststromen en technologische mogelijkheden samenkomen.”*³³⁸ Deelnemers zijn veelal ondernemers.
- c. Provincie Flevoland subsidieert Horizon om deels haar (circulaire) economiebeleid uit te voeren (zie Hoofdstuk 3). Als regionale ontwikkelingsmaatschappij staat Horizon in direct contact met het Flevolandse bedrijfsleven en vormt zo tevens een verbinding tussen provincie en ondernemers.

³³³ Provincie Flevoland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 2 januari 2023

³³⁴ OFGV e.a. (2019), Regionaal beleidskader VTH 2019 – 2022 voor de door de OFGV uit te voeren taken; OFGV (2022), Uitvoeringsprogramma 2022 – Provincie Flevoland & Provincie Flevoland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 2 januari 2023

³³⁵ Horizon (2022), Interview, 17 juni 2022 & Provincie Flevoland (2022), Interviews ambtelijke organisatie 20 juni & 17 november 2022

³³⁶ Flevopost (2022), Win4All heet voortaan Economic Board Flevoland, 3 februari 2022

³³⁷ Provincie Flevoland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 17 november 2022

³³⁸ Provincie Flevoland (2018), Basisdocument Programma Circulaire Economie, p. 3

115. In 2022 heeft de provincie weer haar jaarlijkse werkgelegenheidsonderzoek gehouden onder bedrijven en instellingen in Flevoland. Daarbij zijn ook vragen gesteld over de mate waarin Flevolandse bedrijven zich bezighouden met duurzaam ondernemen. Relevante uitkomsten die raken aan circulaire economie:³³⁹
- 40% van de Flevolandse bedrijven houdt zich bezig met duurzaam ondernemen. Van de ondernemers die aangaven zich hier niet mee bezig te houden, gaven de meeste aan er geen meerwaarde in te zien.
 - De ondernemers is gevraagd welke activiteiten zij uitvoeren op het gebied van verduurzaming:
 - 53%: minder materiaalgebruik of reduceren van afvalstromen
 - 35%: duurzaam inkopen
 - 25%: hergebruik materialen
 - 18%: levensduurverlenging producten
 - 9%: verkoop reststromen
 - 9%: circulaire business modellen

Onderwijs- en kennisinstellingen

116. In paragraaf 3.2 zijn reeds de circulaire activiteiten van Flevoland op het gebied van onderwijs genoemd: samen met gemeente Almere oprichter en financier van het Flevolandse Praktijk- & Innovatiecentrum Circulaire Economie (PRICE) en lid stuurgroep ontwikkeling leerlijn Circulaire Regionale Economie bij ROC Flevoland. Vanuit andere trajecten zoals Talent Kleurt Flevoland en het programma DuurzaamDoor heeft het circulaire-econometeam ook een bijdrage geleverd aan onderwijs.³⁴⁰
117. Samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen (triple helix) wordt van groot belang geacht in transities.³⁴¹ In veel uitgevoerde circulaire activiteiten is sprake van een dergelijke samenwerking, al is van een structurele triple helix samenwerking geen sprake.
- a. In de uitgevoerde activiteiten (zie hoofdstuk 3) is vaak sprake geweest van samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen, met name in de keteninitiatieven en verkenningen. Dit is overigens niet structureel georganiseerd.³⁴²
 - b. Of een triple helix samenwerking in Flevoland een plek krijgt in het (nieuwe economische) beleid is nog niet duidelijk. Dit hangt af van de richtinggevende keuzes die PS nog moeten maken en hoe PS aankijken tegen de mogelijkheid om te verkennen of en op welke manier bedrijfsleven, onderwijs en overheid zich kunnen organiseren rondom verschillende opgaven.³⁴³

Inwoners

118. Inwoners van Flevoland zijn – net als inwoners van Friesland, Drenthe en Zeeland – minder bekend met het begrip ‘circulaire economie’ dan inwoners van andere provincies. Vooralsnog onderneemt de provincie geen activiteiten om de bekendheid van circulaire economie te vergroten bij inwoners.
- a. In 2022 zijn de houding, het gedrag en ervaren belemmeringen ten aanzien van circulariteit bij burgers onderzocht. Hieruit blijkt onder andere dat de houding van Nederlanders ten aanzien van circulariteit veelal positief is, maar dat er grenzen zijn aan de bereidheid van mensen zich aan te passen. Inwoners van Flevoland, Friesland, Drenthe en Zeeland zijn minder bekend met het begrip ‘circulaire economie’,

³³⁹ Provincie Flevoland (2022), Werkgelegenheidsonderzoek Provincie Flevoland

³⁴⁰ Provincie Flevoland (2022), Voortgangsrapportage Circulaire economie 2020-2021, p. 20 & Provincie Flevoland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 30 januari 2023

³⁴¹ 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

³⁴² Provincie Flevoland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 30 januari 2023

³⁴³ Provincie Flevoland (2022), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 juli 2022

dan inwoners van de overige provincies. Dit zou verklaard worden door “verschillen in opleidingsniveau en mate van stedelijkheid tussen provincies.”³⁴⁴

- b. Het circulaire-econometeam heeft aangegeven zich te beraden op deze informatie en dat nog onbekend is of de provincie iets gaat doen aan de onbekendheid van circulaire economie bij inwoners.³⁴⁵

³⁴⁴ I&O Research (2022), Houding, gedrag en ervaren belemmeringen t.a.v. circulariteit bij burgers

³⁴⁵ Provincie Flevoland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 17 november 2022

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.³⁴⁶
- In 2019 rapporteerde de EC de belangrijkste resultaten van het actieplan. Alle voorgenomen maatregelen waren ingevoerd.³⁴⁷

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*.³⁴⁸
- 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.³⁴⁹
- In 2022 gaf de EC uitvoering aan diverse acties uit het actieplan, waaronder:³⁵⁰
 - 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)³⁵¹, 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.³⁵²

- 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

³⁴⁶ Europese Commissie (2015), Closing the loop – An EU action plan for the Circular Economy

³⁴⁷ Europese Commissie (2015), First Circular Economy Action Plan

³⁴⁸ Europese Commissie (2020), A new Circular Economy Action Plan: For a cleaner and more competitive Europe

³⁴⁹ Europese Commissie (2023), www.europa.eu

³⁵⁰ Europese Commissie (2023), www.europa.eu

³⁵¹ PBL (2023), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023

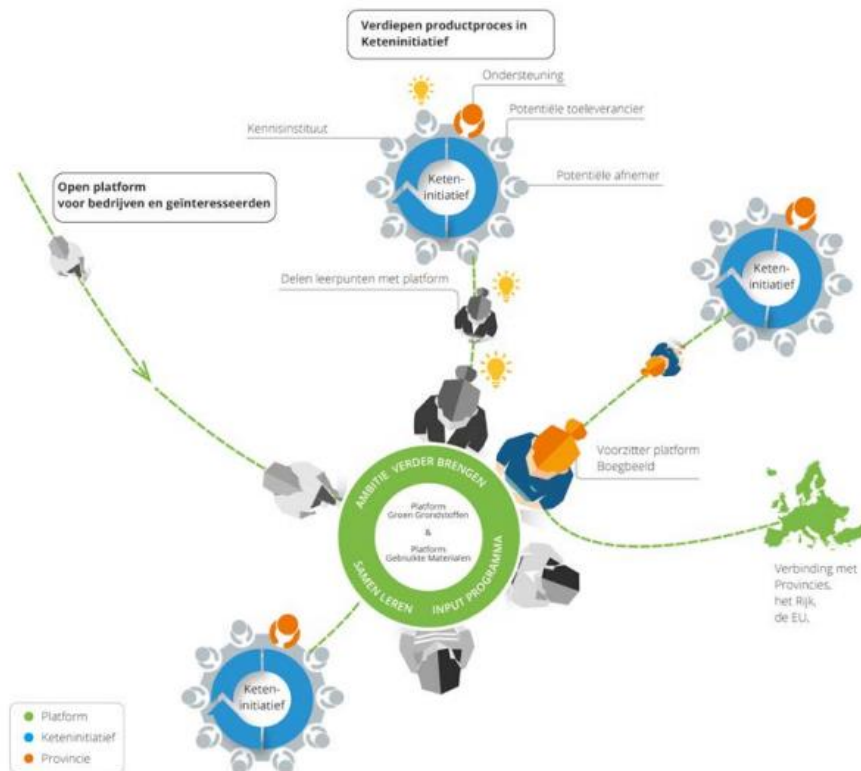
³⁵² Institute for European Environmental Policy (2022), European Circular Economy policy overview

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 Beoogde werking van platforms en keteninitiatieven

Het platform is een community van de circulaire economie in Flevoland waar ideeën, kennis, expertise op het gebied van marktontwikkelingen, de behoefte aan nieuwe grondstoffen, reststromen en technologische mogelijkheden worden uitgewisseld. Vanuit het platform ontstaan keteninitiatieven: ketenpartners zien kansen in het ontwikkelen van een nieuwe circulaire grondstof, halffabricaat of product. Deelnemers zijn partijen in de keten: van toeleveranciers tot afnemers/gebruikers. Aan deze keten worden waar mogelijk en gewenst kennispartners en een lokale of provinciale overheid toegevoegd (overheid als mogelijke afnemer (inkoopbeleid) of als toeleverancier (reststromen) als onderdeel van de keten). Deelnemers aan een keteninitiatief tekenen een 'Letter of Commitment' waarin het product beschreven wordt, evenals de impact op werkgelegenheid, kennisontwikkeling, economische en ecologische groei, etc. De provincie faciliteert de keteninitiatieven door een ketenmanager beschikbaar te stellen. Het keteninitiatief wordt geleid door een deelnemer van het initiatief. Om in aanmerking te komen voor facilitering vanuit de provincie moet een keteninitiatief voldoen aan de criteria uit het afwegingskader. De activiteiten op het platform en in keteninitiatieven geven zicht op kansen en belemmeringen. De bedoeling is dat het gekozen model een vliegwiel op gang brengt dat voor verbetering en versnelling gaat zorgen, door: steeds meer partijen te betrekken → steeds meer keteninitiatieven te realiseren → nieuwe afzetmarkten aan de te boren → reststromen te verwaarden → de kennisinfrastructuur te versterken → belemmeringen te identificeren en weg te nemen → nieuwe bedrijvigheid in Flevoland aan te trekken.³⁵³



³⁵³ Provincie Flevoland (2018), Koersnotitie Circulaire economie, pp. 15-16

Bijlage C Overzicht activiteiten 2020-2025

C	1. We brengen de beweging op gang; we werken en leren samen met partners door het uitvoeren en zichtbaar maken van circulaire initiatieven
C1	We organiseren bijeenkomsten voor het Platform Circulair Flevoland en jaarlijks in de Week van de CE een expeditie langs aansprekende voorbeelden.
C2	We scouten, verkennen en stimuleren kansrijke ketens en sluiten keteninitiatieven af.
C	2. We optimaliseren de condities om de transitie naar een circulaire economie te versnellen
C3	We halen belemmeringen op c.q. gaan actief op zoek naar, en waar mogelijk nemen we deze weg in wet- en regelgeving door het inzetten van het instrumentarium van vergunningverlening, toezicht en handhaving via de OFGV en NZKG alsook provinciale beleidsregels.
C4	We verkennen de mogelijkheden om onderwijs en arbeidsmarkt op het gebied van circulair beter op elkaar af te stemmen tbv een excellente CE kennisinfrastructuur. We nemen oa actief deel aan een 4-jarig programma van ROC Flevoland om een CE-curriculum te ontwikkelen.
C5	We betrekken en activeren inwoners door de Natuur- en Milieufederatie Flevoland via de jaarlijkse subsidie en het programma DuurzaamDoor.
C6	We subsidiëren/co-financieren businessontwikkeling en financiering, internationalisering en branding door Horizon gericht op CE-bedrijvigheid.
C7	We brengen jaarlijks steeds beter in beeld wat de stand van zaken is van de circulaire economie in Flevoland, we sluiten aan bij nationale ontwikkelingen op het gebied van monitoring
C	3. We gaan actief zelf aan de slag, we willen het goede voorbeeld geven en vanuit gebiedsprogramma's en verschillendebeleidsterreinen showcases ontwikkelen
C8	We voeren het actieplan Het goede voorbeeld uit met onder andere het Duurzaamheidsprogramma van de afdeling Infrastructuur. Daarnaast nemen we deel in MRA verband aan initiatieven uit de Roadmap en de MRA Afspraak circulair inkopen.
C9	We verkennen de kansen van pilots rondom reststromen uit afvalwater en drinkwater en voeren deze uit.
C10	Uitvoering geven aan de gebiedsprogramma's: <ul style="list-style-type: none">▪ Almere 2.0: we werken binnen het sleutelproject "De Afvalloze Stad" aan het opwaarderen van reststromen, onder meer door: Transitieprogramma Stedelijke Grondstoffen, Upcycle Centrum, Competitie Upcycle City, haalbaarheidsonderzoek Praktijk- en innovatiecentrum en terugdringen Voedselverspilling.▪ Floriade Werkt: we bieden mogelijkheden om innovatieprocessen en systeeminnovaties met andere sectoren zoals biobased economy, energieproductie en gezondheid toe te passen, om zo de agrofoodketen te verduurzamen en te versterken▪ Flevokust haven: industrieterrein met ruime mogelijkheden voor circulaire bedrijven: upcycling van groene grondstoffen, bouwmaterialen en gebruikte materialen▪ Lelystad Airport Businesspark: wij werken samen met de luchthaven, OMALA en andere gebiedspartijen aan een programma duurzame ontwikkeling o.m. gericht op mogelijkheden van circulariteit.▪ Voor het Waterlab Flevoland wordt een interreg NWE aanvraag voorbereid (Flevoland lead partner). Voor de Waterfabriek op het Floriadeterrein wordt een Europese UIA-aanvraag voorbereid (Almere lead partner)▪ Het MITC faciliteert in de transitie naar andere dan fossiele brandstoffen. Elektrisch, waterstof, hybride vormen zullen getest en gevalideerd (kunnen) worden bij en op het MITC. De NLR, DNW, RDW hebben daarin al een positie.

-
- C11 We zetten waar mogelijk Europese middelen in voor ondersteuning van initiatieven. Daarnaast nemen we ook deel aan Europese projecten als het interreg North-West Europa project TRANSFORM-CE gericht op hergebruik plastics.
-
- C12 We zetten een leeromgeving 'circulair denken en circulair doen' op voor provinciale medewerkers rondom circulaire vraagstukken.
-
- C13 We nemen actief deel aan het Regionaal Programma Cirkelstad gericht op klimaatneutreaal en circulair bouwen binnen de MRA.
-

Bron: Provincie Flevoland (2020), Uitwerkingsagenda 2020-2025 bij Omgevingsvisie, pp. 29-30.

Bijlage D Overzicht Ketennitiatieven

Deze informatie is overgenomen uit de provinciale voortgangsrapportages. De Rekenkamer heeft hier geen onderzoek naar gedaan.

1. Taste Up

Deze keten werkt aan productontwikkeling met de reststromen van verschillende groenten en aardappelen. Enkele producten zijn inmiddels klaar voor een voorzichtige marktintroductie.

Start: juni 2018
Afronding: juli 2019
Resultaten: - Drie kennisvouchers ingezet
- Producten gereed voor marktintroductie
- Geen belemmeringen opgehaald
- Gereed voor strategische keuze t.a.v. productie en vermarkting

2. Plasticfabriek Almere

Pilotprojecten waarin gebruikt plastic lokaal kan worden ingezet.

Start: juni 2018
Afronding: juli 2019
Resultaten: - Interreg aanvraag ingediend
- Geen belemmeringen opgehaald
- Er wordt verder verkend of MRA partners willen aansluiten

3. Bamboeketen Flevoland

In deze keten is de haalbaarheid van het telen van bamboe in de buurt van Lelystad Airport onderzocht.

Start: september 2018
Afronding: januari 2019
Resultaten: Keten is gestopt omdat de beschikbaarheid van grond (nog) een belemmering is voor het opstarten van het telen van bamboe. Daarnaast zijn agrariërs nog niet enthousiast om bamboe in plaats van de voor hen bekende gewassen te gaan telen, vanwege de onzekerheid van het verdienmodel.

4. Lelystads Grasverwaarding

Dit initiatief richtte zich op het verwaarden van gras, afkomstig van Lelystad Airport, tot een hoogwaardiger product (zoals verpakkingsmateriaal).

Start: juni 2018
Afronding: februari 2019
Resultaten: Keten is gestopt omdat de kosten nog niet opwegen tegen de voordelen op korte termijn. Bij het vliegveld komt nu weinig tot geen gras beschikbaar. Ook zijn de kosten voor het analyseren van de verschillende componenten in het gras (nog) te hoog. Het groter opzetten van de keten biedt wellicht mogelijkheden, een groter volume maakt grasverwaarden aantrekkelijker. Vanwege de toenemende belangstelling voor maaisel provinciebreed pakt het team Circulaire Economie grasverwaarding verder op, wellicht in een later stadium met een grotere keten.

5. Spintone CO₂

Spintone CO₂ ontwikkelde een technologie die CO₂ uit de lucht haalt en omzet naar grafeen, wat supergeleidend is. Grafeen kan worden gebruikt als grondstof voor batterijen en accu's. Vanwege het toenemende vliegverkeer en de daarbij verwachte hogere CO₂ -concentraties in de omgeving, was het plan om deze technologie toe te passen bij Lelystad Airport.

Start: september 2018

Afronding: was gepland in juli 2019, maar Lelystad Airport is nog niet geopend. Ondersteuning met een ketenmanager is stopgezet.

6. Multiflex Buitenvaart en Publieke Gebouwen

Uitwerking van een plan om publieke gebouwen in de provincie en glastuinders op de locatie Buitenvaart Almere van het aardgas af te koppelen. Biopellets worden ingezet als warmtebron voor bijvoorbeeld kantoren, zwembaden, scholen en voor de warmtelevering voor sierteelt en groenteteelt op de Buitenvaart.

Start: maart 2019

Afronding: was gepland in september 2019

Resultaten:

- Voor de keten Multiflex Buitenvaart zijn met verschillende tuinders afspraken gemaakt om biopellets af te nemen.
- Subsidies aangevraagd voor Multiflex Buitenvaart.
- De planning was dat eind 2020 het bedrijf P4S bij Cirwinn een torreficeerinstallatie³⁵⁴ in gebruik zou nemen, waarmee laagwaardig snoeihout kan worden omgezet naar biopellets, maar ook biocoal, zand, stenen, as en CO₂. Tuinders kunnen de CO₂ vervolgens gebruiken om de groenten te laten groeien. De installatie is – mede vanwege corona – uitgesteld en zou medio 2022 zijn gerealiseerd.
- Voor de keten Publieke Gebouwen is er een gebouw vastgelegd.

7. Rotorbladen

Proefopstelling voor het verwerken van rotorbladenstroom. De eerste klanten/afnemers hebben zich d.m.v. een afnameovereenkomst vastgelegd (zoals de Floriade die tegels afnam voor een wandelpad).

Start: juni 2018

Afronding: juli 2019

Resultaten:

- Eerste afnemers gevonden
- Belemmeringen: 1) vragen rondom veiligheid; pilot wordt uitgevoerd 2) vergunningaanvraag is langdurig proces

8. Circulaire weg (Bitumen Hergebruik)

Verwerking van dakbedekking tot Roof2Road-asfalt.

Start: juni 2018

Afronding: juni 2019

Resultaten:

- Afnemers zijn gevonden en intentieverklaring voor productafname getekend
- Belemmeringen: 1) gevonden locatie met productievergunning, 2) aanbestedingsdocumenten aanpassen op bitumen-hergebruik is langdurig proces

³⁵⁴ Torrefactie is een soort *roosten*. Het resulteert in een brandstof die qua eigenschappen veel lijkt op steenkool. Bron: www.wikipedia.org

9. Circulaire Woningcorporaties

De zeven Flevolandse woningbouwcorporaties werken samen om tot circulaire bedrijfsvoering te komen.

Start: augustus 2019

Afronding: januari 2020

Resultaten: Aandachtspunten rondom Circulaire Economie zijn verdeeld en in 2021 hebben de corporaties en de provincie informatie uitgewisseld over circulair bouwen.

10. Visreststromen

Visresten vanuit Nederland worden in Duitsland verwerkt. Dit gebeurt niet hoogwaardig, want veelal worden de visresten vergist voor biogasproductie. In dit keteninitiatief worden de visreststromen lokaal gevaloriseerd in een nieuw te realiseren fabriek in Flevoland. Daar worden de reststromen getransformeerd tot olie, vismeel, collageen en omega 3 en 6.

Start: juli 2019

Afronding: tijdelijk stilgelegd vanwege corona

Resultaten:

- Het proces is ontworpen
- De locatie is gevonden
- De handel in producten is opgestart om ervoor te zorgen dat de afnemers al vastliggen.
- Door corona is de vismarkt in elkaar gezakt, waardoor de visresten minimaal vrijkomen. Het is nog onzeker of de markt er bovenop komt. De ondernemer neemt nog geen initiatief om een fabriek te gaan bouwen, omdat de beschikbaarheid van de visreststromen onzeker is.

11. Circulaire Voedingsbodem Paddenstoelenteelt

Paddenstoelen worden gekweekt op substraat (voedingsbodem). Na de oogst blijft het substraat als restproduct (mycostraat) achter. Dit wordt nu als afval afgevoerd. Mycostraat bestaat uit zaagsel, kaf en mycelium. Mycelium is een netwerk van schimmeldraden dat aanwezig is in de voedingsbodem. De verwachting is dat het goed als bodemverbeteraar kan worden gebruikt en dat het ziekteverwekkende schimmels zoals Fusarium kan onderdrukken.

Start: niet bekend

Afronding: mei 2022

Resultaten:

- Gedurende twee zomers is mycostraat getest op een perceel uien bij Harrysfarm. Uit deze test kunnen weinig conclusies worden getrokken.
- Er is een voucher aangevraagd bij Boerderij van de Toekomst om potproeven uit te voeren en het onderdrukkende effect van het mycelium en enzymen op Fusarium nauwkeuriger te testen.

12. Houtmijn

Initiatief om van secundair hout nieuwe meubelen te maken. In een halfjaar is een model getoetst door alle tussenstappen feitelijk te organiseren en uit te voeren, zoals het verzamelen van hout, transport, sorteren, ontwerpen, maken en verkopen.

Start: juni 2021

Afronding: november 2021

Resultaat: Het beoogde resultaat op lange termijn is een permanente keten en 40 ton CO₂-besparing per jaar in Flevoland uitrollen naar andere plaatsen, ook buiten de provincie.

13. Reuzenberenklauw (RBK) – van last tot verkeersbord

Gemeente Almere heeft veel last van Reuzenberenklauw (RBK). Het kost veel geld om de RBK te beheersen. Als de RBK kan worden ingezet als grondstof, kunnen de verdiensten gebruikt worden om de RBK beter te beheersen of zelfs uit te roeien. In 2020 is een Proof of Concept gemaakt van een verkeersbord met RBK als vulmiddel.

Start: mei 2021

Afronding: niet bekend

Resultaten:

- Uit de Proof of Concept blijkt dat het mogelijk is om de RBK als grondstof te gebruiken.
- Het vastleggen van afnemers blijkt niet makkelijk te zijn, slechts 1 afnemer is aangesloten.
- Er is gewerkt aan de benodigde certificering van het verkeersbord.

Bijlage E Geraadpleegde bronnen

Provincie Flevoland

- Provincie Flevoland (2016), Economisch Programma – Flevoland: ecosysteem voor ondernemerschap
- Provincie Flevoland (2017), Mededeling 'Circulaire economie', 8 mei 2017
- Provincie Flevoland (2017), Inkoop- en aanbestedingsbeleid provincie Flevoland 2017
- Provincie Flevoland (2017), Omgevingsvisie Flevoland, 8 november 2017
- Provincie Flevoland (2018), Actieplan Het goede voorbeeld
- Provincie Flevoland (2018), Mededeling 'Basisdocument Programma Circulaire Economie', 13 maart 2018
- Provincie Flevoland (2018), Basisdocument Programma Circulaire Economie
- Provincie Flevoland (2018), Besluitenlijst PS-vergadering 19 september 2018
- Provincie Flevoland (2018), Circulaire Atlas provincie Flevoland
- Provincie Flevoland (2018), Circulaire en energieneutrale provinciale organisatie – Nulmeting Het Goede Voorbeeld
- Provincie Flevoland (2018), Keuzenotitie Het goede voorbeeld
- Provincie Flevoland (2018), Statenvoorstel 'Omgevingsvisie FlevolandStraks – Koersnotitie Circulaire Economie', 19 september 2018
- Provincie Flevoland (2018), Koersnotitie Circulaire economie, juli 2018
- Provincie Flevoland (2018), Bijlage 'Voortgangsrapportage Keteninitiatieven' in Koersnotitie Circulaire economie, juli 2018
- Provincie Flevoland (2019), Coalitieakkoord 2019-2023
- Provincie Flevoland (2019), Mededeling 'Rapport Monitoring Circulaire Economie' (inclusief bijlagen), 9 april 2019
- Provincie Flevoland e.a. (2019), Regionaal Beleidskader VTH 2019-2022
- Provincie Flevoland (2019), Uitwerkingsagenda Omgevingsvisie deel 1
- Provincie Flevoland (2019), Voortgangsrapportage Circulaire economie 2018-2019
- Provincie Flevoland (2019 t/m 2022), Programmabegrotingen 2020 t/m 2023
- Provincie Flevoland (2020), Motie 'Versnelling Woningbouw Flevoland', 26 februari 2020
- Provincie Flevoland (2020), Mededeling aan PS 'Uitwerkingsagenda 2020-2025 - Omgevingsvisie FlevolandStraks', 26 mei 2020
- Provincie Flevoland (2020), 'Samen Maken We Flevoland' Uitwerkingsagenda 2020-2025
- Provincie Flevoland (2021), Beschikking subsidieverlening 2021-2023 – BD Technologische circulariteit, 7 juli 2021
- Provincie Flevoland (2021), Flevolandse Woonagenda – Woonwensen centraal
- Provincie Flevoland (2021), Jaarstukken 2020
- Provincie Flevoland (2021), Monitor Omgevingsvisie FlevolandStraks
- Provincie Flevoland (2022), Agenda Integrale beeldvormende sessie, 19 januari 2022
- Provincie Flevoland (2022), Concept Inkoopbeleid provincie Flevoland, versie december 2022
- Provincie Flevoland (2022), Concept lijst van gevallen van provinciaal belang Flevoland
- Provincie Flevoland (2022), www.feitelijkflevoland.nl
- Provincie Flevoland (2022), Jaarstukken 2021
- Provincie Flevoland (2022), Mededeling aan PS 'Voortgangsrapportage Circulaire economie 2020-2021', 12 september 2022
- Provincie Flevoland (2022), Voortgangsrapportage 2020-2021 – Circulaire economie provincie Flevoland
- Provincie Flevoland (2022), Memo Evaluatie bijeenkomsten Platform Circulair Flevoland 2019-2021

- Provincie Flevoland (2022), Statenvoorstel Startnotitie Actualisatie Omgevingsvisie FlevolandStraks, 17 mei 2022
- Provincie Flevoland (2022), Voortgangsrapportage Duurzaamheid en Inkoop
- Provincie Flevoland (2022), Werkgelegenheidsonderzoek Provincie Flevoland
- Provincie Flevoland en gemeenten Almere, Dronten & Lelystad (2022), Routekaart programma 100.000+ woningen / Flevoland bouwt aan Nederland
- Provincie Flevoland (2023), Agenda beeldvormende commissievergadering EMS, 18 januari 2023
- Provincie Flevoland (2023), Ontwerp Economisch Programma 2023 – 2028
- Provincie Flevoland (2023), Ontwerp Economische visie 2030

Overig

- Artikel 2.3 lid 2 Omgevingswet
- Art. 10.2 Wet milieubeheer
- Bouwend Nederland (2023), www.bouwendnederland.nl
- CBS & Universiteit Leiden (2020), Voorraden in de maatschappij: de grondstoffenbasis voor een circulaire economie – deel II
- CE Delft (2021), Synergie en spanning
- CE Delft (2022), Ruimtelijke effecten van de circulaire economie
- Circulair.Biz (2023), www.circulair.biz
- CircuLaw (2023), www.circulaw.nl
- DRIFT & NSOB (2020), Sturing in transitie: een raamwerk voor strategiebepaling
- Europese Commissie (2015), Closing the loop - An EU action plan for the Circular Economy
- Europese Commissie (2015), First Circular Economy Action Plan
- Europese Commissie (2020), A new Circular Economy Action Plan: For a cleaner and more competitive Europe
- Europese Commissie (2023), www.europa.eu
- Fair Solar Netwerk (2021), Fair Solar? Transitie-agenda voor eerlijke en circulaire zonne-energie
- Flevopost (2022), Win4All heet voortaan Economic Board Flevoland, 3 februari 2022
- GeoFluxus (2023), www.monitorce.nl
- Heest, J. van / Bureau Buiten (2022), 'Bedrijventerreinenbeleid als katalysator voor de circulaire economie' op www.bureaubuiten.nl
- Het Groene Brein (2022), www.hetgroenebrein.nl
- Horizon (2021), Jaarplan 2022
- Horizon (2022), Tussenverslag Circulair Grijs, 22 juni 2022
- Horizon, ROM Regio Utrecht & ROM InWest (2021), Samenwerkingsovereenkomst 'Samenwerken in het ecosysteem', 8 oktober 2021
- I&O Research (2022), Houding, gedrag en ervaren belemmeringen t.a.v. circulariteit bij burgers
- Institute for European Environmental Policy (2022), European Circular Economy policy overview
- IPO (2021), Kansencarten Circulaire Economie
- IPO (2021), IPO Krachtenkaart Circulaire Economie
- IPO (2021), Position Paper IPO - Commissiedebat Circulaire Economie (18 november 2021)
- IPO (2022), www.ipo.nl
- IPO (2022), Bouwstenenvisie CE en VTH
- IPO (2022), Position Paper IPO – Commissiedebat Circulaire Economie (2 november 2022)
- IPO (2022), Bouwstenenvisie CE en VTH
- IPO BAC MTH (2022), Concept besluitenlijst 9 juni 2022

- IPO & RHDHV (2020), Inventarisatie Circulaire Activiteiten Decentrale Overheden, september 2020
- Lysias (2021), Leren van de Omgevingsvisie – Tussenrapportage Omgevingsvisie FlevolandStraks
- Metabolic (2022), Provincie Zuid Holland Circulaire Economie Monitor – Analyse 2014-2020
- Metropoolregio Rotterdam Den Haag (2016), Roadmap Next Economy
- Mierlo, B. van e.a. (2010), Reflexieve monitoring in actie
- Ministeries van EZK en BHO & de Staatssecretaris van IenW (2022), (Brief aan de Tweede Kamer) 'Nationale Grondstoffenstrategie', 9 december 2022
- Ministerie van IenW (2019), Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 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 IenM & EZ (2016), Nederland Circulair in 2050: Rijksbreed programma Circulaire Economie
- Ministeries van IenW, EZK, BZK, LNV en BZ (2023), Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030
- MRA (2019), Roadmap Circulair Inkopen en Opdrachtgeverschap
- MRA (2021), MRA Circulaire Economie – Programma 2021-2026
- MRA (2021), Convenant Green Deal Houtbouw 2021-2025
- MRA (2022), www.mraduurzaam.nl
- MRA (2022), Convenant Toekomstbestendige Woningbouw MRA
- NSOB (2022), Governance voor transities
- OFGV e.a. (2019), Regionaal beleidskader VTH 2019 – 2022 voor de door de OFGV uit te voeren taken
- OFGV (2022), Uitvoeringsprogramma en Opdrachtverlening Flevoland – OFGV
- OFGV (2022), Uitvoeringsprogramma 2022 – Provincie Flevoland
- Omgevingsdienst NL & IPO (2021), Onderzoek Circulaire Economie & VTH
- Omgevingsweb (2022), www.omgevingsweb.nl
- Ondertekenende partijen (2020), Citydeal Circular en Conceptueel Bouwen
- Paredis, E. (2018), Governance van Transities.
- PBL (2019), Achtergrondrapport bij Circulaire economie in kaart.
- PBL (2021), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021
- PBL (2021), Samen leren in de regio
- PBL (2023), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023
- PBL (2023), www.pbl.nl
- Platform31 (2022), Actieagenda Heel het MKB Circulair!, 7 december 2022
- Provincie Noord-Brabant, Participatiekompas op www.brabant.nl
- Provincie Noord-Holland (2017), We maken het rond – Ontwikkelingsperspectief circulaire economie
- Provincie Noord-Holland (2022), Communicatiestrategie Programma Circulaire-Economie
- Provincie Noord-Holland (2022), Nota Zeehavens Noord-Holland
- Provincie Noord-Holland (2022), Omgevingsverordening Noord-Holland 2022, Artikel 6.30
- Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050
- Provincie Zuid-Holland (2019), Circulair Zuid-Holland – Samen versnellen
- Provincie Zuid-Holland (2021), Begroting 2022
- Provincie Zuid-Holland (2022), Openstellingsbesluit subsidie doorbraakprojecten natuurlijke reststromen Zuid-Holland 2022
- Provincie Zuid-Holland (2022), Beleidsnota innovaties in de circulaire transitie; stimuleren doorbraakprojecten in Zuid-Holland

- Provincie Zuid-Holland (2022), (Bijlage bij) GS-Brief 'Agenda circulair in provinciale opgaven', 1 november 2022
- Provincie Zuid-Holland (2022), GS-voorstel 'Beleidsregel Organische Groene Reststromen Zuid-Holland'
- Provincie Zuid-Holland (2022), Voortgangsmagazine 'Onderweg naar een Circulair Zuid-Holland'
- Provincie Zuid-Holland (2023), Brief gedeputeerde Stolk aan PS 'Toezegging Cie RWE 'menukaart' circulair' inclusief bijlage, 10 januari 2023
- Provincie Zuid-Holland (2023), www.zuid-holland.nl
- Randstedelijke Rekenkamer (2022), Landbouw- en voedseltransitie – provincie Flevoland
- Rekenkamer Oost-Nederland (2022), Voorkantsturing ruimtelijke plannen Gelderland (Nota van Bevindingen)
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2019), Beleidsvrijheid geduid. Beleidsvrijheid bij decentrale taken: een nadere uitwerking ten behoeve van de vormgeving van de financiële verhoudingen
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2021), Rol nemen, ruimte geven. Advies over de rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2023), Vallen, opstaan en weer doorgaan - Ruimte voor leren in transitie
- 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 (2023), www.rivm.nl
- Royal HaskoningDHV & PBL (2020), Inventarisatie Circulaire Activiteiten Decentrale Overheden
- SER (2022), Evenwichtig sturen op de grondstoffentransitie en de energietransitie voor brede welvaart
- Staatssecretaris IenM (2013), Kamerbrief 'Groene economische groei in Nederland (Green Deal)', 20 juni 2013
- Staatssecretaris IenM (2014), Kamerbrief 'Groene economische groei in Nederland', 28 januari 2014
- Stuurgroep RES Flevoland (2021), Regionale EnergieStrategie Flevoland 1.0
- 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 (2020), Motie Koerhuis, nr. 621, 19 februari 2020
- Tweede Kamer (2021), Motie Brekelmans 21 501-02 nr. 2366, 17 juni 2021
- Tweede Kamer (2022), Aangenomen motie van het lid Hagen c.s., 1 december 2022
- Utrecht Sustainability Institute (2020), Circulaire doelenboom als sturingsinstrument
- Vaste commissie voor IenW (2022), Verslag van commissiedebat, 2 november 2022
- Versnellingshuis Nederland Circulair! (2022), Rode Draden 2022 – De 8 grootste belemmeringen voor bedrijven die circulair ondernemen
- Versnellingshuis Nederland Circulair! (2023), www.versnellingshuisce.nl
- Wielinga, H.E. (2012), De Tijdlijn Methode, pp. 1 & 5

Bijlage F Geraadpleegde personen

Provincie Flevoland

- Adjunct afdelingshoofd Strategie en Beleid & Manager Milieu, Duurzame Energie en Circulaire Economie
- Adviseur Duurzaamheid
- Beleidsadviseur Milieu / Duurzame ontwikkeling
- Concerncontroller
- Senior beleidsadviseur Economie
- Senior beleidsadviseur VTH
- Senior beleidsmedewerker Economie
- Senior Inkoopadviseur
- Strategisch adviseur Wonen
- Teamleden kernteam Circulaire Economie

Vertegenwoordigers van de volgende organisaties

- Metropoolregio Amsterdam (MRA)
- Omgevingsdienst Flevoland, Gooi en Vechtstreek (OFGV)
- Provincie Noord-Holland
- Provincie Utrecht
- Provincie Zuid-Holland
- Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Horizon
- 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)



Circulaire economie

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



Aanleiding

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

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

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

Vraagstelling

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

Centrale onderzoeksvraag

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

Hoofdconclusie

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

Provincie Flevoland:

1. heeft sinds 2017 beleid ontwikkeld voor de circulaire transitie. In 2023 moeten PS besluiten over het vervolg van het circulaire-economiebeleid omdat vanaf 2024 nagenoeg geen budget is begroot.
2. koos voor een circulaire-economiebeleid gericht op het werken met platforms en keteninitiatieven. Dit zou een vliegwiel op gang moeten brengen dat voor verbetering en versnelling van de transitie zorgt.
3. heeft ten opzichte van het landelijke circulaire-economiebeleid meer haar eigen koers gekozen in het provinciale circulaire-economiebeleid, dan andere Randstedelijke provincies.
4. besteedt in het huidige circulaire-economiebeleid weinig aandacht aan raakvlakken met andere opgaven en beleidsvelden. Flevoland werkt aan de uitdaging om in de provinciale organisatie het integraal werken aan transities beter te organiseren.
5. bereidt zich voor op de beweging vanuit Europa en het Rijk om in de nabije toekomst meer dwingende maatregelen in te gaan zetten.
6. geeft in de *Monitor Omgevingsvisie* inzicht in de stand van de circulaire economie in Flevoland. Deze monitor laat (nog) niet zien of de provinciale circulaire doelen behaald (gaan) worden.
7. heeft reflectie op uitgevoerde activiteiten en verzamelen van lessen niet formeel georganiseerd in de beleidsuitvoering.
8. heeft geen strategie voor het mobiliseren van actoren opgesteld. In de praktijk zet de provincie zich actief in om door samenwerking met verschillende actoren de circulaire transitie te versnellen. De platformbijeenkomsten en keteninitiatieven spelen daarbij een belangrijke rol.

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

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

De hoofdconclusie is verder uitgewerkt in verschillende deelconclusies, zie hiervoor de Bestuurlijke Nota in het Eindrapport.

Aanbevelingen

Wat er volgens de Rekenkamer moet gebeuren

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

Aanbeveling 1

Als nieuw of herzien circulaire-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:

1. Voor welke wijzigingen ten opzichte van het voorgaande circulaire-economiebeleid GS hebben gekozen.
2. Op welke inzichten vanuit monitoring, verzamelde lessen en/of wetenschap het nieuwe circulaire-economiebeleid gebaseerd is.
3. In hoeverre aangesloten wordt op landelijk circulair-economiebeleid en welke afwegingen GS daarbij hebben gemaakt.
4. 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.
5. Hoe het beleid eraan zal bijdragen dat raakvlakken met andere opgaven en beleidsvelden benut worden.
6. Welke impact de circulaire beleidskeuzes hebben op andere beleidsopgaven, medeoverheden, ondernemers en inwoners.

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

Aanbeveling 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.

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.

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.

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.

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.

Meer informatie

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