

EINDRAPPORT

Circulaire economie

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

Provincie Noord-Holland | juli 2023



Voorwoord

Onze samenleving draait op wat de aarde ons biedt: we gebruiken grondstoffen voor voedsel, onderdak, warmte, kleding, elektrische apparaten en mobiliteit. Die behoefte aan grondstoffen neemt nog steeds toe, in Nederland en de rest van de wereld. De Nederlandse economie is sterk afhankelijk van de import van grondstoffen. Door geopolitieke machtsverhoudingen en conflicten in regio's die grondstoffen leveren, is die afhankelijkheid kwetsbaar. Ook legt de vraag naar en het gebruik van grondstoffen druk op omgeving en milieu. Om die redenen is het noodzakelijk de lineaire economie om te vormen naar een circulaire economie: een economie zonder afval waarin het gebruik van grondstoffen wordt gereduceerd en materialen worden hergebruikt. In 2016 stelde de Nederlandse overheid als doel een volledige circulaire economie in 2050, met als tussendoel het realiseren van 50% minder gebruik van primaire grondstoffen in 2030. In januari 2017 spraken 180 partijen, waaronder de provincies, zich uit voor een volledig circulaire economie door het Grondstoffenakkoord te ondertekenen.

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

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

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

Ans Hoenderdos-Metselaar
bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer

Inhoudsopgave

BESTUURLIJKE NOTA

1	INLEIDING	5
1.1	Aanleiding.....	5
1.2	Onderzoeksvragen	5
1.3	Leeswijzer	6
2	CONCLUSIES	7
2.1	Hoofdconclusie	7
2.2	Deelconclusies	8
3	AANBEVELINGEN	14
4	PROVINCIEVERGELIJKING	16
5	REACTIE GEDEPUTEERDE STATEN	22
6	NAWOORD	27

NOTA VAN BEVINDINGEN

1	INLEIDING	28
1.1	Aanleiding.....	28
1.2	Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	29
1.3	Afbakening	30
1.4	Werkwijze	30
1.5	Leeswijzer	33
2	AMBITIES EN DOELEN	34
2.1	Nationaal beleid.....	34
2.2	Provinciaal beleid	42
3	INSTRUMENTEN	49
3.1	Beleidsinstrumenten die decentrale overheden <i>kunnen</i> inzetten	49
3.2	(Beleids)instrumenten die provincie Noord-Holland inzet	54
4	INTERACTIE MET ANDERE TRANSITIES EN BELEIDSTERREINEN	62
4.1	Aanliggende (transitie)opgaven en beleidsterreinen	62
4.2	Integrale benadering in de provincie Noord-Holland.....	67
5	MONITOREN	82
5.1	Monitoren van de circulaire economietransitie	82
5.2	Monitoring circulaire economie door de provincie Noord-Holland.....	83
6	LEREN, BIJSTUREN EN OPPAKKEN VAN KANSEN EN BELEMMERINGEN	87
6.1	Leren en bijsturen in theorie	87
6.2	Leren, bijsturen en openstaan voor signalen van kansen en belemmeringen in Noord-Holland	88
6.3	Geconstateerde kansen en belemmeringen voor de circulaire-economietransitie in Nederland	92

 7 MOBILISEREN VAN ACTOREN	95
7.1 Het belang van het informeren, enthousiasmeren en mobiliseren van actoren	95
7.2 Betrokkenheid van actoren in Noord-Holland	97
BIJLAGE A EUROPEES CIRCULAIRE-ECONOMIEBELEID.....	105
BIJLAGE B OPERATIONELE DOELEN EN VOORBEELDEN ACTIES NOORD-HOLLAND.....	107
BIJLAGE C OVERZICHT VOORGENOMEN ACTIES NOORD-HOLLAND.....	108
BIJLAGE D INSTRUMENTEN ECONOMIE EN CIRCULAIRE ECONOMIE NOORD-HOLLAND	114
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 Noord-Holland:

- heeft in 2015 het thema circulaire economie verkend en sinds 2017 beleid ontwikkeld voor de circulaire-economietransitie. Het huidige beleid loopt tot en met 2025.
- focust het circulaire-economiebeleid op innovatie, grondstoffenstromen en ruimte/regelgeving. De provincie wil circulaire koplopers ondersteunen en de groep erachter snel vergroten en laten aansluiten.
- sluit met haar circulaire beleid aan op het landelijke circulaire-economiebeleid.
- heeft gaandeweg de raakvlakken met andere opgaven en beleidsvelden actief meegenomen in het circulaire-economiebeleid. Het blijft de uitdaging om tijd en aandacht voor circulaire economie door de hele provinciale organisatie te krijgen en houden.
- heeft industrieterreinen van provinciaal belang aangewezen met ruimte voor circulaire economie en zet actief in op lobby bij het Rijk en in Europa. Dit kan de provincie helpen bij de voorbereiding op de beweging vanuit Europa en het Rijk om in de nabije toekomst meer dwingende maatregelen in te zetten.
- ontwikkelt eigen monitoring op het gebied van circulaire economie en nam initiatief tot een gezamenlijke monitoringssystematiek met andere provincies en het PBL.
- heeft continu aandacht voor leren en bijsturen door adaptief beleid en een dynamische leeragenda.
- heeft een communicatiestrategie gericht op bedrijven, samenwerkingspartners en inwoners.

Provincie Noord-Holland heeft in de afgelopen jaren een beweging op gang gebracht, maar dit is slechts een stap in de transitie naar een volledig circulaire economie. Om de doelen in zicht te brengen is meer nodig. Provincies kunnen meer doen om de transitie te versnellen en te ondersteunen. Zij kunnen bijvoorbeeld hun impact vergroten door meer urgentie te geven aan de circulaire transitie, door circulaire opgaven sterker te integreren in het beleid en de werkprijken 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 onderzoekinstellingen, 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

Noord-Holland was – als één van de eerste provincies met circulair beleid – zoekende naar werkende instrumenten en de provinciale rol. Na de breed opgezette *Actieagenda 2017-2020* is in de daaropvolgende *Actieagenda 2021-2025* een focus aangebracht op de thema's innovatie, grondstoffenstromen en ruimte/regelgeving, en op de provinciale rol van stimuleren, verbinden en kennis- en beleidsontwikkeling. Daarin is er aandacht voor het circulair maken van de provinciale organisatie en oog voor de raakvlakken van circulaire economie met andere opgaven en beleidsvelden (zie ook deelconclusie 4).

Om in 2050 100% circulair te zijn en in 2030 halverwege, wil de provincie op de korte termijn de circulaire-economietransitie versnellen en op de lange termijn systeemverandering stimuleren. Zij wil circulaire koplopers ondersteunen en de groep daarachter zo snel mogelijk vergroten en laten aansluiten. De sturingsfilosofie en de werkwijze van de provincie zijn gebaseerd op de X-curve van gelijktijdige opbouw van circulaire economie en afbouw van lineaire economie, sluit aan bij het Missiegedreven InnovatieSysteem³ en wordt beïnvloed door de Small Wins-theorie⁴.

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'.*
- *De kern van het beleid van Flevoland wordt gevormd door het werken met platforms en keteninitiatieven met als doel een vliegwiel op gang te brengen dat voor verbetering en versnelling van de transitie zorgt.*

2.2.2 Provinciale beleidsvrijheid en toekomst

De regie van het landelijke circulaire-economiebeleid ligt bij het ministerie van I&W. Gekozen is voor een nationale en centrale aansturing. Een wettelijk kader op grond waarvan de provincie bevoegdheden of verantwoordelijkheden draagt ten aanzien van de circulaire transitie, ontbreekt vooralsnog. Het is aan de provincies om zich te verhouden tot de beleidsvrijheid die dit geeft. Het IPO heeft zich al een aantal keer kritisch uitgelaten richting het Rijk, onder andere over onvoldoende regionale inbreng en ontoereikend budget.

³ Het Missiegedreven InnovatieSysteem (MIS) is een theoretisch model dat wordt gebruikt om de transitie naar een circulaire economie te monitoren en bij te sturen, gebaseerd op de X-curve van DRIFT en het innovatie-ecosysteem model dat is ontwikkeld aan de Universiteit Utrecht. Zie bevinding 30 in de Nota van Bevindingen.

⁴ De Small-Wins theorie is gericht op relatief kleine, maar diepgaande veranderingen met betekenisvolle resultaten voor direct betrokkenen. Die veranderingen beginnen op plekken met energie en zijn in staat om op kleine schaal barrières te overwinnen. Zie bevinding 21 in de Nota van Bevindingen.

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

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

Deelconclusie 2

In het initiële landelijke circulaire-economiebeleid zijn twee doelstellingen en vijf prioritaire thema's opgenomen. Provincie Noord-Holland heeft de nationale doelstellingen overgenomen en sluit aan bij de prioritaire thema's. Zij 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 wil bijdragen aan de uitvoering van het *NPCE* vanuit het eigen circulaire-economiebeleid en in IPO-verband.

Noord-Holland heeft in de omgevingsverordening industrieterreinen van provinciaal belang aangewezen in het Noordzeekanaalgebied. De schaarse ruimte wordt daar alleen ingezet voor energietransitie, circulaire economie, en havengebonden of -gerelateerde activiteiten. De provincie heeft een lobby-agenda voor belastingverschuiving, minimumnormen voor recyclaten⁵ en wet- en regelgeving voor circulaire bouw, en neemt een agenderende rol in Europa op het gebied van belastingverschuiving.

Hoe andere provincies dit doen:

- *Provincie Flevoland heeft meer dan andere Randstedelijke provincies haar eigen koers gekozen in het provinciale circulaire-economiebeleid ten opzichte van het landelijke beleid, met een eigen circulaire doelstelling en een indeling naar 'groene grondstoffen' en 'gebruikte materialen'.*

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 portefeuilleverdeling: 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

⁵ Recyclaten zijn gerecyclede materialen.

is een duidelijke strategie en leiderschap van belang om in een transitie een 'wenkend perspectief' te bieden aan de beleidsteams.

Deelconclusie 3

Bestuurlijk zijn 'circulaire economie' en 'algemene economie' belegd bij twee verschillende gedeputeerden. GS hebben geadviseerd om in de collegeperiode 2023-2027 een nieuwe economische visie op te stellen en beide thema's te integreren en in één portefeuille onder te brengen.

Medewerkers uit het circulaire-economieteam zijn deels in andere teams en sectoren werkzaam, wat bijdraagt aan de interactie tussen verschillende opgaven die aan circulaire economie raken. Om transitie in te bedden in de organisatie is er een interne leergang georganiseerd. Desondanks blijkt uit meerdere interviews dat er meer interne sturing op transitithema's nodig is om ervoor te zorgen dat de urgentie en verantwoordelijkheid voor circulaire economie in alle onderdelen van de provinciale organisatie wordt gevoeld.

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.*
- *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

Provincie 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 *Actieagenda 2021-2025* zijn in een intern traject raakvlakken van circulaire economie met andere directies en teams afgestemd en verwerkt in de *Actieagenda*.

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

Provincie Noord-Holland heeft de nationale doelstelling uitgewerkt in strategische en operationele doelen, en hieraan de uit te voeren acties gekoppeld. De acties betreffen voornamelijk het aanstellen van aanjagers en ambassadeurs, het verlenen van subsidies, het uitvoeren van onderzoeken en het aangaan van samenwerkingen. Van de acht typen beleidsinstrumenten⁶ die decentrale overheden kunnen inzetten voor het stimuleren van een circulaire economie, zet provincie Noord-Holland het beleidsinstrument onderwijs niet in. De afbouw van de lineaire economie komt niet expliciet voor in de beleidsuitvoering van de provincie.

Er is nog beperkt zicht op de uitvoering en resultaten van de huidige acties. Dit komt door de recente start van de huidige *Actieagenda*, waarin de leerpunten uit de voortgangsrapportages van de voorgaande *Actieagenda* zijn meegenomen.

Hoe andere provincies dit doen:

- *Provincie Flevoland zet het instrument onderwijs onder andere in als medefinancier van het Flevolandse Praktijk- & Innovatiecentrum Circulaire Economie (PRICE) en door betrokkenheid bij de ontwikkeling van de leerlijn Circulaire Regionale Economie bij ROC Flevoland.*
- *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

⁶ Dit zijn: Onderzoek, Bedrijfssteuning en -financiering, Inkoop, Informatievoorziening, Onderwijs, Netwerk- en Informatieuitwisseling, Wet- en regelgeving en Ruimtelijke ordening. Bron: IPO & RHDHV (2020), Inventarisatie Circulaire Activiteiten Decentrale Overheden, september 2020

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

Noord-Holland is een monitoringssysteem aan het ontwikkelen bestaande uit de onderdelen: impact van de eigen beleidsinzet, goederenstromen en afvalstromen, circulaire-economietransitie, en bijdrage aan de ICER. De provincie benoemt als mogelijke complicaties bij het monitoren van de circulaire-economietransitie de tijd die de beoogde verandering vraagt, definities en registraties waarover nog afstemming gevonden moet worden, en de behoefte aan specifieke indicatoren. De provincie heeft voor eind 2023 en in 2025 rapportages gepland. Intern wordt circulariteit gemonitord in grond-, weg- en waterbouw. Daarnaast nam de provincie het voortouw in de gezamenlijke ontwikkeling van een monitoringssystematiek met andere provincies en het PBL.

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.*

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 transitie 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.⁷

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

Deelconclusie 7

Leren en bijsturen is continu onderdeel van de beleidsuitvoering in Noord-Holland. Zo bevatten de voortgangsrapportages over de uitvoering van de eerste *Actieagenda* leerpunten en is in de tweede *Actieagenda* een nauwere focus aangebracht op basis van interne en externe input (zie deelconclusies 1 en 5). In de huidige beleidsuitvoering hanteert de provincie een adaptieve beleidsaanpak en een dynamische leeragenda. Voor elke uit te voeren actie afzonderlijk worden leervragen geformuleerd. Gaandeweg worden de leervragen intern besproken en activiteiten toegevoegd, aangepast of achterwege gelaten op basis van de resultaten van en ervaringen met de beleidsuitvoering.

Hoe andere provincies dit doen:

- *Provincie Utrecht heeft leren van ervaringen en het opdoen van nieuwe inzichten formeel georganiseerd middels een jaarlijkse evaluatie en actualisatie van de uitvoeringsagenda’s.*
- *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 transitie doen mee aan het actieonderzoek. Zij nemen leervragen mee naar de bijeenkomsten, doen inzichten en leerervaringen op en nemen dit mee*

⁷ ROB (2023), Advies ‘Vallen, opstaan en weer doorgaan’, p. 4

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 Noord-Hollandse circulaire-economiebeleid is door PS vastgesteld in 2017 en 2021. PS hebben sindsdien een schriftelijke vraag en enkele technische vragen gesteld. In 2022 is er een werkbezoek voor Statenleden georganiseerd.

De provincie heeft een communicatiestrategie opgesteld met als primaire doelgroepen MKB-bedrijven en samenwerkingspartners en als secundaire doelgroep de inwoners van Noord-Holland. Samenwerking met gemeenten vindt plaats in MRA-verband en met gemeenten in Noord-Holland Noord organiseert de provincie bestuurlijke en ambtelijke dialogotafels.

De provincie is mede-opdrachtgever van Regionale Ontwikkelingsmaatschappij (ROM) InWest en draagt financieel bij aan onder meer het Transitiefonds dat zich richt op energietransitie en circulaire economie. Verder werkt de provincie op het gebied van circulaire economie samen met de omgevingsdiensten, Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord en de Amsterdam Economic Board.

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.*

| 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 Noord-Holland ambieert een volledig circulaire economie. Met haar circulaire-economiebeleid heeft de provincie in de afgelopen jaren mooie resultaten behaald, maar dit is nog niet genoeg om de transitie naar een circulaire economie te versnellen. Als de provincie de doelen voor 2030 en 2050 wil halen, dan vraagt dat een intensievere beleidsinzet dan tot nog toe is gehanteerd. Als kaderstellend orgaan zijn PS hiervoor aan zet. Zij kunnen GS – naast het uitvoeren van de aanbevelingen 1 t/m 5 – 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, 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 afwijkingen 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, 6 en de hoofdconclusie.

Aanbeveling 2

Vraag GS om u te informeren in hoeverre de huidige interne sturing op transitithema's toereikend is om de urgentie en verantwoordelijkheid voor circulaire economie in alle onderdelen van de provinciale organisatie te laten groeien.

Deze aanbeveling is gebaseerd op deelconclusie 3.

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

Vraag GS om het beleidsinstrument onderwijs toe te voegen aan het circulaire-economiebeleid ten einde de bekendheid met, kennis over, en draagvlak voor circulaire economie te vergroten.





Deze aanbeveling is gebaseerd op deelconclusie 5.

Aanbeveling 5

Draag GS op om in de monitoringsrapportages (verwacht eind 2023 en in 2025) inzicht te bieden in het doelbereik en de geleerde lessen.

Deze aanbeveling is gebaseerd op deelconclusies 6 en 7.

| 4 | Provincievergelijking

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

Relatie met landelijk en Europees beleid



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



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



Utrecht heeft de landelijke doelen overgenomen in haar beleid, maar voor de verdere uitwerking gekozen voor een eigen provinciale invulling. De provincie gaat onderzoeken hoe ze het VTH-instrumentarium kan inzetten, heeft in het ruimtelijk beleid circulariteit vooralsnog in algemene woorden opgenomen bij de provinciale belangen, en lobbyt samen met het IPO richting Europa en het Rijk.



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

Integraal werken aan circulaire economie door de provinciale organisatie



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



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



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

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



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

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

Raakvlakken met andere opgaven en beleidsvelden



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



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



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

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



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

Doelen, activiteiten en instrumenten



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

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



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



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



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

Monitoring



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

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



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



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



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

Leren en bijsturen



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



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



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



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

Inzetten van actoren



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



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



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



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



POSTBUS 3007 | 2001 DA HAARLEM

Randstedelijke Rekenkamer
Mevrouw dr.ir. A. Hoenderdos-Metselaar MBA
Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam

Gedeputeerde Staten

Uw contactpersoon

J.W. Vonk
BEL/REE

Telefoonnummer +31235143584
VONKJW@Noord-Holland.nl

1 | 5

Verzenddatum

21 JUNI 2023

Kenmerk

1915445-2045701

Uw kenmerk

2023/AH/038

Betreft: Bestuurlijk wederhoor op Bestuurlijke nota Circulaire economie

Geachte mevrouw Hoenderdos-Metselaar,

Op 23 mei heeft u ons de Bestuurlijke nota Circulaire economie aangeboden en stelt u ons in de gelegenheid te reageren op de conclusies en aanbevelingen. Graag maken wij hiervan gebruik.

Vooraf willen wij onze waardering uitspreken voor de zorgvuldigheid en gedegenheid waarmee het onderzoek is uitgevoerd, de tijd en energie die erin is gestoken en de prettige samenwerking die wij hebben ervaren. Dit heeft geleid tot een robuust rapport, met waardevolle inzichten en conclusies en aanbevelingen waar we iets mee kunnen en willen. Wij gaan puntsgewijs op de hoofdconclusie en de aanbevelingen in.

Centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidde: *'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

In uw hoofdconclusie benadrukt u dat de noodzaak van de transitie naar een circulaire economie steeds urgenter wordt. Die urgentie manifesteert zich in de nog altijd groeiende vraag naar grondstoffen waarmee de druk op klimaat, natuur en leefomgeving groter wordt. En in het strategisch en economisch belang van een stabiele grondstoffenpositie voor Nederland, die voor bedrijven belangrijk is in verband met de betaalbaarheid en leveringszekerheid van grondstoffen die nodig zijn voor een toekomstbestendige bedrijfsvoering.

Postbus 3007
2001 DA Haarlem
Telefoon (023) 514 3143

Dreef 3
2012 HR Haarlem
www.noord-holland.nl
Kvk-nummer 34362354
Rtw-nummer NL 0010 03 124 R 08

Daarom willen het Rijk en de Randstedelijke provincies de transitie naar een circulaire economie versnellen. Een volledig circulaire economie in 2050 is het doel van het Rijk, de provincie Noord-Holland en de meeste andere provincies. U constateert, mede op basis van de Integrale Circulaire Economie Rapportage (ICER) van het PBL, dat ondanks de beleidsinzet van de provincie Noord-Holland en andere overheden, het beleidsdoel vooralsnog ver weg lijkt. U somt een aantal kenmerkende aspecten op van onze aanpak voor de circulaire economie. Wij hebben met ons beleid voor circulaire economie in de afgelopen jaren een beweging in gang gezet, maar dit is slechts een stap in de transitie naar een volledig circulaire economie. Om de doelen in zicht te brengen, is meer nodig. U doet daarvoor onder meer de volgende suggesties:

- Meer urgentie geven aan de circulaire transitie, door circulaire opgaven sterker te integreren in het beleid en praktijk van andere beleidsdomeinen;
- Meer gebruik maken van regulerende instrumenten om niet alleen de circulaire economie te versnellen, maar ook om de lineaire economie af te bouwen;
- Het maken van duidelijke keuzes en het inzichtelijk maken van de belangenafweging en mogelijke consequenties daarvan voor andere beleidsdoelen, medeoverheden, ondernemers en inwoners.

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

Reactie GS

Wij delen het beeld dat u schetst over de toenemende urgentie van de transitie naar een circulaire economie. Wij lezen en waarderen dat u in het algemeen een positieve indruk heeft van onze beleidsinzet, zoals het aanwijzen van industrieterreinen van provinciaal belang in de omgevingsverordening om ruimte voor de circulaire transitie te waarborgen, onze lobbyagenda richting Rijk en Europa, en het actief meenemen van raakvlakken met andere opgaven in het beleid voor circulaire economie. Ook erkennen wij dat voor het behalen van het doel om in 2050 volledig circulair te zijn, er meer nodig is dan de beleidsinzet die tot dusver door ons en andere overheden is opgepakt.

Daarmee spoort u ons aan om ons beleid te intensiveren, circulaire economie meer te integreren in andere beleidsdomeinen en daarbij andere, meer dwingende instrumenten te overwegen waarbij het afbouwen van de lineaire economie ook aandacht behoeft. Wij zijn het

met u eens dat het verstandig is om beleidsintensivering te overwegen. De enige kanttekening die we daarbij maken, is dat voor het behalen van de doelen voor circulaire economie er een gezamenlijke inspanning nodig is van alle overheden, en dus niet alleen van de provincies. Op dit moment zijn ons beleid en de middelen tot en met 2025 vastgesteld in de Actieagenda Circulaire Economie 2021–2025. In 2023 wordt er een tussenevaluatie van ons circulair beleid uitgevoerd, die onder meer gericht is op de effecten van ons beleid op de sleutelprocessen van transitie. Wij zullen in deze tussenevaluatie uw suggesties en aanbevelingen meenemen waar dat kan.

Voor intensivering van het beleid zijn meestal meer middelen nodig. Zoals u terecht aangeeft, het is aan Provinciale Staten in hun kaderstellende rol om daarin een keuze te maken.

Aanbeveling 1

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

- a. Voor welke wijzigingen ten opzichte van het voorgaande circulaire-economiebeleid GS hebben gekozen.
- b. Op welke inzichten vanuit monitoring, verzamelde lessen en/of wetenschap het nieuwe circulaire economiebeleid gebaseerd is.
- c. In hoeverre aangesloten wordt op landelijk circulair-economiebeleid en welke afwegingen GS daarbij hebben gemaakt.
- d. Op welke wijze dit nieuwe beleid middels VTH- en RO-beleid en -instrumentarium anticipeert op het inzetten van meer dwingende maatregelen zoals door Europa en het Rijk is aangekondigd.
- e. Hoe het beleid eraan zal bijdragen dat raakvlakken met andere opgaven en beleidsvelden benut worden.
- f. Welke impact de circulaire beleidskeuzes hebben op andere beleidsopgaven, medeoverheden, ondernemers en inwoners.

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

Reactie GS

Wij kunnen deze aanbeveling volledig overnemen.

Aanbeveling 2

Vraag GS om u te informeren in hoeverre de huidige interne sturing op transitithema's toereikend is om de urgentie en verantwoordelijkheid

voor circulaire economie in alle onderdelen van de provinciale organisatie te laten groeien.

Reactie GS

Wij zullen deze aanbeveling meenemen in de tussenevaluatie van ons beleid voor circulaire economie die dit jaar wordt uitgevoerd. Deze tussenevaluatie is vooral gericht op de effecten van ons beleid op de transitithema's en heeft een lerend karakter. De tussenevaluatie gaat over de circulaire inzet van alle onderdelen van de provinciale organisatie zoals opgenomen in de actieagenda.

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.

Reactie GS

Wij zien het belang van het toetsen van de effecten van nieuw beleid van andere beleidsdomeinen op de transitie naar een circulaire economie. En ook het belang van het toelichten van de mogelijke impact van beleidskeuzes op belanghebbenden. Dit geldt ook voor andere transitie-opgaven zoals klimaat en energie. Met name voor de grote transities zijn we ons ervan bewust dat deze elkaar raken en in elkaar haken. Het beleid voor circulaire economie wint aan kracht als deze in samenhang wordt meegenomen in alle relevante beleidsterreinen en vice versa. Deze aanbeveling kunnen wij overnemen.

Aanbeveling 4

Vraag GS om het beleidsinstrument onderwijs toe te voegen aan het circulaire-economiebeleid ten einde de bekendheid met, kennis over, en draagvlak voor circulaire economie te vergroten.

Reactie GS

Het klopt dat het thema 'onderwijs' momenteel niet expliciet is opgenomen als beleidsinstrument in onze Actieagenda. Toch wordt hier op kleine schaal wel op ingezet, zoals het programma 'Baas van de provincie' (gastlessen op bepaalde thema's op scholen), ad hoc verzoeken voor gastcolleges en de contacten die met kennisinstellingen

zijn gelegd. Indien Provinciale Staten dit wensen, kunnen wij dit instrument toevoegen aan de (geactualiseerde) Actieagenda.

Aanbeveling 5

Draag GS op om in de monitoringsrapportages (verwacht eind 2023 en in 2025) inzicht te bieden in het doelbereik en de geleerde lessen.

Reactie GS

Wij kunnen in de tussenevaluatie en de monitorings- of voortgangsrapportages deze aanbeveling meenemen. De tussenevaluatie focust daarbij op de geleerde lessen en hoever we staan met de uitvoering van het beleid voor circulaire economie extern en binnen onze eigen organisatie. De monitoringsrapportages bieden onder meer inzicht in het doelbereik.

Wij vertrouwen erop dat we met deze reactie voldoende invulling hebben gegeven aan de hoofdconclusie en aanbevelingen en wachten met belangstelling op uw definitieve rapport.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,



provinciesecretaris

M.J.H. van Kuijk



voorzitter

A.Th.H. van Dijk

| 6 | Nawoord

Wij danken Gedeputeerde Staten (GS) voor hun reactie op de conclusie en aanbevelingen van dit rapport. GS geven 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.⁸ De Nederlandse economie is sterk afhankelijk van de import van grondstoffen. Door geopolitieke machtsverhoudingen en conflicten in regio's die grondstoffen leveren, is die afhankelijkheid kwetsbaar. Ook legt de vraag naar en het gebruik van grondstoffen druk op omgeving en milieu. Om die redenen is het noodzakelijk de lineaire economie om te vormen naar een circulaire economie: een economie zonder afval waarin het gebruik van grondstoffen wordt gereduceerd en materialen worden hergebruikt.

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

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

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

De transitie naar de circulaire economie gaat verder dan alleen het zuiniger en slimmer omgaan met grondstoffen, producten en diensten. Het gaat ook om andere werkwijzen en processen binnen en tussen organisaties, om mensen en sociale inclusie.¹¹ Het realiseren van een volledig circulaire economie vraagt om brede, fundamentele veranderingen in onze samenleving: een systeemverandering.

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

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

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

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

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

¹² Planbureau voor de Leefomgeving

¹³ PBL (2023), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023

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

Er is dus werk aan de winkel. Alle vier Randstedelijke provincies hebben beleid geformuleerd om de transitie naar een circulaire economie te stimuleren en te versnellen. De provincies geven daarmee uitvoering aan het Grondstoffenakkoord en de landelijke doelen. De transitie naar een circulaire economie en het bijbehorende beleid staan nog relatief aan het begin van realisatie.

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

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

Programmaraad

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

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling

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

Centrale onderzoeksvraag

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

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in acht vragen:

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

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

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

1.3 Afbakening

Dit onderzoek richt zich op:

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

Dit onderzoek richt zich niet op:

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

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

1.4 Werkwijze

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

Vraag 1:

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

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

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

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

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

Vraag 2:

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

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

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

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

Vraag 3:

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

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

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

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

Vraag 4:

Is leren en bijsturen structureel onderdeel van de beleidsuitvoering?

En:

Vraag 8:

Worden kansen en belemmeringen herkend en adequaat opgepakt?

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

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

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

Vraag 5:

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

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

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

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

Vraag 6:

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

En:

Vraag 7:

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

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

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

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

1.5 Leeswijzer

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

¹⁷ Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

¹⁸ Raad voor het Openbaar Bestuur

| 2 | Ambities en doelen

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

2.1 Nationaal beleid

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

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

2016

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

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

²⁰ PBL (2023), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023

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

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

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

2017

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

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

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

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

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

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

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

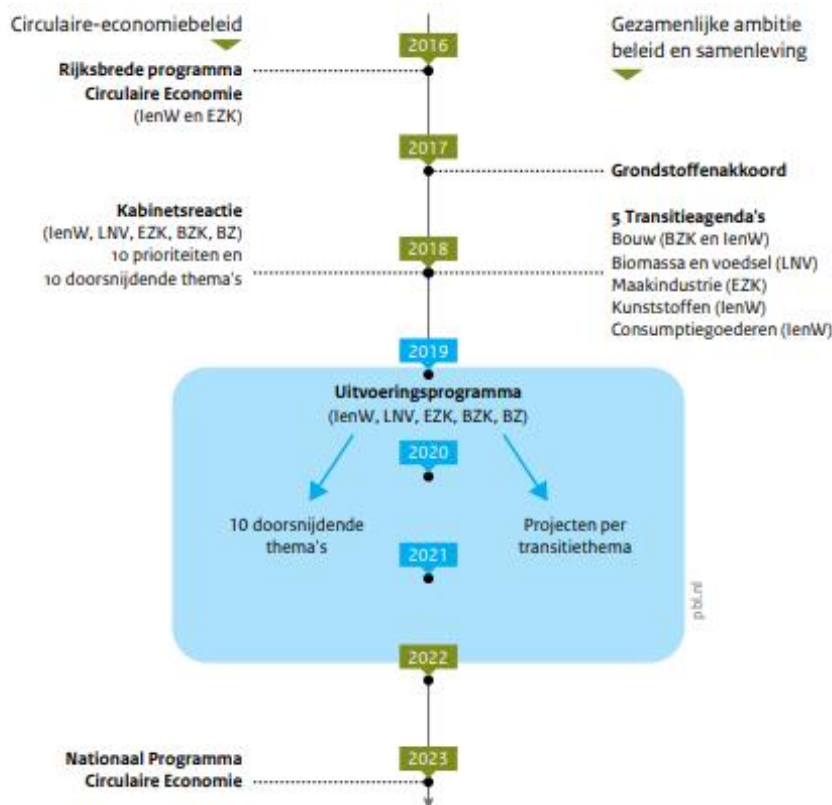
²⁸ Ministeries van IenM & EZ (2016), *Nederland Circulair in 2050: Rijksbreed programma Circulaire Economie*

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

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

2018

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



Figuur 1 Tijdlijn nationaal circulaire-economiebeleid³¹

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

³¹ PBL (2023), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023

2019-2021: Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019-2023

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

2020-2021: IPO Kansenkaarten en de IPO Krachtenkaart

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2021-2022: doeltraject

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2021-2022: IPO Position Papers

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

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

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

⁴⁹ NSOB (2022), *Governance voor transities*

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

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

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

2022

11. Op 1 december 2022 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen om met een voorstel voor een circulaire-economiewet te komen.⁵³
- a. In de motie wordt geconstateerd dat de transitie naar een circulaire economie de oplossing biedt voor veel grote problemen (zoals de klimaatcrisis, de biodiversiteitscrisis en de uitputting van de wereldwijde grondstoffenvoorraad) en er circulaire doelstellingen voor 2030 en 2050 zijn gesteld. Als overwegingen worden genoemd dat in de *ICER 2021* is geconcludeerd dat een intensivering nodig is omdat het grondstoffengebruik sinds 2010 nauwelijks veranderd is, en dat er in wetgeving weinig sturing wordt gegeven aan het grondstoffenbeleid.
- b. In de motie verzoekt de Tweede Kamer de regering om met een voorstel voor een circulaire-economiewet te komen.
12. Op 9 december 2022 is de *Nationale Grondstoffenstrategie* aangeboden aan de Tweede Kamer.⁵⁴
- a. Verschillende ontwikkelingen vormden de aanleiding tot het opstellen van een nationale grondstoffenstrategie:
- De Europese Commissie kondigde de *Critical Raw Materials Act (CRMA)* aan, die er onder andere voor moet zorgen dat de EU kritieke grondstoffen prioriteert en hiervoor doelen stelt. De Nederlandse grondstoffenstrategie vormt de basis voor de nationale inzet voor de *CRMA*.
 - De grondstoffenstrategie maakt deel uit van de kabinetsinzet om de Nederlandse economische weerbaarheid te vergroten en risicovolle strategische afhankelijkheden te mitigeren.
 - De strategie is ook de invulling van drie moties, die de regering 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

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

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

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

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

4. verduurzaming internationale ketens
5. kennisopbouw en monitoring.

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

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

2023

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

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

2.2 Provinciaal beleid

Grondstoffenakkoord

14. In januari 2017 heeft het IPO mede namens de provincie Noord-Holland het *Grondstoffenakkoord* ondertekend. Daarmee heeft de provincie zich gecommitteerd aan de gezamenlijke ambitie om de transitie naar de circulaire economie te versnellen.⁵⁶

Nationale doelstelling in provinciaal beleid

15. De provincie heeft de nationale doelstelling overgenomen in haar missie. Voor het concretiseren van haar circulaire doelstellingen volgt de provincie de ontwikkeling daarvan door het Rijk.⁵⁷
- De provincie heeft de nationale doelstelling (100% circulaire economie in 2050, 50% minder gebruik van primaire grondstoffen in 2030) overgenomen in haar missie: “*In 2050 is Noord-Holland 100% circulair en in 2030 is de provincie halverwege*”.
 - De provincie refereert in haar circulaire-economiebeleid aan het doelentrajec waarin het Rijk de doelen voor 2030 en 2050 concretiseert (zie paragraaf 2.1). Voor de uitwerking van haar circulaire doelstellingen zal de provincie aansluiten bij de ontwikkelingen van het Rijk.
 - Van de andere drie Randstedelijke provincies hebben er twee (Utrecht en Zuid-Holland) ook de nationale doelstelling overgenomen als het provinciale doel van hun circulaire-economiebeleid. Provincie Flevoland heeft de volgende doelstelling geformuleerd: “*In 2030 en verder staat Flevoland bekend als dé grondstoffenleverancier voor de circulaire economie.*”⁵⁸

Betrokkenheid bij landelijke beleidstrajecten

16. Noord-Holland heeft een actieve rol gehad bij de totstandkoming van de transitieagenda Biomassa (één van de vijf *Transitieagenda's*). Eén van de operationele doelen van de provincie sluit aan bij de *Transitieagenda's*. De provincie is door deelname aan het kernteam van het *Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE)* betrokken bij de ontwikkeling van landelijk beleid, de coördinatie van interprovinciale samenwerking op het gebied van monitoring, en de financiering van één van de onderzoeken hiervoor. De provincie was niet betrokken bij het opstellen van de nationale *Grondstoffenstrategie*.⁵⁹
- 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 Noord-Holland heeft meegeschreven bij de totstandkoming van de transitieagenda Biomassa (één van de vijf *Transitieagenda's*) in 2018.⁶¹
 - Eén van de operationele doelen van de provincie betreft meer samenwerking in de ketens van de grondstofstromen Textiel, Biomassa en voedsel, Plastics en Bouw (zie ook bevinding 25). De provincie geeft aan dat deze grondstofstromen aansluiten bij de *Transitieagenda's*.⁶²
 - De provincie is ambtelijk medevoorzitter van de Regiegroep Circulaire economie en de Werkgroep Circulaire Economie en Afvalstoffen van het IPO. Vanuit die rol is de provincie namens het IPO lid van het kernteam voor het *NPCE* en de Werkgroep Circulaire Economie in de Regio van het Rijk. Op deze manier kan de provincie het belang van de regio inbrengen in de ontwikkeling van het *NPCE*. Ook is de

⁵⁶ Provincie Noord-Holland (2017), GS brief: Grondstoffenakkoord deel 1, 18 januari 2017

⁵⁷ Provincie Noord-Holland (2021), Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025, pp. 13-14

⁵⁸ Provincie Flevoland (2017), Omgevingsvisie Flevoland, 8 november 2017, p. 15; Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050, p. 4 & Provincie Zuid-Holland (2022), GS nota: Monitoring Circulair Zuid-Holland, p. 3

⁵⁹ Provincie Noord-Holland (2023), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 9 februari 2023

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

⁶¹ Provincie Noord-Holland (2023), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 9 februari 2023 & Provincie Noord-Holland (2023), Feitelijke wederhoorreactie, 4 april 2023

⁶² Provincie Noord-Holland (2021), Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025, p. 14

provincie namens het IPO lid geweest van de Taskforce Herijking Afvalstoffen.⁶³ De ambtelijke organisatie geeft aan bij het Rijk gebrek aan erkenning te ervaren voor de decentrale initiatieven en kennis en betrokkenheid bij de provincie. Dit wordt frustrerend gevonden.⁶⁴ In paragraaf 2.1 is reeds toegelicht hoe het IPO in *Position Papers* aandacht heeft gevraagd voor de regionale inzet.

- d. De provincie Noord-Holland coördineert de interprovinciale samenwerking op monitoring, wat sinds 2021 in een stroomversnelling is gekomen omdat de provincies willen bijdragen aan de *ICER 2023*. Daarnaast financiert de provincie één van de onderzoeken hiervoor. De ambtelijke organisatie heeft aangegeven dat Noord-Holland hier budget voor had en hiermee andere provincies over de streep kon trekken.

Bijdrage aan uitvoering nieuw landelijk beleid

17. Idealiter werken alle overheden complementair aan de uitvoering van circulair economiebeleid (als 'één overheid'), tegelijkertijd hebben de provincies een grote beleidsvrijheid als het gaat om circulaire economie (zie paragraaf 2.1). Ambtelijk is aangegeven dat Noord-Holland wil bijdragen aan de uitvoering van het *NPCE* door de inzet vanuit het eigen circulaire-economiebeleid en in IPO-verband, maar de samenwerking tussen het Rijk en de gezamenlijke provincies nog beperkt tot stand is gekomen naar de mening van de ambtelijke organisatie in Noord-Holland.
 - a. Vanaf het begin van het opstellen van het *NPCE* was het streven om de uitvoering als 'één overheid' op te pakken, zodat alle bevoegdheden en instrumenten (van gemeenten, provincies en Rijk) ingezet en benut kunnen worden. Begin 2023 is het voor decentrale overheden nog de vraag of en op welke wijze bijgedragen gaat worden aan de uitvoering van het *NPCE*. Ambtelijk is aangegeven dat Noord-Holland door de inzet vanuit het eigen circulaire-economiebeleid en in IPO-verband wil bijdragen aan de uitvoering van het *NPCE*.⁶⁵
 - b. Ambtelijk is toegelicht dat de gezamenlijk provincies het *NPCE* samen met het Rijk willen uitwerken om de verschillende rollen op elkaar te laten aanvullen, met de wens om dit vast te leggen in een bestuursakkoord door de nieuwe colleges van Gedeputeerde Staten in het najaar van 2023. Het IPO vindt dat daarbij budget beschikbaar moet zijn dat past bij de urgentie, noodzaak en bijdrage aan andere transitie zoals klimaat en energie, wat nu nog ontbreekt. Hoewel het IPO meermaals een uitnodiging tot samenwerking bij het Rijk heeft neergelegd, is de samenwerking vanuit het Rijk met de provincies beperkt tot stand gekomen naar de mening van de ambtelijke organisatie in Noord-Holland.⁶⁶

Start circulaire beleidsformulering

18. Noord-Holland heeft circulaire economie in 2015 voor het eerst in haar beleid opgenomen. In februari van dat jaar heeft de provincie een *Verkenning Circulaire Economie* opgesteld.⁶⁷ In mei van dat jaar is circulaire economie als onderwerp aangekondigd onder het thema 'Milieu en duurzame energie' in het *Coalitieakkoord 2015-2019 'Ruimte voor groei'*.⁶⁸

⁶³ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 4 november 2022 & Provincie Noord-Holland (2023), Feitelijk wederhoorreactie, 4 april 2023

⁶⁴ Provincie Noord-Holland (2023), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 9 februari 2023

⁶⁵ Provincie Noord-Holland (2023), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 9 februari 2023

⁶⁶ Provincie Noord-Holland (2023), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 9 februari 2023

⁶⁷ Provincie Noord-Holland & Circle Economy (2015), *Circulair Noord-Holland. Inzichten in het speelveld van de circulaire economie*, p. 2

⁶⁸ Provincie Noord-Holland (2015), *Coalitieakkoord 2015-2019 'Ruimte voor groei'*, p. 22

Vigerende circulaire-economiebeleid

19. Het huidige circulaire-economiebeleid is opgenomen in de *Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025* uit 2021 (hierna: *Actieagenda 2021-2025*). Het *Ontwikkelingsperspectief circulaire economie 'We maken het rond'* uit 2017 (hierna: *Ontwikkelingsperspectief*) is daarvoor de grondslag.⁶⁹

Definitie circulaire economie

20. De provincie Noord-Holland definieert het begrip circulaire economie als volgt in de *Actieagenda 2021-2025*:
"In een circulaire economie worden zo min mogelijk grondstoffen verspild. Het gebruik van primaire grondstoffen wordt tot een minimum beperkt en grondstoffen, producten en materialen worden op een hoogwaardige manier in de keten behouden. Grondstoffen komen zoveel mogelijk van natuurlijke en hernieuwbare bronnen en het ontstaan van afval en schadelijke emissies wordt beperkt."⁷⁰ In het *Ontwikkelingsperspectief* is een definitie van circulaire economie opgenomen die de provincie niet meer hanteert.⁷¹

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.⁷²

(Wetenschappelijke) onderbouwing beleid

21. In de beleidsdocumenten wordt niet expliciet verwezen naar een wetenschappelijke theorie als onderbouwing van het circulaire-economiebeleid, maar komen wel elementen van de X-curve aan bod.⁷³ Ambtelijk is aangegeven dat de sturingsfilosofie van de provincie met betrekking tot circulaire economie uitgaat van de X-curve.⁷⁴ Daarnaast is ambtelijk toegelicht dat de provincie zoveel mogelijk wil aansluiten bij het Missiegedreven InnovatieSysteem. De werkwijze van de provincie wordt verder beïnvloed door de Small Wins-theorie van Wageningen University & Research (WUR).⁷⁵
- In de *Actieagenda 2021-2025* komen elementen van de X-curve aan bod in de toelichting op de gelijktijdige processen van het opbouwen van circulaire economie en het afbouwen van lineaire economie.
 - In paragraaf 3.1 worden de X-curve en het Missiegedreven InnovatieSysteem toegelicht.

⁶⁹ Provincie Noord-Holland (2017), *Ontwikkelingsperspectief circulaire economie 'We maken het rond'*; Provincie Noord-Holland (2021), *Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025*; Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 4 november 2022

⁷⁰ Provincie Noord-Holland (2021), *Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025*, p. 9

⁷¹ Provincie Noord-Holland (2017), *Ontwikkelingsperspectief circulaire economie 'We maken het rond'*, p. 9 & Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 4 november 2022

⁷² Provincie Utrecht (2021), *Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050*

⁷³ Provincie Noord-Holland (2021), *Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025*, p. 9 & Provincie Noord-Holland (2023), Feitelijk wederhoorreactie, 4 april 2023

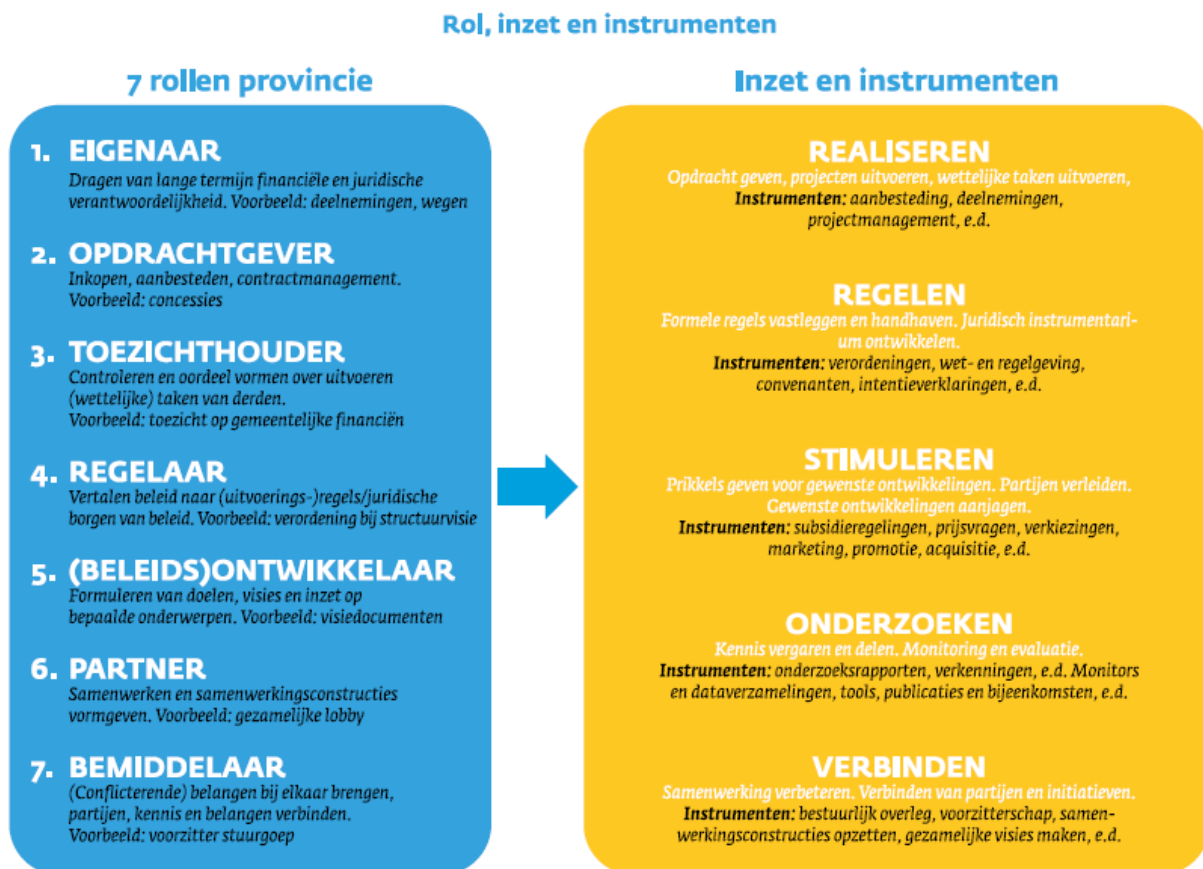
⁷⁴ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 4 november 2022 & Provincie Noord-Holland (2022), *Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025*, p. 9

⁷⁵ Provincie Noord-Holland (2023), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 9 februari 2023

- c. De Small-Wins theorie is gericht op relatief kleine, maar diepgaande veranderingen met betekenisvolle resultaten voor direct betrokkenen. Die veranderingen beginnen op plekken met energie en zijn in staat om op kleine schaal barrières te overwinnen.⁷⁶

Rollen

22. De provincie beschrijft in de *Actieagenda 2021-2025* welke rollen en instrumenten de provincie in kan zetten om de transitie te versnellen op de korte termijn en de systeemverandering te stimuleren op de lange termijn. Daaraan verbindt zij vijf vormen van inzet en bijbehorende instrumenten. De provincie noemt voorbeelden in de rol van onder andere eigenaar, opdrachtgever en partner waarin zij van meerwaarde kan zijn in de transitie naar een circulaire economie.⁷⁷
- De provincie noemt in de *Actieagenda 2021-2025* zeven rollen die zij kan inzetten, namelijk die van eigenaar, opdrachtgever, toezichthouder, regelaar, (beleids)ontwikkelaar, partner, en bemiddelaar.
 - Aan de zeven rollen verbindt de provincie vijf vormen van 'inzet': realiseren, regelen, stimuleren, onderzoeken, en verbinden. Bij deze vormen van inzet worden voorbeelden van instrumenten genoemd. Zie Figuur 2 voor een overzicht van de rollen, inzet en instrumenten van de provincie.



Figuur 2 Rol, inzet en instrumenten die de provincie tot haar beschikking heeft⁷⁸

⁷⁶ Het Groene Brein (2021), Houvast voor duurzame vernieuwers – Vier perspectieven op transitiedenken en doen

⁷⁷ Provincie Noord-Holland (2021), Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025, p. 10

⁷⁸ Provincie Noord-Holland (2021), Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025, p. 10

Beleidsdocumenten

23. Het circulaire-economiebeleid is in 2017 beschreven in de *Actieagenda Circulaire Economie 2017-2020* (hierna: *Actieagenda 2017-2020*). In 2020 is via een *Discussienotitie* de daaropvolgende *Actieagenda 2021-2025* opgesteld.
- a. De provincie heeft in 2015 circulaire economie voor het eerst genoemd in haar beleid (zie bevinding 18). In 2016 heeft de provincie een *Kadernotitie circulaire economie* en een *Kansenkaart* opgesteld (dit is een andere dan de *IPO Kansenkaarten* uit 2021).⁷⁹ De *Kansenkaart* is verder uitgewerkt in het onderzoek *Circulair Noord-Holland. Inzichten in het speelveld van de circulaire economie* in 2017.
 - b. In 2017 zijn het *Ontwikkelingsperspectief* en de *Actieagenda 2017-2020* door GS en PS vastgesteld.⁸⁰ Ambtelijk is aangegeven dat deze eerste *Actieagenda 2017-2020* vrij breed was, omdat de provincie zich in een pioniersfase bevond en als één van de eerste provincies met circulair beleid zoekende was naar werkende instrumenten en de provinciale rol.⁸¹
 - c. In de *Discussienotitie Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025* (hierna: *Discussienotitie*) uit 2020 wordt teruggeblikt op de uitvoering van de *Actieagenda 2017-2020* en worden de hoofdlijnen geschetst van het vervolg in de *Actieagenda 2021-2025*.⁸² Ambtelijk is toegelicht dat de *Discussienotitie* en de bespreking ervan in de Statencommissie Economie, Financiën en Bestuur (EFB) het startpunt vormde voor het opstellen van de *Actieagenda 2021-2025*, die eveneens is besproken in de Statencommissie EFB.⁸³ Dit proces kende de volgende stappen:
 - I. Het spreken over het vervolgen, stoppen of toevoegen van acties. Met een adviesbureau zijn de belemmeringen voor de circulaire transitie in beeld gebracht en is gestart met het maken van een doelenboom.
 - II. Een intern traject om duidelijk te krijgen waar de provincie zich op kon focussen, welke instrumenten daarvoor konden worden ingezet en wat de raakvlakken met andere opgaves zijn.
 - III. Daarnaast is er een extern participatietraject uitgevoerd om te onderzoeken hoe samenwerkende partijen de rol van de provincie tot dan toe en in het vervolg zagen, en de doelenboom te toetsen.
 - IV. Met de andere directies Beheer en Uitvoering en Concernzaken is hun bijdrage aan de circulaire transitie afgestemd en deze verwerkt in de doelenboom en de *Actieagenda 2021-2025*.
 - d. In de *Actieagenda 2021-2025* presenteert de provincie de strategie en route om de ambities voor 2030 en 2050 te realiseren.⁸⁴ De *Actieagenda 2021-2025* bevat onder meer de doelenboom, de acties die zijn gekoppeld aan de (operationele) doelen, een hoofdstuk over de samenhang met andere opgaven, en de ambities en acties binnen de eigen organisatie.
 - e. Ambtelijk is aangegeven dat in de *Actieagenda 2021-2025* ten opzichte van de *Actieagenda 2017-2020* meer focus is aangebracht, deze zich meer richt op het maken van impact en aandacht heeft voor integraliteit door het bij elkaar brengen van de inzet van de drie directies van de provincie. Het idee achter de *Actieagenda 2021-2025* is zowel circulaire koplopers te ondersteunen als het peloton aan te laten sluiten op de kopgroep: er is al een groep ondernemers die circulair onderneemt of daar gemotiveerd voor is, en de provincie wil de groep die daar achteraan komt helpen zo snel mogelijk groot te worden.⁸⁵

⁷⁹ Provincie Noord-Holland (2016), *Kadernotitie circulaire economie*. Naar een ontwikkelingsperspectief voor circulaire economie in Noord-Holland & Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 4 november 2022

⁸⁰ Provincie Noord-Holland (2021), *Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025*, p. 7

⁸¹ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 4 november 2022

⁸² Provincie Noord-Holland (2020), *Discussienotitie Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025*, p. 2

⁸³ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 4 november 2022 & Provincie Noord-Holland (2023), *Feitelijk wederhoorreactie*, 4 april 2023

⁸⁴ Provincie Noord-Holland (2021), *Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025*, p. 7

⁸⁵ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 4 november 2022 & Provincie Noord-Holland (2023), *Feitelijk wederhoorreactie*, 4 april 2023

Doelen

24. De provincie hanteert twee leidende principes om haar ambitie voor 2050 te bereiken, namelijk: *“het versnellen van de transitie op de korte termijn én het realiseren van de systeemverandering op de lange termijn. De acties die zijn gericht op het versnellen van de transitie zijn erop gericht de stip op de horizon sneller te bereiken, bijvoorbeeld door te stimuleren dat het grondstofgebruik nu optimaal circulair wordt. De acties die zijn gericht op het realiseren van een systeemverandering zijn gericht op het bereiken van de stip op de horizon in 2050, bijvoorbeeld door via lobby bij te dragen aan stimulerende wetgeving.”*⁸⁶
25. De provincie heeft een doelenboom opgesteld waarin is opgenomen wat de provincie in de periode 2021 tot en met 2025 wil bereiken met de uitvoering van de *Actieagenda 2021-2025*, zie Figuur 3.
- De missie van de provincie richt zich op 2030 en 2050, en luidt: *“In 2050 is Noord-Holland 100% circulair en in 2030 is de provincie halverwege.”*
 - De doelen die in de doelenboom zijn opgenomen, richten zich op de periode 2021 tot en met 2025. De doelenboom bestaat uit drie sporen, vijf strategische doelen en 11 operationele doelen.



Figuur 3 Noord-Hollandse doelenboom 2021-2025 circulaire economie⁸⁷

⁸⁶ Provincie Noord-Holland (2021), Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025, pp. 9-10

⁸⁷ Provincie Noord-Holland (2021), Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025, p. 13

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 hoofdoelen:⁸⁸

1. *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.*
2. *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. Zo organiseert de provincie Noord-Holland wel bestuurlijke overleggen over circulaire economie met gemeenten in Noord-Holland Noord, maar niet in MRA-gebied. In de MRA is er namelijk al actieve aandacht voor circulaire economie en een aparte rol van de provincie zou dat in de weg kunnen zitten.⁸⁹



Looptijd vigerend beleid

26. Het huidige circulaire-economiebeleid loopt tot en met 2025, dat is de looptijd van de *Actieagenda 2021-2025*.⁹⁰ Er zijn ook middelen beschikbaar voor de uitvoering van de *Actieagenda 2021-2025* tot en met 2025.⁹¹ Hoofdstuk 3 gaat nader in op het beschikbare budget.

⁸⁸ MRA (2021), MRA Circulaire Economie – Programma 2021-2026, p. 8

⁸⁹ MRA (2022), Interview, 4 juli 2022 & Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 4 november 2022

⁹⁰ Provincie Noord-Holland (2021), Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025, p. 7

⁹¹ Provincie Noord-Holland (2021), Kaderbrief 2022-2025, 18 mei 2021, pp. 29-30

| 3 | Instrumenten

In dit hoofdstuk staat onderzoeksvraag 2 centraal, namelijk ‘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 Noord-Holland gekozen heeft.

3.1 Beleidsinstrumenten die decentrale overheden *kunnen* inzetten

Sturen op transities

27. Provincies – en andere overheden – kunnen de transitie naar een circulaire economie niet volledig sturen, maar wel invloed uitoefenen op de richting en snelheid van dit proces.
- Het realiseren van een volledig circulaire economie vraagt om brede, fundamentele veranderingen in onze samenleving (systeemverandering). In het *Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019-2023*, spreekt de Rijksoverheid dan ook over de transitie naar een circulaire economie.⁹²
 - 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.⁹³
 - 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.⁹⁴
28. Het X-curve model is onderdeel van de transitietheorie van DRIFT⁹⁵ en beschrijft processen van opbouw en afbouw als kenmerken van een transitie, zie Figuur 4. In de context van de circulaire economie gaat dit om afbouw van het lineaire systeem en opbouw van een circulair systeem.⁹⁶
- Opbouwen heeft betrekking op het ontwikkelen, implementeren en opschalen van activiteiten die het nieuwe systeem representeren. Afbouwen gaat om het destabiliseren, afbreken en uifaseren 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.⁹⁷ Overheden kunnen diverse beïnvloedingsmogelijkheden inzetten in de verschillende stadia van een transitie.⁹⁸ 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.

⁹² Ministerie van IenW (2019), *Uitvoeringsprogramma 2019-2023*

⁹³ Paredis, E. (2018), *Governance van Transities*

⁹⁴ Paredis, E. (2018), *Governance van Transities*

⁹⁵ Dutch Research Institute for Transition

⁹⁶ DRIFT (2020), *Sturing in transitie: een raamwerk voor strategiebeplanning*

⁹⁷ Provincie Zuid-Holland (2022), *Beleidsnota Innovaties in de circulaire transitie*

⁹⁸ Utrecht Sustainability Institute (2020), *Circulaire doelenboom als sturingsinstrument*

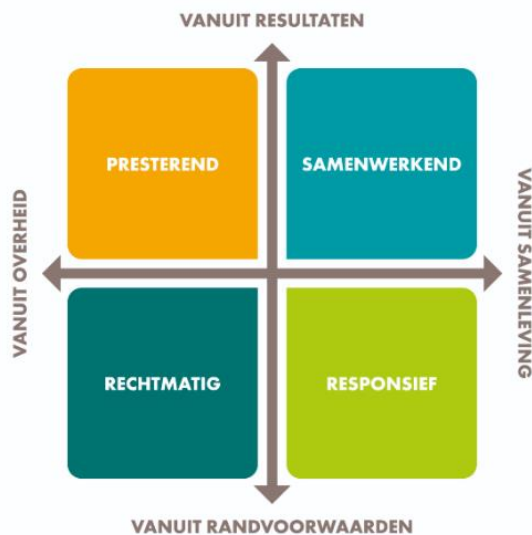
- c. In de meeste domeinen bevindt de transitie zich in een beginfase waarbij met name aandacht is voor opbouw en ombouw.⁹⁹



Figuur 4 X-curve¹⁰⁰

29. DRIFT en de NSOB hebben hun X-curve en sturingskwadrant gecombineerd tot een sturingsraamwerk dat beleidsmakers handelingsperspectief geeft voor het sturen in transitie.¹⁰¹

- a. Het sturingskwadrant (NSOB) presenteert vier sturingsperspectieven voor het openbaar bestuur: de perspectieven van de presterende, samenwerkende, rechtmatige en responsieve overheid, zie Figuur 5.



Figuur 5 Sturingskwadrant¹⁰²

⁹⁹ PBL (2021), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021

¹⁰⁰ DRIFT & NSOB (2020), Sturing in transitie: een raamwerk voor strategiebepaling

¹⁰¹ DRIFT & NSOB (2020), Sturing in transitie: een raamwerk voor strategiebepaling

¹⁰² 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 tasje in 2016. Het lijkt zinnig om na te denken over uitfasen van bijvoorbeeld afvalverbranding en grootschalige import zonder circulariteit. Ook het afbouwen van overheidsinvesteringen of bedrijfstakken die voornamelijk op lineaire grondstofketen draaien is mogelijk.
 - II. Meer variëteit in het opbouwbeleid waarin meer ruimte is voor de responsieve en rechtmatige overheid is nodig. Want *“echte transformatieve opbouw komt niet alleen tot stand vanuit een samenwerkend sturingsperspectief – we polderen ons niet door de transitie heen”*, aldus de auteurs.¹⁰³

30. Het Missiegedreven InnovatieSysteem (MIS) is een theoretisch model dat wordt gebruikt om de transitie naar een circulaire economie te monitoren en bij te sturen.¹⁰⁴
- a. Het model is gebaseerd op de X-curve van DRIFT en het innovatie-ecosysteem model dat is ontwikkeld aan de Universiteit Utrecht.
 - b. Een MIS wordt gevormd door actoren en regels die gezamenlijk bijdragen aan het realiseren van een maatschappelijke missie. De kwaliteit van het MIS, en daarmee de kans op realiseren van de missie, kan worden geëvalueerd op basis van een aantal sleutelprocessen. Deze sleutelprocessen kunnen gezien worden als de randvoorwaarden voor het realiseren van de maatschappelijke missie. Indien bepaalde sleutelprocessen niet of onvoldoende zijn vervuld, leidt dit tot vertraging van het transitieproces.
 - c. Het model onderscheidt acht sleutelprocessen: 1) ondernemerschap (experimenteren en opschalen van innovaties); 2) kennisontwikkeling; 3) het uitwisselen van kennis; 4) het richting geven aan het zoekproces (door het articuleren van doelen en oplossingen); 5) het creëren van markten; 6) het mobiliseren van middelen; 7) het doorbreken van weerstand (door het creëren van legitimiteit en het opvoeren van de veranderdruk op het gevestigde systeem) en 8) en het coördineren van de verschillende veranderprocessen die aanwezig zijn binnen de transitie. Het MIS wordt verbeeld als radarwerk (zie Figuur 6). In een raderwerk grijpen tandwielen in elkaar; ze vormen samen een systeem. Als er iets verandert in één tandwiel, heeft dit gevolgen voor andere tandwielen.
 - d. Om de stand van de transitie naar de circulaire economie te monitoren kan het functioneren van de acht sleutelfuncties worden geëvalueerd.

¹⁰³ DRIFT & NSOB (2020), Sturing in transitie: een raamwerk voor strategiebeplanning

¹⁰⁴ PBL (2021), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021

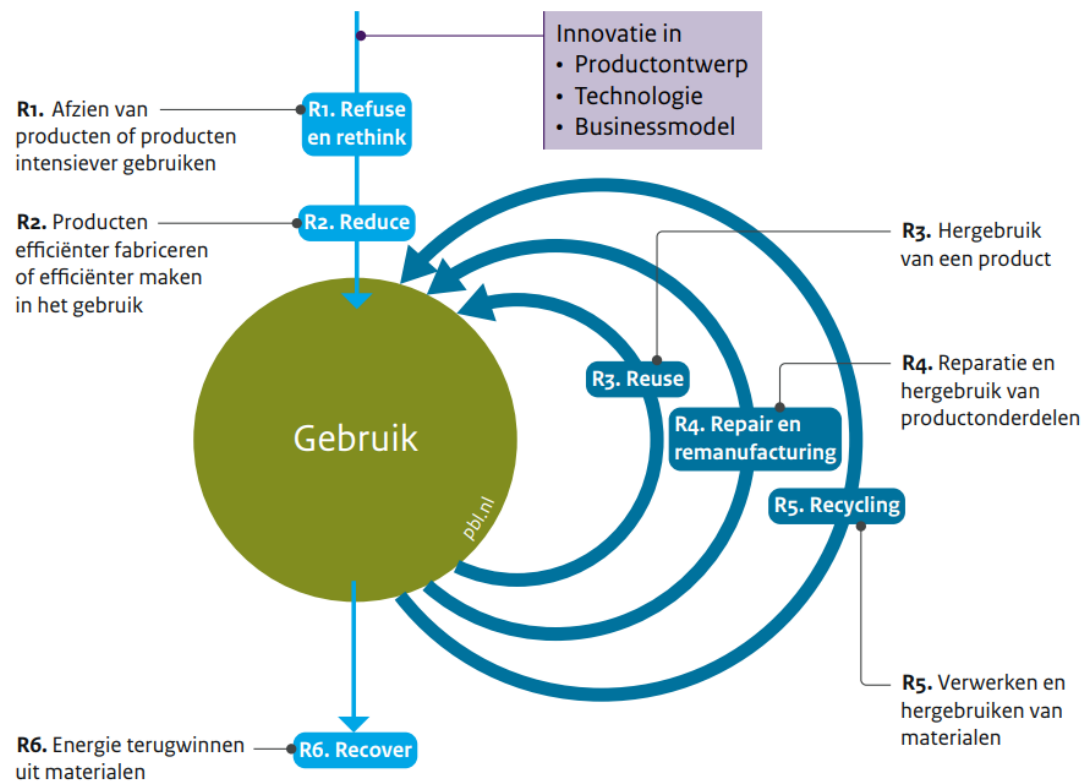


Figuur 6 Missiegedreven Innovatiesysteem toegepast op de transitie naar een circulaire economie¹⁰⁵

31. De R-ladder biedt een overzicht van de verschillende circulariteitsstrategieën, ook wel bekend als R-strategieën, die kunnen worden toegepast om grondstoffen op een meer efficiënte manier te gebruiken.¹⁰⁶
- a. Het PBL hanteert een ladder met zes circulaire strategieën (zie Figuur 7): 1) refuse en rethink, 2) reduce, 3) reuse, 4) repair en remanufacturing, 5) recycling en 6) recover.
 - b. Over het algemeen geldt dat een strategie die hoger op de ladder staat minder grondstoffen of bewerkingsstappen vergt en daardoor gepaard gaat met minder milieudruk.
 - c. De R-strategieën bovenaan de ladder (refuse en rethink, reduce) verminderen het totale grondstoffengebruik (narrowing the loop). De R-strategieën in het midden (reuse, en repair en remanufacturing) stellen de behoefte aan nieuwe grondstoffen uit (slowing the loop). Tot slot is recycling gericht op het sluiten van de kringloop van grondstoffen (closing the loop). Voor het realiseren van een circulaire economie zijn alle R-strategieën nodig.

¹⁰⁵ PBL (2023), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023, p. 279

¹⁰⁶ PBL (2021), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021



Figuur 7 R-ladder met strategieën van circulariteit¹⁰⁷

Beleidsinstrumenten

32. 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:¹⁰⁸
 1. Onderzoek: zoals grondstoffenanalyse, marktverkenning, haalbaarheidsstudie, monitoring
 2. Bedrijfsondersteuning en -financiering: zoals subsidie, lening, deelneming, voucher, belasting/heffing
 3. Inkoop: zoals ICT inkoop, grond-, weg- en waterwerken inkoop, gebouw inkoop, energie inkoop
 4. Informatievoorziening: zoals voorlichtingscampagne, expertisecentrum, informatiegesprek
 5. Onderwijs: zoals opleiding/cursus, stageplekken, lesmateriaal, excursie
 6. Netwerk- en Informatie-uitwisseling: zoals (online) platform, netwerkbijeenkomst, seminar/congres
 7. Wet- en regelgeving: zoals convenant, vergunning, verbod, concessie
 8. Ruimtelijke ordening: zoals gronduitgifte, gebiedsontwikkeling, gebouw, grondstofdepot
- b. De drie meest ingezette instrumenten (subtypen) door provincies zijn: bedrijfsondersteuning en -financiering, netwerk- en informatie-uitwisseling en onderzoek.¹⁰⁹ Het is voor provincies niet altijd duidelijk welke regulerende instrumenten ze kunnen gebruiken.¹¹⁰

¹⁰⁷ PBL (2021), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021, p. 20

¹⁰⁸ Royal HaskoningDHV & PBL (2020), Inventarisatie Circulaire Activiteiten Decentrale Overheden

¹⁰⁹ Royal HaskoningDHV & PBL (2020), Inventarisatie Circulaire Activiteiten Decentrale Overheden

¹¹⁰ PBL (2023), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023

3.2 (Beleids)instrumenten die provincie Noord-Holland inzet

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

Budget

33. De begrote en bestede bedragen voor het beleidsdoel 'Bijdragen aan transitie naar circulaire economie' betroffen in 2020 en 2021 ongeveer € 1 miljoen. Voor de jaren 2022 tot en met 2025 is er tussen de € 1,1 miljoen en € 1,8 miljoen begroot. Hieronder vallen de sporen 'circulair ondernemerschap en innovatie' en 'grondstoffen' van de *Actieagenda 2021-2025*. Het spoor 'provinciale organisatie' wordt gefinancierd vanuit budgetten van de directies Concernzaken en Beheer en Uitvoering. Verder zijn er middelen beschikbaar voor innovaties die mede voor circulaire economie ingezet kunnen worden.
- In het *Coalitieakkoord 2019-2023 'Duurzaam Doorpakken!'* zijn tot en met 2023 middelen beschikbaar gesteld voor de uitvoering van de acties van de sporen 'circulair ondernemerschap en innovatie' en 'grondstoffen' van de *Actieagenda 2021-2025*.¹¹¹ In de *Kaderbrief 2022-2025* zijn middelen beschikbaar gesteld voor de uitvoering van deze twee sporen in de jaren 2024 en 2025. Vanuit de *Voedselvisie Boer & Business in Balans* is daarnaast een bedrag van € 75.000 beschikbaar gesteld.¹¹²
 - In 2020 en 2021 is er ongeveer € 1 miljoen besteed aan het beleidsdoel 'Bijdragen aan transitie naar circulaire economie'. Vanaf 2022 loopt de bijdrage op tot € 1,8 miljoen in 2025, zie tabel 1. Deze begrotingspost betreft de middelen voor de sporen 'circulair ondernemerschap en innovatie' en 'grondstoffen' van de *Actieagenda 2021-2025* zoals beschikbaar gesteld vanuit het *Coalitieakkoord*, de *Voedselvisie* en de *Kaderbrief 2022-2025*, en daarnaast middelen voor de capaciteitskosten.¹¹³
 - De uitvoering en financiering van het derde spoor 'provinciale organisatie' van de *Actieagenda 2021-2025* valt onder de directies Concernzaken en Beheer en Uitvoering. Ambtelijk is toegelicht dat de projecten van de directie Concernzaken vanuit reguliere budgetten gefinancierd wordt, aangezien het gaat om reguliere uitgaven waar circulaire eisen aan worden gesteld. Voor de projecten van de directie Beheer en Uitvoering kan ook gebruik worden gemaakt van een bedrag van € 7,5 miljoen bestemd voor duurzaamheidsmaatregelen voor 2021 tot en met 2023 vanuit de *Nota Infrastructurele Kapitaalgoederen 2020-2023*, en van enkele specifieke duurzaamheidskredieten.¹¹⁴
 - Daarnaast is er voor 2022 een bedrag van ruim € 9 miljoen begroot voor het beleidsdoel 'Een innovatief klimaat bevorderen' vanuit het algemene economiebeleid. Hieronder vallen instrumenten om innovatie in het MKB te stimuleren, zoals het Programma Investeringsgereed Innovatief MKB Noord-Holland (PIM), het Participatiefonds Duurzame Economie Noord-Holland (PDENH), de MKB Innovatiestimulering Topsectoren (MIT), het Innovatiefonds Noord-Holland (INH) en het versnellingsprogramma GO!-NH. Deze instrumenten richten zich op duurzaamheid, waaronder circulaire economie.¹¹⁵

¹¹¹ Provincie Noord-Holland (2019), *Coalitieakkoord 2019-2023 'Duurzaam Doorpakken!'*, p. 28 & Provincie Noord-Holland (2021), *Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025*, p. 39

¹¹² Provincie Noord-Holland (2021), *Kaderbrief 2022-2025*, 18 mei 2021, pp. 29-30

¹¹³ Provincie Noord-Holland (2023), *Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie*, 9 februari 2023

¹¹⁴ Provincie Noord-Holland (2023), *Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie*, 9 februari 2023

¹¹⁵ Provincie Noord-Holland (2021), *Programmabegroting 2022*, p. 104

Tabel 1 Begroot en besteed budget beleidsdoel 'Bijdragen aan transitie naar circulaire economie', 2020 - 2025¹¹⁶

	2020		2021		2022	2023	2024	2025
	Begroot	Besteed	Begroot	Besteed	Begroot	Begroot	Begroot	Begroot
Bijdragen aan transitie naar circulaire economie	1.006	818	1.143	1.064	1.090	1.443	1.724	1.798

Bedragen x € 1.000

34. De provincie draagt financieel bij aan het Transitiefonds en MKB-fonds van Regionale Ontwikkelingsmaatschappij (ROM) InWest. Het Transitiefonds heeft een doelvermogen van € 100 miljoen en richt zich op energietransitie en circulaire transitie.
- In oktober 2021 is de InWest Regio B.V. (ROM) opgericht, waarin de provincie Noord-Holland voor 30,8% aandeelhouder is.¹¹⁷ ROM InWest beheert het MKB-fonds met een vermogen van € 60 miljoen gericht op innovaties in het MKB en het Transitiefonds met een doelvermogen van € 100 miljoen. Vanuit het Transitiefonds ondersteunt ROM InWest ondernemers in de energietransitie en de overgang naar een circulaire economie.¹¹⁸
 - De provincie heeft een inleg van € 40 miljoen in ROM InWest. Dit wordt in principe gelijkmatig verdeeld over het Transitiefonds en het MKB-fonds.¹¹⁹ De verdere invulling van de opdracht aan ROM InWest wordt nader bepaald.¹²⁰ Zie ook bevinding 97.

Organisatie

35. Bestuurlijk zijn 'circulaire economie' en 'algemene economie' belegd bij twee verschillende gedeputeerden. PS hebben in 2021 gevraagd naar de verhouding tussen het circulaire-economiebeleid en het algemene economiebeleid. In hun reflectie hierop adviseren GS het volgende college een nieuwe economische visie op te stellen in 2025 waarin beide thema's geïntegreerd worden en dit onder te brengen in één portefeuille.¹²¹
- Binnen het college van GS is er een gedeputeerde met de portefeuille circulaire economie en een gedeputeerde voor het algemene economiebeleid.
 - Tijdens de commissiebehandeling van de *Actieagenda 2021-2025* in januari 2021 zijn vanuit PS vragen gesteld over hoe het circulaire-economiebeleid en het algemene economiebeleid zich tot elkaar verhouden. GS hebben hierop in 2022 een toelichting en reflectie gegeven in een brief aan PS. GS geven in deze brief aan dat de provincie met haar algemene- en circulaire-economiebeleid aan dezelfde opgave werkt, waarbij het algemene economiebeleid breder is en ook doelen heeft die niet direct duurzaamheid als focus hebben maar wel indirect bijdragen aan de provinciale duurzaamheidsambities. In hun reflectie geven GS vervolgens aan dat zij meerwaarde zien in een nieuwe economische visie in 2025 waarin beide – en wellicht nog andere – thema's geïntegreerd worden. Wat betreft de portefeuillevverdeling stellen GS: *"In onze ogen ontstaat er met deze integratieslag ook één portefeuille, die al onze ambities bevatten die we hebben voor de Noord-Hollandse economie. Dat past ook bij ons uitgangspunt dat we richting 2050 streven naar één economie, een circulaire economie en er tevens één portefeuille ontstaat."*¹²²

¹¹⁶ Provincie Noord-Holland, Jaarstukken 2020, pp. 59-62; Jaarstukken 2021, pp. 34-38; Programmabegroting 2022, p. 31 & Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 9 februari 2023

¹¹⁷ Provincie Noord-Holland (2022), Jaarstukken 2021, p. 166

¹¹⁸ ROM InWest (2022), Jaarplan 2023, p. 14 & ROM InWest (2023), www.rominwest.nl

¹¹⁹ Provincie Noord-Holland (2021), GS brief: ROM Noord-Holland, bijlage: Uitgangspunten voor de inrichting van een Regionale Ontwikkelingsmaatschappij (ROM) voor Noord-Holland, 6 april 2021 &

¹²⁰ ROM InWest en Provincie Noord-Holland (2023), Interview, 27 januari 2023

¹²¹ Provincie Noord-Holland (2022), GS brief: Reflectie algemene economie en circulaire economie beleid, 31 augustus 2022

¹²² Provincie Noord-Holland (2022), GS brief: Reflectie algemene economie en circulaire economie beleid, 31 augustus 2022

36. Het team Circulaire Economie bestaat uit 7,4 fte verdeeld over 11 personen, die ook werkzaam zijn in verschillende andere sectoren.¹²³
- Het team Circulaire Economie (hierna: circulaire-economieteam) binnen de directie Beleid is een programmateam dat wordt aangestuurd door een programmamanager. De formatie betreft 7,4 fte verdeeld over 11 personen. Dit is inclusief 0,5 fte communicatie en 0,5 fte ondersteuning.
 - Het circulaire-economieteam is samengesteld uit collega's vanuit verschillende sectoren zoals Ruimtelijke Inrichting, Regionale Economie en Erfgoed, Omgevingsbeleid, Integrale Opgaven en Transities, Bestuur en Strategie en Secretariaat en Beleidsondersteuning. Ambtelijk is aangegeven dat deze samenstelling in personele en inhoudelijke zin bijdraagt aan provinciale opgaven waar vanuit circulaire economie raakvlakken mee zijn.
 - In 2022 hebben tijdelijk twee trainees meegewerkt op het terrein van circulaire economie, dit betrof 1,6 fte extra voor een periode van tien maanden.

Voorgenomen activiteiten

37. In de *Actieagenda 2021-2025* heeft de provincie 17 acties aangekondigd die het circulaire-economieteam zal uitvoeren voor het realiseren van de doelen voor de sporen 'circulair ondernemerschap en innovatie' en 'grondstoffen'. Zie Bijlage B voor een visualisatie van operationele doelen en voorbeelden van acties, en Bijlage C voor een overzicht van de 17 voorgenomen acties. De acties voor het derde spoor 'provinciale organisatie' worden door teams bij andere directies uitgevoerd en zijn minder concreet beschreven in de *Actieagenda 2021-2025*.¹²⁴
- Voor het spoor 'circulair ondernemerschap en innovatie' zijn acht acties genoemd, zoals het aanstellen van een circulair ambassadeur, het ondersteunen en verbinden van bedrijven via netwerken en platforms, en onderzoek naar verschillende aspecten van transitie naar circulaire economie.
 - Voor het spoor 'grondstoffen' zijn negen acties genoemd, zoals het aanstellen van aanjagers van grondstoffenketens, het uitvoeren van een subsidieregeling en circulair bouwprogramma, en het organiseren van challenges op het gebied van voedselverspilling.
 - In de *Actieagenda 2021-2025* is over elke actie de volgende informatie weergegeven: het spoor, het doel en de doelgroep, de rol van de provincie, de inzet/instrumenten, samenwerkende partners, looptijd, activiteiten en beleidsresultaat.
 - De acties onder het derde spoor 'provinciale organisatie' liggen op het gebied van circulaire infrastructuur en inkoop. Deze acties zijn niet zo concreet beschreven als het geval is voor de acties van de eerste twee sporen en worden uitgevoerd door de directies Beheer en Uitvoering en Concernzaken, terwijl de andere 17 acties worden uitgevoerd door het circulaire-economieteam.
 - Naast de acties voor de drie sporen, beschrijft de provincie in de *Actieagenda 2021-2025* en de *Programmabegroting 2022* acties gericht op samenwerking, regionale aanpak op basis van dialoogtafels, en de uitvoering van de lobby- en communicatiestrategie.¹²⁵

Uitgevoerde activiteiten

38. In voortgangsrapportages uit 2019 en 2020 rapporteerde de provincie over de voortgang van de *Actieagenda 2017-2020* met aandacht voor de bestede bedragen en leerpunten, zie ook bevinding 83.¹²⁶ Deze

¹²³ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 4 november 2022 & Provincie Noord-Holland (2023), Feitelijk wederhoorreactie, 4 april 2023

¹²⁴ Provincie Noord-Holland (2021), *Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025*, pp. 17-20 & 43-47

¹²⁵ Provincie Noord-Holland (2021), *Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025*, pp. 21-23 & Provincie Noord-Holland (2022), *Programmabegroting 2021*, p. 31

¹²⁶ Provincie Noord-Holland (2019), *Voortgangsrapportage Tussenstand actieagenda circulaire economie 2017-2020* & Provincie Noord-Holland (2020), *Voortgangsrapportage 2019 Actieagenda Circulaire Economie 2017-2020*

voortgangsrapportages bieden geen inzicht in de uitvoering van het vigerende beleid volgens de *Actieagenda 2021-2025*. Over het huidige beleid zijn rapportages aangekondigd in 2023.¹²⁷

39. In de *Jaarstukken 2021* en op de website van de provincie is gerapporteerd over de uitvoering van vier van de acht acties voor het spoor 'circulair ondernemerschap en innovatie' volgens de *Actieagenda 2021-2025*. Ambtelijk is aan de Rekenkamer toegelicht dat er voor de overige vier acties voorverkenningen zijn uitgevoerd, onderzoek in de afrondende fase is, of de actie in de opstartfase is.
- a. De provincie heeft per december 2022 een circulair ambassadeur voor twee dagen per week voor twee jaar aangesteld (Actie 1.1). De taken van de circulair ambassadeur zijn het motiveren en ondersteunen van ondernemers om circulair te ondernemen, het kennisdelen en partijen verbinden om de groep circulair ondernemers te vergroten, en het helpen groeien, uitbreiden en verspreiden van bestaande circulaire innovaties.¹²⁸
- In 2021 heeft de provincie een contract tot en met 2023 gesloten met de Noord-Hollandse Circo Hub (Actie 1.2). Hiermee worden trainingen georganiseerd voor ondernemers uit een specifieke sector die circulair willen gaan ondernemen.¹²⁹ Door het circulaire-econometeam is toegelicht dat deze driedaagse Circo Tracks een landelijk instrument zijn waarvoor geld vanuit het Rijk beschikbaar is gesteld. De provincie heeft opdracht gegeven voor 11 Tracks. Er zijn inmiddels Tracks geweest op de volgende thema's:¹³⁰
- Circulaire Scholenbouw
 - Circulair Textiel – Hergebruik en Recycling
 - Hergebruik en Recycling Interieur Textiel
 - Luiers en incontinentiemateriaal
 - Upcycling Bermgras
 - Verpakkingen in de Zorg
 - Circulaire maakindustrie
- b. Impact Hub heeft in de periode 2018-2021 in opdracht van de provincie een netwerk van circulaire bedrijven gestimuleerd en gefaciliteerd via netwerk- en kennisbijeekkomsten en masterclasses (Actie 1.3). Als onderdeel van deze actie is de provincie sinds 2021 partner van het ondernemersnetwerk Circulair West.¹³¹
- c. De provincie heeft een matchmaking programma om MKB'ers te koppelen aan circulaire startups en scale-ups gelanceerd (Actie 1.4).
- d. Ambtelijk is aangegeven dat er voor de onderzoeken naar circulaire fieldlabs en kansen voor de arbeidsmarkt (Actie 1.5 en 1.6) volledige voorverkenningen zijn uitgevoerd, aanvullend onderzoek (waarschijnlijk) niet wordt uitgevoerd omdat het beperkte toegevoegde waarde zou hebben, en er eventueel aangesloten wordt bij andere activiteiten op deze thema's. Daarnaast is toegelicht dat het onderzoek naar ruimtelijke voorwaarden in het Noordzeekanaalgebied (NZKG) in de afrondende fase is (Actie 1.7) en het uitvoeren van ruimtelijke verkenning naar circulaire werklocaties in 2023 wordt gestart (Actie 1.8).¹³²

¹²⁷ Provincie Noord-Holland (2021), Monitoring- en evaluatieplan Actieagenda circulaire economie 2022-2025, p. 7

¹²⁸ Provincie Noord-Holland (2022), www.noord-holland.nl & Provincie Noord-Holland (2022), e-mail, 2 december 2022

¹²⁹ Provincie Noord-Holland (2022), Jaarstukken 2021, p. 36

¹³⁰ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 14 november 2022 & Provincie Noord-Holland (2023), Feitelijk wederhoorreactie, 4 april 2023

¹³¹ Provincie Noord-Holland (2022), Jaarstukken 2021, p. 36 & Provincie Noord-Holland (2023), Feitelijk wederhoorreactie, 4 april 2023

¹³² Provincie Noord-Holland (2023), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 9 februari 2023

40. In de *Jaarstukken 2021* en op de website van de provincie is gerapporteerd over de uitvoering van zeven van de negen acties voor het spoor 'grondstoffen' volgens de *Actieagenda 2021-2025*. Ambtelijk is aan de Rekenkamer de stand van zaken van de twee overige acties en een extra actie toegelicht.
- a. De provincie heeft in november 2022 een ketenaanjager voor de Noord-Hollandse bouwsector aangesteld om bedrijven in de bouw te ondersteunen en voor het vormen van ketens van bouwgrondstoffen (Actie 2.1).¹³³
 - b. De provincie heeft per 3 januari 2023 de subsidieregeling 'circulaire ketensamenwerking' opengesteld om bedrijven en organisaties te ondersteunen bij het vormen van ketens voor de grondstofstromen Bouw, Textiel, Plastics en Biomassa en voedsel (Actie 2.2). Met de subsidie kan een bedrijf een procesbegeleider inhuren om samenwerkingen of juridische en financiële diensten tot stand te brengen.¹³⁴
 - c. De provincie heeft een onderzoek naar reststromen, knelpunten en sturingsmogelijkheden uitgevoerd dat medio 2023 in de fase van afronding is (Actie 2.3).¹³⁵
 - d. De provincie heeft voedsel challenges op het gebied van het tegengaan van voedselverspilling en het stimuleren van de korte keten uitgevoerd (Actie 2.4).¹³⁶ In december 2022 is bestuurlijk besloten dat de actie voedsel challenges wordt gestopt. Andere activiteiten om voedselverspilling tegen te gaan zoals opdrachtgeverschap aan Stichting tegen Voedselverspilling en deelname aan netwerk Voedsel Verbindt! worden voortgezet.¹³⁷
 - e. In juli 2022 heeft de provincie een circulair bouwexpert aangesteld om gemeenten en woningcorporaties te ondersteunen om bouwprojecten zo circulair mogelijk te laten uitvoeren (Actie 2.6).¹³⁸
 - f. De provincie heeft het Circulair bouwprogramma dat door stichting C-creators is uitgevoerd mede gefinancierd (Actie 2.8). Daarnaast noemt de provincie dat circulair bouwen is opgenomen in de regionale woonakkoorden en onder de noemer toekomstbestendige woningbouw is opgenomen in de woondeals.¹³⁹
 - g. De provincie heeft met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het *Handboek Circulair Renoveren* voor woningcorporaties laten uitbrengen (Actie 2.9).¹⁴⁰
 - h. Ambtelijk is aangegeven dat het onderzoek naar kansen en mogelijkheden voor de productie van bio-grondstoffen in de afrondende fase is (Actie 2.5) en de provincie formeel partner is van de Citydeal circulaire bouw sinds 2021 en hieraan een jaarlijkse bijdrage betaalt (Actie 2.7).¹⁴¹
 - i. De provincie heeft als extra actie vanuit het adaptief beleid een project laten uitvoeren waarin individuele bedrijfsafvalprofielen zijn opgesteld om in gesprek met de Omgevingsdienst bedrijven mogelijkheden te laten benutten voor efficiënter en circulair grondstoffengebruik.¹⁴²
41. Over de activiteiten die voor het derde spoor 'provinciale organisatie' op het gebied van circulaire inkoop en infrastructuur worden uitgevoerd, wordt vanuit de betreffende beleidsvelden gerapporteerd, zie bevindingen 65-68.

¹³³ Provincie Noord-Holland (2022), www.noord-holland.nl

¹³⁴ Provincie Noord-Holland (2023), www.noord-holland.nl

¹³⁵ Provincie Noord-Holland (2023), Feitelijk wederhoorreactie, 4 april 2023

¹³⁶ Provincie Noord-Holland (2022), www.noord-holland.nl (I) & (II)

¹³⁷ Provincie Noord-Holland (2022), e-mail ambtelijke organisatie, 2 december 2022

¹³⁸ Provincie Noord-Holland (2022), www.noord-holland.nl

¹³⁹ Provincie Noord-Holland (2022), *Jaarstukken 2021*, p. 36 & Provincie Noord-Holland (2023), Feitelijk wederhoorreactie, 4 april 2023

¹⁴⁰ Provincie Noord-Holland (2022), *Jaarstukken 2021*, p. 36

¹⁴¹ Provincie Noord-Holland (2023), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 9 februari 2023

¹⁴² Provincie Noord-Holland (2022), *Jaarstukken 2021*, p. 36 & Provincie Noord-Holland (2023), Feitelijk wederhoorreactie, 4 april 2023

Ontwikkeling in type activiteiten circulaire-economiebeleid

42. In bevinding 32 zijn de acht typen beleidsinstrumenten genoemd die decentrale overheden kunnen inzetten voor het stimuleren van een circulaire economie. Vanuit de *Actieagenda 2017-2020* werden met name zes typen beleidsinstrumenten ingezet, vanuit de *Actieagenda 2021-2025* worden er voornamelijk zeven ingezet.
- a. De acht typen beleidsinstrumenten zijn: Onderzoek, Bedrijfsondersteuning en -financiering, Inkoop, Informatievoorziening, Onderwijs, Netwerk- en Informatie-uitwisseling, Wet- en regelgeving en Ruimtelijke ordening.¹⁴³
 - b. In de zes zogenoemde creatiesporen vanuit het *Ontwikkelingsperspectief* en de *Actieagenda 2017-2020*, beide uit 2017, werden met name zes van de acht beleidsinstrumenten ingezet. De beleidsinstrumenten Informatievoorziening en Onderwijs werden niet of minder prominent ingezet.¹⁴⁴
 - I. Onderzoek werd ingezet in de creatiesporen Productie schone grondstoffen en Regelgeving, en Circulaire organisatie.
 - II. Bedrijfsondersteuning en -financiering betrof een actie van het creatiespoor Innovatie & ondernemerschap via de MKB-innovatie instrumenten Proof of Conceptfonds, Participatiefonds Duurzame Economie Noord-Holland (PDENH), MKB Innovatie Topsectoren (MIT)-regeling, versnellingsprogramma GO!-NH en Programma Investeringsgereed Innovatief MKB Noord-Holland (PIM).
 - III. Inkoop werd in het creatiespoor Circulaire organisatie ingezet door het opzetten van een actieplan circulair inkopen en het uitvoeren van pilotprojecten circulair inkopen.
 - IV. Informatievoorziening maakte in de vorm van ondernemersloketten in enige mate onderdeel uit van Bedrijfsondersteuning.
 - V. Netwerk- en Informatie-uitwisseling was vooral onderdeel van de creatiesporen Innovatie & ondernemerschap en Ketenvorming.
 - VI. Onderwijs komt niet expliciet aan de orde in de ondernomen activiteiten.
 - VII. Wet- en regelgeving stond centraal in het creatiespoor Regelgeving, met name gericht op het opheffen van belemmerende regelgeving.
 - VIII. Ruimtelijke ordening stond centraal in het creatiespoor Ruimte gericht op het versnellen van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen.
 - c. Na de *Actieagenda 2017-2020* wordt in de *Discussienotitie* uit 2020 teruggeblikt en vooruit gekeken naar het vervolg, zie bevinding 23. Er wordt onder andere geconcludeerd dat na de brede oriëntatie van de *Actieagenda 2017-2020* er in het vervolg meer inhoudelijke focus moet liggen op de thema's innovatie, grondstoffenstromen en ruimte/regelgeving, en de provincie vooral van toegevoegde waarde is in de rol van stimuleren, verbinden en kennis- en beleidsontwikkeling.¹⁴⁵ Met het vaststellen van de *Actieagenda 2021-2025* zijn de creatiesporen losgelaten.¹⁴⁶
 - d. In de drie sporen van de *Actieagenda 2021-2025* worden zeven van de acht typen beleidsinstrumenten ingezet, het instrument Onderwijs wordt (nog) niet ingezet.¹⁴⁷
 - I. Onderzoek wordt ingezet in meerdere acties van de sporen 'circulair ondernemerschap en innovatie' en 'grondstoffen'.

¹⁴³ IPO & RHDHV (2020), Inventarisatie Circulaire Activiteiten Decentrale Overheden, september 2020

¹⁴⁴ Provincie Noord-Holland (2017), Ontwikkelingsperspectief circulaire economie, p. 18; Provincie Noord-Holland (2017), Actieagenda Circulaire Economie 2017-2020, p. 15; Provincie Noord-Holland (2020), Voortgangsrapportage 2019 Actieagenda Circulaire Economie 2017-2020 & Provincie Noord-Holland (2023), Feitelijke wederhoorreactie, 4 april 2023

¹⁴⁵ Provincie Noord-Holland (2017), Ontwikkelingsperspectief circulaire economie, pp. 11-12

¹⁴⁶ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 4 november 2022

¹⁴⁷ Provincie Noord-Holland (2021), Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025 & Provincie Noord-Holland (2023), Feitelijke wederhoorreactie, 4 april 2023

- II. Bedrijfsondersteuning en -financiering komt aan bod in het spoor 'circulair ondernemerschap en innovatie'. De acties in dit spoor betreffen vooral bedrijfsondersteuning. Bedrijfsfinanciering voor circulaire innovaties gebeurt vanuit MKB-innovatie instrumenten zoals PDENH en MIT, waar in de *Actieagenda 2021-2025* naar verwezen wordt als samenhangende opgave.¹⁴⁸
 - III. Inkoop staat – naast infrastructuur – centraal in het derde spoor 'provinciale organisatie'.
 - IV. Informatievoorziening wordt ingezet in de vorm van een circulair ambassadeur in het spoor 'circulair ondernemerschap en innovatie' en de handboeken circulair bouwen in het spoor 'grondstoffen'.
 - V. Netwerk- en Informatie-uitwisseling wordt voornamelijk ingezet in het spoor 'circulair ondernemerschap en innovatie'.
 - VI. Onderwijs komt niet expliciet aan de orde in de te ondernemen activiteiten.
 - VII. Wet- en regelgeving is aan de orde in bijdragen aan stimulerende en wegnemen van belemmerende wet- en regelgeving door middel van lobby en een opdracht van de provincie vanuit het adaptief beleid aan de gemeente Amsterdam voor CircuLaw (zie bevinding 58).
 - VIII. Ruimtelijke ordening komt aan bod in twee acties van het spoor 'circulair ondernemerschap en innovatie'. Daarnaast is de provincie intern een juridische verkenning gestart naar mogelijkheden van het inzetten van de omgevingsverordening ter stimulering van circulair bouwen.
- e. Wat de provincie voor circulaire economie doet op het gebied van Inkoop, Wet- en Regelgeving en Ruimtelijke ordening komt in paragraaf 4.2 aan de orde.

Inspiratiekader – Activiteiten op het gebied van onderwijs

Voorbeeld uit provincie Flevoland

Flevoland heeft verschillende circulaire activiteiten op het gebied van onderwijs uitgevoerd. Zo is de provincie samen met gemeente Almere oprichter en financier van het Flevolandse Praktijk- & Innovatiecentrum Circulaire Economie (PRICE) en is de provincie lid van de stuurgroep Ontwikkeling leerlijn Circulaire Regionale Economie bij ROC Flevoland. Daarnaast wordt ook vanuit andere provinciale trajecten zoals Talent Kleurt Flevoland en het programma DuurzaamDoor een bijdrage geleverd aan onderwijs.¹⁴⁹

Aandacht in beleid voor afbouw lineaire economie

43. In de *Actieagenda 2021-2025* wordt 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. Enkele acties uit de *Actieagenda 2021-2025* richten zich onder meer op het aanpassen van een lineaire naar circulaire bedrijfsvoering. Ambtelijk is aangegeven dat de *Actieagenda 2021-2025* het instrument is voor de opbouw van circulaire economie. Afbouw is geen expliciet onderdeel van het circulaire-economiebeleid. Ambtelijk is toegelicht dat de provincie lobbyen gericht op wet- en regelgeving ziet als een belangrijk instrument voor de afbouw van lineaire economie en onderzoekt hoe het algemene economiebeleid aan afbouw kan bijdragen
- a. In de *Actieagenda 2021-2025* staat het volgende over het werken in een transitie: *“De transitie naar een circulaire economie is een langjarig proces. Het vraagt om een fundamentele en structurele verandering van de manier waarop we produceren, distribueren en consumeren. De complexiteit wordt onder meer bepaald door twee gelijktijdige processen: aan de ene kant wordt de circulaire economie opgebouwd, aan de andere kant moet de lineaire economie worden afgebouwd.”*¹⁵⁰

¹⁴⁸ Provincie Noord-Holland (2021), *Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025*, p. 27

¹⁴⁹ Provincie Flevoland (2022), *Voortgangsrapportage Circulaire economie 2020-2021*, p. 20 & Provincie Flevoland (2023), *Beantwoording vragen ambtelijke organisatie*, 30 januari 2023

¹⁵⁰ Provincie Noord-Holland (2021), *Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025*, p. 9

- b. Ambtelijk is toegelicht dat de transitie vraagt om de afbouw van lineaire economie door het ombouwen van circulaire bedrijven. De acties 1.1, 1.2 en 1.3 uit de *Actieagenda 2021-2025* zijn bedoeld voor zowel bestaande lineaire bedrijven met circulaire ambities als nieuwe circulaire bedrijven.¹⁵¹
- c. Door het circulaire-econometeam is toegelicht dat de *Actieagenda 2021-2025* het instrument is voor de opbouw van circulaire economie. Voor de afbouw van lineaire economie wordt lobbyen gericht op wet- en regelgeving als belangrijk instrument gezien. Daarnaast onderzoekt de provincie hoe het algemene economiebeleid kan bijdragen aan de afbouw van lineaire economie.¹⁵²

¹⁵¹ Provincie Noord-Holland (2023), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 9 februari 2023

¹⁵² Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 4 november 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 Noord-Holland omgegaan wordt met de relatie van deze (transitie)opgaven en beleidsterreinen met circulaire economie.

4.1 Aanliggende (transitie)opgaven en beleidsterreinen

44. 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.¹⁵³
 - De woningbouwopgave omvat de nationale opgave om tot en met 2030 900.000 extra woningen te bouwen.¹⁵⁴
 - 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.¹⁵⁵

Synergie en spanningen

45. 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.¹⁵⁶
 - 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.¹⁵⁷

¹⁵³ CE Delft (2021), Synergie en spanning

¹⁵⁴ CE Delft (2021), Synergie en spanning

¹⁵⁵ CE Delft (2021), Synergie en spanning

¹⁵⁶ SER (2022), Evenwichtig sturen op de grondstoffentransitie en de energietransitie voor brede welvaart

¹⁵⁷ CE Delft (2021), Synergie en spanning

46. 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 2030.¹⁵⁸ 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.¹⁵⁹
- 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.¹⁶⁰

47. 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.¹⁶¹

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.¹⁶² In de volgende bevindingen wordt dit nader toegelicht.

Economie

48. 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 Ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's) en het investeren in uitwisseling tussen regio's, sectoren en domeinen.¹⁶³
 - 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.¹⁶⁴

Inkoop en aanbesteding

49. 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.¹⁶⁵
- 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 inzet op lange levensduur en daarna hoogwaardige herbruikbaarheid van het product of de materialen

¹⁵⁸ SER (2022), Evenwichtig sturen op de grondstoffentransitie en de energietransitie voor brede welvaart

¹⁵⁹ Ondertekenende partijen (2020), *Citydeal Circular en Conceptueel Bouwen*

¹⁶⁰ SER (2022), Evenwichtig sturen op de grondstoffentransitie en de energietransitie voor brede welvaart

¹⁶¹ Ministeries van IenW, EZK, BZK, LNV en BZ (2023), Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030, p. 32

¹⁶² PBL (2021), *Samen leren in de regio*

¹⁶³ IPO (2023), www.ipo.nl

¹⁶⁴ IPO (2021), *IPO Krachtenkaart Circulaire Economie*

¹⁶⁵ MRA (2019), *Roadmap Circulair Inkopen en Opdrachtgeverschap*

daarin.¹⁶⁶ 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.¹⁶⁷

- b. IPO noemt circulair inkopen en aanbesteden voor alle Randstedelijke provincies als kans in de *Kansenkaarten Circulaire economie*.¹⁶⁸

Ruimtelijke ordening

50. 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:¹⁶⁹
 - 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.¹⁷⁰

51. Om gebiedsgericht 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 gemeente kan worden uitgevoerd." In de memorie van toelichting is bewust geen definitie gegeven van een provinciaal belang.¹⁷¹

¹⁶⁶ MRA (2019), Roadmap Circulair Inkopen en Opdrachtgeverschap

¹⁶⁷ Provincie Flevoland (2018), Nulmeting Het goede voorbeeld

¹⁶⁸ IPO (2021), Kansenkaarten Circulaire economie 2021, p. 11

¹⁶⁹ CE Delft (2022), Ruimtelijke effecten van de circulaire economie, pp. 5 & 52

¹⁷⁰ J. van Heest / Bureau Buiten (2022), 'Bedrijventerreinenbeleid als katalysator voor de circulaire economie' op www.bureaubuiten.nl

¹⁷¹ Art. 2.3 lid 2 Omgevingswet

- 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.¹⁷²
- 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.¹⁷³
- 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.”*¹⁷⁴

Wet- en regelgeving / Lobby

52. 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.¹⁷⁵
 - 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.¹⁷⁶
 - c. De provincies kunnen geconstateerde belemmeringen onder de aandacht brengen bij de overheid die daar overgaat. Dit gebeurt ook verenigd in het IPO.¹⁷⁷

Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH)

53. 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:¹⁷⁸
1. Bevoegdheden van provincies, bijvoorbeeld in het kader van stortonthefingen, zouden (meer) gemandateerd moeten worden naar omgevingsdiensten.
 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.

¹⁷² Rekenkamer Oost-Nederland (2022), Voorkantsturing ruimtelijke plannen Gelderland (Nota van Bevindingen), pp. 10-11

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

¹⁷⁴ IPO (2022), www.ipo.nl

¹⁷⁵ Versnellingshuis CE (2022), www.versnellingshuisce.nl

¹⁷⁶ Omgevingsdienst NL & IPO (2021), Onderzoek Circulaire Economie & VTH

¹⁷⁷ IPO (2022), www.ipo.nl

¹⁷⁸ Omgevingsdienst NL & IPO (2021), Onderzoek Circulaire Economie & VTH

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 Activiteitenbesluit¹⁷⁹) zou de verplichting tot het uitvoeren van een afvalpreventie-onderzoek standaard voorgeschreven moeten worden.
 5. Er zijn beperkte mogelijkheden tot proefnemingen. Om meldingsplichtige bedrijven¹⁸⁰ 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.
54. 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.¹⁸¹
- 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 onderwerpen¹⁸² 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.

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

¹⁷⁹ In het Activiteitenbesluit staan milieuregels van het Rijk die gelden voor bedrijven.

¹⁸⁰ Meldingsplichtige bedrijven dienen o.a. wijzigingen in hun activiteiten te melden bij hun Omgevingsdienst.

¹⁸¹ IPO (2022), *Bouwstenenvisie CE en VTH & IPO BAC MTH (2022)*, Concept besluitenlijst 9 juni 2022

¹⁸² 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.

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.¹⁸³

4.2 Integrale benadering in de provincie Noord-Holland

Ontwikkeling van het integraal werken aan transities

55. De provincie had in eerste instantie vanaf 2017 oog voor de raakvlakken tussen circulaire economie en energietransitie en ruimtelijk beleid. Sindsdien heeft de provincie de afstemming met andere teams en directies en de samenhang met veel andere beleidsterreinen zoals regionale economie, voedsel, klimaat en energietransitie, wonen, mobiliteit en water actief meegenomen in (aanloop naar) de *Actieagenda 2021-2025*.
- In het *Ontwikkelingsperspectief* uit 2017 benoemt de provincie dat circulaire economie nauw raakt aan energietransitie en staan de effecten op de fysieke leefomgeving centraal in het creatiespoor Ruimte.¹⁸⁴
 - In de *Omgevingsvisie* uit 2018 omschrijft de provincie haar integrale benadering als het koppelen van opgaven en ambities waarmee kansrijke perspectieven ontstaan, bijvoorbeeld door economische kansen van energietransitie te benutten. De provincie wil ruimte creëren voor nieuwe energie en circulaire economie, wat onderdeel moet worden van “andere, grote integrale opgaven, zoals duurzame mobiliteit, duurzame verstedelijking en duurzame, circulaire landbouw. Bijvoorbeeld door het ruimtelijk clusteren van energievraag en -aanbod. Een goede energie-infrastructuur is van wezenlijk belang voor de economische transitie die nodig is.”¹⁸⁵
 - Het circulaire-economieteam heeft toegelicht dat het interne traject in aanloop naar de *Actieagenda 2021-2025* (zie bevinding 23) mede als doel had om de integraliteit van circulaire economie in kaart te brengen. Daartoe zijn er veel gesprekken geweest met collega’s uit andere teams, sectoren en opgaven. Met de andere directies Concernzaken en Beheer en Uitvoering is hun bijdrage aan de transitie naar circulaire economie afgestemd en verwerkt in de doelenboom en de *Actieagenda 2021-2025*.¹⁸⁶
 - In de *Actieagenda 2021-2025* gaat een van de hoofdstukken in op de inzet, samenhang en raakvlakken met andere provinciale opgaven. Daarin komen achtereenvolgens de raakvlakken aan de orde met de Omgevingsdiensten, het Noordzeekanaalgebied (NZKG), regionale economie en MKB-innovatie, de Voedselvisie en voedselverspilling, klimaat en energietransitie, wonen, het Servicepunt Duurzame Energie Noord-Holland, mobiliteit, en water. Als uitgangspunt wordt genoemd dat “de circulaire ambitie waar mogelijk wordt meegenomen in de andere beleidsdossiers, programma’s en instrumenten, zoals subsidieregelingen of deelnemingen.”¹⁸⁷
56. Er is structureel overleg tussen de verschillende directies en tussen een aantal teams binnen de directie Beleid. In 2022 is een leergang gestart over het werken in transities. Het circulaire-economieteam ervaart een positieve grondhouding bij collega’s op het provinciehuis, noemt het de uitdaging om genoeg tijd en aandacht voor circulaire economie te krijgen en houden naast andere grote opgaven, en geeft aan goed samen te werken met andere teams.
- Er is structureel overleg tussen de directies Beleid, Beheer en Uitvoering en Concernzaken. Ook binnen de directie Beleid is er structureel overleg met een aantal teams, zoals het team Energietransitie. Binnen

¹⁸³ IPO (2022), Bouwstenenvisie CE en VTH, p. 58

¹⁸⁴ Provincie Noord-Holland (2017), Ontwikkelingsperspectief circulaire economie, pp. 10 & 28

¹⁸⁵ Provincie Noord-Holland (2018), Omgevingsvisie NH 2050, pp. 46 & 66

¹⁸⁶ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 4 november 2022

¹⁸⁷ Provincie Noord-Holland (2021), Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025, p. 25

de provinciale organisatie is aandacht gevraagd voor het dwarsdoorsnijdende karakter van transitie, omdat de organisatie nu vooral opgave- en programma-georiënteerd werkt. In 2022 is een leergang gestart om werken in transitie beter in te bedden en te professionaliseren in de provinciale organisatie. Daarnaast geeft het circulaire-economieteam aan dat het noodzakelijk is om intern uit te leggen wat circulair inhoudt en welke kansen dit biedt. Het presenteren van goede voorbeelden helpt daarbij.¹⁸⁸

- b. Het circulaire-economieteam ervaart bij collega's op het provinciehuis een positieve grondhouding en noemt het een kwestie van contacten leggen en kansen zien. Het is de uitdaging om genoeg tijd vrij te maken voor circulaire economie en om er voldoende aandacht voor te krijgen en te houden naast andere grote opgaven die urgenter worden ervaren. De samenwerking met bijvoorbeeld de teams Mobiliteit, Water en Energietransitie is volgens het circulaire-economieteam goed. Meerdere teamleden werken zowel in het circulaire-economieteam als in andere teams, zie ook bevinding 36. Daarbij is het besef aanwezig dat men elkaar nodig heeft om de doelen te behalen.¹⁸⁹

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

Circulaire economie en Energietransitie

57. De provincie verbindt circulaire economie aan energietransitie sinds het *Ontwikkelingsperspectief* uit 2017. De twee transitie raken elkaar op het gebied van grondstofgebruik en de uitstoot en hergebruik van CO₂. In de *Actieagenda 2021-2025* worden meerdere raakvlakken genoemd tussen energietransitie en circulaire economie, en deze worden gekoppeld aan doelen van het circulaire-economiespoor 'grondstoffen'.
 - a. In het *Ontwikkelingsperspectief* staat genoemd dat een belangrijk uitgangspunt van circulaire economie is dat het gebaseerd is op duurzame, hernieuwbare energie. De provincie noemt de transitie naar een circulaire economie nauw rakend aan de transitie van fossiele energie naar hernieuwbare energie.¹⁹⁰
 - b. In de *Actieagenda 2021-2025* en het *Actieprogramma Klimaat 2020-2023* staat dat het *Klimaatakkoord* focust op de reductie van CO₂-uitstoot en het circulair gebruik van grondstoffen hier indirect een grote bijdrage aan levert.¹⁹¹
 - c. In de *Actieagenda 2021-2025* staan drie raakvlakken met energietransitie genoemd:¹⁹²
 - I. Grondstoffen delven en gebruiken leidt tot CO₂-uitstoot
 - II. Voor de transitie naar een fossielvrije energieproductie zijn veel grondstoffen nodig, bijvoorbeeld voor de productie van zonnepanelen en windmolens
 - III. CO₂ is een restroom die kan worden hergebruikt
 - d. In de *Actieagenda 2021-2025* worden daarnaast drie punten van samenhang tussen circulaire economie en energietransitie als onderdeel van het *Actieprogramma Klimaat 2020-2023* genoemd, en wordt genoemd waar deze punten bijdragen aan circulaire economie.¹⁹³

¹⁸⁸ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 4 november 2022

¹⁸⁹ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 14 november 2022 & Provincie Noord-Holland (2023), Feitelijk wederhoorreactie, 4 april 2023

¹⁹⁰ Provincie Noord-Holland (2017), Ontwikkelingsperspectief circulaire economie, p. 10

¹⁹¹ Provincie Noord-Holland (2021), Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025, p. 29 & Provincie Noord-Holland (2020), Actieprogramma Klimaat 2020-2023, p. 5

¹⁹² Provincie Noord-Holland (2021), Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025, p. 29

¹⁹³ Provincie Noord-Holland (2021), Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025, p. 29

- I. Regionale Energie Strategie (RES) inclusief zonne- en windbeleid. Zonnepanelen en windmolens die na hun levensduur van 15 à 30 jaar worden verwijderd of afgebroken zorgen voor een reststroom met kritische grondstoffen die hergebruikt moeten worden. De provincie wil via aanpassing van het wind- en zonnebeleid verkennen hoe dit gestimuleerd of gereguleerd kan worden. Dit draagt bij aan het strategische doel 'minder gebruik van primaire, niet-hernieuwbare grondstoffen' uit het spoor 'grondstoffen' van de *Actieagenda 2021-2025*.
 - II. Energie-infrastructuur inclusief waterstof. Bij het aanpassen van de energie-infrastructuur voor hernieuwbare energie kan het hergebruik van CO₂ gestimuleerd worden door opwekkers te verbinden met gebruikers van energie, wat volgens de provincie bijdraagt aan meer circulair gebruik van reststromen.
 - III. Warmtetransitie. Het verduurzamen van de gebouwde omgeving en overschakelen op duurzame alternatieven als warmtepompen en groen gas moet bijdragen aan het strategische doel 'minder gebruik van primaire, niet-hernieuwbare grondstoffen' uit het spoor 'grondstoffen'.
58. Vanuit haar beleid gericht op de energietransitie legt de provincie een link met circulaire economie in het Servicepunt Duurzame Energie, is er aandacht voor afvalstromen in de industrie vanuit het *Actieprogramma Klimaat 2020-2023*, en draagt de provincie bij aan kennisplatform CircuLaw.
- a. In het *Coalitieakkoord 2019-2023 'Duurzaam doorpakken!'* heeft de provincie het Servicepunt Duurzame Energie, dat is gericht op de energietransitie in de bestaande gebouwde omgeving, verbreed met het thema circulaire economie.¹⁹⁴ Het doel ervan is om de bewustwording van gemeenten te vergroten over circulair bouwen en circulaire gebiedsontwikkeling en over de bijdrage ervan aan de CO₂-doelstelling.¹⁹⁵
 - b. In het *Actieprogramma Klimaat 2020-2023* wordt met oog op circulaire economie genoemd dat afvalstromen die op grote schaal vrijkomen in de industrie in de MRA nu vaak worden verbrand, maar in de toekomst kunnen dienen als grondstof, energiebron of groene warmte.¹⁹⁶
 - c. De provincie draagt financieel en met kennis en advies bij aan de ontwikkeling van kennisplatform CircuLaw (zie kader CircuLaw), onder andere aan de uitvoering van wetsanalyses op het gebied van houtbouw en circulaire windmolens. Door het circulaire-economieteam is toegelicht dat dit niet uit de *Actieagenda 2021-2025* voortkwam, maar ertoe besloten is vanuit de adaptieve aanpak van de provincie en vanwege het raakvlak met energietransitie.¹⁹⁷

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 aanwezig zijn. De gemeente Amsterdam is initiatiefnemer van CircuLaw en onder andere de provincies Noord-Holland en Flevoland dragen financieel bij aan de ontwikkeling van CircuLaw. Noord-Holland levert daarnaast kennis en advies op de ontwikkeling van de tool.¹⁹⁸

59. Het circulaire-economieteam geeft aan structureel overleg te hebben met het team Energietransitie. Een voorbeeld van een gezamenlijke actie is een brief van het IPO aan Stichting Open om circulariteit een grotere

¹⁹⁴ Provincie Noord-Holland (2019), *Coalitieakkoord 2019-2023 'Duurzaam Doorpakken!'*, p. 5

¹⁹⁵ Provincie Noord-Holland (2021), *Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025*, pp. 30-31

¹⁹⁶ Provincie Noord-Holland (2020), *Actieprogramma Klimaat 2020-2023*, p. 15

¹⁹⁷ CircuLaw (2023), www.circulaw.nl & Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 4 november 2022

¹⁹⁸ CircuLaw (2023), www.circulaw.nl

rol te laten spelen in de verwerking van zonnepanelen.¹⁹⁹ Zonnepanelen worden veelal geproduceerd met materialen die moeilijk herbruikbaar zijn, waardoor materiaal verloren gaat bij de verwerking van afgeschreven zonnepanelen. De brief was een initiatief van drie provincies waaronder Noord-Holland en hierbij stemden het circulaire-econometeam en team Energietransitie nauw met elkaar af.

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.²⁰⁰

60. In de Regionale Energie Strategieën (RES) van Noord-Holland Noord en Noord-Holland Zuid wordt verwezen naar het doel van de provincie om in 2050 klimaatneutraal en circulair te zijn, en wordt genoemd dat de omslag naar een circulaire economie gecombineerd moet worden met de groeiende mobiliteitsopgave. Daarnaast wordt in de RES Noord-Holland Noord genoemd dat woningcorporaties circulair bouwen betrekken bij hun duurzaamheidsopgave.²⁰¹
61. 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.
- Vanuit de MRA is ambtelijk 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.²⁰²
 - In het *MRA programma Circulaire economie 2021-2026* worden een aantal raakvlakken tussen de energietransitie en de transitie naar een circulaire economie benoemd, zoals:²⁰³
 - 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

62. In de *Actieagenda 2021-2025* en de *Voedselvisie Boer & Business in Balans* noemt de provincie enkele raakvlakken tussen circulaire economie en landbouw- en voedseltransitie. Het circulaire-econometeam en

¹⁹⁹ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 4 november 2022

²⁰⁰ Fair Solar Netwerk (2021), *Fair Solar? Transitie-agenda voor eerlijke en circulaire zonne-energie* & Provincie Zuid-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 21 juni 2022

²⁰¹ Stuurgroep Energieregio Noord-Holland Noord (2021), RES 1.0 Noord-Holland Noord, pp. 3 & 122 & Stuurgroep Energieregio Noord-Holland Zuid (2021), RES 1.0 Noord-Holland Zuid, pp. 3, 145 & 205.

²⁰² MRA (2022), Interview, 4 juli 2022

²⁰³ MRA (2021), *MRA Circulaire Economie – Programma 2021-2026*

team Landbouw hebben maandelijks overleg en hebben samengewerkt in een project met circulaire restaurants.

- a. In de *Actieagenda 2021-2025* verwijst de provincie naar kringlooplandbouw, voedselverspilling en hergebruik grondstoffen uit rioolwater als raakvlakken tussen de landbouw- en voedseltransitie en de transitie naar circulaire economie.²⁰⁴
- b. In de *Voedselvisie Boer & Business in Balans* uit 2021 met betrekking tot landbouw- en voedselbeleid wordt circulaire economie genoemd in relatie tot de ketenschakels: retail en detailhandel, afvalverwerkers, en bestaande bedrijven als gebruikers van voedselgrondstoffen. Voor het thema kringlooplandbouw wil de provincie in 2030 de circulaire voedsel economie in kaart hebben gebracht en circulair ondernemerschap hebben aangejaagd.²⁰⁵
- c. Er is maandelijks overleg tussen het circulaire-econometeam en team Landbouw, en indien nodig ook tussentijds. De teams hebben vanuit de provincie gezamenlijk opdracht gegeven voor het project 'Koplopersgroep circulair restaurant' in samenwerking met de gemeente Haarlem en Rijkswaterstaat. In dit project werken 23 restaurants in Haarlem aan thema's als voedselverspilling, afvalscheiding en lokale inkoop.²⁰⁶

Circulaire economie en de Woningbouwopgave

63. De provincie heeft de ambitie om betaalbare en duurzame – waaronder circulaire – woningen voor alle doelgroepen te stimuleren. Eén van de actiepunten in de *Woonagenda provincie Noord-Holland 2020-2025* (hierna: *Woonagenda*) betreft het stimuleren van circulair bouwen. Meerdere instrumenten vanuit het woonbeleid dragen bij aan circulaire economie. Ambtelijk is aangegeven dat de doelen voor circulair bouwen zouden kunnen botsen met de voorwaarde van betaalbaarheid van nieuwbouw en de wens om snel te bouwen.
 - a. In de *Actieagenda 2021-2025* wordt verwezen naar de ambitie van de *Woonagenda* om te zorgen voor voldoende betaalbare en duurzame woningen voor alle doelgroepen, met als instrument hiervoor het afsluiten van regionale woonakkoorden door de provincie met regio's en gemeenten. In dit kader wordt verwezen naar een actiepunt over circulair bouwen in de *Woonagenda*.²⁰⁷
 - b. In de *Woonagenda* betreft één van de acht actiepunten het stimuleren van circulair bouwen: "*We stimuleren dat nieuwbouw zoveel als mogelijk klimaatneutraal, klimaatadaptief, circulair en natuur- en landschapsinclusief en bereikbaar is, voor zover dit de realisatie van sociale huurwoningen en goedkope koop niet belemmert. We zetten hierbij in eerste instantie in op het opdoen van ervaringen en voeren gesprekken met relevante partners om klimaatneutrale en circulaire bouw(projecten) te laten initiëren. We maken hierover afspraken in de woonakkoorden en monitoren de voortgang.*"²⁰⁸
 - c. In de *Woonagenda* worden twee speerpunten en richtinggevende principes voor het woonbeleid genoemd. In het tweede speerpunt 'Gezond, duurzaam en toekomstbestendig wonen in een aantrekkelijke provincie' wordt over circulair bouwen toegelicht: "*Voor de woningbouw geldt dat een gebouw circulair kan worden gerealiseerd, wanneer bij de bouw en het beheer de bouwmaterialen in een gesloten kringloop worden gehouden, zonder schadelijke emissies naar lucht, water en bodem. De gebruikte materialen blijven een economische waarde behouden en kunnen aan het einde van de levensduur weer als grondstoffen worden gebruikt.*"²⁰⁹

²⁰⁴ Provincie Noord-Holland (2021), *Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025*, p. 28

²⁰⁵ Provincie Noord-Holland (2021), *Voedselvisie Boer & Business in Balans*, pp. 12, 14, 15 en 17

²⁰⁶ Provincie Noord-Holland (2023), e-mail ambtelijke organisatie, 13 februari 2023

²⁰⁷ Provincie Noord-Holland (2021), *Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025*, p. 30

²⁰⁸ Provincie Noord-Holland (2020), *Woonagenda provincie Noord-Holland 2020-2025*, p. 8

²⁰⁹ Provincie Noord-Holland (2020), *Woonagenda provincie Noord-Holland 2020-2025*, p. 25

- d. Het team Wonen benoemt de volgende instrumenten die vanuit wonen bijdragen aan de transitie naar een circulaire economie: de Citydeal Circulair en Conceptueel Bouwen, bouw- en/of kennisprogramma met C-creators, de inzet van een circulair bouwexpert en ketenaanjager voor de bouw, de uitvoering van de MRA convenanten (zie kader MRA Convenanten), uitvoering van de afspraken over circulair bouwen in de regionale woonakkoorden, en lobby op het gebied van circulair bouwen. Zie ook Paragraaf 3.2 en Bijlage C.²¹⁰
- e. Vanuit het team Wonen is aangegeven dat de in de *Woonagenda* genoemde voorwaarde van betaalbaarheid (“voor zover dit de realisatie van sociale huurwoningen en goedkope koop niet belemmert”) zou kunnen botsen met doelen voor circulaire bouw, hoewel de provincie ook kansen ziet voor industriële circulaire, biobased bouw. Daarnaast kan een nieuwe (circulaire) manier van bouwen vertragend werken, wat botst met de wens om snel te bouwen.²¹¹
- f. Een lid van het circulaire-econometeam werkt ook in het team Wonen. Beide teams zijn dus over en weer vertegenwoordigd.²¹²

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.²¹³
- 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.²¹⁴
- Medio 2022 heeft de provincie Noord-Holland gesprekken lopen om het convenant uit te breiden naar gemeenten in Noord-Holland Noord, waarbij de provincie kan faciliteren met het toetsingskader.²¹⁵

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

Circulaire economie en Economie

64. In een brief aan PS hebben GS de verhouding van het circulaire-economiebeleid tot het algemene economiebeleid toegelicht en aangegeven bij welke instrumenten de beleidsterreinen overlappen.²¹⁶ De

²¹⁰ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 8 november 2022

²¹¹ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 8 november 2022

²¹² Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 8 november 2022 & Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 14 november 2022

²¹³ MRA (2021), Convenant Green Deal Houtbouw 2021-2025

²¹⁴ MRA (2022), Convenant Toekomstbestendige Woningbouw MRA

²¹⁵ Provincie Noord-Holland (2022), Versie 1.5 Masterplan Wonen provincie Noord-Holland, pp. 20-21

²¹⁶ Provincie Noord-Holland (2022), GS brief: Reflectie algemene economie en circulaire economie beleid, 31 augustus 2022

provincie benoemt in de economische doelen de relatie tot circulaire economie, en adviseert en verwacht dat circulaire economie en algemene economie over enkele jaren één beleidsterrein vormen.²¹⁷

- a. Zoals genoemd in bevinding 35 hebben GS in augustus 2022 in een brief aan PS de verhouding van het circulaire-economiebeleid tot het algemene economiebeleid toegelicht. In de brief lichten GS toe: *“het algemene economisch beleid heeft brede welvaart als hoofddoel en circulaire economie is hierin één van de transitieopgaven naast andere opgaven voor de verduurzaming van de economie. Het algemene economie beleid heeft daarbij naast de verduurzaming meer algemene strategische doelen zoals het doel voor de arbeidsmarkt en internationalisering. Het beleid voor circulaire economie is specifiek en volledig gericht op de transitie van een lineaire naar een circulaire economie. De focus ligt hierbij op grondstoffen. Bedrijven en de eigen provinciale organisatie zijn hierin de belangrijkste sleutel, omdat hier keuzes worden gemaakt die direct van invloed zijn op de hoeveelheid en herkomst van het grondstofgebruik.”*
- b. In de brief is een bijlage opgenomen waarin de belangrijkste instrumenten op het gebied van (algemene) economie en circulaire economie schematisch zijn weergegeven, met een stippelkader om de overlappende instrumenten op hoofdlijnen, zie Bijlage D.
- c. Eén van de ambities van het *Uitvoeringsagenda Economie 2021-2023* is het circulair maken van de economie. In de uitwerking van elk van de vijf strategische economische doelen (Een sterk innovatieklimaat, Aantrekkelijke en duurzame werklocaties, Een veerkrachtige arbeidsmarkt, Internationalisering, en Een sterke en duurzame agrosector) wordt de relatie tot circulaire economie als transitieopgave aangestipt.
- d. Zoals genoemd in bevinding 35 adviseren GS in de brief om algemene economie en circulaire economie in één portefeuille onder te brengen. Ook in het *Uitvoeringsagenda Economie 2021-2023* staat dat de provincie ervan uitgaat dat er over enkele jaren nog één, circulaire economie overblijft en er geen aparte agenda's meer zijn voor (algemene) economie en circulaire economie.

Circulaire economie en Inkoop & aanbesteding

65. Het derde spoor van de *Actieagenda 2021-2025* betreft de bijdrage van de eigen provinciale organisatie aan de transitie naar circulaire economie. Hieronder vallen acties op het gebied van circulaire inkoop en circulaire infrastructuur.²¹⁸
66. Op het gebied van inkoop onderschrijft de provincie de MRA-doelen om in 2022 voor 10%, in 2025 voor 25% en in 2030 voor 100% circulair in te kopen. De provincie benoemt zeven concrete acties op het gebied van circulaire inkoop en is ondertekenaar van het Manifest Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen (MVOI). Vanuit het team Inkoop is aangegeven dat de R-ladder structureler ingezet zou kunnen worden, en dat belangen op het terrein van energietransitie of de kosten en slagingskans van een project soms voor circulariteit gaan. De provincie werkt qua inkoop samen met de MRA en IPO.
 - a. De provincie heeft in 2018 een intentieovereenkomst binnen de MRA getekend met als doelen om in 2022 voor 10%, in 2025 voor 25% en in 2030 voor 100% circulair in te kopen. De MRA werkt hieraan door onder meer het ontwikkelen van leidraden voor algemeen circulair inkopen of voor specifieke producten. De provincie heeft samengewerkt met andere MRA-overheden voor een inkooppakket voor bedrijfskleding.²¹⁹ Zie ook het kader 'MRA Intentieverklaring circulair inkopen & opdrachtgeverschap'.

²¹⁷ Provincie Noord-Holland (2021), *Uitvoeringsagenda Economie 2021-2023*, pp. 9, 15-30

²¹⁸ Provincie Noord-Holland (2021), *Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025*, pp. 33-35

²¹⁹ Provincie Noord-Holland (2021), *Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025*, p. 34

- b. In de *Actieagenda 2021-2025* beschrijft de provincie haar inzet op de eigen inkoop en circulaire bedrijfsvoering op de volgende gebieden:²²⁰
- I. Provincie als opdrachtgever. Bij inkoop worden circulaire keuzes gemaakt en staat het verminderen van het gebruik van grondstoffen centraal door te beoordelen welke grondstoffen worden gebruikt, waar ze vandaan komen, en wat er na gebruik mee gebeurt.
 - II. Inkoopbeleid. Circulair inkoop is een belangrijk uitgangspunt bij het provinciaal inkoopbeleid voor niet alleen de eigen bedrijfsvoering maar alle aanbestedingen van de provincie.
 - III. Monitoring. De provincie gebruikt een methodiek van de MRA met procesmetingen van circulariteit in verschillende fases van aanbestedingstrajecten.
- c. Daarnaast worden er in de *Actieagenda 2021-2025* zeven acties op het gebied van inkoop genoemd:
- I. Actief beoordelen welke bedrijfsbenodigdheden mogelijk later kunnen worden aangeschaft dan nu gepland.
 - II. Bij verbouwingen en het verduurzamen van de provinciale panden zorgen voor hoogwaardig hergebruik van de reststromen en inzetten op inkoop van circulaire (bouw)materialen.
 - III. Bij noodzakelijke extra uitvragen binnen lopende overeenkomsten zo mogelijk kiezen voor circulaire alternatieven.
 - IV. Aansluiten bij de MRA-inkooprichtlijnen Circulaire Economie voor komende aanbestedingen.
 - V. Samenwerken met de MRA voor het vergroten van kennis over circulaire inkoop.
 - VI. Samenwerken met de MRA voor resultaatsmeting over circulair inkoop.
 - VII. Implementeren Inkoopbeleid 2021-2024.
- d. De provincie is aangesloten bij Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI) en heeft in november 2022 het Manifest Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen (MVOI) ondertekend, wat het MVI opvolgde. Het MVOI helpt overheidsorganisaties om invulling te geven aan beleids- en inkoopdoelen op de thema's: Milieu en biodiversiteit, Klimaat, Circulair (inclusief biobased), Ketenvaardigheid (Internationale Sociale Voorwaarden), Diversiteit en inclusie en Social return.²²¹
- e. Ambtelijk is aangegeven dat Circulair Inkopen één van de vier hoofdthema's van het provinciale inkoopbeleid is, naast Klimaatneutraal Inkopen, Ethisch Inkopen en Sociaal Inkopen.²²² Het team Inkoop licht toe dat er per aankoop en in de contractvorming en aanbestedingsmethodiek wordt ingezet op circulariteit. Instrumenten zoals scoring op de R-ladder bij het aanbesteden, total cost of ownership, total cost of use en lifecycle costs worden wel ingezet, maar er is ruimte voor verbetering om deze structureel toe te passen.²²³
- f. Per inkoop wordt gekeken of innovatie kan worden ingezet als middel om tot meer circulariteit te komen. Soms is dit praktisch niet mogelijk, of is een inkoop meer geschikt voor energietransitie maar minder voor circulaire transitie en moeten die belangen worden afgewogen. Daarnaast geeft het team Inkoop aan dat de provincie aantrekkelijk moet blijven voor de markt, het bedrijfsleven niet moet overvragen of te grote sprongen moet maken. De kosten en slagingskans van een project spelen een rol, waarbij zekerheid soms voor innovatie gaat.²²⁴
- g. De provincie werkt op het gebied van inkoop voornamelijk samen met de MRA en daarnaast in IPO-verband, met het Klimaatverbond Nederland²²⁵ en incidenteel met gemeenten. Er is geen georganiseerde samenwerking op dit vlak in Noord-Holland Noord.²²⁶

²²⁰ Provincie Noord-Holland (2021), *Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025*, pp. 34-35

²²¹ PIANOo, Expertisecentrum Aanbesteden (2023), www.pianoo.nl (I) & (II)

²²² Provincie Noord-Holland (2023), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 9 februari 2023

²²³ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie II, 7 november 2022

²²⁴ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie II, 7 november 2022

²²⁵ Een vereniging van decentrale overheden die samenwerken aan klimaatbeleid.

²²⁶ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie II, 7 november 2022

MRA Intentieverklaring circulair inkopen & opdrachtgeverschap

De provincies Noord-Holland, Flevoland, 32 gemeenten en de Vervoerregio Amsterdam hebben zich in juni 2018 door ondertekening van de *Intentieverklaring circulair inkopen & opdrachtgeverschap* geïnteressaard 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 2030²²⁷

67. Er is structureel overleg tussen medewerkers die impact hebben op circulair inkopen. Ambtelijk is aangegeven dat kennis op het gebied van circulariteit veelal aanwezig is vanuit externe bureaus, maar minder aanwezig is bij het vaste personeel. Daarnaast is aangegeven dat circulariteit vaak op een laat moment in een project wordt betrokken en vaak afhankelijk is van de intrinsieke motivatie van medewerkers.
- a. Ongeveer vier keer per jaar is er intern overleg met medewerkers die een rol hebben in zo circulair mogelijk inkopen. Dit betreft collega's vanuit het circulaire-econometeam, de teams Inkoop, Facilitair Management, ICT en de verschillende directies (zie ook bevinding 56). In dit overleg wordt besproken wie wat doet en waar naartoe werkt op het gebied van circulaire economie. Naast het structurele overleg vindt er regelmatig ad hoc overleg plaats.²²⁸
 - b. Het team Inkoop licht toe dat er veel kennis op het gebied van circulariteit wordt binnengehaald via externe bureaus, maar bij het eigen personeel minder aanwezig is: *“Voor het vaste personeel is circulair een nieuw, spannend en nog niet geëffend pad. Onder tijdsdruk en de krappe bezetting schiet de aandacht er dan weleens bij in. Bij elke directie zijn er wel voldoende mensen die wat van circulariteit en innovaties afweten, maar zij zijn niet altijd betrokken bij de overleggen waar dit aan de orde komt.”* Bij het opstarten van een groot project staat circulariteit niet altijd bovenaan de lijst met belangrijke onderwerpen. Het team Inkoop geeft aan: *“Circulair wordt nog te vaak op een laat moment in het project betrokken,”* en circulariteit is *“nog te veel afhankelijk van de intrinsieke motivatie van medewerkers.”* Het team Inkoop geeft aan dat het veel in gesprek gaat om ervoor te zorgen dat circulariteit wordt meegenomen in elk project en elke inkoop.²²⁹
68. In het infrastructuurbeleid wordt circulariteit meegenomen bij de realisatie, beheer en onderhoud van de provinciale infrastructuur door onder andere het verminderen van grondstof- en energieverbruik en een 'bruggenbank'. Binnen de provinciale organisatie werken duurzaamheidsadviseurs en het team Duurzame infrastructuur aan het intern aanjagen van duurzaamheidsdoelen.
- a. In de *Actieagenda 2021-2025* beschrijft de provincie haar inzet voor de circulaire realisatie, beheer en onderhoud van de provinciale infrastructuur op de volgende gebieden:²³⁰
 - I. Voorkomen van inzet van schaarse grondstoffen en energie. Bij aanleg en beheer van de eigen infrastructuur wordt achtereenvolgens geprobeerd mobiliteit te voorkomen, ander vervoer te stimuleren, bestaande infrastructuur te benutten, en tot slot infrastructuur circulair te ontwerpen en (ver)bouwen.
 - II. Circulair ontwerpen van infrastructuur. De provincie past bij de aanleg en het gebruik van infrastructuur circulaire ontwerpprincipes toe gericht op het minimaliseren van grondstofverbruik en energieverbruik, zoals het Industrieel, Flexibel en Demontabel (IDF) bouwen van de Cruquiusbrug in de Haarlemmermeer met oog op toekomstig hergebruik van constructiedelen.

²²⁷ MRA (2019), Roadmap Circulair Inkopen en Opdrachtgeverschap & www.mraduurzaam.nl

²²⁸ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 4 november 2022 & Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie II, 7 november 2022

²²⁹ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie II, 7 november 2022

²³⁰ Provincie Noord-Holland (2021), Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025, pp. 33-34

- III. Innovatie en ontwikkeling. De provincie doet onderzoek naar nieuwe beheermodellen zoals de 'circulaire weg as a Service', met de TU Delft naar levensduur verlengende innovaties en een regio-gerichte marktplaats voor hergebruik van bouwmaterialen, en de MRA doet onderzoek naar 'bouwhubs'.
- IV. Kennis delen. De provincie deelt kennis en ervaring met andere overheden en landelijke initiatieven zoals Platform CB'23 (Circulair Bouwen 2023), Asfaltimpuls, Betonakkoord en Ketensamenwerking Hout.
- V. Monitoring en evaluatie. De provincie past de leidraad 'Meten van circulariteit' van Platform CB'23 toe. Zie ook bevinding 80 over de monitoring op het gebied van provinciale infrastructuur.

De inzet op circulaire infrastructuur valt onder het Programma Duurzame Infrastructuur.

- b. In het *Perspectief Mobiliteit* uit 2021 en de *Programmabegroting 2022* wordt genoemd dat uitbreidingen of aanpassingen van infrastructuur op circulaire wijze of met circulaire materialen gerealiseerd moeten worden.²³¹
- c. Ambtelijk zijn ook instrumenten genoemd die vanuit het infrastructuurbeleid bijdragen aan de transitie naar circulaire economie, zoals de aanstelling van meerdere duurzaamheidsadviseurs om de duurzame doelen intern aan te jagen, een 'bruggenbank' om te onderzoeken of bruggen hergebruikt kunnen worden, het inkopen van tweedehands damwanden, het toepassen van vrijkomende liggers van de A9, Verkeersmanagement as a service, en het materialenpaspoort.²³²
- d. Vergelijkbaar met het team Inkoop (zie bevinding 67) geeft het team Duurzame Infrastructuur aan andere collega's te informeren en mee te nemen in het borgen van duurzaamheid in projecten, onder andere door een intern circulariteitsdashboard (zie bevinding 80) en het organiseren van een interne cursus over het toepassen van duurzaamheid in de verschillende projectfasen in het begin van 2023.²³³

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. De provincie Noord-Holland stond in 2019 en 2020 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.²³⁴

Circulaire economie en Ruimtelijke ordening

- 69. In de *Omgevingsvisie* zijn strategische locaties voor circulaire economie genoemd. In de *Actieagenda 2021-2025* is één van de operationele doelen om voldoende fysieke en milieu-ruimte voor circulaire activiteiten te hebben. Twee acties betreffen ruimtelijk onderzoek en verkenningen gericht op de strategische locaties Noordzeekanaalgebied (NKZG) en Boekelermeer²³⁵. Het circulaire-econometeam geeft aan dat het gebruiken van ruimte voor circulaire economie gevolgen heeft voor andere ruimtelijke opgaven zoals woningbouw.

²³¹ Provincie Noord-Holland (2021), *Perspectief Mobiliteit*, p. 19 & Provincie Noord-Holland (2021), *Programmabegroting 2022*, p. 64

²³² Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie I, 7 november 2022

²³³ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie I, 7 november 2022

²³⁴ Bouwend Nederland (2023), www.bouwendnederland.nl

²³⁵ Bedrijventerrein in Alkmaar en Heiloo.

- a. In de *Omgevingsvisie* worden het NKZG, de Westas²³⁶ en Boekelermeer genoemd als strategische locatie voor circulaire economie, met kansen voor de opslag en verwerking van materialen en reststromen, waaronder CO₂. Daarbij zijn gemeenten primair verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening via omgevingsplannen, maar de provincie stuurt op regionale afstemming.²³⁷
- b. In de *Actieagenda 2021-2025* is één van de operationele doelen van het spoor 'circulair ondernemerschap en innovatie' het vergroten van de fysieke- en milieu-ruimte voor circulaire activiteiten. De provincie benoemt dat de ruimte in Noord-Holland schaars is en meerdere opgaven ruimte vragen en wil ruimtelijke randvoorwaarden creëren voor circulair ondernemen. Dit betreft zowel fysieke ruimte als milieuruimte voor mogelijk bijkomende hinder door circulaire activiteiten. Twee acties dragen bij aan dit doel, met aandacht voor de in de *Omgevingsvisie* aangewezen locaties (zie ook Bijlage C):²³⁸
 - I. Onderzoek naar de ruimtelijke voorwaarden van circulaire economie in het Noordzeekanaalgebied (Actie 1.7). Dit gebeurt in samenwerking met het Platform Noordzeekanaalgebied en dient te resulteren in een regionale strategie voor de vestiging van circulaire bedrijven. Ambtelijk is eind 2022 toegelicht dat dit onderzoek wordt uitgevoerd.²³⁹ Ambtelijk is aangegeven dat een nuancering nodig lijkt van de (voorlopige) uitkomsten van het in bevinding 50 genoemde onderzoek naar mogelijk grote ruimtelijke effecten van circulaire economie: in het onderzoek van de provincie komt naar voren dat de transitie van lineaire economie naar circulaire economie per saldo geen extra ruimtevraag met zich meebrengt.²⁴⁰
 - II. Uitvoeren van een ruimtelijke verkenning naar circulaire werklocaties (Actie 1.8). Hierin worden ruimtelijke mogelijkheden voor onder meer grondstoffen hubs meegenomen. Er wordt specifiek gekeken naar kansen in de Noord-Hollandse zeehavens en Boekelermeer.
- c. Het circulaire-econometeam geeft in de context van de beperkte fysieke- en milieuruimte aan dat als de provincie ruimte voor de circulaire- en energietransitie wil behouden, deze ruimte niet volledig gebruikt moet worden voor bijvoorbeeld woningbouw.²⁴¹

70. De provincie stimuleert circulariteit op bedrijventerreinen met een subsidieregeling en heeft met het aanwijzen van Industrierreinen van provinciaal belang ruimte voor onder andere circulariteit geborgd in delen van het Noordzeekanaalgebied (NZKG).
- a. In 2020 en 2022 heeft de provincie aan gemeenten en bedrijven subsidie beschikbaar gesteld voor het verbeteren en verduurzamen van bestaande bedrijventerreinen. Bij verduurzamen gaat het om het toepassen van duurzame maatregelen, waaronder het realiseren van voorzieningen op het gebied van grondstoffen en afval. Het doel is een lagere milieubelasting en/of efficiënter ruimtegebruik, de herbruikbaarheid van grondstoffen, het vergroten van de biodiversiteit of het stimuleren van samenwerking tussen bedrijven bij de uitwisseling van energie, grondstoffen of bijproducten.²⁴²
 - b. In de *Omgevingsvisie Noord-Holland 2050* is het ontwikkelingsprincipe vastgelegd dat op strategische locaties ruimte wordt gereserveerd voor opslag en verwerking van reststromen. In de *Omgevingsverordening NH 2022* zijn daarom 'Industrierreinen van provinciaal belang' geïntroduceerd,

²³⁶ Het gebied aan de westkant van Amsterdam, grofweg de noord-zuid corridor van Haven Amsterdam via Schiphol naar Greenport Aalsmeer.

²³⁷ Provincie Noord-Holland (2018), *Omgevingsvisie NH 2050*, pp. 44-48; Provincie Noord-Holland (2021), *Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025*, p. 13 & Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 14 november 2022

²³⁸ Provincie Noord-Holland (2021), *Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025*, pp. 13 en 18

²³⁹ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 4 november 2022

²⁴⁰ Provincie Noord-Holland (2023), Feitelijk wederhoorreactie, 4 april 2023

²⁴¹ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 14 november 2022

²⁴² Provincie Noord-Holland (2020), HIRB+ Uitvoeringsregeling subsidie Herstructureren en intelligent ruimtegebruik bedrijventerreinen Noord-Holland 2020 & Provincie Noord-Holland (2022), HIRB+ Uitvoeringsregeling subsidie ondersteuning toekomstbestendige werklocaties Noord-Holland 2023

met als doel om daar de schaarse ruimte in te zetten voor energietransitie, circulaire economie, hangebonden of hangerelateerde activiteiten. Er zijn meerdere Industrierterreinen van provinciaal belang aangewezen in het Noordzeekanaalgebied.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

71. De provincie is terughoudend in het aanwijzen van zaken zoals circulariteit als provinciaal belang, omdat zij liever met gemeenten samenwerkt dan in hun bevoegdheden treedt.
- In paragraaf 4.1 is toegelicht dat circulariteit als provinciaal belang opgenomen kan worden in de Omgevingsvisie en in provinciale verordeningen.
 - Ambtelijk is aangegeven dat de provincie, naast het aanwijzen van industrierterreinen van provinciaal belang met ruimte voor circulaire ruimte, terughoudend is in het aanwijzen van zaken als provinciaal belang. Daarmee zou de provincie sterk in de bevoegdheden van gemeenten treden, terwijl zij liever de circulaire economie aanjaagt in samenwerking met gemeenten.²⁴⁶

Circulaire economie en Wet- en regelgeving / Lobby

72. De provincie zet lobby in vóór stimulerende en tegen belemmerende wet- en regelgeving met oog op een lange termijn systeemverandering op het gebied van circulaire economie. Met een lobby-agenda zet zij in op belastingverschuiving, minimumnormen voor recyclaten²⁴⁷ en wet- en regelgeving voor circulaire bouw. De provincie neemt deel aan het MRA-platform 'belemmeringen in wet- en regelgeving' en heeft een agenderende rol in Europa op het gebied van belastingverschuiving.
- In de *Actieagenda 2021-2025* beschrijft de provincie dat stimulerende wet- en regelgeving nodig is om de lange termijn systeemverandering op het gebied van circulaire economie te bewerkstelligen. Dat wil zij doen vanuit de rol van partner door middel van lobby. De provincie stelt een lobbyagenda op waarin haar standpunten en acties worden uitgewerkt en werkt samen met (regionale) partners om deze lobbypunten te agenderen bij het Rijk en in Europa. De lobbyagenda bevat in elk geval deze punten:²⁴⁸
 - Een verschuiving van belasting op arbeid naar primaire grondstoffen;
 - Verplicht stellen van een minimumnorm voor recyclaten;
 - Aanscherpen van wet- en regelgeving op gebied van circulaire bouw.

²⁴³ Provincie Noord-Holland (2022), Nota Zeehavens Noord-Holland & Provincie Noord-Holland (2022), Omgevingsverordening Noord-Holland 2022, Artikel 6.30

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

²⁴⁶ Provincie Noord-Holland (2023), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 9 februari 2023

²⁴⁷ Recyclaten zijn gerecyclede materialen.

²⁴⁸ Provincie Noord-Holland (2021), Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025, p. 23

- b. Naast het inzetten van lobby voor stimulerende wet- en regelgeving werkt de provincie mee aan het MRA-platform ‘belemmeringen in wet- en regelgeving’ om belemmeringen voor circulaire initiatieven en innovaties te signaleren, en agendeert de provincie deze bij het Rijk en Europa.²⁴⁹
- c. Het circulaire-economierteam heeft toegelicht dat Noord-Holland zich met behulp van lobby richt op een belastingverschuiving en verwijst naar de voorstellen van stichting Ex’tax, die een fiscale systeemverandering bepleit door belasting op arbeid te verschuiven naar belasting op grondstof. De provincie gaat zelf niet over belastingen, maar vervult wel een agenderende rol op dit vlak in Europa. De provincie heeft georganiseerd dat Ex’tax kon spreken op een vergadering van de Conference of Peripheral Maritime Regions (CPMR) en bereidt een resolutie voor zodat de regio’s van de CPMR gezamenlijk kunnen lobbyen bij de Europese Commissie. De gedeputeerde circulaire economie is woordvoerder in de Europese lobby namens de MRA en een andere gedeputeerde is voorzitter van de CPMR.²⁵⁰
- d. Op het gebied van circulaire bouw is ambtelijk aangegeven dat er bij het Rijk wordt gepleit voor werkdoelen zoals het ontwikkelen van stimulerende programma’s en condities op zoveel mogelijk hernieuwbare (biobased) bouwmaterialen.²⁵¹

Circulaire economie en VTH

73. De provincie heeft met de vier Omgevingsdiensten afspraken gemaakt over informatie-uitwisseling over en het versnellen van de circulaire-economietransitie. Met de Omgevingsdiensten werkt de provincie aan een routekaart voor circulariteit in het VTH-instrumentarium. Vanuit de provincie is ambtelijk aangegeven dat zij ruimte ziet voor de Omgevingsdiensten om duurzaamheid een grotere rol te laten spelen in hun interpretatie van wet- en regelgeving.
- a. In Noord-Holland zijn vier Omgevingsdiensten actief, namelijk de Omgevingsdienst Noord-Holland Noord (OD NHN), Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG), Omgevingsdienst IJmond en Omgevingsdienst Flevoland, Gooi en Vechtstreek (OFGV).²⁵²
 - b. De provincie had in de periode 2019-2021 een samenwerkingsagenda met de vier Omgevingsdiensten waarin een proactieve informatie-uitwisseling over circulaire economie was afgesproken. Daarbij was voor de Omgevingsdiensten de doelstelling om “*vanuit hun kennis en kunde van afvalwetgeving, procedures en de uitvoeringspraktijk bij bedrijven van meerwaarde te zijn om de transitie naar een circulaire economie te versnellen.*” De provincie is trekker van deze afspraken, zie ook bevinding 96.²⁵³
 - c. In opdracht van de provincie hebben de vier Omgevingsdiensten pilots gedraaid om tot kentallen en ervaringen te komen over het meenemen van circulaire economie in hun reguliere VTH-bezoeken.²⁵⁴ De vier Omgevingsdiensten werken met de provincie aan een concept routekaart voor het borgen van circulariteit in het VTH-instrumentarium, waarbij duidelijk moet worden wat circulariteit gaat vragen in tijd en middelen.²⁵⁵
 - d. Vanuit de provincie is ambtelijk aangegeven dat Omgevingsdiensten een zeker mate van ruimte hebben om wet- en regelgeving te interpreteren. Vanuit de provincie leeft de wens dat Omgevingsdiensten meer

²⁴⁹ Provincie Noord-Holland (2021), Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025, p. 23

²⁵⁰ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 4 november 2022 & Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 14 november 2022

²⁵¹ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 8 november 2022

²⁵² Provincie Noord-Holland (2023), www.noord-holland.nl

²⁵³ Provincie Noord-Holland (2021), Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025, p. 26

²⁵⁴ Provincie Noord-Holland (2023), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 9 februari 2023

²⁵⁵ Omgevingsdienst Noord-Holland Noord (2022), Beantwoording vragen, 22 december 2022

meegaan met de provinciale ambities ten aanzien van duurzaamheid en circulaire economie. De provincie is hierover in gesprek met de Omgevingsdiensten.²⁵⁶

74. De Rekenkamer is voor twee van de vier Omgevingsdiensten nagegaan of en op welke wijze zij in het beleid aandacht hebben voor circulaire economie. De Omgevingsdiensten NHN en NZKG hebben in hun beleid aandacht voor circulaire economie. Deze Omgevingsdiensten hebben ambtelijk aangegeven meer aandacht en middelen van onder andere de provincie te willen kunnen inzetten voor ketentoezicht, een bronaanpak, en het integreren van de grondstoffentransitie in de VTH-taken.
- a. De OD NHN heeft circulaire economie benoemd als één van de nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen waar zij volgens haar *Kadernota 2024* (steviger) op in gaat spelen. De OD NHN werkt mee aan verkenningen van een geschikt VTH-instrumentarium voor circulaire bedrijfsvoering door de Programmaraad Energie & CE van de overkoepelende vereniging van de 29 regionale omgevingsdiensten in Nederland (Omgevingsdienst NL). De OD NHN coördineert het initiatief *Circulair Westfriesland* dat zich met een *Actieagenda Circulair Westfriesland* richt op het stimuleren van circulaire ketensamenwerking in de sectoren: agrarisch en biograndstoffen, (maak)industrie, zorg, bouw en grond-, weg- en waterbouw/infrastructuur, en horeca en recreatie.²⁵⁷
 - b. De OD NZKG heeft circulaire economie benoemd als één van haar strategische thema's. Er is een *Programmaplan Circulaire Economie 2022-2026* opgesteld, gericht op het terugdringen van primaire grondstoffen en afvalpreventie en -scheiding met twee doelen: zij wil een kennisschakelpunt op het gebied van circulaire economie worden, en een verbeterd VTH-instrumentarium ontwikkelen dat een circulaire economie ondersteunt.²⁵⁸
 - c. De OD NHN zou graag meer willen inzetten op ketentoezicht, waarbij een gezamenlijke aanpak tussen overheden prioriteit moet krijgen met een duidelijke rol voor Omgevingsdiensten. Daarnaast is aangegeven dat het zou helpen als provincie en Rijk zouden inzetten op een bronaanpak met inzicht in de stoffen die een productie- of bouwproces ingaan, en daarvoor middelen beschikbaar stellen zodat de Omgevingsdienst kan sturen op de circulaire inzet van stoffen.²⁵⁹
 - d. Vanuit de OD NZKG is ambtelijk aangegeven dat er vanuit de provincie blijvende bestuurlijke en beleidsmatige steun en structureel meer financiering nodig is "om de grondstoffentransitie te integreren" in haar VTH-kerntaken.²⁶⁰
75. In 2021 hebben Omgevingsdienst NL en het IPO aanbevelingen gedaan voor het sturen op circulaire bedrijfsvoering en het stimuleren daarvan met behulp van het VTH-instrumentarium (zie bevinding 53). De provincie Noord-Holland geeft aan al enige jaren met de Omgevingsdiensten in gesprek te zijn om circulaire economie een plek te geven in VTH.²⁶¹ De OD NHN en OD NZKG herkennen (de noodzaak van) de meeste aanbevelingen:²⁶²
- a. Het mandateren van bevoegdheden van de provincie naar de Omgevingsdiensten bijvoorbeeld in het kader van stortonthefingen (aanbeveling 1) is voldoende geregeld, aldus de OD NZKG.
 - b. De noodzaak van betere afstemming en meer kennisdeling op het terrein van circulaire economie tussen de Omgevingsdiensten en opdrachtgevers (aanbeveling 2) wordt herkend door de Omgevingsdiensten.

²⁵⁶ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie III, 7 november 2022

²⁵⁷ Omgevingsdienst Noord-Holland Noord (2022), Beantwoording vragen, 22 december 2022

²⁵⁸ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (2022), Beantwoording vragen, 28 december 2022

²⁵⁹ Omgevingsdienst Noord-Holland Noord (2022), Beantwoording vragen, 22 december 2022

²⁶⁰ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (2022), Beantwoording vragen, 28 december 2022

²⁶¹ Provincie Noord-Holland (2023), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 9 februari 2023

²⁶² Omgevingsdienst Noord-Holland Noord (2022), Beantwoording vragen, 22 december 2022 & Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (2022), Beantwoording vragen, 28 december 2022

Voor de OD NZKG is de capaciteit voor circulaire economie uitgebreid, maar zijn de financiële middelen nog niet meegegroeid. De OD NHN geeft aan voor elke opdracht naar opdrachtgevers te moeten, waardoor zij niet actief genoeg kunnen meebewegen in de transitie.

- c. Vanuit IPO-verband zijn er acties ondernomen om een opleiding te faciliteren die specifiek gericht is op VTH-medewerkers (aanbeveling 5). Hiervoor is samenwerking gezocht met de Omgevingsdienst NL Academy en er wordt nu een opleiding aangeboden. Vanuit het IPO zijn er ook diverse inhoudelijke bijdragen voor de opleiding opgesteld en beschikbaar gemaakt. OD NHN heeft een bijdrage geleverd aan het programma van eisen waar de opleiding aan moet voldoen.
- d. Het verplichten van een afvalpreventie-onderzoek in vergunningen en via het *Activiteitenbesluit* (aanbeveling 9) is wenselijk volgens OD NHN, die aangeeft dat het nog niet geborgd is maar wel onderdeel wordt van de routekaart circulaire VTH (zie bevinding 73c). OD NZKG is het niet met de aanbeveling eens en werkt aan een systematiek om een inspanningsverplichting bij de juiste bedrijven voor te schrijven.
- e. Het standaard opnemen van de mogelijkheid tot het uitvoeren van proefnemingen in vergunningen (aanbeveling 13) wordt volgens OD NHN meegenomen in een verkenning door Omgevingsdienst NL en de eerder genoemde routekaart. OD NZKG beveelt het opnemen van proefnemingsvoorschriften al standaard aan.
- f. Over bestuurlijke rugdekking en de rol van circulaire economie in de opdrachtverlening aan Omgevingsdiensten en in provinciale verordeningen en plannen (aanbeveling 14 en 18) meldt OD NHN dat het onderdeel is van de *IPO Bouwstenenvisie CE en VTH* waarin het voorstel wordt gedaan om tenminste één ambassadeur circulaire economie per Omgevingsdienst te hebben. OD NZKG geeft aan dat circulaire economie is meegenomen in de opdrachtverlening.
- g. Over een overkoepelende samenwerking tussen overheidsinstellingen om kennis uit te wisselen en processen te versnellen (aanbeveling 19) geven OD NHN en OD NZKG aan dat er structureel overleg en samenwerking is met de provincie, andere Omgevingsdiensten en op landelijk niveau.

| 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 Noord-Holland (op het niveau van output en outcome) en welk inzicht dat heeft opgeleverd in de stand van de Noord-Hollandse circulaire economie.

5.1 Monitoren van de circulaire economietransitie

Monitoring op landelijk niveau

76. 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.²⁶³
 - 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.²⁶⁴
 - 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.²⁶⁵ In januari 2021 is de eerste *ICER* gepubliceerd en in januari 2023 de tweede *ICER*.

Monitoring op (inter)provinciaal niveau

77. 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.²⁶⁶

²⁶³ RIVM (2022), www.rivm.nl

²⁶⁴ RIVM (2022), www.rivm.nl

²⁶⁵ PBL (2022), www.pbl.nl

²⁶⁶ 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.²⁶⁷
- 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.²⁶⁸ In 2022 is een traject gestart om gezamenlijk een nieuwe interprovinciale monitor te ontwikkelen.²⁶⁹
- 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.²⁷⁰
- 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.²⁷¹

5.2 Monitoring circulaire economie door de provincie Noord-Holland

Samenwerking met andere provincies

78. De provincie nam het voortouw bij de gezamenlijke ontwikkeling van een monitoringssystematiek door provincies in samenwerking met het PBL in aansluiting op de ICER, en gaf samen met andere provincies opdracht tot het onderzoeken van indicatoren.
 - a. In de *Actieagenda 2021-2025* wordt genoemd dat voor monitoring een eenduidige methodiek van definities, parameters en analyses nodig is, en deze door het PBL wordt ontwikkeld. De provincie sluit aan bij de systematiek van ICER voor het monitoren van circulaire ontwikkelingen zoals grondstofgebruik, afvalproductie, kennisontwikkeling, producten en bedrijven. Deze nationale rapportage (zie paragraaf 5.1) dient volgens de *Actieagenda 2021-2025* regionaal vertaald te worden. De provincie stelt dat de specifieke bijdrage van Noord-Holland niet meetbaar is, omdat "*de regionale ontwikkeling van de transitie door het samenspel van bedrijven, overheden, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen tot stand komt.*"²⁷²
 - b. Ambtelijk is aangegeven dat de provincie in 2022 het voortouw nam om samen met andere provincies opdracht te geven voor het onderzoeken van zeven groepen indicatoren voor de ontwikkeling van de transitie per provincie. Hiervan komen er vijf terug in de ICER van 2023. Een eerste Noord-Hollandse monitoringsrapportage circulaire economie en een gezamenlijke monitor van het IPO, beide op basis van de zeven groepen onderzochte indicatoren, worden in de loop van 2023 verwacht.²⁷³

²⁶⁷ PBL (2023), *Integrale Circulaire Economie Rapportage (ICER) 2023*

²⁶⁸ Ministeries van IenW, EZK, BZK, LNV en BZ (2023), *Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030*

²⁶⁹ Provincie Flevoland (2023), *Feitelijk wederhoorreactie*, 3 april 2023

²⁷⁰ PBL (2023), *Integrale Circulaire Economie Rapportage (ICER) 2023*

²⁷¹ Ministeries van IenW, EZK, BZK, LNV en BZ (2023), *Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030 & Provincie Noord-Holland (2023)*, *Feitelijk wederhoorreactie*, 4 april 2023

²⁷² Provincie Noord-Holland (2021), *Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025*, p. 37

²⁷³ Provincie Noord-Holland (2023), *Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie*, 9 februari 2023 & Provincie Noord-Holland (2023), *Feitelijk wederhoorreactie*, 4 april 2023

Voorgenomen monitoring

79. De provincie heeft een *Monitoring- en evaluatieplan Actieagenda circulaire economie 2022-2025* (hierna: *Monitoring- en evaluatieplan*) opgesteld. De monitoring en evaluatie richt zich op vier onderdelen, namelijk de effecten van de eigen beleidsinzet, de ontwikkeling van goederenstromen en afvalstromen, de voortgang van de circulaire-economietransitie, en de bijdrage aan de ICER van 2023 en 2025. De provincie benoemt mogelijk complicaties bij het monitoren van de circulaire-economietransitie, namelijk de tijd die de beoogde verandering vraagt, definities en registraties waarover nog afstemming gevonden moet worden, en de behoefte aan specifieke indicatoren. De provincie heeft voor eind 2023 en in 2025 rapportages gepland.²⁷⁴
- a. In 2021 heeft de provincie een *Monitoring- en evaluatieplan* opgesteld. Daarin wordt de monitoring en evaluatie van de transitie naar circulaire economie en de eigen beleidsinzet uitgewerkt door in te gaan op vier onderdelen, de aanpak van deze onderdelen, en bijbehorende acties voor het monitoren en evalueren.
 - b. De vier onderdelen van het monitoring- en evaluatieplan zijn als volgt:
 - I. Zicht op de effecten van de eigen beleidsinzet gericht op het versnellen van de transitie naar een circulaire economie, als concrete basis voor de beleidsevaluatie in 2023 en 2025;
 - a. Dit onderdeel beperkt zich tot de activiteiten door het circulaire-economieteam van de directie Beleid, dus de eerste twee sporen van de *Actieagenda 2021-2025*. De provincie legt de monitoring vanuit de andere directies, en daarmee ook het derde spoor 'provinciale organisatie', gezamenlijk aan GS en PS voor.
 - b. Waar mogelijk wil de provincie voor het eerste onderdeel kwantitatief evalueren, maar het zal in belangrijke mate kwalitatief zijn door de aard van de acties van de *Actieagenda 2021-2025*.
 - c. Ambtelijk is toegelicht dat het monitoren van de eigen beleidsinzet zich richt op vragen zoals welke impact met een actie gegenereerd kan worden, welke aannames daarachter zitten en wat daaruit geleerd kan worden.²⁷⁵ Zie ook bevinding 85 over het opstellen van leervragen in een leeragenda over de uitvoering van acties.
 - II. Periodiek zicht op de ontwikkelingen in de provincie bij tenminste de in de *Actieagenda 2021-2025* genoemde vier prioritaire goederenstromen en op afvalstromen;
 - a. De vier prioritaire goederenstromen betreffen Biomassa en voedsel, Plastics, Textiel, en Bouw, zie ook bevinding 16. Voor inzicht in de goederenstromen wordt met het CBS samengewerkt om het provinciale deel uit nationale data te halen. Voor de afvalstromen wordt gebruik gemaakt van het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen (LMA) en de Afvalmonitor.
 - III. Periodiek zicht op de voortgang van de transitie naar een circulaire economie;
 - a. Voor dit onderdeel sluit de provincie aan bij de acht sleutelprocessen uit de ICER 2021, waarin de transitie eerder waarneembaar moet zijn dan in de grote economische processen. Hiervoor worden indicatoren ontwikkeld waarvoor de provincie eigen ervaringen inbrengt.
 - IV. De bijdrage vanuit de provincie Noord-Holland aan de landelijke ICER van 2023 en 2025.
 - c. De provincie noemt als belangrijkste complicaties bij het monitoren van de transitie naar een circulaire economie de tijd die de beoogde verandering vraagt, definities en registraties waarover nog afstemming gevonden moet worden, en de behoefte aan specifieke indicatoren.
 - d. In 2023 en 2025 zijn rapportages gepland waarin wordt ingegaan op de vier genoemde onderdelen. Daarnaast wordt op basis van de eerste drie onderdelen gereflecteerd op de doelenboom van de *Actieagenda 2021-2025*. Ambtelijk is aangegeven dat de rapportage voor 2023 naar verwachting in november wordt opgeleverd.²⁷⁶

²⁷⁴ Provincie Noord-Holland (2021), *Monitoring- en evaluatieplan Actieagenda circulaire economie 2022-2025*

²⁷⁵ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 11 november 2022




²⁷⁶ Provincie Noord-Holland (2023), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 9 februari 2023

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:²⁷⁷

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
	Grondstofvoetafdruk (RMC)	Primair biotisch Secundair
 Milieu	Broeikasgas emissies (scope 1 en 2)	Abiotisch Biotisch
 Sociaaleconomisch	Circulaire banen (regionaal)	

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

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

Huidige monitoring

80. De provincie heeft nog geen provincie-specifieke monitoringsgegevens op het gebied van circulaire economie. Intern wordt circulariteit gemonitord in grond-, weg- en waterbouw aan de hand van een CO₂-monitor en een circulariteitsmonitor. Op het gebied van inkoop wordt intern gemonitord op circulariteit in het proces, maar leeft ambtelijk de wens om te kunnen monitoren op impact.
- De provincie had tot begin 2023 geen provincie-specifieke monitoringsgegevens beschikbaar op het gebied van circulaire economie, anders dan benoemde resultaten in de *Jaarstukken* (zie paragraaf 3.2).
 - De directie Beheer en Uitvoering maakt via een intern dashboard gebruik van duurzame monitoring op het gebied van grond-, weg- en waterbouw. Het team Infrastructuur heeft aangegeven dat de provincie hiervoor een CO₂-monitor en een circulariteitsmonitor ontwikkelt die eind 2022 bijna gereed waren. Daarin weegt de provincie de Material Circularity Index (MCI)-waarde waarmee de circulaire potentie van een product wordt gemeten en de Milieukostenindicator (MKI) waarmee de milieueffecten worden uitgedrukt in euro's mee. Ambtelijk is aangegeven dat de provincie op deze manier (intern) kan

²⁷⁷ Metabolic (2022), Provincie Zuid Holland Circulaire Economie Monitor – Analyse 2014-2020

bijhouden wat de impact is, wat de voortgang van het bereiken van doelstellingen is en waar de grootste winsten te behalen zijn.²⁷⁸

- c. Het team Inkoop geeft aan te monitoren op circulariteit in het proces, bijvoorbeeld of er een circulaire uitvraag is gedaan, of er circulaire biedingen zijn binnengekomen, en of er wordt gestuurd op het circulaire resultaat van het contract. Deze wijze van monitoring wordt ook toegepast door de MRA en de provincie Flevoland en is voldoende om te kunnen constateren of de MRA-doelstellingen worden behaald, maar de wens leeft om ook te kunnen monitoren op impact. De provincie is hierover in overleg met onder andere het Rijk.²⁷⁹

²⁷⁸ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie I, 7 november 2022 & Provincie Noord-Holland (2023), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 9 februari 2023

²⁷⁹ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie II, 7 november 2022

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

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

6.1 Leren en bijsturen in theorie

Het belang van leren in transitieprocessen

81. 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 continu 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:²⁸⁰
- 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

²⁸⁰ Raad voor 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

82. 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.²⁸¹ 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.²⁸²
 - 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.²⁸³
 - 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.²⁸⁴
 - 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 Noord-Holland

Leren en bijsturen in de Noord-Hollandse beleidsuitvoering

83. Leren en bijsturen is continu onderdeel van de beleidsuitvoering sinds het *Ontwikkelingsperspectief* uit 2017. Daarin wordt genoemd dat de ontwikkeling van circulaire economie onvoorspelbaar is en de provincie daarom wil leren door te doen, dat de uitvoering van acties gaandeweg aangepast kan worden vanwege voortschrijdend inzicht, en de provincie zich regelmatig wil afvragen of haar inspanningen relevant zijn. In de voortgangsrapportages van de *Actieagenda 2017-2020* en de *Discussienotitie* worden leerpunten geformuleerd om mee te nemen in het vervolg van de actieagenda's.

²⁸¹ B. van Mierlo e.a. (2010), *Reflexieve monitoring in actie*, p. 11

²⁸² B. van Mierlo e.a. (2010), *Reflexieve monitoring in actie*, p. 63

²⁸³ H.E. Wielinga (2012), *De Tijdlijn Methode*, pp. 1 & 5

²⁸⁴ Raad voor Openbaar Bestuur (2023), *Vallen, opstaan en weer doorgaan – Ruimte voor leren in transitie & Provincie Zuid-Holland* (2022), Interview ambtelijke organisatie, 21 november 2022

- a. In het *Ontwikkelingsperspectief* wordt toegelicht dat de provincie wendbaar wil opereren in de ontwikkeling van circulaire economie vanwege de onvoorspelbaarheid ervan. De provincie wil leren door te doen, met een open houding luisteren naar ervaringen van partners, een continu leerproces creëren, en wendbaar, adaptief beleid voeren. Om die reden kan de *Actieagenda 2017-2020* tijdens de uitvoering aangepast worden vanwege voortschrijdend inzicht. De provincie kondigt aan op een systematische manier te kijken of haar inspanningen nog relevant zijn door regelmatig de vragen te stellen: “1) *doen we de dingen goed?*; 2) *doen we nog steeds de goede dingen?*; 3) *waarom doen we de dingen die we doen en bewegen we met z'n allen nog in de juiste richting?*”²⁸⁵
 - b. In de voortgangsrapportages van de *Actieagenda 2017-2020* worden voor de zes toenmalige creatiesporen meerdere leerpunten geformuleerd. In de rapportage uit 2019 worden de leerpunten opgesteld met oog op de invulling van de tweede helft van de *Actieagenda 2017-2020*, in de rapportage uit 2020 met oog op het opstellen van een nieuwe actieagenda.²⁸⁶
 - c. Zoals genoemd in bevinding 23 was de *Discussienotitie* het startpunt voor een intern en extern proces voor het opstellen van de *Actieagenda 2021-2025*. In de *Discussienotitie* worden voor elk creatiespoor leerpunten benoemd. Op basis daarvan worden er vijf hoofdconclusies getrokken over wat er in het vervolg nodig is, namelijk meer inhoudelijke focus, realisme in waar de provincie van toegevoegde waarde is, meer aandacht voor opschaling, meer aansluiting bij bottom-up initiatieven, en een te ontwikkelen monitoringsinstrument.
84. Ook in de *Actieagenda 2021-2025* is er aandacht voor het leren door te doen, het besef dat flexibiliteit nodig is, en het willen inspelen op kansen. Er worden een aantal barrières voor circulaire economie benoemd. Ambtelijk is toegelicht dat er in de uitvoering van de *Actieagenda 2021-2025* ruimte is voor bijstelling door bij de start en invulling van geplande acties het nut te toetsen, open te staan voor nieuwe acties die in lijn zijn met de actieagenda, en het schrappen van minder relevante acties.
- a. In de *Actieagenda 2021-2025* wordt verwezen naar het motto bij de uitvoering ‘leren door te doen’ uit het *Ontwikkelingsperspectief*. Er wordt benoemd dat de transitie nog volop in beweging is, de uitvoering niet altijd zal gaan zoals vooraf bedacht, en er ruimte is voor flexibiliteit in het zoeken naar oplossingen, het inspelen op kansen en het aansluiten bij nieuwe initiatieven.²⁸⁷
 - b. In de *Actieagenda 2021-2025* worden vier barrières benoemd om te kunnen bepalen op welke manier de provincie het meest effectief kan bijdragen aan circulaire transitie. Deze barrières zijn een gebrek aan urgentie bij bedrijven, onvoldoende prikkels voor bedrijven, veel belemmeringen in wet- en regelgeving en in tijd en geld in samenwerkingen, en onvoldoende kennis en inzichten over de kansen van circulair ondernemen.²⁸⁸
 - c. Ambtelijk is toegelicht dat er ruimte is voor bijstelling in de uitvoering van de *Actieagenda 2021-2025*, hoewel dat afhankelijk is van tijd, capaciteit en budget. Bij mogelijk interessante nieuwe acties wordt gekeken of die in lijn zijn met de *Actieagenda 2021-2025* en de doelenboom. Tegelijk wordt bij het starten van geplande acties gekeken of deze nog steeds nuttig zijn en wat daarvoor de beste vorm is. Het circulaire-econometeam noemt het voorbeeld van het aanstellen van de ketenaanjager en circulair ambassadeur. Deze acties zijn aangekondigd in de *Actieagenda 2021-2025*, maar bij de invulling ervan is eerst onderzocht hoe de functies nuttig ingevuld konden worden door het befragen van externe partners en intern overleg in het team en breder in de provinciale organisatie. Een voorbeeld van een

²⁸⁵ Provincie Noord-Holland (2017), *Ontwikkelingsperspectief circulaire economie ‘We maken het rond’*, pp. 17 & 37

²⁸⁶ Provincie Noord-Holland (2019), *Voortgangsrapportage Tussenstand actieagenda circulaire economie 2017-2020* & Provincie Noord-Holland (2020), *Voortgangsrapportage 2019 Actieagenda Circulaire Economie 2017-2020*

²⁸⁷ Provincie Noord-Holland (2021), *Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025*, p. 10

²⁸⁸ Provincie Noord-Holland (2021), *Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025*, p. 12

actie die is geschrapt omdat deze van minder toegevoegde waarde bleek te zijn is het voorgenomen onderzoek naar kansen en knelpunten op de arbeidsmarkt.²⁸⁹

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.²⁹⁰ 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*.²⁹¹
- 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.²⁹² 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.²⁹³ Eind 2022 is de subsidieregeling voor het eerst opengesteld voor doorbraakprojecten gericht op het thema 'Natuurlijke Reststromen'.²⁹⁴

85. In de evaluatie van de uitvoering van acties is er veel aandacht voor leren en bijsturen. In de *Actieagenda 2021-2025* en het *Monitorings- en evaluatieplan* wordt het open inventariseren van leervragen en het zo nodig wijzigen van koers en de invulling van acties benoemd. Ambtelijk is toegelicht dat er met ondersteuning van de sector Onderzoek en Informatie per actie leervragen worden geformuleerd en verzameld in een leeragenda, en dat het circulaire-econometeam bij de acties de rol van de provincie, behoefte van deelnemers, de impact én capaciteiten en middelen bespreekt. Een signaleerd aandachtspunt is het samenwerken en coördineren van verschillende acties.

- a. De *Actieagenda 2021-2025* kondigt aan dat de evaluatie van de acties op het gebied van circulaire economie een lerende vorm krijgt, zie ook bevinding 79. Er worden resultaten van en ervaringen met de acties in beeld gebracht en leerpunten geïnventariseerd. Indien nodig wordt de koers of invulling van de acties aangepast of besloten dat sommige acties een vervolg krijgen. Partners bij de uitvoering van de acties worden betrokken bij de evaluatie.²⁹⁵

²⁸⁹ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 4 november 2022

²⁹⁰ Art. 10.2 Wet milieubeheer

²⁹¹ 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

²⁹² 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

²⁹³ Provincie Zuid-Holland (2022), Beleidsnota innovaties in de circulaire transitie & Provincie Zuid-Holland (2023), Beantwoording vragen ambtelijke organisatie, 14 februari 2023

²⁹⁴ Provincie Zuid-Holland (2022), Openstellingsbesluit subsidie doorbraakprojecten natuurlijke reststromen Zuid-Holland 2022

²⁹⁵ Provincie Noord-Holland (2021), Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025, p. 37

- b. In het *Monitorings- en evaluatieplan* staat dat in de huidige beginfase van de circulaire-economietransitie veel te leren valt over de effectieve route voor de transitie. Om die reden worden leervragen benoemd, zodat de aannames die onder de acties liggen worden geverifieerd en daaruit wordt geleerd voor volgende acties.²⁹⁶
- c. Door het circulaire-economieteam is toegelicht dat op advies van de sector Onderzoek en Informatie is besloten de leervragen over de uitvoering van de acties en het programma als geheel te verzamelen in een leeragenda. Dit is een intern, dynamisch document dat de basis zal worden voor de evaluatie in 2023.²⁹⁷ Teamleden die verantwoordelijk zijn voor een actie stellen de leervragen op en krijgen daarbij ondersteuning van de sector Onderzoek en Informatie. Per actie wordt een formulier ingevuld waarin de beleidstheorie in tekst en schematisch wordt uitgewerkt. Door deze theorie kritisch te bevragen worden de leervragen geformuleerd. In het formulier wordt ook ingevuld welke leeractiviteit(en) uitgevoerd worden om de leervraag te beantwoorden.²⁹⁸
- d. Bij het terugkijken op uitgevoerde activiteiten bespreekt het circulaire-economieteam of de provincie de juiste dingen doet en deze goed doet door de volgende vragen te bespreken:²⁹⁹
 - I. past de activiteit zoals die is uitgevoerd bij de rol van de provincie;
 - II. voorziet de activiteit in een behoefte bij de deelnemers;
 - III. wat was de impact in het aantal deelnemers, het geografisch bereik, de mate waarin het een regionale werking heeft, de mate waarin het een grotere doorwerking heeft dan de deelnemers, en hoe de deelnemers en de uitvoerder(s) het hebben ervaren;
 - IV. hoeveel capaciteit en middelen vroeg de activiteit en hoe weegt dat op tegen de opbrengsten;
 - V. zijn er overige relevante aspecten en signalen voor een oordeel over de actie?
- e. Het circulaire-economieteam noemt het een aandachtspunt voor het leren en bijsturen dat de provincie veel acties onderneemt. Dat past in de pioniersfase van de transitie, maar vraagt om het samenwerken en coördineren van verschillende acties en mogelijk om het samenvoegen van instrumenten.³⁰⁰

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

Voorbeeld uit provincie Zuid-Holland

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

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

²⁹⁶ Provincie Noord-Holland (2021), Monitoring- en evaluatieplan Actieagenda circulaire economie 2022-2025, p. 2

²⁹⁷ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 4 november 2022

²⁹⁸ Provincie Noord-Holland (2023), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 9 februari 2023

²⁹⁹ Provincie Noord-Holland (2023), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 9 februari 2023

³⁰⁰ Provincie Noord-Holland (2023), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 9 februari 2023

De EAA tekent de ontwikkeling van de leervragen op. Uiteindelijk wordt alle input verwerkt in een eindrapport. De oplevering wordt eind 2023 verwacht.³⁰¹

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*

86. 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:³⁰²

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.

³⁰¹ Provincie Zuid-Holland (2022), Interviews ambtelijke organisatie, 21 november 2022

³⁰² Versnellingshuis CE (2022), *Rode Draden 2022 – De 8 grootste belemmeringen voor bedrijven die circulair ondernemen*

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

87. 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.³⁰³
 - a. In de *ICER* worden vijf hoofdboodschappen gepresenteerd:
 - I. De urgentie van de grondstoffenproblematiek is verder toegenomen
 - II. Halvering van het Nederlandse grondstoffengebruik in 2030 wordt met huidige trends niet bereikt
 - III. Versnelling van de transitie is nog niet zichtbaar en dat is zorgelijk gezien de ambities
 - IV. Beleidsmatige aandacht voor doelen en de link met klimaat is toegenomen, maar nadere uitwerking is nodig
 - V. Intensivering beleid is cruciaal gezien de grote ambitie
 - b. De *ICER* roept op tot een kabinetsbrede inzet, waarin de versnelling van de transitie niet langer als een kabinetsbrede ambitie wordt gezien, maar als een prioriteit voor het gehele kabinet. Dit vraagt om vier ontwikkelingen:
 - I. Het opstellen van een concretere missie met een helder eindpunt die verandering uitlokt. Dit vraagt om een uitwerking van doelen in samenhang met andere opgaven, uitgaande van de langetermijnambitie en niet primair op basis van haalbaarheid en gevestigde belangen.
 - II. Het expliciteren van een veranderstrategie naar 2030 en 2050 en het opstellen van concrete routekaarten naar de gestelde doelen. Dit vraagt om een forse intensivering van beleid, waarbij naast het stimuleren van gewenste circulaire activiteiten, sterk wordt ingezet op normeren en 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

88. De transitie naar een circulaire economie kent ook negatieve effecten en dit vraagt aandacht in de sturing op de transitie.
 - a. De Raad voor Openbaar Bestuur (ROB) vraagt in 2023 om aandacht voor de donkere kanten van transitie's en stelt dat dit om een politiek en maatschappelijk debat vraagt. Vragen die gesteld moeten worden zijn: Wat is aanvaardbaar? Hoeveel nadeel, risico of verlies is de maatschappij bereid te dragen? En wat betreft het sociale vraagstuk: hoe is die last verdeeld? Het afdekken van de lasten heeft ook een prijs.³⁰⁴
 - 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

³⁰³ PBL (2023), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023

³⁰⁴ Raad voor Openbaar Bestuur (2023), Vallen, opstaan en weer doorgaan – Ruimte voor leren in transitie

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.³⁰⁵

³⁰⁵ 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

89. Het *Grondstoffenakkoord* verwoordde in 2017 de ambitie van de ondertekenaars om samen de ambitie om de transitie naar de circulaire economie te versnellen.³⁰⁶ Deze samenwerking is noodzakelijk en vraagt regie en governance.³⁰⁷
- 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.
 - II. 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 regie³⁰⁸ vanuit de

³⁰⁶ Rijksoverheid, IPO e.a. (2017), *Grondstoffenakkoord*

³⁰⁷ NSOB (2022), *Governance voor transities*

³⁰⁸ 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*

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

- d. Om in gezamenlijkheid te kunnen bepalen 'wat er wanneer door wie gedaan moet worden', is door het ministerie als uitdrukking van regie een governancestructuur³⁰⁹ 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

90. 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.³¹⁰
 - 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.³¹¹

Bestuurlijk draagvlak en kennisontwikkeling

91. 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.³¹²
 - 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

³⁰⁹ 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

³¹⁰ PBL (2021), Samen leren in de regio

³¹¹ Raad voor Openbaar Bestuur (2023), Vallen, opstaan en weer doorgaan – Ruimte voor leren in transitie

³¹² 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 Noord-Holland

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

Provinciale Staten

92. PS hebben het circulaire-economiebeleid vastgesteld in 2017 en 2021 en waren betrokken bij de *Discussienotitie* en de *Actieagenda 2021-2025*. In 2022 is er een werkbezoek georganiseerd voor Statenleden over het circulaire-economiebeleid en onder andere de monitoring van circulaire transitie. PS hebben een schriftelijke vraag en enkele technische vragen gesteld over circulaire economie.
- Zoals genoemd in bevinding 23 hebben PS in 2017 het *Ontwikkelperspectief* vastgesteld en waren PS betrokken bij het bespreken van de *Discussienotitie* in 2020 en de concept-*Actieagenda 2021-2025* in de Statencommissie Economie, Financiën en Bestuur (EFB) in aanloop naar het vaststellen van de *Actieagenda 2021-2025* in 2021.
 - Op 31 oktober 2022 heeft de ambtelijke organisatie een werkbezoek georganiseerd voor leden van de commissie Economie, Financiën en Bestuur (EFB). Het doel was onder meer om de Statenleden mee te nemen in de stand van zaken van de uitvoering van de *Actieagenda 2021-2025* en er is een presentatie gegeven over de monitoring van circulaire transitie op nationale en provinciale schaal. Onderdeel van het werkbezoek was het bezoek aan een circulaire onderneming. Vooraf ontvingen Statenleden een notitie over ontwikkelingen in het provinciale, regionale en nationale beleid voor circulaire economie, monitoring en vijf actuele onderwerpen.³¹³
 - Sinds de vaststelling van de *Actieagenda 2021-2025* is er een schriftelijke vraag gesteld over circulaire economie in relatie tot milieucriminaliteit en zijn er enkele technische vragen gesteld in de Statencommissie EFB.³¹⁴

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

³¹³ Provincie Noord-Holland (2023), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 9 februari 2023

³¹⁴ Provincie Noord-Holland (2021), Beantwoorde schriftelijke vragen nr. 97-2021 & Provincie Noord-Holland (2022), Technische vragen cie EFB 29-09-22

- 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 transitie³¹⁵

Ambtelijke organisatie

93. Binnen de provinciale organisatie is er afstemming tussen de directies en teams op het gebied van circulaire economie en worden er bijeenkomsten over circulaire transitie voor collega's georganiseerd. In meerdere interviews komt naar voren dat de aandacht en het bewustzijn voor circulaire economie weliswaar groeit binnen de provinciale organisatie, maar dit nog niet overal het geval is. Er ontbreekt nog goede interne sturing op het meenemen van circulaire doelen, prijs is soms belangrijker dan duurzaamheid, en er is nog veel te doen aan bewustwording en kennis over circulaire economie door met elkaar in gesprek te gaan en te kijken waar opgaves elkaar raken.
- a. Zoals genoemd in bevindingen 55 en 56 is de bijdrage van verschillende teams en directies afgestemd voor de *Actieagenda 2021-2025* en is er structureel overleg tussen de directies en een aantal teams binnen de directie Beleid.
 - b. Het onderwerp circulaire economie wordt intern waar mogelijk meegenomen in communicatie via de intranetpagina, de brief voor de directie Beleid en de wekelijkse nieuwsbrief van de provincie voor externen die ook intern gelezen wordt. In bijeenkomsten tijdens bijvoorbeeld de Week van de Circulaire Economie worden sessies over circulaire transitie georganiseerd voor collega's.³¹⁶
 - c. In een ambtelijk interview is aangegeven dat de interne sturing niet overal gericht is op de maatschappelijke opgave van circulariteit: *“Er wordt bij veel sectoren niet gestuurd op het meenemen van de circulaire doelen in de uitvoering van hun werk. Daarnaast zijn er binnen de provinciale organisatie verschillende teams die zich bezighouden met de transities. Daardoor lijkt het alsof de andere medewerkers daar niet mee bezig hoeven te zijn. Het idee is dat deze teams de aanjagers zijn, die het thema moeten laten nestelen in de organisatie. Maar daardoor voelen anderen zich minder verantwoordelijk. Onbekend maakt onbemind. En doordat goede sturing hierop intern ontbreekt, blijft er een zekere vrijblijvendheid waardoor niet alle medewerkers hard lopen voor het thema circulaire economie.”*³¹⁷
 - d. In een ander ambtelijk interview komt naar voren dat het bewustzijn voor circulaire economie binnen de provinciale organisatie in algemene zin groeit, maar dit nog niet overal het geval is. Daarbij gebeurt het *“bij sommige projecten dat er nog te veel naar de prijs wordt gekeken in tegenstelling tot duurzaamheid.”*³¹⁸
 - e. In een volgend ambtelijk interview wordt benoemd dat er werk aan de winkel is voor de opkomst van circulair denken binnen de provinciale organisatie. Zo wordt gezegd: *“Er zijn zeker wel afdelingen waar het goed gaat. Zo zijn op het gebied van inkoop grote acties in gang gezet en zit het zeker wel tussen de oren. Maar op tal van andere plekken is nog veel te doen aan bewustwording en kennis over circulaire economie. Dat kan verbeteren door continu met elkaar het gesprek aan te gaan en te bekijken waar*

³¹⁵ 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

³¹⁶ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 4 november 2022

³¹⁷ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie II, 7 november 2022

³¹⁸ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie I, 7 november 2022

opgaves elkaar raken. Daardoor wordt voorkomen dat circulaire economie als een losstaand thema wordt ervaren.”³¹⁹

Strategie voor het mobiliseren van actoren

94. De provincie heeft een *Communicatiestrategie Programma Circulaire-Economie* (hierna: *Communicatiestrategie*) opgesteld. Daarin wordt de context geschetst, doelen en doelgroepen toegelicht, en uitgangspunten bij wijze van afwegingskader geformuleerd. Verder wordt een factsheet met de opbouw van de strategie weergegeven en wordt ingegaan op de communicatiemiddelen, acties per doel, planning in 2022, geld en capaciteit.
- a. 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.
 - b. In 2022 heeft de provincie een *Communicatiestrategie* opgesteld als instrument vanuit de *Actieagenda 2021-2025*. Daarin wordt aangekondigd dat de strategie ieder jaar herijkt wordt als dat nuttig is vanwege nieuwe (Rijks)ontwikkelingen of als gevolg van het werk van de circulair ambassadeur.³²⁰
 - c. In de *Communicatiestrategie* komen de volgende onderdelen aan bod:
 - I. Context. Hier wordt ingegaan op de interne en externe situatie met oog op communicatie, daaruit volgende conclusies, en een overzicht van stakeholders.
 - II. Communicatiedoel. Het hoofddoel is door middel van de communicatie bij te dragen aan het versnellen van de transitie naar een circulaire economie. Daaronder vallen drie subdoelen: het positioneren van de provincie als belangrijke speler en partner in de transitie, meer circulaire ondernemers, en het vergroten van de bewustwording van inwoners in Noord-Holland.
 - III. Doelgroep. De primaire doelgroepen zijn MKB-bedrijven, waaronder bijna alle bedrijven in Noord-Holland vallen, en (potentiële) samenwerkingspartners. Als secundaire doelgroep worden de inwoners van Noord-Holland genoemd, zie ook bevinding 100.
 - IV. Strategische uitgangspunten. Er worden zes uitgangspunten genoemd die gebaseerd zijn op de transitie managementtheorie van DRIFT en die samen een afwegingskader vormen voor de keuze van communicatieve acties. Daarnaast worden ambassadeurs aangewezen, zoals de gedeputeerde, de circulair ambassadeur en ketenaanjagers.
 - V. Message House / Factsheets. In een message house-model wordt schematisch weergegeven hoe het koepelverhaal als dak, de ondernemers, lobby en eigen organisatie als pijlers en de onderbouwning als fundament zich tot elkaar verhouden.
 - VI. De communicatieaanpak. Hier wordt ingegaan op de offline en online communicatiemiddelen, de communicatieacties per doel, de planning voor 2022, en geld en capaciteit.

Gemeenten

95. De provincie organiseert bestuurlijke en ambtelijke dialogotafels met gemeenten. Omdat gemeenten in Noord-Holland Zuid al via de MRA betrokken zijn bij activiteiten op het gebied van circulaire economie, richt de provincie haar regionale aanpak vooral op Noord-Holland Noord. Ambtelijk is aangegeven dat de provincie vanuit haar rol gemeenten wil bewegen actief te zijn op het gebied van circulaire economie.
- a. Ook gemeenten hebben het Grondstoffenakkoord ondertekend en zich daarmee gecommitteerd aan de ambitie om de circulaire economie te versnellen.³²¹
 - b. Volgens de *Actieagenda 2021-2025* kiest de provincie voor haar regionale aanpak een rol bestaande uit het organiseren van bestuurlijke en ambtelijke dialogotafels, het opstellen van een uitvoeringsregeling

³¹⁹ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie III, 7 november 2022

³²⁰ Provincie Noord-Holland (2022), *Communicatiestrategie Programma Circulaire-Economie*, p. 1

³²¹ Ministerie van IenW (2020), *Ondertekenaars Grondstoffenakkoord*, 25 februari 2020

regionale circulaire strategieën, en het opzetten van een kennisprogramma voor Noord-Hollandse gemeenten.³²² Ambtelijk is aangegeven dat de provincie heeft afgezien van een uitvoeringsregeling regionale circulaire strategieën, omdat uit de dialoogtafels naar voren kwam dat er geen behoefte aan was bij gemeenten. Het kennisprogramma wordt niet uitgevoerd omdat hier diverse andere initiatieven voor zijn ontwikkeld door Rijkswaterstaat en het platform De Verschilmakers.³²³

- c. In Noord-Holland Zuid zijn gemeenten via de MRA betrokken bij de versnelling van de circulaire economie, in Noord-Holland Noord varieert de activiteit van afzonderlijke regio's.³²⁴ Ambtelijk is toegelicht dat de provincie na vaststelling van de *Actieagenda 2021-2025* een verkenning heeft uitgevoerd naar een geschikte regionale aanpak. Daarop heeft de provincie ervoor gekozen om de activiteiten van de MRA niet te doorkruisen, maar zich te richten op Noord-Holland Noord. Hier zijn in 2022 twee bestuurlijke tafels en één ambtelijke tafel georganiseerd. In 2023 organiseert de provincie bestuurlijke dialoogtafels in Alkmaar en omgeving, de Kop van Noord-Holland en mogelijk West-Friesland.³²⁵
- d. Door het circulaire-econometeam is aangegeven dat de provincie vanuit haar sturingsfilosofie een rol heeft richting gemeenten door andere overheden te bewegen actief te zijn op het gebied van circulaire economie. De provincie kan bijvoorbeeld de extra diensten van afval- en energiebedrijf HVC agenderen in bestuurlijke overleggen. Niet alle gemeenten in Noord-Holland Noord maken hier nog gebruik van en zo kan de provincie het draagvlak hiervoor vergroten.³²⁶

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:³²⁷

- 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?

Omgevingsdiensten

96. De provincie ziet de Omgevingsdiensten als een belangrijke partner in de transitie naar een circulaire economie. De provincie heeft vanuit een samenwerkingsagenda structureel overleg met de Omgevingsdiensten waar circulaire economie een van de onderwerpen is. Daarnaast is er overleg tussen de provincie en de Omgevingsdiensten over circulaire economie via het IPO, de Omgevingsdienst NL, de MRA en het kernteam Circulair Westfriesland.

- a. In de *Actieagenda 2021-2025* omschrijft de provincie de Omgevingsdiensten als een belangrijke partner voor haar ambities op het gebied van circulaire economie, onder andere vanwege hun zicht op kansen voor circulaire productieprocessen en producten bij bedrijven.³²⁸ Ambtelijk is toegelicht dat de

³²² Provincie Noord-Holland (2021), *Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025*, p. 22

³²³ Provincie Noord-Holland (2023), *Feitelijk wederhoorreactie*, 4 april 2023

³²⁴ Provincie Noord-Holland (2021), *Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025*, p. 22

³²⁵ Provincie Noord-Holland (2022), *Interview ambtelijke organisatie*, 14 november 2022

³²⁶ Provincie Noord-Holland (2022), *Interview ambtelijke organisatie*, 4 november 2022

³²⁷ Provincie Zuid-Holland (2023), www.zuid-holland.nl

³²⁸ Provincie Noord-Holland (2021), *Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025*, p. 26

Omgevingsdiensten belangrijk zijn omdat zij op de werkvloer bij bedrijven komen en kennis hebben over afval en regelgeving, en wordt de *IPO Bouwstenenvisie CE VTH* belangrijk geacht om de potentie van de Omgevingsdiensten in de circulaire-economietransitie te benutten.³²⁹

- b. Zoals genoemd in bevinding 73 had de provincie tussen 2019 en 2021 een samenwerkingsagenda met de vier Omgevingsdiensten die actief zijn in Noord-Holland. Daarin komt circulaire economie aan de orde. De provincie is trekker van de gemaakte afspraken en organiseert periodiek overleg met de vier Omgevingsdiensten. Onderwerpen daarbij zijn informatiedeling over pilots en onderzoeken door de Omgevingsdiensten, het betrekken van ondernemers bij het versnellen van de circulaire-economietransitie, en de groei van het aantal circulaire bedrijven. Daarnaast overlegt de provincie met de Omgevingsdiensten binnen het MRA-platform 'belemmeringen in wet- en regelgeving'.³³⁰
- c. De Omgevingsdienst Noord-Holland Noord (OD NHN) geeft aan ook structureel overleg met de provincie over circulaire economie te hebben binnen het IPO en Omgevingsdienst NL, en in het kernteam Circulair Westfriesland.³³¹
- d. De Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) geeft aan dat er frequent overleg is met de provincie in werkgroepen en bilateraal, en dat de provincie samen met de gemeente Amsterdam meer dan andere opdrachtgevers betrokken is op het gebied van circulaire economie door ondersteuning en financiering van het programmaplan.³³²

Regionale Ontwikkelingsmaatschappij (ROM) InWest, Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord en Amsterdam Economic Board

97. Omdat regionale ontwikkelingsmaatschappijen en economic boards in contact staan met het regionale bedrijfsleven, kunnen zij het provinciale circulaire-economiebeleid uitdragen en mede vorm geven. De ROM heeft de opdracht van de provincie het Transitiefonds van € 100 miljoen onder andere te besteden aan circulaire projecten. Innovaties vanuit het MKB-fonds van de ROM richten zich niet expliciet op circulaire economie, maar kunnen (deels) circulaire innovaties betreffen en mogen de transitieambities in elk geval niet schaden. De provincie werkt via de MRA samen met de Amsterdam Economic Board op het gebied van circulaire economie.

- a. Zoals genoemd in bevinding 34 is de provincie één van de aandeelhouders in de ROM, die in oktober 2021 is opgericht. De provincie draagt financieel bij aan het Transitiefonds en het MKB Innovatiefonds.³³³
- b. Het opschalen van circulaire innovaties door middel van de fondsen van de ROM is één van de doelen van de *Actieagenda 2021-2025*. De ROM beoordeelt businesscases waaronder circulaire businesscases en biedt business development. Daarnaast helpt de ROM ondernemers bij financieringen vanuit eigen middelen of door hen te verbinden aan andere middelen vanuit bijvoorbeeld het Rijk of Europa. De ROM financiert ondernemers alleen als er medefinanciers zijn aangesloten.³³⁴
- c. Het is de opdracht van de provincie aan de ROM het Transitiefonds van € 100 miljoen onder andere te bestemmen voor circulaire projecten. De kaders waarbinnen de ROM opereert zijn vastgelegd door de aandeelhouders waaronder de provincie. De verdere invulling en focus van de ROM is onderwerp van gesprek. Dat is afhankelijk van de kennis die de ROM aan het opdoen is en de wensen van de aandeelhouders. Er is geen structureel overleg tussen de ROM en provincie op het gebied van circulaire

³²⁹ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 14 november 2022

³³⁰ Provincie Noord-Holland (2021), Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025, p. 26

³³¹ Omgevingsdienst Noord-Holland Noord (2022), Beantwoording vragen, 22 december 2022

³³² Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (2022), Beantwoording vragen, 28 december 2022

³³³ ROM InWest (2022), Jaarplan 2023, p. 14 & ROM InWest (2023), www.rominwest.nl

³³⁴ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 14 november 2022 & ROM InWest en Provincie Noord-Holland (2023), Interview, 27 januari 2023

economie, maar er is wel veelvuldig overleg vanuit activiteiten en programma's die aan circulaire economie raken.³³⁵

- d. Het MKB-fonds van de ROM is vooral gericht op de economische prioriteiten van de regio's, maar kunnen ook circulaire innovaties betreffen.³³⁶ Door het circulaire-econometeam is toegelicht dat er vanuit het MKB-fonds geen activiteiten worden ondersteund die schade brengen aan de transitieambities. De circulaire- en energietransitie mogen dus niet worden tegenwerkt (het 'do-no-harm'-principe), bijvoorbeeld door innovaties die een hoge mate van CO₂-uitstoot tot gevolg hebben. De ROM stelt hier voorwaarden voor.³³⁷
- e. De provincie is met gemeenten in Noord-Holland Noord opdrachtgever van Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord (NHN), een uitvoeringsorganisatie en aanjager van de regionale economie. Het Ontwikkelingsbedrijf NHN werkt samen met onder andere de ROM, kijkt hoe zij circulair ondernemen kan stimuleren en grondstofketens kan sluiten, en is deelnemer van de werkgroep Circulair Westfriesland.³³⁸
- f. De Amsterdam Economic Board is geraadpleegd bij het opstellen van het *Ontwikkelingsperspectief* in 2017, is geïnterviewd in het externe participatietraject tijdens het opstellen van de *Actieagenda 2021-2025* en wordt genoemd als samenwerkingspartner op het gebied van innovatieprojecten door de provincie en als regiopartner van de ROM.³³⁹ De Amsterdam Economic Board heeft in samenwerking met de MRA-overheden, waaronder de provincie Noord-Holland, een regionaal *Grondstoffentransitieprogramma* afgerond en heeft een regisserende rol in de Green Deal Circulair Textiel.³⁴⁰

Ondernemers

98. MKB-bedrijven vormen een primaire doelgroep van de *Communicatiestrategie* en kunnen voor circulaire innovaties ondersteund worden vanuit meerdere programma's en fondsen. De provinciale MKB-instrumenten zijn mede maar niet uitsluitend gericht op circulaire innovaties. De provincie is via de Circo Tracks direct betrokken bij circulaire ondernemers en krijgt via de provinciale MKB-programma's inzicht in knelpunten voor circulair ondernemen.
 - a. Eén van de twee primaire doelgroepen van de *Communicatiestrategie* wordt gevormd door MKB-bedrijven. Bijna alle bedrijven in Noord-Holland behoren tot het MKB en de provincie ziet in deze groep de grootste circulaire groei mogelijkheden en veel innovatiekracht. Eén van de drie doelen uit de *Communicatiestrategie* is meer circulaire ondernemers door koplopers een podium te bieden en daarmee andere bedrijven te stimuleren en te inspireren. Acties hiervoor zijn het in kaart brengen van het ondernemersnetwerk, het onderzoeken van de bruikbaarheid van de website van de provincie voor ondernemers en verkennen of er een ander podium nodig is, en een uitgevoerde verkenning van de

³³⁵ Provincie Noord-Holland (2021), GS brief: ROM Noord-Holland, bijlage: Uitgangspunten voor de inrichting van een Regionale Ontwikkelingsmaatschappij (ROM) voor Noord-Holland, 6 april 2021 & ROM InWest en Provincie Noord-Holland (2023), Interview, 27 januari 2023

³³⁶ Provincie Noord-Holland (2021), GS brief: ROM Noord-Holland, bijlage: Uitgangspunten voor de inrichting van een Regionale Ontwikkelingsmaatschappij (ROM) voor Noord-Holland, 6 april 2021 & Provincie Noord-Holland (2023), Feitelijke wederhoorreactie, 4 april 2023

³³⁷ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie III, 7 november 2022

³³⁸ Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord (2022), Jaarplan 2023 – Versie 1.03, pp. 9 & 14; Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord (2023), www.nhn.nl & Provincie Noord-Holland (2023), Feitelijke wederhoorreactie, 4 april 2023

³³⁹ Provincie Noord-Holland (2017), Ontwikkelingsperspectief circulaire economie 'We maken het rond', p. 40; Provincie Noord-Holland (2023), Feitelijke wederhoorreactie, 4 april 2023; Provincie Noord-Holland (2022), Jaarstukken 2021, p. 117 & ROM InWest (2022), Jaarplan 2023

³⁴⁰ Amsterdam Economic Board (2023), www.amsterdameconomicboard.com

mogelijkheid of de provincie kan aansluiten bij een circulaire prijs om circulaire ondernemers aandacht te geven.³⁴¹

- b. De provincie zet een aantal instrumenten in waarmee MKB-bedrijven met circulaire innovaties ondersteund kunnen worden, zoals het versnellingsprogramma GO!-NH, Programma Investeringsgereed Innovatief MKB Noord-Holland (PIM), Innovatiefonds Noord-Holland, Participatiefonds Duurzame Economie Noord-Holland (PDENH), en de MKB-innovatiestimulering Regio en Topsectoren (MIT-regeling). Daarnaast kunnen circulaire innovaties en projecten gefinancierd worden door het programma Kansen voor West, dat een samenwerkingsverband is tussen de randstedelijke provincies en grote steden, grotendeels gefinancierd vanuit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO).³⁴²
- c. De provinciale MKB-instrumenten voor innovatie richten zich op innovaties uit missiegedreven innovatiebeleid. De instrumenten GO!-NH, PDENH, PIM en de MIT-regeling hebben een focus op duurzame innovaties en richten zich op een aantal thema's waar circulaire economie onderdeel van is.³⁴³
- d. Zoals genoemd in bevinding 39 richt de provincie zich met de driedaagse Circo Tracks op ondernemers met circulaire ambities. Een jaar na de training worden ondernemers actief benaderd met de vraag of zij het geleerde hebben kunnen implementeren in hun bedrijf. Dit is onderdeel van het werken met leervragen door de ambtelijke organisatie (zie paragraaf 6.2).³⁴⁴
- e. Het circulaire-econometeam licht toe dat de provincie door contacten met bedrijven via de provinciale programma's voor het MKB inzicht krijgt in knelpunten voor ondernemers qua wet- en regelgeving. De MRA heeft ook een meldpunt voor bedrijven, waar de provincie ambtelijk voorzitter van is.³⁴⁵

Onderwijs- en kennisinstellingen

99. Samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen (triple helix) wordt van groot belang geacht in transitie.³⁴⁶ De provincie is partner in een aantal triple helix-samenwerkingen, zoals het netwerk Voedsel Verbindt, de Amsterdam Economic Board, Amsterdam Smart City, en CIRCOLLAB.³⁴⁷ Zoals in hoofdstuk 3 geconstateerd komt onderwijs verder beperkt aan bod in de activiteiten van de provincie.

Inwoners

100. Inwoners in meer stedelijke provincies zoals Noord-Holland zijn relatief bekend met het begrip 'circulaire economie'. Eén van de doelen van de *Communicatiestrategie* is het bereiken van inwoners. Met een subsidieregeling voor kleinschalige activiteiten en een georganiseerd Pop-Up Repair Café draagt de provincie bij aan het vergroten van het bewustzijn voor het belang van circulaire economie onder inwoners.
 - a. In 2022 zijn de houding, het gedrag en ervaren belemmeringen ten aanzien van circulariteit bij burgers onderzocht. Hieruit blijkt onder andere dat de houding van Nederlanders ten aanzien van circulariteit veelal positief is, maar dat er grenzen zijn aan de bereidheid van mensen om zich aan te passen. Verschillen in opleidingsniveau en mate van stedelijkheid tussen provincies spelen een rol in de bekendheid met het begrip 'circulaire economie', waardoor inwoners in het meer stedelijke Noord-Holland er relatief meer bekend mee zijn.³⁴⁸

³⁴¹ Provincie Noord-Holland (2022), Communicatiestrategie Programma Circulaire-Economie, pp. 3 & 7-8 & Provincie Noord-Holland (2023), Feitelijk wederhoorreactie, 4 april 2023

³⁴² Provincie Noord-Holland (2021), Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025, p. 27

³⁴³ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie III, 7 november 2022 & Provincie Noord-Holland (2023), Feitelijk wederhoorreactie, 4 april 2023

³⁴⁴ Provincie Noord-Holland (2023), Beantwoording vragen door ambtelijke organisatie, 9 februari 2023

³⁴⁵ Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 4 november 2022

³⁴⁶ Metropoolregio Rotterdam Den Haag (2016), Roadmap Next Economy, p. 63 & VNO-NCW (2022), Interview, 28 juni 2022

³⁴⁷ Provincie Noord-Holland (2021), Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025, p. 29 & Provincie Noord-Holland (2022), Interview ambtelijke organisatie, 14 november 2022

³⁴⁸ I&O Research (2022), Houding, gedrag en ervaren belemmeringen t.a.v. circulariteit bij burgers, p. 12

- b. In de *Communicatiestrategie* zijn inwoners een secundaire doelgroep. Het bijdragen aan gedragsverandering onder inwoners is volgens de provincie primair een rol voor het Rijk en gemeenten, maar het vergroten van bewustwording onder inwoners is wel één van de drie doelen van de *Communicatiestrategie*. Acties hiervoor zijn het uitlichten van de resultaten van de Uitvoeringsregeling Kleinschalige Activiteiten Circulaire Economie Noord-Holland, het benutten van het partnerschap met NH Media en het inzetten van het &Holland Magazine en sociale media-kanalen.³⁴⁹
- c. Met de Uitvoeringsregeling Kleinschalige Activiteiten Circulaire Economie Noord-Holland subsidieert de provincie stichtingen en verenigingen met kleinschalige activiteiten die bijdragen aan de bewustwording en gedragsverandering van inwoners.³⁵⁰
- d. In oktober 2022 organiseerde de provincie in samenwerking met lokale Repair Cafés een Pop-Up Repair Café op de International Repair Day, om aandacht te vragen voor het belang van en het plezier in het repareren van spullen. 78 inwoners kwamen hiervoor naar het provinciehuis.³⁵¹

³⁴⁹ Provincie Noord-Holland (2022), *Communicatiestrategie Programma Circulaire-Economie*, pp. 3 & 8

³⁵⁰ Provincie Noord-Holland (2021), *Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025*, p. 23 & Provincie Noord-Holland (2023), www.noord-holland.nl

³⁵¹ Provincie Noord-Holland (2022), www.noord-holland.nl

Bijlage A Europees circulaire-economiebeleid

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

- Dit actieplan omvatte 54 wetgevende en niet-wetgevende maatregelen om de transitie naar een circulaire economie te bevorderen, de concurrentiepositie van Europa te versterken, duurzame groei te bevorderen en nieuwe banen te creëren.³⁵²
- In 2019 rapporteerde de EC de belangrijkste resultaten van het actieplan. Alle voorgenomen maatregelen waren ingevoerd.³⁵³

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*.³⁵⁴
- 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.³⁵⁵
- In 2022 gaf de EC uitvoering aan diverse acties uit het actieplan, waaronder:³⁵⁶
 - 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)³⁵⁷, 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.³⁵⁸

- 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

³⁵² Europese Commissie (2015), Closing the loop – An EU action plan for the Circular Economy

³⁵³ Europese Commissie (2015), First Circular Economy Action Plan

³⁵⁴ Europese Commissie (2020), A new Circular Economy Action Plan: For a cleaner and more competitive Europe

³⁵⁵ Europese Commissie (2023), www.europa.eu

³⁵⁶ Europese Commissie (2023), www.europa.eu

³⁵⁷ PBL (2023), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023

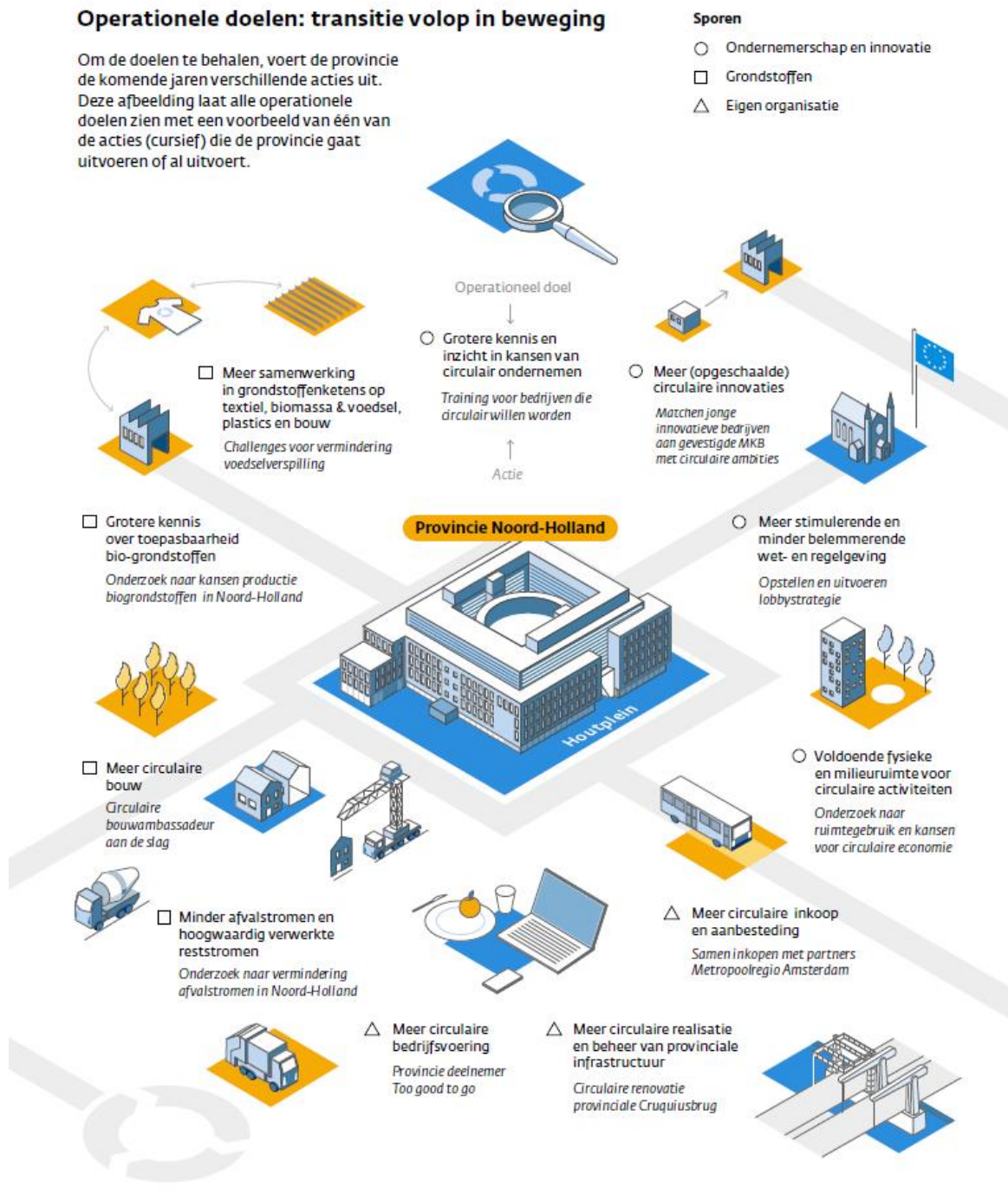
³⁵⁸ Institute for European Environmental Policy (2022), European Circular Economy policy overview

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 Operationele doelen en voorbeelden acties Noord-Holland

Visualisatie van de operationele doelen en voorbeelden van één van de bijbehorende acties van de provincie Noord-Holland:³⁵⁹



³⁵⁹ Provincie Noord-Holland (2021), Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025, p. 15

Bijlage C Overzicht voorgenomen acties Noord-Holland

Overzicht van de voorgenomen acties voor de sporen 'circulair ondernemerschap en innovatie' en 'grondstoffen' volgens de *Actieagenda 2021-2025*.³⁶⁰

Spoor	Actie	Doel en doelgroep	Rol, inzet en instrumenten	Samenwerking	Looptijd	Activiteiten	Beleidsresultaat
	1.1 Aanstellen circulaire ambassadeur	<p>Doel: Het aanstellen van een circulaire ambassadeur om sneller een grotere massa van bedrijven te stimuleren om circulair te gaan ondernemen.</p> <p>Toelichting: De ambassadeur gaat het gesprek aan met bedrijven over de mogelijkheden voor circulair ondernemen, inspireert met voorbeelden en wijst op de bestaande instrumenten (PNH en Rijk) die beschikbaar zijn. De ambassadeur legt relevante verbanden tussen bedrijven, organisaties, initiatieven en geeft signalen terug aan PNH ten behoeve van aanpassingen van beleid en uitvoering. De ambassadeur kan op basis van de behoefte in de markt workshops laten organiseren t.b.v. gerichte kennisdeling.</p> <p>Doelgroep: MKB en grote bedrijven</p>	<p>Rol: Opdrachtgever, partner en bemiddelaar</p> <p>Inzet/instrumenten: Onderzoeken en verbinden</p>	Partners in Amsterdam Smart City, MKB-innovatie-programma's, regionale en lokale ondernemersverenigingen en brancheorganisaties	2022-2023	Circulaire ambassadeur is twee jaar fulltime actief.	Meer bedrijven met een circulaire bedrijfsvoering (aanpassing van bestaande lineaire bedrijfsvoering) en meer bedrijven die een circulair businessmodel (toevoeging van nieuwe circulaire producten) hebben ontwikkeld.
Circulair ondernemerschap en innovatie	1.2 Organiseren Circulaire Business Design Tracks (CIRCO-tracks)	<p>Doel: Het ondersteunen van bedrijven bij het ontwikkelen van een strategie om over te gaan naar een circulaire bedrijfsvoering en het zetten van stappen naar nieuwe circulaire businessmodellen.</p> <p>Toelichting: CIRCO is een programma van CLICKNL. De ondersteuning vindt plaats door middel van een 3-daagse training (CIRCO-tracks) waarbij bedrijven uit een keten, sector of regio samen leren om tot een circulaire strategie te komen.</p> <p>Doelgroep: MKB en (grote) bedrijven</p>	<p>Rol: Opdrachtgever, partner</p> <p>Inzet/instrumenten: Stimuleren en verbinden</p>	De tracks worden in samenwerking organisaties met een netwerk van bedrijven georganiseerd, zoals regionale en lokale ondernemersverenigingen, brancheorganisaties en banken	2021-2025	In totaal worden er 10 CIRCO-tracks georganiseerd (per track ± 10 deelnemers). In totaal deelname van circa 100 Noord-Hollandse bedrijven.	Meer bedrijven met een circulaire bedrijfsvoering (aanpassing van bestaande lineaire bedrijfsvoering) en meer bedrijven die een circulair businessmodel (toevoeging van nieuwe circulaire producten) hebben ontwikkeld.
	1.3 Vormen, versterken en verbinden van circulaire netwerken en platforms	<p>Doel: Het verbinden van bedrijven, regionale partijen, kennisinstellingen en circulaire netwerken om kennis over circulair ondernemen te vergroten en samenwerking en coalitievorming te stimuleren.</p> <p>Toelichting: Het verbinden en vormen van netwerken en platforms wordt georganiseerd door middel van het organiseren van (kennis-)bijeenkomsten, workshops en masterclasses. Tot en met 2021 heeft de provincie een partnership met Impact Hub Amsterdam om circulaire ondernemers te verbinden. In 2021 wordt de samenwerking met Impact Hub geëvalueerd.</p>	<p>Rol: Opdrachtgever, partner</p> <p>Inzet/instrumenten: Stimuleren en verbinden</p>	Provinciale MKB-innovatie-programma's, regionale en lokale ondernemersverenigingen, brancheorganisaties en bestaande netwerken die zich richten op circulair ondernemen	2021 2021-2022 2023-2025	Uitvoering van jaarplan 2021 met Impact Hub Amsterdam. Vervolgens verkenning en besluitvorming over vervolg samenwerking met circulaire netwerken. Partner in circulaire netwerken.	Meer bedrijven met een circulaire bedrijfsvoering (aanpassing van bestaande lineaire bedrijfsvoering) en meer bedrijven die een circulair businessmodel (toevoeging van nieuwe circulaire producten) hebben ontwikkeld.

³⁶⁰ Provincie Noord-Holland (2021), Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025, pp. 43-47

Spoor	Actie	Doel en doelgroep	Rol, inzet en instrumenten	Samenwerking	Looptijd	Activiteiten	Beleidsresultaat
		Doelgroep: startups, scale-ups, MKB, grote bedrijven, kennisinstellingen					
1.4	Ondersteunen van matchmaking programma gericht op startups/scale-ups en grote MKB-bedrijven	<p>Doel: Het oplossen van circulaire vraagstukken van grote MKB-bedrijven én het laten groeien van startups en scale-ups die circulair innovaties hebben ontwikkeld.</p> <p>Toelichting: Startups en scale-ups die circulaire innovaties hebben ontwikkeld worden gekoppeld aan grote MKB-bedrijven met circulaire vraagstukken. MKB-bedrijven treden hiermee op als launching customer. Deze actie wordt uitgevoerd door aan te sluiten bij een al bestaand matchmaking programma dat succesvol uitgevoerd wordt door een partij met een sterk netwerk van Noord-Hollandse bedrijven.</p> <p>Doelgroep: startups, scale-ups, MKB en bedrijven</p>	<p>Rol: Partner</p> <p>Inzet/instrumenten: Stimuleren en verbinden</p>	Aansluitend bij een al bestaand matchmaking-programma	2021-2023	Deelname van Noord-Hollandse bedrijven aan een al bestaand matchmaking-programma	Meer bedrijven met circulaire bedrijfsvoering en opschaling van circulaire innovaties door het vergroten van de markt
1.5	Onderzoek naar circulaire fieldlabs in Noord-Holland	<p>Doel: Kennisontwikkeling over field labs in Noord-Holland als instrument om tot opschaling van circulaire innovaties te komen.</p> <p>Toelichting: Field labs zijn locaties waar nieuwe technologieën, producten en innovaties ontwikkeld, getest, gedemonstreerd en gevalideerd kunnen worden. Het onderzoek richt zich op 'field labs' in Noord-Holland, onder meer welke zijn er, waar, focus, functioneren, kansen en knelpunten. Op basis van de uitkomst kunnen acties volgen om het Noord-Hollandse netwerk van field labs die van belang zijn voor de transitie naar een circulaire economie te versterken.</p> <p>Doelgroep: gemeenten, fieldlabs, innovatieve bedrijven</p>	<p>Rol: Opdrachtgever</p> <p>Inzet/Instrumenten: Onderzoeken</p>	Initiatiefnemers, field labs, gemeenten	2022-2023 2023-2025	<p>Onderzoeksrapport over kansen en mogelijkheden voor versterking fieldlabs in Noord-Holland.</p> <p>Uitwerken en uitvoeren vervolgacties voor versterken Noord-Hollandse netwerk van field labs naar aanleiding van onderzoeksrapport.</p>	Meer circulaire innovaties en circulaire bedrijven door een beter Noord-Hollands innovatieklimaat door het optimaliseren van de mogelijkheden voor bedrijven om nieuwe technologieën, producten en innovaties te ontwikkelen, testen, demonstreren en valideren.

Spoor	Actie	Doel en doelgroep	Rol, inzet en instrumenten	Samenwerking	Looptijd	Activiteiten	Beleidsresultaat
	1.6 Onderzoek naar kansen voor de Noord-Hollandse arbeidsmarkt door circulaire economie	<p>Doel: Inzicht verwerven in de effecten van de transitie naar een circulaire economie op de arbeidsmarkt in Noord-Holland.</p> <p>Toelichting: Het onderzoek richt zich zowel op het algemene beeld van de effecten op de arbeidsmarkt van de transitie naar een circulaire economie als de specifieke vaardigheden die nodig zijn voor banen in een circulaire economie.</p> <p>Doelgroep: provincie, gemeenten</p>	<p>Rol: Opdrachtgever, beleidsontwikkelaar</p> <p>Inzet/instrumenten: Onderzoeken</p>	Rijk, MRA, gemeenten	2021-2022	Onderzoeksrapport over de effecten van de transitie naar een circulaire economie op de arbeidsmarkt in Noord-Holland en de benodigde vaardigheden.	Verbeteren van de aansluiting van (het beleid voor) arbeidsmarkt en onderwijs op de transitie naar een circulaire economie.
					2023-2024	Uitwerken en uitvoeren eventuele vervolgacties op het gebied van arbeidsmarkt en onderwijs naar aanleiding van het onderzoeksrapport.	
	1.7 Onderzoek naar ruimtelijke voorwaarden van circulaire economie in het NZKG	<p>Doel: Het leveren van kennis over de ruimtelijke oorzaken voor circulaire economie in het Noordzeekanaalgebied (NZKG).</p> <p>Toelichting: In samenwerking met het Platform Noordzeekanaalgebied worden de kansen en beperkingen voor circulaire bedrijven en bedrijvensclusters in het NZKG verkend voor het op te stellen vestigingsbeleid. Dit vestigingsbeleid zal ook een bouwsteen vormen voor de NOVI-aanpak in het NZKG.</p> <p>Doelgroep: partners in het NZKG</p>	<p>Rol: Opdrachtgever, beleidsontwikkelaar</p> <p>Inzet/instrumenten: Onderzoeken</p>	Platform Noordzeekanaalgebied	2021	Onderzoeksrapport ruimtelijke voorwaarden voor circulaire economie in het NZKG.	Toename van circulaire activiteiten in het NZKG en een betere samenhang tussen deze activiteiten (juiste bedrijf op de juiste plek).
					2022-2023	Uitwerken gezamenlijk vestigingsbeleid voor o.a. circulaire economie in het NZKG.	
	1.8 Uitvoeren ruimtelijke verkenning circulaire werklocaties	<p>Doel: Het verkrijgen van meer kennis over de ruimtelijke impact van circulaire economie op werklocaties en de ruimtelijke behoefte aan grondstoffen hubs.</p> <p>Toelichting: De centrale vraag is wat de gevolgen zijn van circulaire economie op het ruimtegebruik in Noord-Holland, welke verschijningsvormen (o.a. grondstoffen hubs) er zijn en welke kwalitatieve eisen aan de omgeving worden gesteld, zoals milieuruimte.</p> <p>Doelgroep: regio's en gemeenten</p>	<p>Rol: Opdrachtgever, beleidsontwikkelaar</p> <p>Inzet/instrumenten: Onderzoeken</p>	Gemeenten (in regioverband), MRA, mogelijk in samenwerking met andere provincies	2022	Onderzoeksrapport ruimtelijke verkenning circulaire werklocaties	Circulaire bedrijven met een grote ruimtelijke impact (zoals milieuruimte) kunnen zich vestigen of uitbreiden omdat daarmee in de ruimtelijke ordening rekening gehouden is. Vestiging van grondstoffen hubs wordt ruimtelijk mogelijk, indien er sprake is van een duidelijk marktbehoefte.
					2022 en verder	Mogelijke doorwerking onderzoeksrapport in planologische documenten	

Spoor	Actie	Doel en doelgroep	Rol, inzet en instrumenten	Samenwerking	Looptijd	Activiteiten	Beleidsresultaat
Grondstoffen	2.1 Aanstellen aanjager(s) om grondstofketens te smeden	<p>Doel: bedrijven bij elkaar brengen in en tussen ketens om grondstofgebruik voor die ketens te optimaliseren.</p> <p>Toelichting: De aanjager(s) zoeken naar mogelijkheden om grondstofketens in Noord-Holland op regionale schaal te vormen en organiseren dat deze ketens tot stand komen. De aanjagers richten zich primair op de vier prioritaire grondstofstromen. De ketenaanjager werkt nauw samen met de circulaire ambassadeur.</p> <p>Doelgroep: bedrijven in de ketens textiel, biomassa & voedsel, plastics en bouw</p>	<p>Rol: Opdrachtgever, beleidsontwikkelaar, partner</p> <p>Inzet/Instrumenten: Stimuleren en verbinden</p>	Bedrijven in de ketens textiel, biomassa en voedsel, plastics en bouw, bestaande platforms, regionale/ lokale ondernemers-organisaties, gemeenten	2022-2023 2024-2024	<p>Aanjager(s) hebben per prioritaire grondstoffenstroom minimaal één samenwerkingsproject met verschillende bedrijven in een keten vormgegeven.</p> <p>Mogelijk vervolg op basis van tussentijdse evaluatie.</p>	Minder afvalstromen en hoogwaardig verwerkte reststromen.
	2.2 Uitvoeren subsidieregeling om samenwerking in grondstof- en productieketens te stimuleren	<p>Doel: stimuleren dat op regionale of bovenregionale schaal ketens worden gevormd.</p> <p>Toelichting: De provincie ontwikkelt een subsidieregeling om de uitvoering van projecten waarin meerdere bedrijven samenwerken om te komen tot een circulair ontwerp van een product, dienst of proces te stimuleren.</p> <p>Doelgroep: consortia van bedrijven in en tussen de ketens textiel, biomassa & voedsel, plastics en bouw</p>	<p>Rol: Beleidsontwikkelaar</p> <p>Inzet/Instrumenten: Stimuleren en verbinden</p>	Sector subsidies	2022-2025	Verstreekte subsidies voor consortia van bedrijven voor uitvoering van projecten binnen prioritaire grondstofstromen.	Meer samenwerking in grondstof- en productieketens op textiel, biomassa, plastics en bouw.
	2.3 Onderzoek naar reststromen, knelpunten en sturingsmogelijkheden	<p>Doel: Het verkrijgen van inzicht in en kennis over reststromen om gericht te kunnen sturen op vermindering ervan en hoogwaardig hergebruik.</p> <p>Toelichting: Het onderzoek richt zich op de vraag welke reststromen er zijn, wat ermee gebeurt (storten, verbranden, export) en hoe deze stromen hoogwaardiger in het systeem kunnen worden behouden.</p> <p>Doelgroep: gemeenten, regio's, provincie, afvalbedrijven</p>	<p>Rol: Opdrachtgever, beleidsontwikkelaar</p> <p>Inzet/Instrumenten: Onderzoeken</p>	Omgevingsdiensten, afvalinzamelaars en afvalverwerkers, PBL	2021-2022 2023-2025	<p>Onderzoeksrapport met inzicht afvalstromen en mogelijkheden sturing reststromen.</p> <p>Uitwerken en uitvoeren eventuele vervolgcacties naar aanleiding van het onderzoeksrapport.</p>	Minder afvalstromen en hoogwaardig verwerkte reststromen.
	2.4 Organiseren challenges voedselverspilling	<p>Doel: Het voorkomen en verminderen van voedselverspilling door het stimuleren van partijen in de voedselketen om projecten te starten om de verspilling van voedsel te voorkomen.</p> <p>Toelichting: Via het uitschrijven van een challenges worden partijen in de voedselketen gestimuleerd om projecten te initiëren die op structurele wijze voedselverspilling tegengaan. Dit sluit aan bij de ambities uit de Voedselvisie.</p> <p>Doelgroep: gemeenten, partijen uit de voedselketen.</p>	<p>Rol: Opdrachtgever</p> <p>Inzet/Instrumenten: Stimuleren</p>	MKB-innovatie-programma's, werkgroep Circulaire Voedsel economie van het platform Voedsel Verbindt	2021-2023	Winnaar van de challenges die een project uitvoert waarmee voedselverspilling mee wordt verminderd.	Aandacht voor het belang van tegengaan van voedselverspilling en het creëren van goede voorbeelden die elders in Noord-Holland kunnen worden toegepast.

Spoor	Actie	Doel en doelgroep	Rol, inzet en instrumenten	Samenwerking	Looptijd	Activiteiten	Beleidsresultaat
	2.5 Onderzoek naar kansen en mogelijkheden voor de productie van bio-grondstoffen in Noord-Holland	<p>Doel: Het verkrijgen van inzicht in de kansen en (ruimtelijke) mogelijkheden voor de productie van bio-grondstoffen in Noord-Holland.</p> <p>Toelichting: Voor het gebruik van bio-grondstoffen bijvoorbeeld voor circulair bouwen is productie nodig. Dit vindt bij voorkeur zo dichtbij mogelijk plaats, vanwege milieuwinst (beperken CO₂-uitstoot). Om die reden wordt verkend welke grondstoffen kansrijk zijn om in Noord-Holland te produceren, onder meer gegeven ligging, bodem en ruimtebeslag. Gedacht kan worden aan bamboe, olifantengras, vlas, hennep en algen.</p> <p>Doelgroep: gemeenten, regio's, provincie, bedrijven</p>	<p>Rol: Opdrachtgever, beleidsontwikkelaar</p> <p>Inzet/instrumenten: Onderzoeken</p>	<p>Kennisinstellingen, initiatiefnemers (bedrijven), gemeenten en regio's</p>	<p>2021-2022</p> <p>2023-2025</p>	<p>Onderzoeksrapport mogelijkheden productie biograndstoffen.</p> <p>Uitwerken en uitvoeren eventuele vervolgacties naar aanleiding van het onderzoeksrapport.</p>	<p>Meer productie van biograndstoffen in Noord-Holland om in te zetten als alternatief voor niet-circulaire grondstoffen.</p>
	2.6 Aanstellen circulaire bouw-ambassadeur	<p>Doel: Opschaling van circulair bouwen door het stimuleren en ondersteunen van gemeenten, ontwikkelaars en bouwbedrijven.</p> <p>Toelichting: De huidige bouwambassadeur van de provincie Noord-Holland voor de versnelling van de woningbouw krijgt een aanvullende opdracht en capaciteit om in de actieve benadering van de relevante partijen in de bouwsector circulair bouwen te stimuleren. Via deze weg kan actief kennis worden verstrekt en in bouwprojecten worden meegedacht en meegewerkt.</p> <p>Doelgroep: Bouwbedrijven, projectontwikkelaars, woningbouwcorporaties, gemeenten</p>	<p>Rol: Opdrachtgever, partner en bemiddelaar</p> <p>Inzet/instrumenten: Stimuleren en verbinden</p>	<p>Bouwambassadeur voor de versnelling van de woningbouw</p>	<p>2021-2022</p>	<p>Concrete projecten waar circulair bouwen wordt uitgevoerd.</p>	<p>Uitvoering van circulaire bouwprojecten in Noord-Holland.</p>
	2.7 Partner Citydeal circulaire bouw	<p>Doel: Opschaling van circulair bouwen door het ontwikkelen en delen van kennis over circulaire bouw en vormen van een netwerk met overheden en de bouwsector op nationale schaal.</p> <p>Toelichting: Provincie neemt deel aan de nationale publiek-private samenwerking waarin samen met de andere deelnemers kennis wordt ontwikkeld die de provincie direct kan toepassen en kan delen met het provinciale netwerk van gemeenten en bedrijven/organisaties binnen de bouwsector. Daarnaast kunnen via dit platform Noord-Hollandse projecten als voorbeeld worden gedeeld met andere partners.</p> <p>Doelgroep: gemeenten, woningbouwcorporaties, projectontwikkelaars, bouwbedrijven</p>	<p>Rol: Partner en bemiddelaar</p> <p>Inzet/instrumenten: Stimuleren en verbinden</p>	<p>In samenwerking met de overige deelnemers aan de Citydeal circulaire bouw</p>	<p>2021-2023</p>	<p>Nieuwe kennis over circulair bouwen, ontwikkeld met andere deelnemers aan de Citydeal. Nieuwe verworven kennis en netwerkcontacten gedeeld met provinciale netwerk van gemeenten en bedrijven/organisaties binnen de bouwsector.</p>	<p>Opschaling van circulair bouwen waarbij circulair bouwen de norm wordt in plaats van de uitzondering.</p>

Spoor	Actie	Doel en doelgroep	Rol, inzet en instrumenten	Samenwerking	Looptijd	Activiteiten	Beleidsresultaat
	2.8 Uitvoering circulair bouwprogramma C-creators	<p>Doel: Opschaling van circulair bouwen door het ontwikkelen van kennis over circulaire bouw en verbinden van partijen in de bouwsector op Noord-Hollandse schaal.</p> <p>Toelichting: Provincie is kernpartner van de stichting C-creators. Met de jaarlijkse financiële bijdrage aan de uitvoering van het bouwprogramma van de stichting wordt gewerkt aan de opschaling naar een circulaire bouwconomie. De focus van de stichting ligt op de MRA. De provincie maakt de kennis daarnaast zoveel mogelijk voor Noord-Holland-Noord toegankelijk.</p> <p>Doelgroep: bouwbedrijven, projectontwikkelaars, woningbouwcorporaties, gemeenten</p>	<p>Rol: Partner en bemiddelaar</p> <p>Inzet/instrumenten: Stimuleren en verbinden</p>	Stichting C-creators en overige partners van de stichting (bedrijven, kennisinstellingen, overheden)	2021-2022	Nieuwe kennis over circulair bouwen, gedeeld met de MRA en Noord-Holland-Noord. Nieuwe verbindingen tussen partijen in de bouwsector ten behoeve van circulair bouwen.	Opschaling van circulair bouwen waarbij circulair bouwen de norm wordt in plaats van de uitzondering.
	2.9 Ontwikkelen handboeken circulair bouwen	<p>Doel: Opschaling van circulaire bouw door het ontwikkelen van gerichte kennis ontwikkelen over circulair bouwen die in de praktijk kan worden toegepast.</p> <p>Toelichting: De handboeken bieden handvatten en praktische kennis om aan de slag te gaan met circulair bouwen. De handboeken worden beschikbaar gesteld en gedeeld met de doelgroep. Er worden bijeenkomsten georganiseerd om kennis uit te wisselen. Er is hiermee een start gemaakt met het handboek stikstof en bouwen en het handboek circulair renoveren.</p> <p>Doelgroep: bouwbedrijven, projectontwikkelaars, woningbouwcorporaties, gemeenten</p>	<p>Rol: Beleidsontwikkelaar en partner</p> <p>Inzet/instrumenten: Onderzoeken</p>	In samenwerking met stichting C-creators, kennisinstellingen, medeoverheden	2022-2023	Meerdere handboeken over circulair bouwen. In samenwerking met partners worden kennisbijeenkomsten georganiseerd.	Opschaling circulaire bouw door kennis over toepassing en uitvoering te vergroten.

Bijlage D Instrumenten economie en circulaire economie Noord-Holland

De belangrijkste instrumenten op het gebied van economie en circulaire economie van de provincie Noord-Holland.³⁶¹

³⁶¹ Provincie Noord-Holland (2022), GS brief: Reflectie algemene economie en circulaire economie beleid, bijlage: schema instrumenten, 31 augustus 2022

Blauw: economie

Groen: circulaire economie



Bijlage E Geraadpleegde bronnen

Provincie Noord-Holland

- Provincie Noord-Holland & Circle Economy (2015), Circulair Noord-Holland. Inzichten in het speelveld van de circulaire economie
- Provincie Noord-Holland (2015), Coalitieakkoord 2015-2019 'Ruimte voor groei', p. 22
- Provincie Noord-Holland (2016), Kadernotitie circulaire economie. Naar een ontwikkelingsperspectief voor circulaire economie in Noord-Holland
- Provincie Noord-Holland (2017), Actieagenda Circulaire Economie 2017-2020
- Provincie Noord-Holland (2017), GS brief: Grondstoffenakkoord deel 1, 18 januari 2017
- Provincie Noord-Holland (2017), Ontwikkelingsperspectief circulaire economie 'We maken het rond'
- Provincie Noord-Holland (2018), Omgevingsvisie NH 2050
- Provincie Noord-Holland (2019), Coalitieakkoord 2019-2023 'Duurzaam Doorpakken!'
- Provincie Noord-Holland (2019), Voortgangsrapportage Tussenstand actieagenda circulaire economie 2017-2020
- Provincie Noord-Holland (2020), Actieprogramma Klimaat 2020-2023
- Provincie Noord-Holland (2020), Discussienotitie Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025
- Provincie Noord-Holland (2020), HIRB+ Uitvoeringsregeling subsidie Herstructurering en intelligent ruimtegebruik bedrijventerreinen Noord-Holland 2020
- Provincie Noord-Holland (2020), Voortgangsrapportage 2019 Actieagenda Circulaire Economie 2017-2020
- Provincie Noord-Holland (2020), Woonagenda provincie Noord-Holland 2020-2025
- Provincie Noord-Holland (2021), Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025
- Provincie Noord-Holland (2021), Beantwoorde schriftelijke vragen nr. 97-2021
- Provincie Noord-Holland (2021), GS brief: ROM Noord-Holland, bijlage: Uitgangspunten voor de inrichting van een Regionale Ontwikkelingsmaatschappij (ROM) voor Noord-Holland, 6 april 2021
- Provincie Noord-Holland (2021), Jaarstukken 2020
- Provincie Noord-Holland (2021), Kaderbrief 2022-2025, 18 mei 2021
- Provincie Noord-Holland (2021), Monitoring- en evaluatieplan Actieagenda circulaire economie 2022-2025
- Provincie Noord-Holland (2021), Perspectief Mobiliteit
- Provincie Noord-Holland (2021), Programmabegroting 2022
- Provincie Noord-Holland (2021), Uitvoeringsagenda Economie 2021-2023
- Provincie Noord-Holland (2021), Voedselvisie Boer & Business in Balans
- Provincie Noord-Holland (2022), Communicatiestrategie Programma Circulaire-Economie
- Provincie Noord-Holland (2022), GS brief: Reflectie algemene economie en circulaire economie beleid, 31 augustus 2022
- Provincie Noord-Holland (2022), HIRB+ Uitvoeringsregeling subsidie ondersteuning toekomstbestendige werklocaties Noord-Holland 2023
- Provincie Noord-Holland (2022), Jaarstukken 2021
- Provincie Noord-Holland (2022), Nota Zeehavens Noord-Holland
- Provincie Noord-Holland (2022), www.noord-holland.nl
- Provincie Noord-Holland (2022), Omgevingsverordening Noord-Holland 2022, Artikel 6.30
- Provincie Noord-Holland (2022), Programmabegroting 2021, p. 31
- Provincie Noord-Holland (2022), Technische vragen cie EFB 29-09-22
- Provincie Noord-Holland (2022), Versie 1.5 Masterplan Wonen provincie Noord-Holland
- Provincie Noord-Holland (2023), www.noord-holland.nl

Overig

- Amsterdam Economic Board (2023), www.amsterdameconomicboard.com
- Artikel 2.3 lid 2 Omgevingswet
- Artikel 10.2 Wet milieubeheer
- Bouwend Nederland (2023), www.bouwendnederland.nl
- CE Delft (2021), Synergie en spanning
- CE Delft (2022), Ruimtelijke effecten van de circulaire economie
- Circulair.Biz (2023), www.circulair.biz
- CircuLaw (2023), www.circulaw.nl
- DRIFT & NSOB (2020), Sturing in transitie: een raamwerk voor strategiebepaling
- Fair Solar Netwerk (2021), Fair Solar? Transitie-agenda voor eerlijke en circulaire zonne-energie
- Heest, J. van / Bureau Buiten (2022), 'Bedrijventerreinenbeleid als katalysator voor de circulaire economie' op www.bureaubuiten.nl
- Het Groene Brein (2021), Houvast voor duurzame vernieuwers – Vier perspectieven op transitiedenken en doen
- Het Groene Brein (2022), www.hetgroenebrein.nl
- IPO (2021), Kansenskaarten circulaire economie 2021
- IPO (2021), IPO Krachtenkaart Circulaire Economie
- IPO (2022), Bouwstenenvisie CE en VTH
- IPO (2021), Position Paper IPO – Commissiedebat Circulaire Economie (18 november 2021)
- IPO (2022), Position Paper IPO – Commissiedebat Circulaire Economie (2 november 2022)
- IPO (2023), www.ipa.nl
- IPO BAC MTH (2022), Concept besluitenlijst 9 juni 2022
- IPO & RHDHV (2020), Inventarisatie Circulaire Activiteiten Decentrale Overheden, september 2020
- I&O Research (2022), Houding, gedrag en ervaren belemmeringen t.a.v. circulariteit bij burgers
- Metabolic (2022), Provincie Zuid Holland Circulaire Economie Monitor – Analyse 2014-2020
- Metropoolregio Rotterdam Den Haag (2016), Roadmap Next Economy, p. 63
- Mierlo, B. van e.a. (2010), Reflexieve monitoring in actie
- Ministeries van IenM & EZ (2016), Nederland Circulair in 2050: Rijksbreed programma Circulaire Economie
- Ministerie van IenW (2019), Uitvoeringsprogramma 2019-2023
- Ministerie van IenW (2020), Ondertekenaars Grondstoffenakkoord, 25 februari 2020
- Ministerie van IenW (2020), Ondertekenaars Grondstoffenakkoord, 25 februari 2020
- Ministerie van IenW (2022), Brief aan de Tweede Kamer 'Stand van zaken concretisering doelen voor circulaire economie', 15 juli 2022
- Ministerie van IenW (2023), Brief aan de Tweede Kamer 'Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030 (NPCE) incl. kabinetsreactie op ICER en SER-verkenning', 3 februari 2023
- Ministeries van IenW, EZK, BZK, LNV en BZ (2023), Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030
- Ministers van EZK en BHO & de Staatssecretaris van IenW (2022), Brief aan de Tweede Kamer 'Nationale Grondstoffenstrategie', 9 december 2022
- MRA (2019), Roadmap Circulair Inkopen en Opdrachtgeverschap
- MRA (2021), Convenant Green Deal Houtbouw 2021-2025
- MRA (2021), MRA Circulaire Economie – Programma 2021-2026
- MRA (2022), Convenant Toekomstbestendige Woningbouw MRA
- MRA (2023), www.mraduurzaam.nl
- NSOB (2022), Governance voor transities

- Omgevingsdienst NL & IPO (2021), Onderzoek Circulaire Economie & VTH
- Ondertekenende partijen (2020), Citydeal Circular en Conceptueel Bouwen
- Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord (2022), Jaarplan 2023 – Versie 1.03
- Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord (2023), www.nhn.nl
- Paredis, E. (2018), Governance van Transities
- PBL (2021), Samen leren in de regio
- PBL (2021), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021
- PBL (2022), www.pbl.nl
- PBL (2023), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023
- PIANOo, Expertisecentrum Aanbesteden (2023), www.pianoo.nl (I) & (II)
- Platform31 (2022), Actieagenda Heel het MKB Circulair!, 7 december 2022
- Provincie Flevoland (2017), Omgevingsvisie Flevoland, 8 november 2017
- Provincie Flevoland (2018), Nulmeting Het goede voorbeeld
- Provincie Flevoland (2022), Voortgangsrapportage Circulaire economie 2020-2021
- Provincie Noord-Brabant (2023), Participatiekompas op www.brabant.nl
- Provincie Utrecht (2021), Beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050
- 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
- Provincie Zuid-Holland (2022), (Bijlage bij) GS-Brief 'Agenda circulair in provinciale opgaven', 1 november 2022
- Provincie Zuid-Holland (2022), GS-nota: Monitoring Circulair Zuid-Holland
- Provincie Zuid-Holland (2022), GS-voorstel 'Beleidsregel Organische Groene Reststromen Zuid-Holland', 12 januari 2021
- Provincie Zuid-Holland (2022), Voortgangsmagazine 'Onderweg naar een Circulair Zuid-Holland'
- Provincie Zuid-Holland (2023), Brief gedeputeerde Stolk aan PS 'Toezegging Cie RWE 'menukaart' circulair' inclusief bijlage, 10 januari 2023
- Provincie Zuid-Holland (2023), www.zuid-holland.nl
- Rekenkamer Oost-Nederland (2022), Voorkantsturing ruimtelijke plannen Gelderland (Nota van Bevindingen)
- Rijksoverheid (2016), Nederland circulair in 2050
- Rijksoverheid, IPO e.a. (2017), Grondstoffenakkoord
- Rijksoverheid (2019), Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019-2023
- Rijksoverheid (2020), Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2020-2023
- Rijksoverheid (2021), Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2021-2023
- RIVM (2022), www.rivm.nl
- ROB (2019), Beleidsvrijheid geduid. Beleidsvrijheid bij decentrale taken: een nadere uitwerking ten behoeve van de vormgeving van de financiële verhoudingen
- ROB (2021), Rol nemen, ruimte geven. Advies over de rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking
- ROB (2023), Vallen, opstaan en weer doorgaan – Ruimte voor leren in transitie
- ROM InWest (2022), Jaarplan 2023
- ROM InWest (2023), www.rominwest.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 Energieregio Noord-Holland Noord (2021), RES 1.0 Noord-Holland Noord
- Stuurgroep Energieregio Noord-Holland Zuid (2021), RES 1.0 Noord-Holland Zuid
- Taskforce Herijking Afvalstoffen (2019), Adviesrapport Grondstof of afval
- Transitieteam Biomassa en Voedsel (2018), Transitieagenda Biomassa en Voedsel
- Transitieteam Kunststoffen (2018), Transitieagenda Kunststoffen
- Transitieteam Maakindustrie (2018), Transitieagenda Maakindustrie
- Transitieteam Circulaire Bouweconomie (2018), Transitieagenda Circulaire Bouweconomie
- Transitieteam Consumptiegoederen (2018), Transitieagenda Consumptiegoederen
- Tweede Kamer (2021), Motie 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 CE (2022), www.versnellingshuisce.nl
- Wielinga, H.E. (2012), De Tijdlijn Methode

Bijlage F Geraadpleegde personen

Provincie Noord-Holland

- Adviseur Circulaire Economie en Innovatie
- Adviseur Economie
- Afdelingshoofd Subsidies en Inkoop
- Beleidsadviseur Circulaire Economie
- Beleidsadviseur Circulaire Economie en Innovatie
- Beleidsadviseur Klimaatadaptatie
- Beleidsadviseur Ruimtelijke Inrichting
- Contractadviseur en Adviseur Duurzaam Inkopen
- Programmamanager Circulaire Economie
- Programmamanager Duurzaamheid
- Programmamanager Regionaal Mobiliteitsprogramma
- Sectormanager Regionale Economie en Erfgoed
- Strategisch beleidsadviseur Circulaire Economie

Vertegenwoordigers van de volgende organisaties

- Metropoolregio Amsterdam (MRA)
- Provincie Zuid-Holland, Eenheid Audit en Advies
- Omgevingsdienst Noord-Holland Noord
- Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
- ROM InWest
- 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)