



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Rapport Publieke Waarde Scan: Circulaire Economie

September 2020

Managementsamenvatting

Naar aanleiding van toenemende milieudruk (waaronder CO₂-uitstoot) die het winnen en verwerken van grondstoffen met zich meebrengt in combinatie met zorgen over schaarste van cruciale grondstoffen voor de economie is het Rijksbrede Programma Circulaire Economie (RPCE) in 2016 gestart. Dit onderzoek, dat als onderdeel van de beleidsdoorlichting naar het artikel duurzaamheid (artikel 21 van de begroting van IenW) en de operatie Inzicht in Kwaliteit is uitgevoerd, bekijkt in hoeverre dit programma is ingericht om de kans op het behalen van de beoogde publieke waarde zo groot mogelijk te maken. Het onderzoek belicht hiervoor vier lenzen: (1) waardecreatie; (2) uitvoeringscapaciteit, (3) draagvlak & legitimiteit en (4) toekomstbestendigheid. De conclusies en aanbevelingen zijn tot stand gekomen op basis van een analyse van beschikbare onderzoeken aangevuld met een brede ronde van interviews met stakeholders en experts. Hieronder volgt een samenvatting van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

De gestelde mobiliserende doelstellingen in het Rijksbrede Programma Circulaire Economie zijn door een brede groep stakeholders omarmd. Vanuit het programma wordt sterk ingezet op het mobiliseren van stakeholders in het veld en over het algemeen met succes. Het is goed gelukt om partijen te mobiliseren, met name (koepels van) het bedrijfsleven, kennisinstellingen en decentrale overheden. Zowel burgers als bedrijven onderkennen het belang van maatschappelijke problemen rondom milieudruk en schaarse grondstoffen. Zij zien maatregelen die helpen in de transitie naar een circulaire economie ook als een antwoord op deze problematiek. De urgentie om concrete verstrekkende maatregelen door te voeren wordt echter nog minder gevoeld. De betekenis van het begrip circulaire economie lijkt ook nog niet in alle gelederen van de maatschappij bekend te zijn. Dit kan mede komen doordat het beleid de afgelopen jaren voornamelijk de focus heeft gelegd op het creëren van draagvlak en betrokkenheid van bedrijven en producenten. Inspanningen om de consument te stimuleren meer circulair te leven en consumeren kunnen verder uitgebreid worden.

Om vervolgstappen te zetten in het realiseren van de gestelde doelen, moet de visie op wat een circulaire economie voor Nederland concreet betekent verder worden versterkt en geoperationaliseerd, waarbij de relatie tot andere transities wordt uitgewerkt. Het kabinet heeft als doel gesteld om in 2050 de transitie naar een volledig circulaire economie voltooid te hebben. Omdat we niet exact weten hoe een circulaire economie in 2050 eruit komt te zien, is het eindbeeld van een circulaire economie in

Nederland logischerwijs voorlopig onzeker. Het kabinet kan echter wel de visie hierop scherper maken dan momenteel het geval is. Specifieke punten waarop de visie aanscherping behoeft, zijn de samenhang met en verhouding tot andere maatschappelijke opgaven, zoals de klimaat- en energietransitie, de (woning- en infrastructurele) bouwopgave, de omslag naar een kringlooplandbouw, en (grotendeels als onderdeel van de vorige twee) de stikstofopgave. Hierbij moet zowel aandacht zijn voor de synergiën als de potentiële conflicten tussen deze transities en opgaven. De gestelde 2030 en 2050 doelen hebben een sterke en positieve mobiliserende werking, maar behoeven nadere uitwerking. Het 2030 doel, de halvering van het gebruik van abiotische primaire grondstoffen, is nog onvoldoende geoperationaliseerd om als sturing te dienen. Hier wordt op dit moment aan gewerkt, mede op basis van de adviezen van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). De samenhang tussen doelen, subdoelen en instrumenten, waaronder die in de verschillende transitieagenda's, moet in het vervolg verder worden verduidelijkt op basis van de momenteel in ontwikkeling zijnde kennis over monitoring en effecten van (potentiële) maatregelen.

De huidige sturingsstrategie is vooral gericht op dialoog, samenwerken, stimuleren en faciliteren van producenten. De eerste successen op het gebied van regelgeving worden zichtbaar. Door middel van de transitieagenda's, een groot aantal andere akkoorden en het Versnellingshuis CE is veel aandacht besteed aan het in gang zetten van de transitie naar een circulaire economie. De beschikbare financiële stimuleringsmiddelen hiervoor (zoals subsidies) komen hoofdzakelijk uit de klimaatmiddelen, zoals Urgendamiddelen en middelen voor de uitvoering van het klimaatakkoord. Daarnaast zijn de eerste successen geboekt op het gebied van regelgeving, zoals het verbod op gratis plastic tassen en doelstellingen ten aanzien van recycling. Per 1 juli 2021 wordt eveneens statiegeld op kleine plastic flesjes ingevoerd. Voor de vervolgfase lijkt er vanuit belangenorganisaties voor een circulaire economie, de transitieagenda's en koplopers in het bedrijfsleven behoefte aan meer richtinggevende en regulerende sturing vanuit de overheid, ook gericht op de afbraak van de lineaire economie en het creëren van een gelijk speelveld voor circulaire initiatieven. Dat kan bijvoorbeeld via regelgeving en het beprijzen van milieuschade. Alhoewel niet alle relevante stakeholders hier hetzelfde in staan, lijkt er in ieder geval breed behoefte aan meer duidelijkheid welke richting de overheid op gaat als het gaat om reguleren en beprijzen, zodat organisaties hierop in kunnen spelen bij het maken van bedrijfsmatige (investerings)keuzes. Voor verdergaande regulerende maatregelen is natuurlijk ook politiek draagvlak nodig.

Als onderdeel van het beleid kan een heldere visie worden ontwikkeld op de verschillende voorziene fases en het tijdspad van de transitie. Om het beleid nog toekomstbestendiger te maken is een helder overzicht van de transitiefases met een globaal tijdspad en de bijbehorende inzet van mogelijke beleidsinstrumenten per fase van toegevoegde waarde. Enkele sectoren en regio's hebben een roadmap CE opgesteld, maar voor de circulaire economie in de breedte is deze nog niet aanwezig. Door (potentiële) interventies logisch in de tijd uit te zetten en te koppelen aan doelen, kunnen handelingsperspectieven voor politiek, bestuurders, ondernemingen en consumenten worden geschetst. Specifiek wordt inkoop door de Rijksoverheid gezien als een factor die sterk kan bijdragen aan het stimuleren van de transitie. In de praktijk blijkt in de sturing hierop nog winst te behalen. Circulaire doelstellingen 'concurreren' met andere beleidsdoelen van de Rijksoverheid bij inkooptrajecten.

De rijksbreed ingerichte governance kan verder worden versterkt om bij te dragen aan uitvoering van de opgestelde acties en integrale sturing op verschillende transities. Met het RPCE is een rijksbrede structuur ingericht waarbij het Ministerie van IenW een coördinerende rol heeft. De deelnemende departementen zijn vooral betrokken bij de transitieagenda's waar zij zelf voor aan de lat staan en voelen zich nog minder verantwoordelijk voor het circulaire economie beleid in zijn geheel. Als onderdeel van het laatste regeerakkoord is prioriteit gegeven aan het klimaatbeleid (CO₂-reductie) waaraan de transitie naar een circulaire economie sterk kan bijdragen. Uit interviews met belangrijke stakeholders blijkt dat de samenhang tussen deze (en andere) transitie(s) verder in de rijksbrede governance kan worden geborgd. Daarnaast is er momenteel een beperkte centrale sturing op transitieagenda's waardoor deze in de praktijk qua opzet en uitwerking sterk verschillen. Deze decentrale aanpak lijkt te hebben bijgedragen aan het creëren van draagvlak en biedt de ruimte voor het per sector benodigde maatwerk. In een vervolgfase lijkt een strakkere sturing op de doelstellingen en hiervoor benodigde acties noodzakelijk om meer inzicht te krijgen in de voortgang van de transitieagenda's en hierop bij te sturen indien nodig. De huidige opzet van de governance is namelijk kwetsbaar, vooral vanwege de beperkte concretisering en toerekenbaarheid van de doelen. Het scheppen van meer helderheid over de verantwoordelijkheden van de verschillende stakeholders en het gesprek hierover is dan ook belangrijk onderdeel van de versterking van de governance. Dit neemt echter niet weg dat ruimte voor maatwerk per transitieagenda blijft bestaan. Op basis hiervan kan ook de coördinerende rol van IenW verder vorm worden gegeven.

De ingerichte cyclus van monitoren, leren en evalueren kan qua opzet als voorbeeld voor andere beleidsterreinen worden gezien. Het RPCE is gestart met een ex-ante evaluatie en het programma heeft een jaarlijkse cyclus ingericht met een monitoringprogramma en actualisatie van het Uitvoeringsprogramma. Deze cyclus bevordert continu leren en bijsturen en is daarmee een voorbeeld voor het inrichten van lerend vermogen voor andere (jonge) beleidsvelden. Binnen het programma wordt sterk ingezet op (onafhankelijke) monitoring en evaluatie van de circulaire economie transitie en Nederland is hierin internationaal leidend. Het reeds in gang gezette traject om de doelstellingen van het programma verder te concretiseren is hier een goed voorbeeld van. Gezien het korte bestaan van de monitoringscyclus en het programma zelf, zal pas in de komende jaren de bredere effectiviteit van deze cyclus en het programma zelf helder worden.

Aanbevelingen

1. Werk toe naar een meer integrale visie op de verschillende maatschappelijke opgaven en transities met duidelijke raakvlakken, waaronder in ieder geval de klimaat- en energietransitie, kringlooplandbouw en de bouwopgave en de stikstofopgave.
2. Breng meer helderheid aan in wie waar voor verantwoordelijk is, als onderdeel van het lopende traject voor concretisering en structurering van de 2030 en 2050 doelen.
3. Ontwikkel een 'roadmap' waarin de integrale visie op Circulaire Economie verder is uitgewerkt in fases met bijbehorende rollen voor de overheid, bedrijven, consumenten en overige stakeholders en koppel deze fases aan de geconcretiseerde doelstellingen.
4. Scherp de governance van het programma dusdanig aan dat ook effectief gestuurd kan worden op de integrale visie, doelstellingen en roadmap
5. Ontwikkel een integrale communicatiestrategie gericht op het vergroten van kennis en draagvlak bij consumenten en producenten, met heldere handelingsperspectieven en gebruikmakend van gedragsinzichten
6. Bepaal als onderdeel van het Rijksbrede inkoopbeleid een aantal focusgebieden voor circulaire inkoop met als basis de geprioriteerde ketens (transitieagenda's)

Inhoud

Managementsamenvatting	2
Context van het circulaire economie beleid	5
Onderzoeksopzet Publieke Waarde Scan	6
Waardevolle lessen	7
Aanbevelingen	8
Samenvatting inzichten per lens	10
A. <i>Waardecreatie</i>	10
B. <i>Uitvoeringscapaciteit</i>	11
C. <i>Draagvlak & legitimiteit</i>	12
D. <i>Toekomstbestendigheid</i>	13
Samenvatting uitkomst publieke waarde Circulaire Economie	14
Nadere toelichting inzichten per lens	18
A. <i>Waardecreatie</i>	18
B. <i>Uitvoeringscapaciteit</i>	28
C. <i>Draagvlak & legitimiteit</i>	38
D. <i>Toekomstbestendigheid</i>	45
Bijlage 1. Bronnenlijst	52
Bijlage 2. Samenstelling governance van het onderzoek	53
Bijlage 3. Geraadpleegde experts	54
Bijlage 4. Verklaring gebruikte afkortingen	55
Bijlage 5. Publieke Waarde Scan model	56

Context van het circulaire economie beleid

Sinds het verschijnen van het Brundtland-rapport in 1987 heeft het begrip duurzaamheid wereldwijd in beleid gestalte gekregen. In dat kader zijn concepten ontwikkeld als “Cradle to Cradle” (2002) waarbij werd bepleit het omgaan met grondstoffen te transformeren van een lineaire naar een circulaire economie, waarin alles na gebruik opnieuw grondstof wordt. Het Milieuprogramma van de Verenigde Naties (2011) en de OESO (2012) benadrukten de urgentie. De aanleiding voor het circulaire economiebeleid ligt behalve in fysieke of geopolitieke schaarste aan materialen - met daaruit voortvloeiende repercussies voor leveringszekerheid en economische groei - ook in de toenemende milieudruk die het onduurzaam winnen van brand- en grondstoffen en het verwerken van afval met zich meebrengen.

Het Nederlandse circulaire economie beleid

Circulaire economie werd in het Nederlandse (Rijks-) beleid voor het eerst genoemd in het Regeerakkoord 2012 (“Bruggen slaan”) in het hoofdstuk “Duurzaam groeien en vernieuwen”. Hieruit kwamen vanaf 2014 de programma’s Van afval naar grondstof (VANG) en Ruimte in regels voor groene groei (R2G2) van de toenmalige ministeries van IenM en EZ voort. In 2016 gingen deze beleidslijnen op in het Rijksbrede Programma Circulaire Economie (RPCE). Hieraan verbonden zich (koepels van) decentrale overheden en maatschappelijke partijen door middel van het Grondstoffenakkoord (2017), uitgewerkt in een vijftal transitieagenda’s die met een kabinetsreactie medio 2018 aan de Tweede Kamer zijn aangeboden. Hierin zijn naast de genoemde transitieagenda’s een tiental dwarsdoorsnijdende thema’s uiteengezet.

Het Regeerakkoord 2017 (“Vertrouwen in de toekomst”) plaatste de inspanningen op het gebied van de circulaire economie in het kader van het klimaatbeleid, met name de CO₂-reductie. Sindsdien zijn enkele sectorspecifieke Green Deals gesloten, zoals het Betonakkoord, het Plastic Pact en een Textiel-agenda. De acties worden jaarlijks uiteengezet in een Uitvoeringsprogramma dat sinds 2019 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden door de staatssecretaris van IenW.

In 2017 is de ex ante evaluatie van het RPCE door TNO gepubliceerd en in 2018 zijn de lijnen voor de monitoringsystematiek uiteengezet aan de hand het rapport “Circulaire economie; wat we willen weten en kunnen meten” (PBL, RIVM en CBS). Begin 2020 heeft PBL de tussenrapportage ‘Op weg naar een robuuste monitoring van de circulaire economie’ uitgebracht. In (het eerste kwartaal van) 2021 wordt de eerste Integrale CE-rapportage (ICER) verwacht, waarin de voortgang van de circulaire economie breed wordt uiteengezet.

Rollen en verantwoordelijkheden

De Rijksbrede coördinatie en verantwoording van het beleidsveld Circulaire Economie ligt bij (de staatssecretaris van) Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Naast IenW (dat voor twee transitieagenda’s verantwoordelijk is) zijn de ministeries van BZK, EZK en LNV verantwoordelijk voor elk één transitieagenda. De transitieagenda’s staan onder leiding van een externe voorzitter uit de sectoren. Behalve onderdelen van de beleidskernen van departementen, zijn ook uitvoeringsorganisaties als de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en Rijkswaterstaat (RWS) betrokken. Voor het programma is een bestuurlijk overleg geïnstalleerd onder voorzitterschap van IenW waarin de oorspronkelijke ondertekenende organisaties van het Grondstoffenakkoord zijn vertegenwoordigd, te weten VNO-NCW, MKB Nederland, de vakorganisaties FNV en VCP, de koepels van decentrale overheden IPO, UvW en VNG en de Stichting Natuur en Milieu en MVO Nederland. Ook de reflectiegroep onder leiding van Mariette Hamer (SER)) heeft een belangrijke adviesrol en publiceert regelmatig over het onderwerp.

Voor het Monitoringprogramma is op verzoek van IenW een consortium gevormd onder leiding van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), waarin ook andere kennisinstellingen participeren (CBS, RIVM, CPB, SCP, TNO en universiteiten).

De vijf transitieagenda’s

1. Biomassa en voedsel
2. Kunststoffen
3. Maakindustrie
4. Bouw
5. Consumptiegoederen

De tien dwarsdoorsnijdende thema’s

1. Producentenverantwoordelijkheid
 2. Stimulerende wet- en regelgeving
 3. Circulair ontwerpen
 4. Circulair inkopen
 5. Slimme marktprikkels
 6. Financieringsinstrumenten
 7. Monitoring, kennis en innovatie
 8. Gedrag en Communicatie, Onderwijs en Arbeidsmarkt
 9. Internationale inzet
 10. Versnellingshuis
-

Onderzoeksofzet Publieke Waarde Scan

Als onderdeel van de operatie Inzicht in Kwaliteit wordt gezocht naar evaluatie-instrumenten die meer waarde opleveren voor het beleidsveld. In deze zoektocht is inspiratie opgedaan uit de Public Value theorie van Mark Moore en een toepassing daarvan in het Verenigd Koninkrijk.

Een interdepartementale werkgroep heeft de ‘Publieke Waarde Scan’ (PWS) ontwikkeld (zie onderstaande figuur 1). Geïnspireerd op de ervaringen in het Verenigd Koninkrijk, maar aangepast aan de Nederlandse context. Met de PWS beogen we een ander type gesprek te voeren: niet primair over de vraag ‘kun je bewijzen dat het beleid doeltreffend en doelmatig is geweest?’, maar over de vraag ‘doe je er alles aan om de verwachte toegevoegde waarde van het beleid zo groot mogelijk te maken?’ Dit is een ander type onderzoek dan bijvoorbeeld een beleidsdoorlichting. Als één van de twee pilots voeren we een PWS uit naar het circulaire economie beleid. We bekijken het circulaire economie beleid vanuit vier verschillende ‘lenzen’:

- A. Waardecreatie
- B. Uitvoeringscapaciteit
- C. Draagvlak & legitimiteit
- D. Toekomstbestendigheid

Binnen elk van de lenzen identificeert het model 3-5 hoofdvragen om een oordeel te kunnen vormen in hoeverre de werkwijze van het beleidsterrein goed is ingericht. Binnen

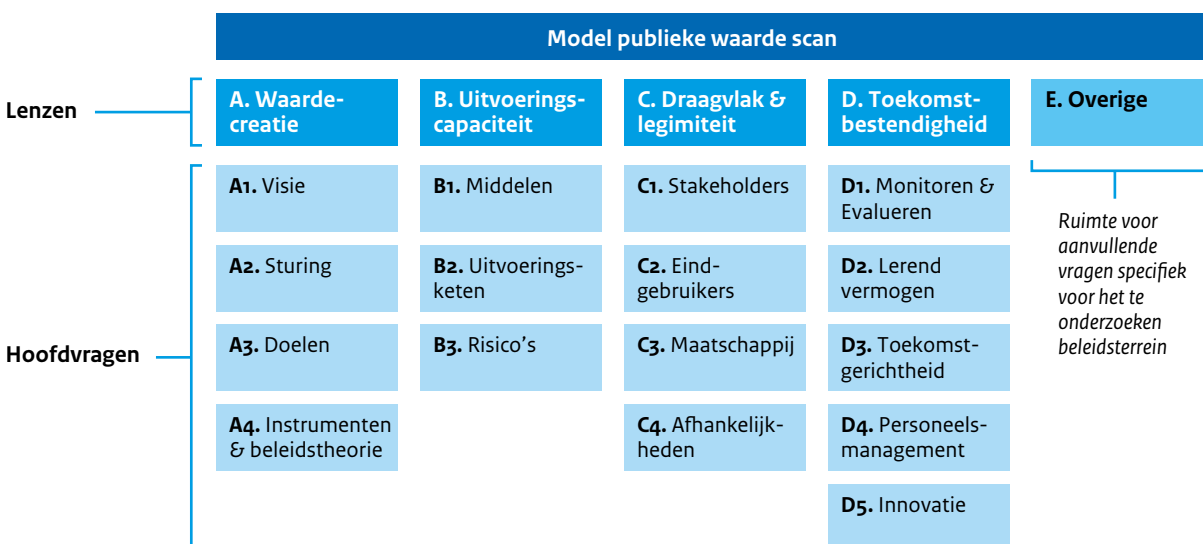
de lenzen is focus aangebracht waarbij de relevantste onderdelen benadrukt worden.

In bijlage 5 worden de lenzen en hoofdvragen verder uiteengezet.

Over elk van de hoofdvragen wordt op een vierpuntschaal - het beleidsterrein is een goed voorbeeld voor anderen (donkergroen) tot het beleidsterrein voert de activiteiten beperkt uit (rood) - een oordeel gevormd. Dit oordeel is geen doel op zichzelf, maar een middel om scherpere te krijgen in discussies over goede voorbeelden en verbeterpotentieel. Vervolgens wordt over elk van de hoofdvragen en bijbehorende oordelen een tweede uitspraak op een vierpuntschaal gedaan, namelijk over de mate van zekerheid in het oordeel. Dit reflecteert de kwaliteit van de onderbouwing en de mate waarin meer informatie gewenst zou zijn. Op basis van deze bevindingen kunnen vervolgens conclusies en aanbevelingen worden opgesteld.

Om antwoord te geven op de hoofdvragen van de lenzen heeft dit onderzoek zowel gebruik gemaakt van kwalitatieve als kwantitatieve methoden. Met deze combinatie is beoogd de geldigheid en betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten te versterken. Bij de kwalitatieve aanpak is een documentanalyse uitgevoerd van bestaande literatuur over de circulaire economie. Verder zijn semigestructureerde interviews uitgevoerd met relevante stakeholders (zie bijlage 3 voor de lijst met interviews).

Figuur 1: Overzicht van het Publieke Waarde Scan model



Waardevolle lessen

Als onderdeel van de Publieke Waarde Scan (PWS) wordt gekeken naar welke waardevolle lessen over de manier van werken als voorbeeld kunnen dienen voor andere beleidsterreinen. Het beleidsterrein circulaire economie biedt met name interessante voorbeelden voor wat betreft het inrichten van een strakke monitoring- en evaluatiecyclus, het activeren van een grote en diverse groep stakeholders en daarmee het opzetten van een breed gedragen beleidsprogramma.

De cyclus van leren en ontwikkelen die binnen het Rijksbrede Programma Circulaire Economie (RPCE) is ingericht biedt een goed model voor de inrichting van andere relatief jonge beleidsterreinen. Het programma volgt een duidelijke cyclus waarbij is gestart met een ex ante evaluatie, een doorlopend monitoringsysteem, en een jaarlijkse actualisatie van het uitvoeringsprogramma is toegezegd. Zo worden uitkomsten van de monitoring weer opgenomen in de actualisatie van het uitvoeringsprogramma. Door middel van deze cyclus wordt het leer- en ontwikkelproces van het beleidsterrein goed ondersteund. Er wordt dan ook door andere landen en internationale instellingen naar Nederland gekeken als het gaat om het inrichten van en de kennisontwikkeling over het monitoringproces rondom het circulaire economie beleid.

In opdracht van IenW is door TNO een ex ante evaluatie uitgevoerd en door een breed consortium met PBL als regisseur is een monitoringsysteem opgezet voor het bewaken van de acties, het meten van de effecten, het kunnen volgen en vooral het waar nodig kunnen bijsturen van de transitie.

De monitoringssystematiek die is ingericht heeft een duidelijke toegevoegde waarde ten opzichte van bestaande data ten aanzien van grondstoffen die vaak nog zijn gericht op het volume of gewicht van materiaalstromen en recycling. Zo heeft IenW in een vroeg stadium het advies gekregen om in plaats daarvan een bredere set aan doelen te hanteren, die ook inzicht geeft in waardebehoud van materialen en de achterliggende maatschappelijke doelen: een lagere milieudruk (waaronder emissies van broeikasgasen) en leveringszekerheid van kritieke stoffen.

Het Rijksbrede Programma Circulaire Economie biedt een goed voorbeeld voor het opstellen van een breed gedragen programma voor een grote complexe transitie.

Er is veel tijd geïnvesteerd om relevante stakeholders te betrekken. Andere departementen zijn individueel benaderd over mogelijke raakvlakken en collectief samengebracht via een breed beraad alvorens het programma in het kabinet is vastgesteld. Voor het Grondstoffenakkoord zijn koepels van de belangrijkste stakeholders (sociale partners en decentrale overheden) benaderd. Vervolgens hebben honderden individuele organisaties het akkoord onderschreven. Vanuit deze groep ondertekenaars zijn per prioritaire keten de transitieteams gevormd die, elk onder leiding van een voorzitter uit het maatschappelijke veld en een ambtelijke duo-trekker, de transitieagenda's hebben opgesteld met specifieke stappen voor die grondstoffen, inclusief een sociale agenda. Via de jaarlijkse nationale circulaire economieconferentie, via actieve deelname aan internationale meetings via Holland Circular Hotspot, het World Circular Economy Forum en het Platform for Accelerating the Circular Economy (PACE) wordt dit publiek-private netwerk nauwer betrokken en verder uitgebouwd.

Het kabinet heeft, in aanvulling op de vijf transitieagenda's, een aantal dwarsdoorsnijdende thema's vastgesteld en stelt een jaarlijks een Uitvoeringsprogramma op dat de samenhang tussen de sectorale acties bevordert en waarin bijgestuurd kan worden.

Het Versnellingshuis Nederland Circulair! dat in 2019 is gelanceerd als samenwerkingsverband van VNO-NCW, MKB-Nederland, MVO Nederland, Het Groene Brein en het Ministerie van IenW ondersteunt bedrijven door 'match-making' met andere bedrijven, door kennisverspreiding, door hulp te bieden bij het vinden van financiering en door hulp bij vragen over wet- en regelgeving.

Aanbevelingen

Dit hoofdstuk bevat een overzicht van overkoepelende aanbevelingen voor het Rijksbrede Programma Circulaire Economie op basis van de conclusies van het uitgevoerde onderzoek.

1. Werk toe naar een meer integrale visie op de verschillende maatschappelijke opgaven en transitie met duidelijke raakvlakken, waaronder in ieder geval de klimaat- en energietransitie, kringlooptbouw en de bouwopgave en de stikstofopgave. De transitie van een lineaire naar een circulaire economie is veelomvattend en raakt vele facetten van onze huidige economie. Hierdoor zijn er ook veel raakvlakken met andere transitie en maatschappelijke opgaven, waarvan de meest evidente de energietransitie is. Deze transitie en opgaven hebben over het algemeen baat bij een transitie naar een circulaire economie. De transitie naar een circulaire economie leidt immers op veel vlakken tot minder emissies van schadelijke (broeikas)stoffen. Voor de buitenwereld is de samenhang en raakvlakken tussen deze transitie echter niet altijd helder. Bovendien zijn er op deelgebieden tegengestelde belangen, denk bijvoorbeeld aan de groeiende productie van zonnepanelen (bestaande uit schaarse metalen), die nog niet circulair ontworpen (kunnen) worden en de benodigde materialen voor de bouwopgave. Een meer integrale visie waarin de relevante transitie en opgaven bij elkaar worden gebracht kan helpen om synergiën tussen transitie meer te benutten, oplossingen voor knelpunten te realiseren en ook 'lock-in effecten' te voorkomen. Dit biedt meer grip en inzicht over de koers van de toekomst aan bestuurders en bedrijven.

2. Breng meer helderheid aan in wie waar voor verantwoordelijk is, als onderdeel van het lopende traject voor concretisering en structurering van de 2030 en 2050 doelen. Het lopende traject voor concretisering van de doelstellingen van het Rijksbrede Programma Circulaire Economie biedt op veel punten uitkomsten voor in dit onderzoek geconstateerde aandachtspunten. Bijvoorbeeld, dat de huidige set doelstellingen door verschillende partijen als goede stip op de horizon wordt ervaren, maar dat nog specifieke invulling ontbreekt over wat er op dit moment gebeurt en in de toekomst moet gebeuren. In dit traject wordt al aandacht besteed aan welke doelen richtinggevend zijn en van welke doelen tussentijds en achteraf kan worden vastgesteld of ze zijn behaald. We bevelen daarbij aan om door middel van de doelen ook verantwoordelijkheden, rollen en taken binnen het gehele programma duidelijker te beleggen. Denk hierbij aan de rollen van verschillende ministeries, andere overheden en maatschappelijke

partners. Alleen samen kunnen de doelstellingen van het programma worden gerealiseerd. Hierbij is het van belang dat de doelen ook kwantificeerbaar zijn zodat inzichtelijk wordt of deze wel of niet worden behaald. Daarbij is ook helder dat de circulaire economie zich niet in één cijfer laat samenvatten, maar veeleer een set van indicatoren zal zijn die de progressie van meerdere (grondstoffen)stromen, beleidsdoelen en sectoren kan bijhouden.

3. Ontwikkel een 'roadmap' waarin de integrale visie op Circulaire Economie verder is uitgewerkt in fases met bijbehorende rollen voor de overheid, bedrijven, consumenten en overige stakeholders en koppel deze fases aan de geconcretiseerde doelstellingen. Een exacte invulling van hoe een circulaire economie er voor Nederland in 2050 uitziet is niet mogelijk. Een onderdeel van de transitie is dat het toekomstbeeld nader wordt ingevuld. Een indicatief tijdspad waarin de verschillende fases van de transitie met daarbij behorende rollen van de overheid en maatschappelijke partners verder wordt gedefinieerd lijkt wel wenselijk. De rol van de overheid en andere stakeholders zal per fase van de transitie verschillen. Dit helderder definiëren en communiceren kan bijdragen aan het draagvlak voor de transitie enerzijds, maar biedt ook voor bedrijven en andere maatschappelijke organisaties meer helderheid over de toekomst. In een roadmap kan per fase worden aangegeven hoe de rol van de overheid eruit kan zien en welke instrumenten de overheid daarbij verwacht in te zetten. Daarnaast kan worden aangegeven op welk moment een nieuwe fase aanbreekt, bijvoorbeeld bij het wel of niet realiseren van (een deel) van de geconcretiseerde doelen. Er dient bovendien rekening te worden gehouden met het maatschappelijke en politieke draagvlak en de potentie voor synergiën met andere transitie en maatschappelijke opgaven. Als onderdeel van deze roadmap dient helder te worden gemaakt hoe het beleid zich richt op zowel opbouw van een circulaire economie als afbouw van de lineaire economie. Bestaande wetten en regels zijn nog voornamelijk van toepassing op een lineaire economie. Er moet dan ook worden nagedacht over hoe wet- en regelgeving meer in één lijn met circulariteit kan komen te staan. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan een meer uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en meer ruimte in wet- en regelgeving voor bedrijven en overheden om te experimenteren met nieuwe circulaire concepten.

4. Scherp de governance van het programma dusdanig aan dat ook effectief gestuurd kan worden op de integrale visie, doelstellingen en roadmap. Er is een Rijksbrede governance ingericht om sturing te geven aan de circulaire

economie transitie waarbij IenW een coördinerende rol vervult. Daarnaast is gekozen om binnen de verschillende transitieagenda's relatief veel vrijheid te geven voor de inrichting en aansturing om recht te doen aan de verschillen tussen sectoren. De relatief vrije benadering heeft geleid tot het succesvol opstellen van transitieagenda's op de prioritaire onderwerpen, maar een vervolgfase in de transitie vereist waarschijnlijk een strakkere regie op het in kaart brengen van de voortgang op basis van de gestelde doelen en het sturen op eventuele knelpunten die daarbij naar boven komen. De implementatie van de drie aanbevelingen zoals hierboven geschetst met betrekking tot de integrale visie, concretisering van doelstellingen en opstellen van een roadmap zorgen ervoor dat de governance kan worden aangescherpt om effectiever te sturen in de praktijk. Op basis van de uitwerking van de aanbevelingen zullen concrete mogelijke aanscherpingen in de governance in kaart moeten worden gebracht. Als onderdeel hiervan is in ieder geval meer aandacht nodig voor het integraal sturen op de raakvlakken met andere transities en het oplossen van eventuele knelpunten.

5. Ontwikkel een integrale communicatiestrategie gericht op het vergroten van kennis en draagvlak bij consumenten én producenten, met heldere handelingsperspectieven en gebruikmakend van gedragsinzichten. Het huidige circulaire economie beleid is vooral gericht op producenten, wat gegeven de opstartfase van deze transitie gepast lijkt. Voor het vervolg lijkt het echter noodzakelijk het beleid ook meer te richten op de belangen en wensen van consumenten. Dit kan door de consument meer mee te nemen in de visie op en noodzaak voor de transitie naar een circulaire economie, maar vooral ook door het bieden van een helder handelingsperspectief. Er zijn verschillende handelingsperspectieven gericht op het veranderen van gedragspatronen van zowel burgers/consumenten, maar er is meer onderzoek nodig om te bepalen welk handelingsperspectief wenselijk is. De communicatie naar de consument kan het educatieve gat tussen betrokken partijen en burgers dichten, maar ook circulair aankoopgedrag en draagvlak voor eventueel benodigde regelgeving stimuleren. Op het gebied van afvalscheiding en voedselverspilling zijn hiervoor al stappen gezet. Dit kan verder worden versterkt en uitgebreid naar de aanschaf en het gebruik van andere producten. Ook onder producenten kan het draagvlak nog verder worden vergroot. Het aanhaken van de 'frontrunners', grote bedrijven en belangenorganisaties is in de eerste fase goed gelukt. Voor de volgende fase van de transitie zal ook het draagvlak onder producenten verder vergroot moeten worden. Voor bedrijven is het belangrijk dat zij hun rol kennen binnen deze nieuwe, circulaire economie. Op basis van de op te stellen roadmap kan dit helderder in beeld worden gebracht.

6. Bepaal als onderdeel van het rijksbrede inkoopbeleid een aantal focusgebieden voor circulaire inkoop met als basis de geprioriteerde ketens (transitieagenda's). Het beeld dat via circulair inkopen door het Rijk een impuls kan worden gegeven aan de markt wordt breed gedragen. Echter concurreren circulaire doelstellingen binnen inkooptrajecten met andere (maatschappelijke) beleidsdoelstellingen van het rijksbrede inkoopbeleid. Daar komt bij dat vanuit doelmatigheidsperspectief de overheid ook moet kijken naar de financieel-economisch meest voordelige aanbieder. De mogelijkheden tot circulair inkopen zijn bovendien verschillend per sector. De aanbeveling is dan ook om beter in kaart te brengen in welke geprioriteerde ketens (transitieagenda's) de overheid op dit moment op een doelmatige manier een aanjagende rol kan spelen door circulair in te kopen en daarop aansluitend specifiek op circulaire inkoop binnen deze trajecten in te zetten. De prioriteiten voor circulaire inkoop zouden bovendien periodiek herzien moeten worden om te bepalen of de focus voor circulaire inkoop verder aangescherpt kan en moet worden.

Samenvatting inzichten per lens

A. Waardecreatie

1. Het eindbeeld van een circulaire economie in Nederland is onzeker; de visie hierop van de overheid kan scherper dan nu worden neergezet. We weten per definitie niet hoe de circulaire economie voor Nederland er in de toekomst precies uitziet; dit is een gezamenlijke ontdekkings-tocht. Het hoofddoel van het kabinet is om in 2050 volledig circulair te zijn met een 2030 tussendoel van halvering van het gebruik van abiotische primaire grondstoffen. Bij de start van het RPCE lag de focus op duurzaam omgaan met grondstoffen. Dat is geconcretiseerd naar het verlagen van milieudruk (o.a. CO₂-reductie), leveringszekerheid van kritieke grondstoffen en economisch concurrentievermogen. Wat volledig circulair in 2050 betekent voor milieudruk, leveringszekerheid en economisch concurrentievermogen, kan scherper dan nu worden neergezet om hiermee meer richting te geven aan de benodigde prioriteiten en acties.

2. Specifieke punten waarop de visie aanscherping behoeft, zijn de samenhang met en verhouding tot de klimaat- en energietransitie, de omslag naar de kringlooplandbouw, de bouwopgave en de stikstofopgave. Maatregelen gericht op het duurzaam omgaan met grondstoffen dragen sterk bij aan de CO₂-opgave. Er zijn echter ook tegenstellingen met de energietransitie en de bouwopgave. Voor zowel de klimaat- en energietransitie als de bouwopgave zijn veel materialen nodig, die soms schaars zijn en lang niet allemaal duurzaam kunnen worden gewonnen. Er zijn wel voorbeeldprojecten en visies waarin wordt nagedacht over circulair bouwen, bijvoorbeeld voor windmolens. Dit zijn echter nog betrekkelijk losstaande initiatieven. De samenhang tussen de opgaven is nog niet verwoord in een heldere beleidsvisie van het kabinet. Ook de kringlooplandbouw, waar een aparte visie voor is opgesteld door het Ministerie van LNV, dient in logisch verband te staan met de visie op een circulaire economie. Mogelijk conflicterende doelen tussen de klimaat- en energietransitie en de circulaire economie verdienen aandacht, met name hoe materiaalgebruik ten behoeve van de klimaat- en energietransitie desalniettemin tot circulariteit kan leiden.

3. De 2030 en 2050 doelstellingen van het circulaire economie beleid hangen nog niet logisch samen en zijn nog niet concreet genoeg om als sturing te dienen. De geformuleerde doelen voor 2030 en 2050 doelen hebben een sterke positieve mobiliserende werking, maar behoeven nadere uitwerking. Het programma zet samen met PBL goede stappen om het tussendoel voor 2030 te operationaliseren en concretiseren. Belangrijke eerste bevinding is dat

het 2030 doel als mobiliserende doelstelling nuttig is, maar op zichzelf geen houvast biedt voor sturing richting de achterliggende maatschappelijke doelen van de circulaire economie (lagere milieudruk, waaronder reductie broeikasgassen, leveringszekerheid kritieke materialen en economisch concurrentievermogen). Een bredere set aan doelen is nodig met indicatoren op het niveau van input, gebruik, output, en waardebehoud van materialen. Ook behoeft de verhouding tussen de nationale doelen en de doelen uit de transitieagenda's en andere akkoorden nadere uitwerking.

4. De huidige sturingsstrategie is vooral gericht op dialoog, samenwerken, stimuleren en faciliteren van producenten. Er is daarnaast ook behoefte aan meer duidelijkheid over richtinggevende en regulerende sturing. De huidige sturing op de circulaire economie vertoont kenmerken die horen bij de opstartfase van een transitie. In allerlei domeinen wordt steeds meer geëxperimenteerd. Het kabinet zet een mix aan stimulerende middelen in, zoals subsidies, fiscale voordelen, en nieuwe platforms voor kennisdeling en ondersteuning van bedrijven en overheden. Er zijn ook voorbeelden van verboden en regelgeving, zoals het verbod op gratis plastic tassen en het invoeren van statiegeld op kleine plastic flessen en het voorgenomen ontwerpbesluit voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Er is echter nog beperkt sprake van het institutionaliseren van deze nieuwe structuren. Daarnaast verdient de afbouw van oude lineaire structuren meer aandacht. Er lijkt bijvoorbeeld bij nieuwe circulaire initiatieven behoefte aan een gelijk spelveld ten opzichte van de gevestigde partijen, bijvoorbeeld door gebruik van bepaalde grondstoffen te ontmoedigen en/of via fiscale maatregelen of verboden. Tevens kan meer gedaan worden om circulair gedrag bij de consument te stimuleren (zie daarvoor ook lens C).

5. Een scherpere beleidstheorie en bijbehorende instrumentkeuzes zijn nodig om de kans op het behalen van de geformuleerde doelstellingen te vergroten en te bepalen of doel en strategie logisch aansluiten. De doelen, het monitoringsysteem en de kennis over effectiviteit van beleidsinstrumenten zijn in ontwikkeling en op dit moment nog niet ver genoeg ontwikkeld om exact te bepalen of Nederland op koers ligt van de gestelde doelen. Daardoor is het per definitie nog niet mogelijk om precies te bepalen welke (mix van) maatregelen nodig zijn om de doelen te behalen en of de gekozen strategie de juiste is. Op basis van veronderstellingen kan de beleidstheorie echter al wel deels worden opgesteld om meer scherpere te krijgen in de discussie over instrumenten, doelbereik en effecten.

B. Uitvoeringscapaciteit

1. In relatief korte tijd is het goed gelukt om partijen te mobiliseren. De introductie van het Rijksbrede programma circulaire economie (hierna: RPCE) met het document 'Nederland Circulair in 2050' n later het Uitvoeringsprogramma heeft in de eerste vier jaar (2016-2020) op verschillende vlakken geleid tot nieuwe coalities en akkoorden, waaronder het grondstoffenakkoord dat de basis vormt van het huidige programma. Veel maatschappelijke spelers zijn geactiveerd bij de vijf transitieagenda's en Nederland geldt internationaal als een van de koplopers op het gebied van de circulaire economie. Doordat de meeste financiële middelen vanaf 2019 en latere jaren beschikbaar zijn gekomen en beleidsinstrumenten pas recent in de praktijk zijn gebracht, is momenteel nog weinig te zeggen over de uiteindelijke doeltreffendheid en doelmatigheid van ingezette middelen. Een groot deel van de financiële middelen stelt bovendien specifieke voorwaarden ten aanzien van korte termijn CO₂-reductie (zie ook conclusie 3).

2. De integrale verantwoordelijkheid voor het circulaire economie beleid ligt in de praktijk vooral bij IenW. Bij de lancering van het RPCE is een *governance* voorgesteld met IenW als coördinerend departement. In de praktijk ligt de focus van de deelnemende departementen voornamelijk op de transitieagenda's waar ze zelf (primair) voor verantwoordelijk zijn, waardoor niet altijd maximale synergie en samenhang tussen thema's ontstaat. Bijvoorbeeld bij de dwarsdoorsnijdende thema's (met uitzondering van inkoop en het Versnellingshuis) zijn andere departementen dan IenW nog nauwelijks betrokken. De huidige opzet is hiermee kwetsbaar, zeker in combinatie met de eerder geconstateerde beperkte concretisering en toerekenbaarheid van de doelstellingen van het programma.

3. Financiële stimuleringsmiddelen op het gebied van circulaire economie vallen op dit moment voornamelijk onder het klimaatbeleid; de effecten daarvan op de circulaire economie doelen zijn nog onbekend. Met het Regeerakkoord Rutte-III is het circulaire economie beleid geplaatst in het kader van de CO₂-reductie waardoor financiële stimuleringsmiddelen voor de circulaire economie voornamelijk uit klimaatmiddelen bekostigd worden. Onderzoek toont aan dat de circulaire economie ook een bijdrage kan leveren aan de in het Klimaatakkoord gestelde doelen voor CO₂-reductie, naar schatting zo'n 7,7 Mton in 2030 en 13,3 Mton in 2050. Het is echter nog onbekend hoeveel de stimuleringsmiddelen voor CO₂-reductie bijdragen aan het bereiken van de bredere beleidsdoelstellingen van de circulaire economie, zoals het verlagen van andere vormen van milieudruk en leveringszekerheid van kritieke materialen.

4. Via circulair inkopen en aanbesteden door de overheid is veel winst te behalen, maar circulaire doelstellingen 'concurreren' hierbij met andere beleidsdoelen van de Rijksoverheid. De Rijksoverheid geeft als grote inkoper een impuls aan de vraagsturing van de markt, maar zij heeft niet overal (doorslaggevende) invloed op. Medeoverheden spelen eveneens een belangrijke rol bij de uitrol van circulair inkopen en aanbesteden. Soms is circulair inkopen een duidelijke en breed gedeelde prioriteit van het Regeerakkoord/collegeprogramma, soms hangt de inzet af van een gedreven bestuurder en ambtelijk trekker. Op dit moment komt het circulair aanbesteden, buiten hetgeen vrijwillig al bij het Rijk en andere overheden wordt toegepast, nog niet volledig tot zijn recht. Het ontbreekt onder meer aan eenduidige definities en toetsingskaders en er is nog sprake van interne belemmeringen op het inkoop- en organisatiebeleid. Daarnaast wegen voor sommige partijen bij de inkoop financieel-economische overwegingen op de korte termijn zwaarder dan circulaire overwegingen op de lange termijn. Er worden op dit vlak al wel acties ondernomen om hier oplossingen voor te bieden.

5. Beleidsinhoudelijke risico's kunnen beter in beeld worden gebracht om ze te kunnen mitigeren en zo de succeskans te verhogen. Op enkele deelterreinen van de circulaire economie, zoals het milieubeleid en afvalbeleid, worden risicoanalyses opgesteld. Op het circulaire economie beleid als geheel is geen breed gedragen inventarisatie van risico's gevonden. Zoals hierboven beschreven zijn er belangrijke aandachtspunten van het beleid, die ook als risico kunnen worden aangemerkt, bijvoorbeeld de beperkte synergie met andere transitieën en conflicterende maatschappelijke belangen. Ook het risico dat de transitie niet op voldoende snelheid plaatsvindt om de gestelde doelen te behalen en dat het beleid tot dusver sterk is gebaseerd op vrijwilligheid, behoeven meer structurele aandacht. Risicomanagement kan bijvoorbeeld onderdeel zijn van de jaarlijkse bijstelling van het uitvoeringsprogramma. Er worden momenteel al stappen gezet om deze risico's beter in kaart te brengen en vervolgstappen te ondernemen.

C. Draagvlak & legitimiteit

1. IenW zet samen met de betrokken departementen sterk in op het mobiliseren van stakeholders in het veld en de departementen zijn daarin over het algemeen succesvol.

Het lukt IenW en de andere betrokken departementen goed om andere overheden, bedrijven en maatschappelijke partners in beweging te krijgen. In het kernteam en bestuurlijk overleg zijn koepels van ondernemers en vakbewegingen, decentrale overheden en milieuorganisaties (SNM) vertegenwoordigd. Dit maatschappelijk veld neemt zelf actie (sectoraal, regionaal) en is ook vertegenwoordigd in de transitieteams. Buiten het Rijk worden dwarsverbanden gelegd met het sociale domein (SER, via de Reflectiegroep), kennisinstellingen (o.a. planbureaus, universiteiten en hogescholen), met de uitvoering (RWS, decentrale overheden), kennisinstellingen, het bedrijfsleven (o.a. via akkoorden en Versnellingshuis) en vakbewegingen. Het kabinet heeft bewust gekozen om een rol van netwerkpartner en marktmeester aan te nemen.¹ Met het grondstofakkoord en de transitieagenda's is een groot aantal bedrijven, medeoverheden en maatschappelijke partners betrokken bij het circulaire economie beleid. Medeoverheden delen de ambitie voor een circulaire economie in 2050.² De mate waarin de circulaire economie wordt ondersteund door gemeenten, provincies en waterschappen is echter sterk afhankelijk van de lokale politiek. Het Versnellingshuis heeft een belangrijke netwerkfunctie in het bij elkaar brengen van bedrijven. Ook sociale partners zijn betrokken bij de totstandkoming van het CE-beleid en worden nog steeds actief betrokken bij de verdere vormgeving ervan.

2. Zowel burgers als bedrijven onderkennen het belang van maatschappelijke problemen rondom milieuvuiling en het opraken van grondstoffen, de urgentie om concrete maatregelen door te voeren wordt echter minder gevoeld.

Het kabinet heeft ambitieuze doelstellingen gesteld ten aanzien van de circulaire economie. Om deze te bereiken en in 2050 de transitie naar een volledige circulaire economie te verwezenlijken zijn ingrijpende maatregelen nodig. Zowel bij burgers als bij bedrijven lijkt er een brede steun voor individuele onderdelen van het circulaire economie-beleid. Burgers zien circulaire economische maatregelen als een antwoord op verschillende maatschappelijke problemen. Milieuvuiling en het opraken van grondstoffen worden daarbij erkend als belangrijke maatschappelijke vraagstukken. Dit leidt echter niet automatisch tot steun voor concrete beleidsmaatregelen die hierop gericht zijn.

De urgentie en het relatieve belang voor het doorvoeren van beleidsinterventies gericht op de transitie naar een circulaire economie wordt relatief gezien minder gedeeld. Ondanks dat men dagelijks in aanraking komt met onderwerpen en problemen die raken aan het beleidsdomein van circulaire economie, lijkt het begrip 'circulair' op zichzelf nog niet bij een breed publiek geland te zijn. Dit kan onder andere komen doordat er nog geen eenduidigheid is over de visie op een circulaire economie. Dit hoeft op zichzelf ook geen probleem te zijn als het onderliggende beleid wel wordt ondersteund.

3. Het huidige beleid is vooral gericht op producenten; inspanningen om de burger/consument te stimuleren meer circulair te leven/consumeren zijn nog niet zichtbaar.

De visie, het beleid en de inspanningen om de burger/consument te stimuleren meer circulair te leven/consumeren zijn minder zichtbaar dan die gericht op producenten. Het maatschappelijke draagvlak voor circulaire economie is aanwezig bij bedrijven én burgers, maar de consumenten worden nog niet structureel betrokken, bijvoorbeeld middels campagnes. Beïnvloeding van het gedrag van consumenten kan (potentieel) veel effect opleveren.³ Het belang van gedragsbeïnvloeding van consumenten wordt in het programma onderkend, maar is in de uitvoering onderbelicht. Er is vanuit het afval/milieudomein veel kennis over gedrag van burgers, die ook voor circulaire doeleinden kan worden ingezet. Het is van belang dat concrete handelingsperspectieven worden geboden gericht op gedragsverandering, zowel voor de burger als het bedrijfsleven.

¹ Rijksbrede programma 'Nederland circulair in 2050'.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2016/17, 32852, nr.46.

³ PBL, CPB, SCP (2018) Verkenning brede welvaart 2018, thema Circulaire Economie, gedrag en beleid.

D. Toekomstbestendigheid

1. Nederland zet sterk in op monitoring en evaluatie van de circulaire economie transitie en is hierin internationaal leidend.

IenW heeft via het PBL een consortium (met de overige planbureaus, enkele universiteiten en kennisinstellingen) de opdracht gegeven meerjarig, systematisch en in de volle breedte gedurende de uitvoering de voortgang van het circulaire economie beleid in kaart te brengen en te monitoren wat de effecten van het transitieproces naar een circulaire economie zijn. Dit heeft geleid tot het 'Werkprogramma monitoring en sturing circulaire economie'. Het programma heeft ook tot doel inzichtelijk te maken aan welke voorwaarden dit transitieproces moet voldoen om de gewenste effecten op termijn te bereiken. Nederland is hiermee internationaal één van de voorlopers als het gaat om kennisontwikkeling ten aanzien van monitoring van de circulaire economie.

2. Er zijn goede intenties en plannen om van 'meten is weten' over te gaan tot 'meten om te kunnen (bij)sturen'.

Kennis hierover is echter nog in de ontwikkelingsfase. Op dit moment is inzicht in de effectiviteit van maatregelen en in hoeverre maatregelen bijdragen aan de doelen nog beperkt, mede doordat nog wordt gewerkt aan het concretiseren van de doelen en monitoring (zie ook lens A). Het is op dit moment dan ook nog niet mogelijk om effecten van (potentiële) beleidsmaatregelen op de doelen van de circulaire economie in kaart te brengen, onder andere omdat de doelen nog onvoldoende geoperationaliseerd zijn en kennis over effecten van beleidsmaatregelen nog in ontwikkeling is.

3. Circulaire economie is als beleidsveld sterk toekomstgericht. Er is momenteel echter nog geen helder overzicht voor de inzet van mogelijke beleidsinstrumenten per transitiefase aanwezig.

Inzicht in toekomstige interne en externe ontwikkelingen is een belangrijk onderdeel van het beleidsveld. Hier wordt door het programma aandacht aan besteed. Als het echter gaat om de inzet van (mogelijke) beleidsinstrumenten in de toekomst ontbreken daarvoor op dit moment nog heldere kaders met beleidsinstrumenten per transitiefase. Monitoringsinformatie moet in de toekomst meer inzicht geven in welke maatregelen wanneer nodig zijn. Op dit moment kan al wel nagedacht worden over verschillende fases en wanneer deze in werking treden op basis van de monitoringsinformatie. De brede maatschappelijke heroverweging 'Naar een economie zonder afval' biedt goede aanknopingspunten. Door mogelijke interventies logisch in de tijd uit te zetten, kunnen hande-

lingsperspectieven voor politiek en bestuurders worden geschetst. Het verder uitwerken van transitiefase specifiek beleid kan het beleidsveld toekomstbestendiger maken.

4. Het beleidsveld zet sterk in op het faciliteren en ondersteunen van innovatieve initiatieven, maar zou tegelijkertijd zelf ook meer kunnen experimenteren en nadenken over de inzet van nieuwe of meer regulerende instrumenten.

Innoveren en kennis delen in het veld wordt gestimuleerd via bijvoorbeeld het Versnellingshuis, het programma Circo van de Topsector Creatieve Industrie, het Kennis- en Innovatieconvenant en -Agenda (KIC/KIA CE), en een kenniscommunity met decentrale overheden en kennisinstellingen. Er is veel energie bij het bedrijfsleven, maatschappelijke partners en decentrale overheden om te innoveren.

De Taskforce Herijking Afvalstoffen heeft in haar adviesrapport 'Grondstof of afval'⁴ van september 2019 de oproep richting de overheid gedaan voor meer experimenteer ruimte om belemmeringen in wet- en regelgeving met betrekking tot afval weg te nemen, zowel nationaal als bij decentrale overheden. Deze aanbeveling is door het kabinet overgenomen en hiervoor zijn acties in gang gezet. Resultaten daarvan moeten nog zichtbaar worden. Naast wet- en regelgeving ten aanzien van afvalbeleid kan het programma ook leren van beleidsinstrumenten en innovaties van andere overheden als provincies, gemeenten en regio's, maar ook van andere landen. In 2019 is in dit kader al een pilot van start gegaan die onderzoekt hoe door middel van CO₂-schaduwbeprijzing de CO₂-uitstoot bij inkopende organisaties kan worden meegewogen.⁵

⁴ Taskforce Herijking Afvalstoffen (2019). Grondstof of afval; Aanbevelingen voor afvalwet- en regelgeving en de uitvoering daarvan op weg naar een circulaire economie.

⁵ Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2020, p.60.

Samenvatting uitkomst publieke waarde Circulaire Economie

Over elk van de hoofdvragen wordt een oordeel gevormd hoe goed het beleidsterrein de betreffende activiteit(en) uitvoert. Dit oordeel is geen doel op zich, maar een middel om scherpere te krijgen in discussies over goede voorbeelden en verbeterpotentieel. Over elk van de hoofdvragen en bijbehorende oordelen wordt ook nog een tweede uitspraak op een vierpuntsschaal gedaan, namelijk over de mate van zekerheid in het oordeel. Dit reflecteert de kwaliteit van de onderbouwing en mate waarin meer informatie gewenst zou zijn. Doel is om nuance aan te brengen in de oordelen.

De oordelen vinden plaats op een vierpuntsschaal:

- Donkergroen:** het beleidsterrein is op dit gebied een voorbeeld voor anderen. Realistisch gezien zijn er geen relevante verbeterideeën te verzinnen.
- Lichtgroen:** het beleidsterrein heeft deze activiteiten naar de beschikbare mogelijkheden goed op orde. Er is ruimte voor verbetering, maar dit past in een ontwikkeling van 'goed' naar 'beter'.
- Oranje:** het beleidsterrein werkt aan deze activiteiten, maar naar de beschikbare mogelijkheden kan dat beter. Naast positieve aspecten zijn ook meerdere verbeteringen mogelijk, of enkele grote verbeteringen
- Rood:** het beleidsterrein voert deze activiteit niet of zeer beperkt uit, terwijl dit wel beter zou kunnen.

Tabel 1: Overzicht met oordeelsvorming over het gevoerde beleid en de zekerheid van onderbouwing over dit oordeel.

LENZEN	HOOFDVragen	oordeel (Hoe goed doet het beleidsterrein dit?)
A. WAARDE-CREATIE	A1. VISIE In hoeverre hebben beleidsmakers een heldere visie op de maatschappelijke toegevoegde waarde (of waarden) van dit beleid?	Oranje
	A2. STURING In hoeverre hebben beleidsmakers een heldere sturingsstrategie die aansluit bij de visie en verantwoordelijkheden op het beleidsterrein?	Lichtgroen
	A3. DOELEN In hoeverre hanteren beleidsmakers scherpe en realistische doelen?	Oranje
	A4. INSTRUMENTEN & BELEIDSTHEORIE In hoeverre hebben beleidsmakers een heldere beleidstheorie waarin de inzet van instrumenten wordt gekoppeld aan de doelen?	Oranje
B. UITVOERINGS-CAPACITEIT	B1. MIDDELEN In hoeverre zetten beleidsmakers beschikbare middelen doelmatig in?	Lichtgroen
	B2. UITVOERINGSKETEN In hoeverre dragen beleidsmakers bij aan een optimaal functionerende uitvoeringsketen?	Oranje
	B3. RISICO'S In hoeverre hebben beleidsmakers inzicht in risico's, met bijbehorende beheersmaatregelen?	Lichtgroen

TOELICHTING OORDEEL	ONDERBOUWING (Hoe zeker zijn we van dit oordeel?)	TOELICHTING ONDERBOUWING
<ul style="list-style-type: none"> Het is nog niet mogelijk om een allesomvattende visie te hebben op de toekomst gegeven de breedte van het beleidsterrein en alle onzekerheden. Wel kunnen fases in de transitie nog meer in kaart worden gebracht De relatie en de samenhang met de andere maatschappelijke opgaven, zoals de klimaat- en energietransitie en de bouwopgave, behoeft verdere uitwerking en concretisering 		<ul style="list-style-type: none"> Oordeel is gevormd op basis van een eigen analyse van het RPCE, het uitvoeringsprogramma, kamerbrieven en beantwoording van Kamervragen Het specifieke oordeel over het ontbreken samenhang met de energietransitie is met name gevormd op basis van interviews met stakeholders uit het veld en de reactie op Kamervragen op dit onderwerp
<ul style="list-style-type: none"> De sturingsfilosofie gericht op stimuleren en faciliteren sluit grotendeels aan bij de fase waarin de transitie zich bevindt In het vervolg is waarschijnlijk meer behoefte aan duidelijkheid t.a.v. reguleren en mogelijk ook beprizen van milieuschade Ook t.a.v. regelgeving zijn er goede voorbeelden van successen, zoals plastic tasjes en statiegeld op flesjes 		<ul style="list-style-type: none"> Oordeel op basis van (semi-)wetenschappelijke rapporten en interviews
<ul style="list-style-type: none"> Met het 2030 en 2050 doel zijn ambitieuze mobiliserende doelen gesteld. Daarna zijn vele (sub)doelen opgesteld, bijvoorbeeld in de transitieagenda's, maar deze zijn nog niet overal concreet genoeg om op te sturen. De uitwerking van het 2030 doel en de samenhang tussen doelen uit beleidsdocumenten en akkoorden is een verbeterpunt. Hier zijn al acties voor in gang gezet 		<ul style="list-style-type: none"> PBL heeft met de doelennotitie helder uiteengezet wat de beperkingen zijn van het 2030 doel zoals nu geformuleerd Het oordeel over de samenhang van doelen uit verschillende documenten is gevormd op basis van een eigen analyse en bekrachtigd door geïnterviewden binnen het beleidsveld
<ul style="list-style-type: none"> De beleidstheorie is deels opgesteld. Instrumenten worden wel gekoppeld aan CO₂-reductiedoelen. Koppeling aan andere maatschappelijke doelen als leveringszekerheid en milieuschade is nog beperkter sprake van, mede doordat kennis nog in ontwikkeling is Met het ingezette werkprogramma Monitoring en Sturing Circulaire Economie worden goede stappen gezet om deze benodigde kennis te vergroten 		<ul style="list-style-type: none"> PBL heeft met het rapport 'Op weg naar een robuuste monitoring van de circulaire economie' laten zien waar het beleidsveld staat qua kennis over monitoring en in kaart brengen van effecten
<ul style="list-style-type: none"> Er lijkt in een betrekkelijk korte tijd veel in gang gezet, met name om partijen te mobiliseren en bedrijven te ondersteunen bij circulaire initiatieven Financiële middelen in het kader van de klimaatopgave zijn vanaf 2019 beschikbaar gekomen. Over de doelmatigheid van de inzet hiervan is nog geen oordeel te geven 		<ul style="list-style-type: none"> Oordeel dat veel in gang lijkt gezet is op basis van analyse op uitgevoerde activiteiten, zoals opgezette programma en gesloten akkoorden Vanaf 2019 zijn meer financiële middelen beschikbaar gekomen voor marktstimulering. De effecten daarvan, kunnen nog niet inzichtelijk worden gemaakt
<ul style="list-style-type: none"> Circulaire economie is een Rijksbreed programma. In de praktijk staat het vooral bij het coördinerende departement (IenW) hoog op de agenda In de uitvoering (zoals RWS, RVO, Inkoop) krijgt circulaire economie steeds meer aandacht, bij inkoop kan de overheid (zowel Rijksoverheid als decentraal) nog een grotere rol pakken in de transitie. 		<ul style="list-style-type: none"> Oordeel voornamelijk op basis van interne documenten over de governance en interviews
<ul style="list-style-type: none"> Er zijn wel risico-analyses op onderdelen (zoals afval, milieurisico's, etc). Uit gesprekken blijken overkoepelende risico's wel te worden onderkend en besproken. Er zijn echter geen gedeelde risico-analyses voor het beleidsveld als geheel. 		<ul style="list-style-type: none"> Er zijn geen onderzoeken/evaluaties van de risico's van het beleidsveld als geheel

LENZEN	HOOFDVRAGEN	OOORDEEL (Hoe goed doet het beleidsterrein dit?)	TOELICHTING OORDEEL
C. DRAAGVLAK & LEGITMITEIT	C1. STAKEHOLDERS In hoeverre voeren beleidsmakers effectief stakeholdermanagement gericht op draagvlak en beleidsverbetering?		Met de transitieagenda's en reeks aan akkoorden is een groot aantal bedrijven en maatschappelijke stakeholders betrokken bij het beleid. Echter lijkt het erop dat de urgentie voor concrete maatregelen niet door iedereen gevoeld wordt.
	C2. EINDGEBRUIKERS In hoeverre benutten beleidsmakers inzicht in de wensen en ervaringen van eindgebruikers?		Producenten worden breed betrokken bij het beleidsveld, waaronder bij de transitieagenda's en via het Versnellingshuis. Het betrekken en beïnvloeden van consumenten blijft nog achter ten opzichte van het betrekken van producenten.
	C3. MAATSCHAPPIJ In hoeverre hebben beleidsmakers inzicht in het maatschappelijke draagvlak voor het gevoerde beleid?		Inzicht in draagvlak bij bedrijven en maatschappelijke partners is aanwezig, doordat bedrijven en maatschappelijke partners worden betrokken via transitieagenda's en reeks aan akkoorden
	C4. AFHANKELIJKHEDEN In hoeverre houden beleidsmakers rekening met andere maatschappelijke doelen die afhankelijk zijn van of beïnvloed worden door het gevoerde beleid?		De integraliteit met de klimaatopgave, de energietransitie en de bouwopgave behoeft betere uitwerking
D. TOEKOMST-BESTENDIGHEID	D1. MONITOREN & EVALUEREN In hoeverre monitoren beleidsmakers de voortgang van het gevoerde beleid en hebben ze inzicht in de effectiviteit en efficiëntie daarvan?		Met het werkprogramma Monitoring en Sturing Circulaire Economie wordt stevig ingezet en op monitoring en evaluatie. Nederland is hierin internationaal gezien leidend. Ook is een ex ante evaluatie van het programma uitgevoerd
	D2. LEREND VERMOGEN In hoeverre benutten beleidsmakers inzicht in de voortgang, effectiviteit en efficiëntie voor beleidsverbetering, zowel op korte als op lange termijn?		De inrichting van het monitoringsprogramma en de jaarlijkse cyclus waarin het Uitvoeringsprogramma wordt bijgewerkt, faciliteert het lerend vermogen. Kennis over effectiviteit en doelmatigheid van (potentiële) beleidsinstrumenten is nog in ontwikkeling
	D3. TOEKOMSTGERICHTHEID In hoeverre hebben beleidsmakers inzicht in toekomstige interne en externe veranderingen die het beleidsterrein kunnen raken?		Er wordt nagedacht over toekomstige externe ontwikkelingen en scenario's, maar dit kan nog structureler. Meer aandacht is nog nodig voor afbouw van de lineaire economie benodigd voor de transitie naar circulaire economie. Scenario's of een roadmap voor de inzet van (mogelijke) beleidsinstrumenten met een tijdspad is nog niet aanwezig.
	D4. PERSONEELS-MANAGEMENT In hoeverre werken beleidsmakers aan het verkrijgen en behouden van de benodigde capaciteit en competenties voor realisatie van de visie, nu en in de toekomst?	Op basis van de gestelde prioriteiten is dit onderdeel niet in detail onderzocht.	
	D5. INNOVATIE In hoeverre experimenteren beleidsmakers actief met nieuwe instrumenten of manieren van werken die bestaande praktijken ter discussie stellen?		Het programma zet sterk in op het faciliteren en ondersteunen van innovatieve initiatieven. Het programma zou zelf ook meer kunnen experimenteren en nadenken over de inzet van nieuwe instrumenten

ONDERBOUWING
(Hoe zeker zijn we
van dit oordeel?)

TOELICHTING ONDERBOUWING

	Oordeel op basis van transitieagenda's en interviews met partners uit het beleidsveld
	Oordeel op basis van beleidsdocumenten en interviews met beleidsmedewerkers en partners uit het beleidsveld
	Oordeel op basis van beleidsdocumenten, transitieagenda's en interviews met partners uit het beleidsveld
	Oordeel met name op basis van interviews en beschikbare beleidsdocumenten
	Oordeel op basis van inrichting monitoringsprogramma en interviews
	Oordeel op basis van inrichting beleidscyclus, monitoringsprogramma en op basis van interviews. In de opzet wordt het lerend vermogen sterk gefaciliteerd. Hoe groot het lerend vermogen in de praktijk is, is moeilijker om te onderbouwen
	Oordeel op basis van beleidsdocumenten en interviews met beleidsmedewerkers en partners uit het beleidsveld
	Oordeel op basis van beleidsdocumenten en interviews

Nadere toelichting inzichten per lens

A. Waardecreatie

Conclusie 1: Het eindbeeld van een circulaire economie in Nederland is onzeker; de visie hierop van de overheid kan scherper dan nu worden neergezet

We weten per definitie niet hoe de (circulaire) economie er in de toekomst uitziet en er zijn veel onzekerheden. Toch zou het helpen meer scherp te krijgen in wat de overheid precies wil bereiken, zodat hier op een meer gestructureerde manier naartoe kan worden gewerkt en hoog-over doelstellingen kunnen worden vertaald naar concretere korte termijn doelen en acties. Bij de start van het RPCE lag de focus van de strategische doelstellingen op duurzaam omgaan met grondstoffen. Het 2030 halveringsdoel ziet dan ook op grondstoffen. Het doel is vervolgens verdere uitwerking naar het verlagen van milieudruk (waaronder CO₂-reductie) en leveringszekerheid van kritieke grondstoffen.

Het eindbeeld van een circulaire economie in Nederland is per definitie onzeker. Het hoofddoel van het circulaire economiebeleid is om in 2050 volledig circulair te zijn met een 2030 tussendoel van de halvering van het gebruik van abiotische primaire grondstoffen. Het kabinet heeft daarbij in 2016 drie strategische doelstellingen geformuleerd om de Nederlandse economie zo snel mogelijk circulair te maken⁶: (1) Grondstoffen in bestaande ketens moeten hoogwaardig worden benut; (2) Waar nieuwe grondstoffen nodig zijn, worden fossiele, kritieke en niet-duurzaam geproduceerde grondstoffen, vervangen door duurzaam geproduceerde, hernieuwbare en algemeen beschikbare grondstoffen; (3) We ontwikkelen nieuwe productiemethodes, gaan nieuwe producten ontwerpen en gaan gebieden anders inrichten. Ook bevorderen we nieuwe manieren van consumeren. Deze drie strategische, originele doelstellingen uit het RPCE van 2016 zijn dus sterk gericht op het duurzaam omgaan met grondstoffen. Later zijn de achterliggende maatschappelijke doelen explicieter gemaakt, zowel in het RPCE als in het later in 2019 opgestelde Uitvoeringsprogramma circulaire economie 2019-2023 (hierna: het Uitvoeringsprogramma).

Op een aantal specifieke thema's is een aparte nationale visie vastgesteld, zoals de 'Visie Landbouw, Natuur en Voedsel,

waardevol en verbonden' van het ministerie van LNV.⁷ Hoe deze visie samenhangt met de Rijksbrede visie wordt niet expliciet duidelijk in de documenten.

Verminderen van milieudruk (o.a. CO₂-reductie), leveringszekerheid van grondstoffen en economische kansen lijken in de praktijk de belangrijkste doeldomeinen van het circulaire economie beleid.

Uit een analyse van het RPCE, het Uitvoeringsprogramma, kamerbrieven, [Rijksoverheid.nl](https://rijksoverheid.nl), de PBL policy brief, de PBL doelennotitie⁸, de vijf transitieagenda's (uit 2018) en gesprekken met de partners uit het veld zijn drie doeldomeinen van de circulaire economie te onderscheiden (zie figuur 2 hierna).⁹

Een focus uitsluitend gericht op een duurzame omgang met grondstoffen levert niet op wat de overheid nastreeft met de circulaire economie. Om de meerwaarde van een circulaire economie te benutten, benadrukt ook het PBL dat het nodig is om op meerdere doeldomeinen te sturen, zoals weergegeven in figuur 2.

Het 2030 doel kan als mobiliserende doelstelling worden gezien, maar biedt op zichzelf geen houvast voor de sturing richting de gewenste transitie. Het programma werkt aan de verdere uitwerking van het 2030 doel. Het 2030-doel ziet toe op een halvering van het gebruik van primaire abiotische grondstoffen, zoals grind, ijzererts en olie. Zoals hierboven geschetst is de circulaire economie gericht op het verminderen van milieudruk, CO₂-reductie en leveringszekerheid. Het 2030-halveringsdoel kan in theorie met één maatregel worden behaald, namelijk door te stoppen met zand uit de bodem van de Noordzee op te zuigen. Jaarlijks wordt op de Noordzee circa 35 miljoen m³ zeezand gewonnen om de kust te onderhouden en wordt gebruikt als ophoogzand op het land.¹⁰ Door hiermee te stoppen wordt het 2030 doel in termen van volume of gewicht (inhoud in m³ of tonnage gewicht) behaald, maar daar is het milieu in Nederland als geheel niet per se mee geholpen.¹¹ Ook helpt dit de leveringszekerheid van schaarse stoffen niet. Dit voorbeeld laat zien dat het behalen van het 2030-doel niet per definitie de effecten oplevert die het

⁶ Nederland circulair in 2050, p.17.

⁷ Ministerie van Landbouw (2018). Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden.

⁸ PBL: Policy brief 'Doelstelling circulaire economie 2030, operationalisering en reflectie' (2019); Policy brief 'Op weg naar een robuuste monitoring van de circulaire economie' (2020).

⁹ CO₂-emissiereductie is technisch gezien ook onderdeel van het doeldomein 'verminderen milieudruk'. Gezien de grote politieke, maatschappelijke en beleidsmatige aandacht, is reductie van CO₂ en andere broeikasgassen als apart doeldomein opgenomen.

¹⁰ <https://www.noordzeeloket.nl/beleid/noordzee-natura-2000/betrokkenen/zandwinning/>

¹¹ In dit voorbeeld wordt 'halvering' gedefinieerd als 'halvering m³ inhoud' of 'gewicht'. PBL wijst erop dat nog niet is uitgewerkt wat met halvering wordt bedoeld. Het kan ook aan om andere eenheden.

Figuur 2: Doeldomeinen van het circulaire economie beleid



beleidsterrein beoogt. Ook het PBL kwam in zijn policy brief eind 2019 (de zogenaamde doelennotitie) tot de conclusie dat alleen sturen op input van grondstoffen niet genoeg is. In plaats daarvan is een bredere en meer diverse set aan doelen nodig met indicatoren op niveau van input, gebruik, output, en waardebehoud van materialen. De doelen moeten in duidelijk verband staan met de achterliggende maatschappelijke doelen als een lagere milieudruk en leveringszekerheid voor kritieke materialen.¹² In het RPCE wordt op dit moment gewerkt aan de uitwerking van het 2030 doel als opvolging van het advies van PBL.

Het Regeerakkoord plaatste de circulaire economie in het licht van de klimaatopgave. In het Regeerakkoord van 2012 werd voor het eerst gesproken over circulaire economie: *“Het kabinet streeft naar een circulaire economie en wil de (Europese) markt voor duurzame grondstoffen en hergebruik van schaarse materialen stimuleren.”* In het Regeerakkoord van 2017 staat opgenomen: *“als onderdeel van de klimaatopgave worden de afspraken uit het rijksbrede programma circulaire economie en de transitieagenda’s uit het Grondstoffenakkoord uitgevoerd.”*¹³ Ook in kamerbrieven wordt de relatie tussen de circulaire economie en het klimaat- en energiebeleid regelmatig gelegd.¹⁴

TNO heeft berekend dat de acties uit het RPCE een aanzienlijke bijdrage leveren aan CO₂-reductie. Een circulaire econo-

mie levert in 2030 bijna 8 Mton reductie CO₂-uitstoot op, oplopend tot 13 Mton in 2050. Daarmee kan de circulaire economie zo’n 15 procent vormen van de totale vermindering van 56 Mton CO₂ in 2030 uit het Regeerakkoord.¹⁵

Een aantal beleidsinstrumenten ten behoeve van de circulaire economie doelen wordt bekostigd uit de klimaatmiddelen (zie ook de tabel 4 op pagina 40). Het kabinet maakte in 2019 bijvoorbeeld 22,5 miljoen euro vrij voor duurzame en circulaire initiatieven door het stimuleren van hergebruik van kunststoffen en consumptiegoederen, recycling van asfalt, beton en staal en bevorderen van klimaatneutraal en duurzaam inkopen.¹⁶ Een deel van de financiële stimuleringsmiddelen voor bedrijven, zoals de Demonstratie Energie- en Klimaatinnovatie (DEI+), de Milieu-investeringsaftrek (MIA) en de Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (Vamil), worden zowel voor klimaat als circulaire economie doeleinden ingezet. Daarmee versterken beide transitie elkaar. Tegelijkertijd wordt in een aantal gevallen de CO₂-reductie die circulaire initiatieven kunnen hebben ten onrechte niet meegenomen in de nationale CO₂-reductieopgave. Dat komt doordat de CO₂-reductie van een circulair initiatief van het ontwerp van een product tot de gebruiks- en hergebruiksfase mee zou moeten worden genomen. Ook al valt deze keten helemaal binnen de Nederlandse grenzen (en dus binnen de schoor-

¹² PBL (2019), Doelstelling circulaire economie in 2030, Operationalisering, concretisering en reflectie.

¹³ VVD, CDA, D66 en Christen Unie, Vertrouwen in de toekomst, 2017.

¹⁴ Een recent voorbeeld: Verzamelbrief met diverse onderwerpen voor het AO Circulaire Economie van 16 april 2020.

¹⁵ TNO (2018) Effecten van het Rijksbrede Programma Circulaire Economie en de Transitieagenda’s op de emissie van broeikasgassen.

¹⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/10/10/klimaatontwikkelen-225-miljoen-voor-circulaire-economie>

steenbenadering), dan alsnog wordt deze CO₂-reducerende potentie in de huidige situatie niet geheel binnen het klimaatakkoord 'gehonoreerd'.

Op een aantal terreinen kunnen de klimaat- en energietransitie en circulaire-economiedoelen echter met elkaar op gespannen voet staan. In de praktijk worden beide opgaven nog te vaak als aparte programma's behandeld. Er zijn soms conflicterende belangen tussen de klimaat- en energietransitie en de circulaire doelstellingen. Het gaat daarbij onder andere om het gebruik van materialen die helpen bij reductie van CO₂-uitstoot, maar waarbij nog niet helder is hoe deze circulair ingezet kunnen worden. Twee concrete voorbeelden:

- De klimaat- en energietransitie, de bouwopgave en het doel om huishoudens van het aardgas af te halen. In 2050 moeten alle Nederlandse woningen aardgasvrij zijn en al in 2030 moeten 1,5 miljoen woningen en andere gebouwen, zoals kantoren, ziekenhuizen, scholen, etc. gasvrij zijn gemaakt. Voor deze transitie is veel materiaal nodig, zoals isolatiemateriaal, zonnepanelen en warmtepompen. Deze materialen zijn nog niet allemaal voldoende circulair te verkrijgen en voor zonnepanelen en windmolens geldt dat schaarse grondstoffen worden gebruikt. Bovendien wordt nog beperkt nagedacht hoe deze 'nieuwe' grondstoffen die in gebouwen terecht komen zo lang mogelijk kunnen worden gebruikt of kunnen worden hergebruikt bij het einde van de levensduur.¹⁷

Intermezzo casus: Visie vanuit een breed welvaartsbegrip in de gemeente Amsterdam

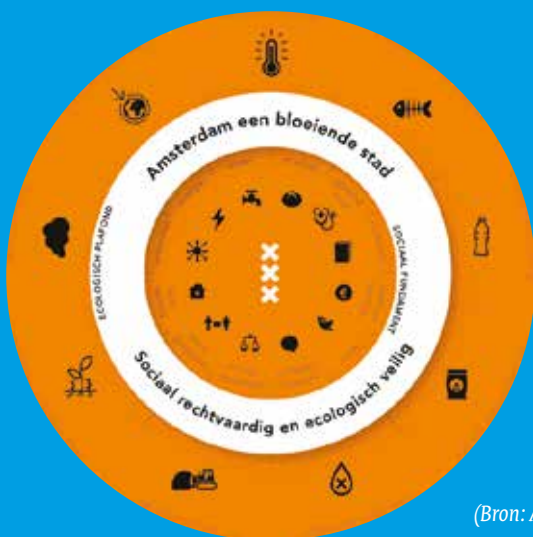
Op basis van de donuteconomie van de wetenschapper Kate Raworth, werkt gemeente Amsterdam aan het realiseren van een volledig circulaire stad. In navolging van het nationale doel is het doel van de gemeente Amsterdam om in 2030 50% minder nieuwe grondstoffen gebruiken en in 2050 volledig circulair te zijn

Amsterdam is wereldwijd de eerste stad die ervoor kiest een het model van een donuteconomie te gebruiken. Bij het verwerklijken van deze donuteconomie stelt Amsterdam ecologische, maatschappelijke en economische prioriteiten centraal. Ook wordt de verhouding tussen de circulaire economie transitie en klimaattransitie uitgewerkt. Om tot deze brede visie op de circulaire economie te komen zijn veel domeinen betrokken: van het sociaal domein, het onderwijs tot het fysieke domein. De aanpak is beschreven in de [Strategie Amsterdam Circulair 2020-2025](#).

De afgelopen paar jaar heeft de stad al 70 projecten voor een circulaire economie afgerond. De evaluatie van deze projecten wees uit dat deze projecten zowel realistisch als rendabel blijken te zijn. De stad houdt zich daarom nu bezig met het opschalen en versnellen van de bestaande circulaire projecten. Vooralsnog richt de stad Amsterdam zich met name op de waardeketens 'voedsel en organische reststromen', 'consumptiegoederen' en de 'gebouwde omgeving'. Dit komt overeen met de nationale transitieagenda's.

Om de voortgang van de strategie te meten is een monitor opgezet, die ook is gebaseerd op het donut-model. De monitor kijkt dus niet alleen naar materiaalgebruik, maar ook naar het sociale fundament van de stad en regio. De monitor bestaat uit vijf delen:

1. Inputindicatoren (o.a. CO₂-impact en gewicht materialen)
2. Throughputindicatoren (nog te bepalen)
3. Indicatoren voor inzameling (o.a. milieukostenindicator en CO₂-impact)
4. Indicatoren voor afvalverwerking (gewicht materialen)
5. Indicatoren voor het sociaal fundament (zoals huisvesting en gezondheid)



(Bron: Amsterdam Circulair 2020 – 2025, p.14)

¹⁷ Deze waarneming komt vooral uit interviews.

- Afvalverbranding: veel afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) leveren energie in de vorm van elektriciteit, stoom en/of warmte gekoppeld aan warmtenetten, waar huizen en andere gebouwen mee worden verwarmd. Daarvoor wordt nu (deels geïmporteerd) afval verbrand. Het risico bestaat op een 'lock-in', waarbij voldoende afval moet worden geproduceerd in Nederland of geïmporteerd om de (AVI's) rendabel te houden, terwijl de circulaire economie juist als doel heeft om de hoeveelheid 'afval' tot nul te brengen.¹⁸

Er is aandacht binnen de departementen EZK, IenW, BZK en LNV voor de afhankelijkheden tussen de klimaat- en energietransitie, de voedseltransitie en de circulaire economietransitie. Een heldere gedeelde integrale visie op de afhankelijkheden lijkt er echter nog niet te zijn. Geïnterviewden, zowel binnen als buiten de rijksoverheid, bevestigen het beeld dat de klimaat- en energietransitie en de circulaire economie transitie in de praktijk nog te vaak als aparte programma's worden behandeld en daardoor integraliteit in de afweging en de uitwerking van beleidsmaatregelen geregeld ontbreekt. Een integrale benadering creëert meer duidelijkheid voor stakeholders uit het veld en laat scherper zien hoe de opgaven elkaar versterken, maar ook waar ze elkaar bijten en welke oplossingen voorhanden zijn om deze spanning af te laten nemen.

Conclusie 2: De 2030 en 2050 doelstellingen van het circulaire economie beleid hangen nog niet logisch samen en zijn nog niet concreet genoeg om als sturing te dienen

Er is een breed gecommuniceerde ambitie om in 2050 volledig circulair te zijn en het 2030 tussendoel van halvering van het gebruik van abiotische primaire grondstoffen. Met het RPCE is het operationaliseren van deze doelen in gang gezet, mede op basis van adviezen van het PBL. Een eerste conclusie op basis van het advies van PBL is dat de 2030 en 2050 doelen niet eenvoudig te operationaliseren zijn naar één of enkele eenvoudige indicatoren - zoals bij energie en klimaat (gewicht CO₂) bijvoorbeeld wel het geval is - en dat een bredere set aan doelen nodig is. Het verband tussen de 2030 en 2050 doelstelling is mede daardoor niet direct helder. De vijf transitieagenda's bevatten ook een grote set aan verschillende doelen die niet direct op te tellen zijn tot een beeld over het bereiken van de gecommuniceerde doelstellingen. Ook aan de samenhang tussen doelen uit verschillende documenten wordt in het RPCE gewerkt.

De doelen die in 2016 zijn vastgesteld bleken niet direct bruikbaar om sturing te geven aan de transitie. De gestelde doelen zijn nuttig om ambitie te tonen en een breed pallet aan verschillende partijen te mobiliseren. Voor de volgende fase van de transitie zijn meer richtinggevende doelen echter noodzakelijk. Zoals uiteengezet biedt het 2030 halveringsdoel op zichzelf geen goede houvast om sturing te geven aan de transitie. Een bredere set aan doelen is nodig.

Het belang van concretisering is helder en hierin zet het programma goede stappen. IenW heeft begin 2019 aan het PBL gevraagd om de halveringsdoelstelling van 2030 te operationaliseren en concretiseren. Dat heeft eind 2019 geleid tot een policy brief waarin de vraag rond de halveringsdoelstelling wordt uitgewerkt, vaak aangeduid als 'de doelennotitie'.¹⁹

Het programma is gestart met het opstellen van een Plan van Aanpak om op basis van de doelennotitie de concretiseringslag te maken. Het Plan van Aanpak moet leiden tot uitgewerkte en geconcretiseerde doelen. Ook het doel om tussentijds in 2030 een halvering van het gebruik van abiotische primaire grondstoffen (mineraal, metaal, fossiel) te bereiken, wordt daarin uitgewerkt.²⁰ De ambitie is om eind 2020, uiterlijk begin 2021 een concretisering van de doelen gereed te hebben.

¹⁸ Taskforce Herijking Afvalstoffen (2019). Grondstof of afval; Aanbevelingen voor afvalwet- en regelgeving en de uitvoering daarvan op weg naar een circulaire economie.

¹⁹ PBL (2019), Doelstelling circulaire economie in 2030, Operationalisering, concretisering en reflectie.

²⁰ Notitie voor Bestuurlijk overleg over doelen en monitoring, bijlage 3 (conceptversie van de notitie, d.d. 23 april 2020).

Figuur 3: Vragen over halveringsdoelstelling die PBL voorlegt aan het kabinet en waar het planbureau zelf een richtinggevend advies op geeft



Een aantal politieke keuzes moet nog worden gemaakt.

Het PBL stelt dat een deel van de concretisering van de doelen een politieke keuze is en legt daarom een aantal vragen terug aan het kabinet met een advies voor richtingen. Anders dan bijvoorbeeld het klimaatbeleid, dat als overkoepelende indicator 'gewicht CO₂-eq' heeft, constateert het PBL dat één enkele overkoepelende indicator voor de circulaire economie niet mogelijk is. Het PBL adviseert mede daarom het 2030 doel als richtinggevende ambitie te gebruiken, en niet als enig afrekenbaar doel. Daarmee krijgt het 2030 doel volgens PBL desalniettemin een belangrijke mobiliserende werking richting de samenleving.

Het is nog niet mogelijk de verschillende algemene doelen van het RPCE te koppelen aan de specifiekere doelen in de individuele transitieagenda's. Het RPCE en het uitvoeringsprogramma bevatten een set aan doelen, met name voor de prioritaire ketens.²¹ Daarnaast bevatten ook de transitieagenda's en (als onderdeel daarvan) het Plastic Pact een groot aantal doelen. Ook ten aanzien van recycling zijn doelstellingen geformuleerd. Hoe al deze doelen samenhangen is nog niet helder. De transitieagenda's omvatten samen nog niet de hele economie. Een aantal andere sectoren, zoals bijvoorbeeld de zorg en de logistieke sector zijn nog niet in beeld.²²

Doordat de circulaire economie een breed beleidsterrein is zijn de (operationele) doelen verspreid over verschillende (beleids) documenten, kamerbrieven en akkoorden. Eén helder overzicht ontbreekt op dit moment. Dit maakt het lastig om in één opslag te zien welke doelen door wie worden nagestreefd.

Het PBL stelt in haar doelennotitie ook een richting voor ten aanzien van de verhouding tussen het 2030 halveringsdoel en specifieke doelensets, zoals die uit de transitieagenda's. Het leidende idee van het PBL is dat er een losse koppeling komt tussen een mobiliserend nationaal tussendoel voor 2030 en verschillende doelensets per transitieagenda, sector, en/of productgroep die meer bottom-up en door maatwerk tot stand zijn gekomen.

Het karakter van de doelen in de transitieagenda's lopen logischerwijze uiteen. Er zijn nog beperkt kwantitatieve en afrekenbare doelen op effectniveau. De transitieagenda's verschillen onderling sterk in het aantal doelen (van enkele tot tientallen), de streefdatum, concreetheid en meetbaarheid. Dit is te verklaren vanuit het feit dat de transitieagenda's geen vergelijkbare eenheden zijn²³ en sectoren specifieke opgaven hebben. Tegelijkertijd maakt dit het wel lastig om agenda's te vergelijken en de samenhang te zien. De agenda's en ook het Plastic Pact (onderdeel van de transitieagenda kunststoffen/ consumptiegoederen) omvatten zowel focus op transitiedoelen ('meer kennis'), inspanningsverplichtingen ('living labs oprichten') of outputdoelen ('van 40% naar 60% plantaardige eiwitten'). Ter illustratie, enkele **voorbeelden van meetbare doelen** uit de transitieagenda's en het Plastic Pact:

Dit overzicht laat alleen enkele voorbeelden zien van meetbare doelstelling uit de initiële transitieagenda's en is verre van compleet. Sommige transitieagenda's hebben daarnaast in extra publicaties of updates bij de transitieagenda's de doelen verder geconcretiseerd en/of extra (meetbare) doelen toegevoegd.²⁴

Wie aanspreekbaar is op het bereiken van de gestelde doelen in de transitieagenda's is niet eenduidig. Het RPCE en het Uitvoeringsprogramma zijn bekrachtigd door het kabinet en daarmee integraal onderdeel van het overheidsbeleid. Het kabinet is dus verantwoordelijk voor het behalen van de doelen die daarin staan geformuleerd. De transitieagenda's zijn opgesteld door en met de sectoren in samenwerking met één of meerdere vertegenwoordigers van de rijksoverheid. In het regeerakkoord en in de kabinetsreactie bij de transitieagenda's committeert het kabinet zich in ieder geval aan de acties die in de transitieagenda's en dwarsdoorsnijdende thema's zijn opgenomen en aan de Rijksoverheid worden toegeschreven.²⁵ Wie in de toekomst kan worden aangesproken op het eventueel niet realiseren van generieke

²¹ De prioritaire ketens zijn gelijk een de 5 transitieagenda's.

²² De 10 dwarsdoorsnijdende thema's van het Uitvoeringsprogramma zien wel op alle sectoren in Nederland.

²³ Consumptiegoederen zijn bijvoorbeeld veel breder dan Kunststoffen. De consumptiegoederen agenda raakt in potentie heel veel bedrijven. Kunststoffen daarentegen zijn grondstoffen, waardoor het in theorie eenvoudiger is om veel gerichte doelen te stellen en acties af te spreken.

²⁴ Zie bijvoorbeeld het position paper van het uitvoeringsprogramma van de circulaire maakindustrie: https://circulairemaakindustrie.nl/app/uploads/2020/05/CM-position_paper.pdf

²⁵ Kamerstukken II 2016/17, 32 852, nr. 46 en Kabinetsreactie op de transitieagenda's circulaire economie.

meetbare doelstellingen uit de transitieagenda's, is ingewikkelder. Neem ter illustratie het generieke doel 'halvering van voedselverliezen in de keten in 2030' uit de agenda Biomassa en Voedsel. Dit doel is breed omarmd door bedrijven, NGO's, wetenschap en andere organisaties. Ook zijn er concrete acties aan verbonden, zoals campagnes tegen voedselverspilling. Als richting 2030 echter tóch blijkt dat de halvering in 2030 niet wordt behaald, kan in theorie het parlement ofwel de minister van LNV ofwel de staatssecretaris van IenW ter verantwoording roepen. De minister of staatssecretaris kan op zijn/haar beurt de ondertekenaars van de transitieagenda Biomassa en Voedsel en/of de voorzitter daarop aanspreken, maar hij/zij kan daar niet direct consequenties aan verbinden. Dat ligt ook niet voor de hand, omdat de individuele ondertekenaars van de agenda Biomassa en Voedsel in gezamenlijkheid niet verantwoordelijk zijn voor het volledige voedselverlies in Nederland.

Daarmee zijn de ondertekenaars waarschijnlijk ook niet verantwoordelijk voor realisatie van de volledige doelstelling op dit generieke landelijke doel. Deze situatie is overigens niet uniek voor Circulaire Economie en speelt ook een rol bij andere akkoorden tussen de Rijksoverheid, maatschappelijke partners en/of private organisaties..

Als tegenvoorbeeld is in het Plastic Pact (onderdeel van de transitieagenda kunststoffen/consumptiegoederen) de verantwoordelijkheid voor en afrekenbaarheid op het halen van meetbare doelen explicieter gemaakt. Met het Plastic Pact committeren deelnemende organisaties zichzelf op individueel niveau aan meetbare individuele doelen en acties, maar deze kunnen niet (juridisch) worden afgedwongen. Er is voor de ondertekenaars van het Plastic Pact wel een verplichting opgenomen om data op organisatieniveau aan te leveren en te rapporteren.

Figuur 4: Ter illustratie enkele voorbeelden van meetbare doelen uit transitieagenda's en Plastic Pact

Biomassa en voedsel	Kunststoffen	Maakindustrie	Bouw	Consumptiegoederen
<ul style="list-style-type: none"> • Halvering van voedselverliezen in de keten in 2030 • 60-70% benutting van stikstof en >95% benutting van fosfaat, kalium en micronutriënten over de hele kringloop in veevoeder, meststoffen, voedingsmiddelen • De totale eiwitconsumptie per persoon is in 2050 met 10-15% gedaald 	<ul style="list-style-type: none"> • Jaarlijkse groei plastics consumptie naar 1,5% in 2030 • Gesorteerde plastics als input voor mechanische recycling van 32% (2017) naar 50% in 2030 • Chemisch gerecyclede plastics van 0% in 2017 naar 10% in 2030 	<ul style="list-style-type: none"> • In 2050 willen we de ecologische voetafdruk van Nederland hebben verlaagd naar het niveau waarop we één aarde gebruiken 	<ul style="list-style-type: none"> • Dat betekent dat we uiterlijk in 2021 beschikken over: <ul style="list-style-type: none"> - een eerste serie innovatieve producten en diensten voor circulair bouwen - een concrete vraag naar circulaire producten en diensten, bijvoorbeeld bij overheidsopdrachten 	<ul style="list-style-type: none"> • In 2030 moeten producten die feitelijk verspild zijn, minder geproduceerd en gebruikt worden (..) Doelstelling hierbij is om in 2030 niet-noodzakelijke kort-cyclische producten met 100% te hebben verminderd • In 2030 dienen alle nieuwe productdienst combinaties die op de markt worden gebracht, gebaseerd te zijn op circulaire ontwerpprincipes – op nationaal, Europees én mondiaal niveau
	<p>Plastic pact</p> <ul style="list-style-type: none"> • Algemene reductiedoelstelling van 20% minder plastic in 2025 • Hoger percentage recycling (70% plastic producten en verpakkingen t.o.v. 55% plastic verpakkingen in de EU in 2025) • Hoger percentage van toepassing van recycalaat (35% in alle plastic producten en verpakkingen t.o.v. 25% in PET-flesjes in de EU in 2025) 			

Conclusie 3: De huidige sturingsstrategie is vooral gericht op dialoog, samenwerken, stimuleren en faciliteren van producenten. Er is daarnaast ook behoefte aan richtinggevende en regulerende sturing vanuit de overheid

Het programma kiest in deze fase van de transitie primair voor een stimulerende en netwerksturende invulling van haar rol met instrumenten als akkoorden, agenda's en faciliterende inspanningen. Bij het grondstoffenakkoord, de vijf transitieagenda's en de overige akkoorden is een groot aantal sectoren betrokken. De nadruk op stimuleren, dialoog en onderhandeling heeft ook beperkingen. Geïnterviewden stellen dat er op sommige punten behoefte is aan richtinggevende en regulerende sturing vanuit de overheid.

Het RPCE en het Uitvoeringsprogramma bevatten richtingen voor interventies, die vooral zijn gericht op stimuleren van (markt)partijen. Hieronder (in tabel 2) volgt een overzicht van de dwarsdoorsnijdende thema's uit het Uitvoeringsprogramma en interventies binnen dat thema (niet uitputtend).²⁶

Voor de sturing van de transitie wordt binnen het programma geregeld de X-Curve van DRIFT als handvat gehanteerd.²⁷ Dit model gaat uit van een opbouw-, ombouw- en afbouwpatronen in transities. De DRIFT-rapporten 'Staat van de transitie' uit 2017 en 2019 constateren dat de huidige ontwikkelingen rond circulaire economie alle kenmerken vertonen die horen bij de opstartfase van een transitie. In allerlei domeinen wordt steeds meer geëxperimenteerd, maar de nadruk ligt op het optimaliseren van oude systemen. In de opkomende curve zien we dat de nadruk ligt op het versnellen van de transitie met een aantal grote bedrijven die succesvolle circulaire producten op de markt hebben gezet en zich aansluiten bij nationale en internationale kennisnetwerken. Er ontstaan (ook door het overheidsbeleid) nieuwe structuren en samenwerkingen die leiden tot meer massa. Er is echter nog beperkt sprake van het institutionaliseren van deze nieuwe structuren. Ook van afbouw van lineaire structuren is volgens het rapport nog beperkt sprake.

De nadruk op stimuleren, dialoog en onderhandeling heeft ook beperkingen. Geïnterviewden stellen dat er op sommige punten behoefte is aan een richtinggevende en

Tabel 2: Dwarsdoorsnijdende thema's en voorbeelden van bijbehorende interventies uit het Uitvoeringsprogramma

Dwarsdoorsnijdend thema	Voorbeeld interventies binnen het thema
Stimulerende wet- en regelgeving	<ul style="list-style-type: none"> • Belemmeringen in wetgeving wegnemen • Internationale verdragen
Producentenverantwoordelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> • Voorbereiding besluit regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV)
Slimme marktprikkels	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscale maatregelen, zoals de MIA/Vamil en de heffing op de verbranding en het storten van geïmporteerd afval • Onderzoeken naar beprijzen milieuschade
Financiering	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidieregelingen DEI+ • Subsidieregeling circulaire ketenprojecten
Kennis en innovatie	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoringprogramma PBL • Missiegedreven topsectorenbeleid
Internationale samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> • Deelname Platform for Accelerating the Circular Economy (PACE) • European Plastic Pact
Circulair ontwerp	<ul style="list-style-type: none"> • CIRCO, wat staat voor 'creating business through circular design'. Een programma van de Topsector Creatieve Industrie.
Circulair inkopen	<ul style="list-style-type: none"> • Actielijn Green deal circulair inkopen 2.0 • Actielijn circulair inkopen door het Rijk
Gedrag en communicatie, Onderwijs, Arbeidsmarkt	<ul style="list-style-type: none"> • Voorbereiding van een campagneaanpak • Integratie CE in opleidingseisen primair en hoger Onderwijs
Versnellingshuis CE	<ul style="list-style-type: none"> • Ondersteunen/adviseren en verbinden van ondernemers

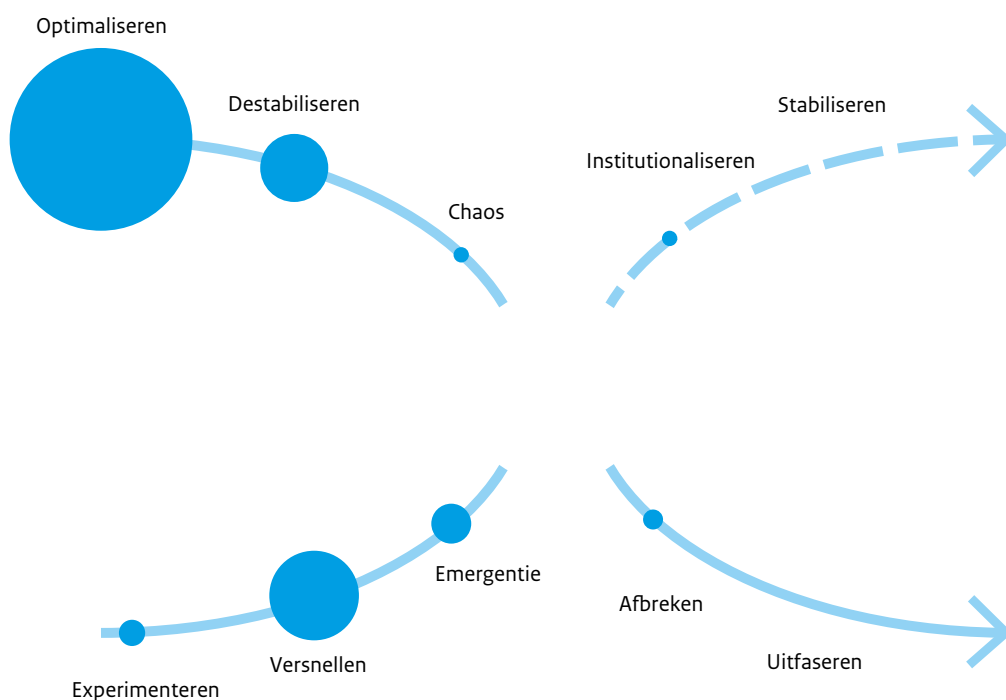
²⁶ Dit overzicht is grotendeels ontleend aan de tien Dwarsdoorsnijdende thema's van het Uitvoeringsprogramma.

²⁷ Drift (2019) Staat van de Transitie: Dynamiek in mobiliteit, klimaatadaptatie en circulaire economie.

regulerende sturing vanuit de overheid. Het betreft dan met name het creëren van een gelijk spelveld voor circulaire initiatieven, die moeten concurreren met de gevestigde orde, bijvoorbeeld als het gaat om gebruik van circulaair gebruikte grondstoffen die vaak nog duurder zijn dan 'virgin' materiaal. Opbouw van een nieuwe economie volgt het spoor van (sociale en technische) innovatie dat van buitenaf gevestigde regime(s) verdringt. Een betrekkelijk recent succes van het inzetten van regulering is het verbod op gratis plastic tasjes. In 2018 werden gemiddeld 35 plastic draagtassen per Nederlander verstrekt. Op basis van vergelijking met eerdere onderzoeken naar het gebruik van plastic draagtassen komt de evaluatie uit op 80% minder

plastic draagtassen ten opzichte van 2015.²⁸ Andere voorbeelden zijn aanstaande maatregelen als de invoer van statiegeld voor kleine plastic flesjes per 1 juli 2021 en de implementatie van de Europese Single Use Plastics (SUP) Richtlijn. Alhoewel niet alle relevante stakeholders hetzelfde aankijken tegen strengere wet- en regelgeving, lijkt er in ieder geval breed behoefte aan meer duidelijkheid welke richting de overheid op gaat als het gaat om reguleren en beprijzen, zodat bedrijven en andere organisaties hierop in kunnen spelen bij het maken van bedrijfsmatige (investerings)keuzes. Voor verdergaande regulerende maatregelen is daarnaast ook politiek draagvlak nodig.

Figuur 5: X-Curve transitie van DRIFT



²⁸ Kamerbrief Evaluatie verbod gratis plastic draagtassen en implementatie van de SUP Richtlijn, 2 maart 2020. Evaluatie op basis van onderzoek door I&O research.

Conclusie 4: Een scherpere beleidstheorie en bijbehorende instrumentkeuzes zijn nodig om de kans op het behalen van de geformuleerde doelstellingen te vergroten

Bij onduidelijkheid over de concrete doelen is het moeilijk om een goede koppeling te maken tussen doelen, middelen, instrumenten, output en outcome (de beleidstheorie). Het Uitvoeringsprogramma met de vijf transitieagenda's leidt tot veel afzonderlijke acties. Een op prioriteiten gerichte aanpak op basis van de grootste kansen ten aanzien van circulaire economie leidt tot meer focus en mogelijk daarmee tot meer effect; veel losse acties hoeven niet tot meer effect te leiden dan één of enkele heel gerichte doeltreffende actie(s). Een scherper gedefinieerde beleidstheorie, een verder ontwikkeld monitoringsinstrument en meer inzicht in effecten van maatregelen kan op termijn helpen om preciezer te bepalen welke instrumenten nodig zijn om de beleidsdoelen te behalen.

Er is beperkt zicht op de effecten van beleidsinstrumenten, waardoor een kwantitatief sluitende beleidstheorie nog niet mogelijk is. Een beleidstheorie is “het geheel aan veronderstellingen dat aan een beleid ten grondslag ligt”. Vaak wordt een beleidstheorie weergegeven als de relatie tussen doelen, middelen, activiteiten, output en outcome/impact. Het is daarbij vooral van belang om de achterliggende veronderstellingen over de bijdrage van het beleidsinstrument aan het beleidsdoel boven water te krijgen (waarom en hoeveel zal deze interventie bijdragen aan het doel?). Circulaire economie is nog een betrekkelijk jong beleidsterrein en kennis is mede daardoor nog sterk in ontwikkeling. De indicatoren moeten nog verder worden uitgewerkt om monitoring en sturing mogelijk te maken. Dit betekent dat

exacte effecten van bestaande en potentiële beleidsinstrumenten veelal nog niet kunnen worden doorgerekend.²⁹

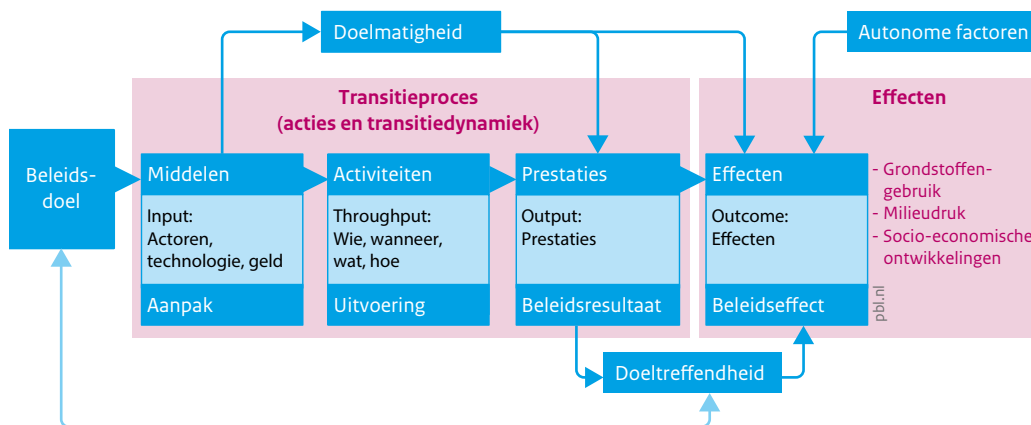
Ten behoeve van het monitoring- en evaluatieprogramma heeft PBL een beleidsevaluatiekader opgesteld. Deze heeft de vorm van een beleidstheorie:³⁰

In aanvulling op dit model kan de visie op de circulaire economie nog vóór de beleidsdoelen worden geplaatst. Beleidsdoelen komen immers voort uit een visie op de toegevoegde waarde van een circulaire economie.

Het PBL werkt met samenwerkingspartners aan methoden om effecten ten aanzien van milieudruk door grondstoffen-gebruik, leveringszekerheid en sociaaleconomische effecten in kaart te brengen. Daarbij wordt ook gekeken naar effecten van (potentiële) beleidsmaatregelen. Zo ver reikt de kennis volgens PBL echter nog niet: “Al met al is het niet mogelijk om opties voor circulaire-economiebeleid op korte termijn in beeld te brengen; de beschikbare informatie is daarvoor vooralsnog ontoereikend.”³¹ Een kwantitatief sluitende beleidstheorie waarbij de relatie wordt gelegd tussen beleidsdoel, middelen, activiteiten, prestaties en effecten is op dit moment dus nog niet te maken.

Op basis van veronderstellingen kan de beleidstheorie al wel deels worden opgesteld om scherpere te krijgen in de discussie over middelen, instrumenten, doelen en effecten. Een beleidstheorie is idealiter continu in ontwikkeling. Doordat steeds meer kennis ontstaat over de werking en effecten van beleid en externe factoren die het beleid beïnvloeden, kan de beleidstheorie steeds worden bijgewerkt. De jaarcyclus die nu voor het programma is ingericht helpt daarbij (verder toegelicht in lens B).

Figuur 6: Overzicht van het monitoring- en evaluatieprogramma. Bron: PBL



²⁹ PBL (2020) Op weg naar een robuuste monitoring van de circulaire economie, p. 7.

³⁰ PBL (2020) Op weg naar een robuuste monitoring van de circulaire economie, p.15.

³¹ PBL (2020) Op weg naar een robuuste monitoring van de circulaire economie, p. 52

Een belangrijk onderdeel van de beleidstheorie is de relatie tussen instrumenten en nagestreefde effecten. Uit met name het Uitvoeringsprogramma is een groot aantal instrumenten te destilleren. Om uitspraken te doen over de doelmatigheid van het beleid, is het daarnaast nodig om inzicht te krijgen in alle financiële middelen die worden ingezet. RVO heeft in het kader van het monitoringprogramma wel een eerste overzicht gemaakt van financiële instrumenten die door de RVO worden uitgevoerd en waarvan de (input)bijdragen aan de circulaire economie transitie.³²

Uit onderzoeken blijkt dat om de doelen te halen, mogelijk meer nodig is dan de inzet van het huidige instrumentarium. Zoals eerder uiteengezet in dit rapport zijn de nationale 2030 en 2050 doelen nog niet voldoende uitgewerkt en kunnen effecten van beleid nog onvoldoende worden bepaald om te meten of Nederland op koers ligt om de doelen te halen. Daarom is het nog niet mogelijk om exact te bepalen welke (mix van) instrumenten nodig zijn om deze doelen te behalen. Er zijn wel *aanwijzingen* dat met de huidige instrumenten alleen, deze doelen niet worden behaald. Of het huidige instrumentarium al dan niet voldoende is om de doelen te halen, is tevens afhankelijk van de vraag welke doelen het betreft. Als het bijvoorbeeld gaat om CO₂ reductie, is dat redelijk meetbaar te maken, maar de impact van maatregelen op leveringszekerheid en andere brede aspecten van milieudruk is complexer.

De evaluatie van het programma ‘Van Afval naar Grondstof’, dat voorafging aan het RPCE, benoemt een aantal aandachtspunten als het gaat om het instrumentarium voor het halen van kwantitatieve doelen ten aanzien van specifiek het afvalbeleid, zoals de kwaliteit van te recyclen materialen, de noodzaak van financiële instrumenten, een sterkere invulling van de rol van de overheid als regulator, het verbreden van de producentenverantwoordelijkheid en het omgaan met eerder gedane investeringen. Het rapport stelt dat deze punten al meer aandacht krijgen in het RPCE.³³ Afvalbeleid is nadrukkelijk niet één op één de voorloper van het circulaire economie programma. Het CPB bepleit in een policy brief vooral dat beprijzen van milieuschade nodig is om tot een meer circulaire economie te komen, aangevuld met het stimuleren van groene innovatie, regelgeving en gedragsbeïnvloeding.³⁴ Ook in de Brede Maatschappelijke Heroverweging ‘Naar een economie zonder afval’ worden opties geschetst voor toekomstige aanvullende instrumenten op het gebied van faciliteren, stimuleren, reguleren en beprijzen. Belangrijke opmerking daarbij is dat de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen beleidsopties schetst voor de politiek en het geen advies is aan of van het huidige kabinet. Ook zegt het rapport niet expliciet wanneer deze instrumenten zouden moeten worden ingezet.

³² RVO (2020) Monitoring Transitie naar een Circulaire Economie. In lens B worden de (financiële) instrumenten uitvoeriger uiteengezet, mede op basis van de inventarisatie van RVO.

³³ RIVM (2018), Evaluatie programma Van Afval naar Grondstof (VANG) 2014 – 2016, p. 12.

³⁴ CPB (2018), Circulaire economie: economie en ecologie in balans.

B. Uitvoeringscapaciteit

Conclusie 1: In relatief korte tijd is het goed gelukt om partijen te mobiliseren

Het RPCE en het hierop volgende UP CE is opgebouwd sinds 2016. De afgelopen jaren stonden dan ook in het teken van het vormgeven van de doelstellingen en opzet van het programma en betrokkenheid van relevante stakeholders. Er zijn veel maatschappelijke spelers binnen Nederland geactiveerd bij de transitieagenda's en Nederland geldt internationaal als een van de koplopers op gebied van circulaire economie. Wat die inspanningen opleveren in termen van effecten en bijdrage aan doelbereik is op dit moment echter nog niet te onderbouwen.

De introductie van het RPCE en het hierop volgende UP CE heeft in de eerste vier jaar op verschillende vlakken geleid tot nieuwe beleidsmaatregelen, coalities en akkoorden. Om opvolging te geven aan het RPCE (2016) in het Grondstoffenakkoord (2017) zijn vertegenwoordigers van grote tot kleine en gevestigde tot startende ondernemers, koepel- en brancheorganisaties, vakbonden, (koepels van) decentrale overheden, kennisinstellingen en vertegenwoordigers van de milieubeweging tot overeenstemming gekomen om gezamenlijk de transitie naar een circulaire economie in 2050 te realiseren. Om hier concreter vorm aan te geven zijn partners van het grondstoffenakkoord aan de slag gegaan met het opstellen van vijf transitieagenda's op de prioritaire sectoren die vastgesteld zijn in het Rijksbrede programma: biomassa en voedsel, bouw, consumptiegoederen, kunststoffen en maakindustrie.

De transitieteams bestaan uit vertegenwoordigers vanuit prioritaire economische sectoren of ketens (ondernemers, vakbonden) en ambtelijke vertegenwoordigers (van het Rijk en decentrale overheden). Deze teams vertegenwoordigen een uitsnede uit de honderden ondertekenaars van het Grondstoffenakkoord en omvatten een groot aandeel van de verschillende sectoren in Nederland. Dit om de opgave behapbaar te maken: de prioritaire sectoren hebben verschillende netwerken (van leveranciers en afnemers, kennisinstellingen, beroepsgroepen) en verschillende dynamiek (bijvoorbeeld levensduur van producten en investeringen in bedrijfsmiddelen, omvang van bedrijven, soorten gebruikte grondstoffen en de eigenschappen daarvan).

De transitieagenda's zijn idealiter verbonden via een aantal 'dwarsdoorsnijdende thema's' (zoals benoemd in de kabinetsreactie 2018) en beide dimensies van deze matrix (de prioriteiten en de thema's) hebben een plaats gekregen in het eerste uitvoeringsprogramma CE (2019). Voor deze

thema's zijn in het Uitvoeringsprogramma acties opgenomen die het Rijk oppakt, samen met decentrale overheden, kennisinstellingen (uiteenlopend van planbureaus tot onderwijsorganisaties), vak- en brancheverenigingen en (koepelorganisaties van) decentrale overheden.

De meeste middelen (zowel programma als uitvoeringscapaciteit) staan op de begroting van IenW. Een groot deel van de totale beschikbare middelen komt voort uit klimaat- en Urgenda budgetten en is direct gekoppeld aan CO₂ winst. Op de IenW begroting valt het RPCE onder begrotingsartikel 21 Duurzaamheid. Binnen dit artikel vallen ook enkele posten die geen raakvlak hebben met circulaire economie, zoals duurzame agro of wettelijk verplichte uitgaven op afvalbeleid.

Binnen de grondslag van artikel 21 vallen ook middelen voor andere duurzaamheidsonderwerpen, met name het afvalbeleid. In 2018 zijn binnen de IenW-begroting incidentele middelen (2 keer 8 miljoen euro voor 2019 en 2020) vrijgemaakt specifiek voor het uitvoeringsprogramma CE. In 2020 is door IenW opnieuw incidenteel budget vrijgemaakt, dit keer gaat het om 2 keer 15 miljoen euro voor 2021 en 2022 en 5 miljoen euro per jaar voor de jaren 2023 en 2024.

Verder zijn in 2019 en de jaren daaropvolgend Klimaat- en Urgenda-gelden beschikbaar (zie tabel 4). Exclusief de middelen die zijn besteed aan Caribisch NL was dat tussen 2016 en 2020 circa 15 miljoen euro per jaar aan financiële middelen binnen IenW, naast de inzet van ambtelijk personeel in het kerndepartement (zie tabel 3 hieronder).

Verder wordt de agentschapsinzet (via een BOA-overeenkomst) voor het circulaire economie van de uitvoerende diensten RWS en RVO vanuit de IenW-begroting artikel 21 betaald. Voor monitoring loopt sinds 2019 een contract via PBL naar een consortium waarin naast bovengenoemde uitvoeringsdiensten ook de andere planbureaus en kennisinstellingen als het CBS, TNO, RIVM en universiteiten participeren, eveneens betaald door IenW. Zie tabel 4 voor een volledig overzicht van financiële middelen.

Tabel 3: Overzicht van ambtelijk personeel met betrekking tot het beleid voor circulaire economie

2020	Beleid	uitvoering
IenW	~ 43 fte	~13 fte RWS ³⁵ , ~12 fte RVO
EZK	1,5 fte	~5 fte
BZK	~6 fte	~4 fte
LNV	0,4 fte	Niet te specificeren

³⁵ Alleen direct voor RPCE, exclusief marktprikkels, grondstoffen en recycling.

Binnen de beleidsdirectie Duurzame Leefomgeving en Circulaire Economie wordt momenteel circa 43 fte aan capaciteit ingezet voor het onderwerp circulaire economie. Met betrekking tot de uitvoering wordt er circa 32,1 fte uitbesteed aan RWS en 12 fte aan RVO. De inzet in 2020 van EZK bedraagt 1,5 fte vanuit beleid en 5,1 fte voor de inzet vanuit RVO. LNV heeft 0,4 fte vanuit beleid specifiek voor CE en de transitieagenda Biomassa en Voedsel. Veel van de uitvoering van deze agenda wordt bij LNV gedaan binnen het realisatieplan voor de kringlooplandbouw. Dat is echter niet allemaal direct aan elkaar te verbinden, waardoor het exacte aantal fte dat ook specifiek bijdraagt aan de circulaire economie moeilijk te bepalen is.

Bij BZK is de inzet in 2020 (bij benadering) aan beleid circulair bouwen 3 fte, Rijksinkoopbeleid 0,2 fte, programma Rijksvastgoedbedrijf circulair 3 fte. Daarnaast zet het Transitiebureau circulaire bouweconomie (in opdracht van BZK en RWS) bij RVO 4,2 fte in.

Doordat de meeste beleidsinstrumenten pas recent in de praktijk zijn gebracht, is nog weinig te zeggen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ingezette middelen. De meeste van de beschikbaar gestelde middelen zijn pas recent tot besteding gekomen, het Versnellingshuis is bijvoorbeeld in februari 2019 gestart en de eerste DEI+-subsidies 'circulair'³⁶ die op 1 augustus 2019 konden worden aangevraagd. Het Versnellingshuis Nederland circulair! wordt medio 2021 geëvalueerd. De afgelopen jaren zijn veel acties in gang gezet, gericht op het neerzetten van een basisstructuur. Het monitorings-instrumentarium wordt opgebouwd, belemmerende wet- en regelgeving wordt aangepakt en er wordt actief ingezet op internationale samenwerking. De monitoring naar de effecten van het beleid is in gang gezet onder leiding van PBL (er zijn een aantal deelstudies en 'policy briefs' verschenen; de eerste integrale CE-rapportage is begin 2021 voorzien). Over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de effecten van het beleid is momenteel nog weinig te zeggen. De eerste jaren van het programma hebben in het teken gestaan van het opzetten en uitwerken van het programma zelf, zoals de transitieagenda's voor vijf prioritaire sectoren, met als resultaat het Uitvoeringsprogramma in 2019. Ook is begin 2020 een besluit genomen over de invoering van statiegeld op kleine plastic flesjes, is het plastic pact gelanceerd en zijn verschillende beleidsbrieven opgesteld, bijvoorbeeld rondom textiel of circulaire doelstellingen. In de eerste jaren van het programma zijn dus resultaten in termen van *activiteiten* en *output* (documenten en verstrekte subsidies) te benoemen. De resultaten van het beleid in termen van

outcome (grondstoffengebruik, milieudruk, sociaaleconomisch), moeten nog zichtbaar worden. De eerste integrale CE-rapportage onder regie van PBL zal daar voor zover mogelijk al wel op in gaan.

³⁶ Zie RVO: <https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/demonstratie-energie-en-klimaatinnovatie-dei-2020/circulaire-economie>

Conclusie 2: De integrale verantwoordelijkheid voor het circulaire economie beleid ligt in de praktijk vooral bij IenW

Het circulaire economie beleid heeft prioriteit binnen het departement van IenW, maar staat bij andere departementen minder hoog op de agenda. IenW is zoekende naar de invulling van de coördinerende rol binnen het Rijk ten opzichte van andere departementen. De andere actief participerende departementen zijn EZK, BZK en LNV en nemen vooral hun rol op de transitieagenda's die binnen hun beleidsterrein vallen. Hier liggen risico's met betrekking tot de realisatie van voldoende samenhang tussen transitieagenda's en rondom sturing op de doelen.

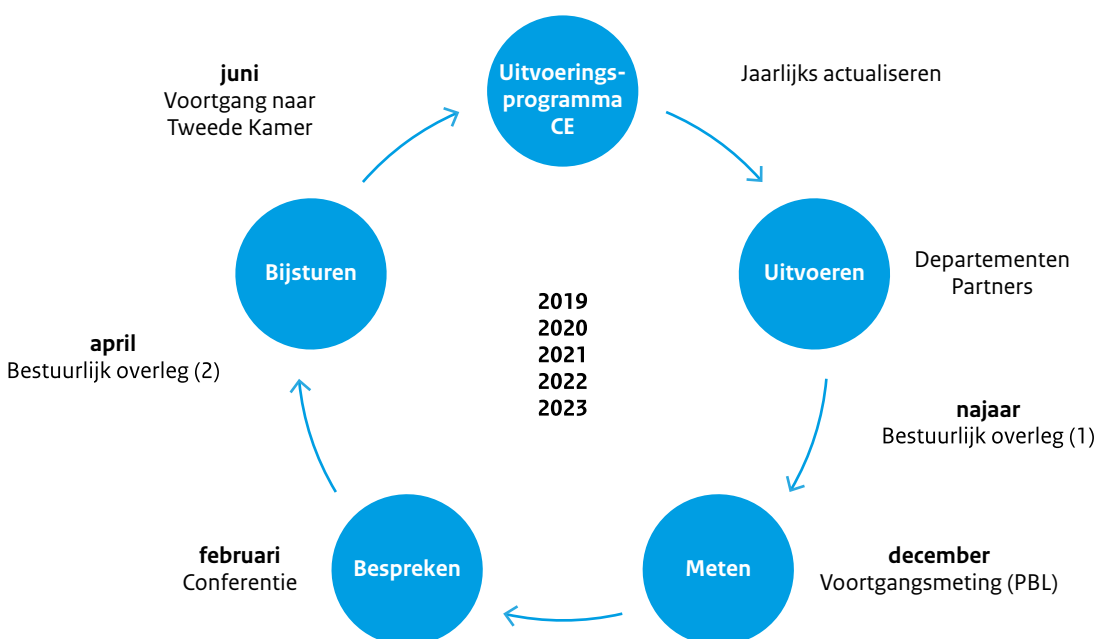
Bij de lancering van RPCE 'Nederland circulair in 2050' heeft IenW de rol van coördinerend departement op zich genomen en zijn de meest relevante departementen nauw betrokken. Op basis daarvan is een 'kernteam' van maatschappelijke partijen gevormd, met name koepelorganisaties VNO-NCW en MKB Nederland (ondernemers), FNV en VCP (vakbeweging), IPO, UvW en VNG (decentrale overheden) en Stichting Natuur & Milieu. Met deze partijen is het Grondstoffenakkoord opgesteld, waar zich vervolgens honderden bedrijven en instellingen (ook uit de wetenschap) bij hebben aangesloten. Uit deze grotere groep zijn teams gevormd die de vijf transitieagenda's hebben opgesteld. De coördinerende rol van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat is expliciet aan de Tweede

Kamer bevestigd in de kabinetsreactie op de transitieagenda's: "De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat is coördinerend voor het circulaire economie programma en zal uw Kamer jaarlijks informeren over de voortgang"³⁷.

Binnen de Rijksbrede sturing is sprake van een 'binnenring' van meest betrokken departementen (IenW, EZK, BZK, LNV). IenW heeft de regie genomen van het programma in de interdepartementale stuurgroep (op directieureniveau) en werkgroep (op medewerkersniveau) en interbestuurlijk in het overleg met vertegenwoordigers van de koepels van decentrale overheden en sociale partners (bestuurlijk overleg). Ook is er regelmatig overleg tussen IenW en de voorzitters van de transitieteams en hun ambtelijke 'duo-trekkers' uit de kerngroep van betrokken departementen. Het jaarlijkse Uitvoeringsprogramma is daarbij het integratiekader waar de activiteiten van de vijf prioritaire ketens (de transitieagenda's), de dwarsdoornijdende thema's en de internationale en regionale acties met bijbehorende inzet van middelen worden verzameld en voorgelegd aan de Kamer. Er is een apart directeurenoverleg over monitoring onder leiding van IenW en met de sectordirecteuren van de bij het consortium betrokken kennisinstellingen.

Jaarlijks vindt een grote conferentie plaats: een eerste is 2017 gehouden over het Grondstoffenakkoord, in 2018 de *Holland Circular Economy Week* (met internationale deelnemers) en sinds 2019 de jaarlijkse nationale CE-conferentie. Met ingang

Figuur 7: Overzicht van de jaarcyclus (bron: Uitvoeringsprogramma CE)



³⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017/18, 32852, nr. 59. Kabinetsreactie op de transitieagenda's circulaire economie, p.33.

van 2020 wordt dit gehouden in de Week van de Circulaire economie (februari).

De coördinerende rol van IenW kan concreter vorm worden gegeven. In de praktijk ligt de focus van deelnemende departementen namelijk vooral op de transitieagenda's waar ze zelf verantwoordelijk voor zijn, waardoor niet altijd maximale synergie en samenhang tussen thema's ontstaat. De actief participerende departementen (IenW, EZK, BZK en LNV) richten zich in de praktijk primair op de transitieagenda's binnen hun beleidsterrein. Bij de dwarsdoorsnijdende thema's (met uitzondering van inkoop en het Versnellingshuis) zijn andere departementen dan IenW nog nauwelijks betrokken. Uit enkele interviews met betrokkenen bij de transitieagenda's blijkt dat er een behoefte is aan meer inzicht in samenhang en uitwisseling tussen de transitieagenda's. De inschatting is dat, ondanks verschillen in opgaven en doelen tussen de agenda's, meer uitwisseling helpt om kennis en inspiratie op te doen. Het helpt bovendien voor de buitenwereld om te zien wat de samenhang tussen verschillende transitieagenda's is.

De verantwoordelijkheid voor het realiseren van een coherent beleid waarin zoveel mogelijk synergiën tussen thema's worden gerealiseerd ligt logischerwijs bij het coördinerende departement, maar hiervoor is ook de sterke medewerking van de andere deelnemende departementen nodig. Naast de coördinerende rol heeft IenW ook een sterke inhoudelijke rol op de Transitieagenda's waarvoor zij verantwoordelijk is (Consumptiegoederen en Kunststoffen). In een situatie waarin de betrokken departementen zich hoofdzakelijk richten op de inhoudelijke uitwerking van hun eigen transitieagenda's is het lastig voor het coördinerend departement om een goede invulling te geven aan deze rol, IenW is hierin nog enigszins zoekend.

Er lijkt dan ook ruimte om de verantwoordelijkheden van de coördinerende partij scherper te definiëren en daarbij duidelijk te onderscheiden van inhoudelijke rollen, en op dit vlak het gezamenlijk commitment te vergroten. Ook kan het helpen om de gezamenlijke visie en doelen te concretiseren, zodat de circulaire economie ook echt als een gezamenlijke nationale opgave wordt gezien waarop gezamenlijk kan worden gestuurd.

De huidige opzet is kwetsbaar, zeker in combinatie met de eerste geconstateerde beperkte concretisering en toerekenbaarheid van de doelen. Inherent aan een coördinerende rol bij een maatschappelijke opgave waarbij meerdere departementen betrokken zijn, is dat het coördinerend departement wél verantwoordelijk is voor de algemene voortgang van het beleid, maar geen verantwoordelijkheid, zeggenschap en/of bevoegdheid heeft op alle losse doelen en acties. Bovendien is het coördinerend departement niet altijd direct bij de uitvoering betrokken, waardoor het complex is te overzien wat er in de praktijk allemaal wél of niet gebeurt. Dit dilemma speelt in meerdere transities die op departement overstijgend niveau moeten worden aangepakt. Ter illustratie een geheel theoretisch voorbeeld: een speerpunt van de transitieagenda Bouw is om barrières in wet- en regelgeving weg te nemen die circulaire bouw belemmeren. BZK is de 'eigenaar' van het grootste deel van de wet- en regelgeving ten aanzien van woningbouw. De acties en de verantwoordelijkheid om de woningbouw wet- en regelgeving aan te passen liggen dus bij BZK. IenW kan alleen informele overredingskracht gebruiken om te zorgen dat de acties ook daadwerkelijk naar wens worden uitgevoerd. Dit hoeft niet per se een probleem te zijn, zolang voortgang wordt geboekt en acties ook daadwerkelijk naar behoren worden uitgevoerd. Het wordt echter ingewikkelder als dat niet het geval is aangezien het coördinerend departement dan beperkt mogelijkheden heeft om de doelen alsnog te realiseren. Dit punt wordt versterkt door de eerdere conclusies omtrent de beperkte concretisering en toerekenbaarheid van de doelen (lens A conclusie 2).

Conclusie 3: Financiële stimuleringsmiddelen op gebied van circulaire economie vallen op dit moment voornamelijk onder het klimaatbeleid; effecten daarvan op de circulaire economie doelen zijn nog onbekend

Het Regeerakkoord van 2017 plaatste de circulaire economie in het teken van de klimaatopgave. Uit onderzoek van TNO en PBL is gebleken dat de circulaire economie substantieel kan bijdragen aan het beoogde terugdringen van broeikasgasemissies in Nederland. Internationaal wordt dit ook onderkend, bijvoorbeeld door de Ellen McArthur Foundation. Vanuit de Klimaatenveloppe, het Klimaatakkoord en Urgenda-maatregelen zijn mede om die reden financiële middelen - zoals subsidies en fiscale vrijstellingen - bestemd voor circulaire economie initiatieven. Recent heeft RVO inzichtelijk gemaakt in hoeverre subsidies en fiscale vrijstellingen in 2016-2018 zijn ingezet voor circulaire economie initiatieven. Welke effecten daarmee worden bereikt, is momenteel nog beperkt inzichtelijk.

Een circulaire economie draagt bij aan de klimaatdoelen.

Uit onderzoek van TNO en PBL is gebleken dat de circulaire economie substantieel kan bijdragen aan het beleidsmatig beoogde terugdringen van broeikasgasemissies. Het gaat dan om winning, vervoer en productie, maar ook door vastlegging van koolstof in materialen. De Ellen MacArthur Foundation stelt dat mondiaal gezien circa 40% van de totale CO₂-uitstoot in de staal, aluminium, plastics en cementindustrie gereduceerd kan worden door het toepassen van circulaire strategieën.³⁸ Een voorbeeld van acties in dit verband is het Betonakkoord (2018) met als doel 30% CO₂-reductie in 2030 ten opzichte van 1990 (ambitie is 49% reductie in de keten), in 2030 100% hoogwaardig hergebruik van vrijkomend beton en per direct minimaal 5% van het totale volume toeslagmaterialen vervangen door betonreststromen. Door TNO (2018) is een (conservatieve) schatting gemaakt van de bijdrage die het uitvoeren van het RPCE en de transitieagenda's in Nederland kan leveren aan de reductie van broeikasgasemissies: ongeveer 7,7 Mton in 2030 en ongeveer 13,3 Mton in 2050 (met een bandbreedte van 1 Mton in 2030 en 2 Mton in 2050). Met de berekeningen van TNO, PBL en de Ellen Mc Arthur Foundation is dus een beeld geschetst in hoeverre de CE-transitie bijdraagt aan reductie van CO₂-emissies, of daaraan equivalente uitstoot van andere broeikasgassen ook door bijvoorbeeld het vastleggen van koolstof in biotische materialen (zoals hout/ligniet) of anorganische mineralen (zoals toepassing van olivijn).

Financiële stimuleringsmiddelen voor de circulaire economie worden op dit moment voornamelijk uit klimaatmiddelen bekostigd ten behoeve van CO₂-reductie.

Met financiële middelen, zoals subsidies en fiscale vrijstellingen, stimuleert de Rijksoverheid bedrijven meer circulair te werk te gaan. Voor de uitvoering van CO₂-reductiedoelen aan de hand van circulaire-economiemaatregelen heeft het kabinet in juni 2019 in totaal 80 miljoen euro bestemd voor 2019 en 2020. Voor de regeling Demonstratie Innovatie (DEI+) is 44 miljoen beschikbaar gesteld voor circulaire economieprojecten door bedrijven die bijdragen aan CO₂-reductie. Vanaf 2019 is aan de begrotingsmiddelen die beschikbaar waren voor uitvoering van het RPCE 27,5 miljoen euro uit de Klimaatenveloppe / Urgenda-gelden toegevoegd. Er zijn ook enkele stimuleringsmiddelen zoals de Subsidieregeling circulaire ketenprojecten, waarin de focus op circulaire economie ligt, breder dan alleen CO₂-reductie. In tabel 4 is een overzicht opgenomen van financiële middelen die beschikbaar zijn gesteld ten behoeve van de circulaire economie.

RVO heeft inzichtelijk gemaakt in hoeverre het totale stimuleringsbudget voor innovatie en marktintroductie in de periode 2016-2019 daadwerkelijk is benut voor circulaire economieprojecten. Daarin heeft de RVO ook naar instrumenten gekeken die niet specifiek een circulaire economie label hebben.³⁹ Hieruit bleek onder andere dat in 2018:

- Van de regelingen milieu-investeringsaftrek (MIA) en de regeling Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (VAMIL) gaat 16% naar aan circulaire economie gerelateerde projecten of bedrijfsmiddelen.
- Van de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (WBSO) gaat 3,2% naar CE-gerelateerde projecten of bedrijfsmiddelen.⁴⁰
- Van de regelingen milieu-investeringsaftrek (MIA) en de regeling Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (VAMIL) gaat 16% naar CE-gerelateerde projecten of bedrijfsmiddelen
- Van de Regeling Groenprojecten gaat 2,48% naar CE-gerelateerde projecten of bedrijfsmiddelen

De Staatssecretaris van IenW stelt in de beantwoording van Kamervragen dat vanwege de sterk toegenomen aandacht voor het onderwerp in 2019 en 2020 en extra budgetten een stijging van het aandeel circulaire economieprojecten in de onderzochte regelingen te zien is in 2019 die zich naar verwachting zal voortzetten in 2020.⁴¹

³⁸ Ellen Mc Arthur Foundation (2019) Completing the picture. How the Circular Economy tackles climate change. "[...] applying circular economy strategies in just five key areas (cement, aluminium, steel, plastics, and food) can eliminate almost half of the remaining emissions from the production of goods – 9.3 billion tonnes of CO₂ in 2050 – equivalent to cutting current emissions from all transport to zero."

³⁹ Alleen voor de instrumenten die door RVO zelf worden uitgevoerd. RVO (2020) Monitoring Transitie naar een Circulaire Economie.

⁴⁰ De WBSO is overigens niet gericht op een thema maar een generiek instrument ter bevordering van Research & Development bij bedrijven.

⁴¹ Beantwoording vragen Schriftelijk Overleg Circulaire Economie, 29 mei 2020, kenmerk 2020D14748.

Het is nog onbekend hoeveel de stimuleringsmiddelen bijdragen aan het slagen van de circulaire economie transitie als geheel. Het RPCE omvat naast CO₂-reductie ook andere doelen zoals het vergroten van leveringszekerheid van kritieke materialen (binnen en buiten de energietransitie), nieuwe verdienmodellen (zoals gebruik in plaats van bezit) en het 'uitfaseren' van eindige, verontreinigende of anderszins 'onduurzame' grondstoffen. In hoeverre de ingezette stimuleringsmiddelen hieraan bijdragen is nog niet kwantitatief uit te drukken.

Conclusie 4: Via circulair inkopen en aanbesteden door de overheid is winst te behalen, maar circulaire doelstellingen 'concurreren' hierbij met andere beleidsdoelen van de Rijksoverheid

Jaarlijks koopt de overheid als geheel voor circa 73 miljard euro in, waarvan ruim 10 miljard door de Rijksoverheid zelf. Circulaire inkoop maakt een onderdeel uit van de Rijksbrede inkoopagenda, maar is (vanzelfsprekend) niet het enige criterium die daarin wordt gehanteerd. Verbeterpotentieel voor circulair inkopen door de Rijksoverheid zit in het stellen van duidelijke kaders en richtlijnen en in ('missiegedreven') kennisontwikkeling en -deling.

De overheid als geheel geeft als grote inkoper een impuls aan vraagsturing van de markt, maar de rijksoverheid heeft niet overal invloed op. Jaarlijks doet de Nederlandse overheid aanbestedingen voor circa 73 miljard euro, waarvan ruim 10 miljard euro door de Rijksoverheid zelf. Het gaat bijvoorbeeld om infrastructurele werken van Rijkswaterstaat, gebouwen van Rijksvastgoed, kantoorartikelen, inkoop van bedrijfskleding via Defensie en medeoverheden (o.a. waterschappen, gemeenten, provincies). De achterliggende gedachte is dat de overheid als 'launching customer' voor een (in dit geval) materiaalbesparende innovatie optreedt en daarmee de markt rijp maakt voor de bredere invoering van de transitie. Een ander doel van circulair inkopen is het stimuleren van de markt als geheel. De theorie is dat leveranciers van de overheid worden aangezet om hun productielijnen te verduurzamen en dat kleine duurzame innovaties de kans krijgen op te schalen en daardoor hun producten ook meer beschikbaar komen voor andere klanten dan de overheid. Vanuit de Klimaatenvolpe zijn voor 2018, 2019 en 2020 middelen vrijgemaakt (zie tabel 4) om via publieke inkoop een impuls te geven aan de transitie naar een klimaatneutrale en circulaire economie.⁴² Hiervoor zijn onder andere leernetwerken georganiseerd, subsidies verstrekt voor het inwinnen van extern advies, pilots gehouden met CO₂-schaduw prijzen en zijn hulpmiddelen voor inkopers ontwikkeld.⁴³ Voor 2021 en verder zijn als onderdeel van het Klimaatakkoord ook structureel tot en met 2030 middelen beschikbaar gesteld voor maatregelen op het gebied van circulaire inkoop die bijdragen aan CO₂-reductie.

Een nog te toetsen veronderstelling is of de overheid erin slaagt inderdaad de 'markt te openen' voor circulaire toepassingen. In sommige markten (bijvoorbeeld infrastructurele werken in de grond- wegen- en waterbouw) is de overheid een relatief grote speler, in andere markten (zoals die voor biomassa en voedsel, consumptiegoederen) is het

⁴² <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/10/10/klimaatenvolpe-225-miljoen-voor-circulaire-economie>

⁴³ <https://www.pianoo.nl/nl/themas/maatschappelijk-verantwoord-inkopen-duurzaam-inkopen/ontwikkelingen/klimaatenvolpe-impuls>

overheidsaandeel van nature relatief beperkt. Bovendien wordt maar een deel ingekocht door de Rijksoverheid zelf. Decentrale overheden (waterschappen, provincies en gemeenten) hebben betrekkelijk veel autonomie om hun eigen inkoopbeleid te bepalen. Daarnaast verschilt de ontwikkeling van circulaire toepassingen nog sterk per markt.

Uit onderzoek van het RIVM blijkt dat circulair aanbesteden van wegen en circulair inkopen van kantoormeubilair al wordt toegepast, maar dat in potentie nog veel effect is te behalen. Circulair inkopen is de inkoop van producten of diensten waarbij criteria en/of eisen ten aanzien van het optimaal en effectief (her)gebruik van grondstoffen en producten zijn toegepast. In verschillende documenten zijn beleidsdoelen geformuleerd om met circulair inkopen CO₂ te besparen:

- ‘De ambitie is met alle overheden een besparing van 1 Mton in 2021 te realiseren’ (Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019-2023).
- ‘De ambitie van het kabinet is om samen met de medeoverheden, door met name circulair inkopen, deze kabinetsperiode al 1 Mton aan CO₂ te besparen’ (Kabinetsreactie transitieagenda’s⁴⁴).

Het RIVM heeft met TNO en CE-Delft een methode ontwikkeld om te kunnen onderzoeken hoe effectief circulair inkopen is, én hoe effectief het zou kunnen zijn.⁴⁵ Effectindicatoren zijn ‘vermeden uitstoot van CO₂-equivalenten’ en ‘besparing op primaire grondstoffen in tonnage’. De methode is in 2017 en 2018 voor het eerst getest op twee productgroepen, namelijk circulair inkopen van wegen en kantoormeubilair. Bij kantoormeubilair bleek dat 67% (in aantal; in financiële omvang 93%) van de aanbestedende diensten in de steekproef rekening hield met circulariteit bij de inkoop. Bij de productgroep ‘wegen’ werd bij zes van de tien aanbestedingen rekening gehouden met circulair inkopen (in aantal; in financiële omvang 72%). Met circulair inkopen van wegen en kantoormeubilair is in 2017 en 2018 bijna 300.000 ton materiaal bespaard en is de uitstoot van 27.000 ton broeikasgas voorkomen. Tegelijkertijd bleek uit de test dat bij deze twee productgroepen circulair inkopen nog effectiever kan worden ingezet. Het RIVM-rapport stelt dat als alle Nederlandse overheidsorganisaties de circulaire economie maatregelen (goed) zou toepassen op de inkoop van wegen en kantoormeubilair, de emissie van 654.000 ton broeikasgas kan worden voorkomen. In 2020 gaat het RIVM de methode ook op zes andere productgroepen toepassen.

Op dit moment komt het circulair aanbesteden nog niet volledig tot zijn recht. Niet alle manieren van circulair inkopen die worden toegepast zijn even effectief. Bovendien bevindt circulair inkopen en aanbesteden zich veelal nog in de ontwikkelfase. Dit heeft volgens het RIVM vaak meer te maken met organisatie dan met technische mogelijkheden. Uit een onderzoek (voornamelijk gebaseerd op interviews) van 2018 naar circulair inkopen binnen de utiliteits-, grond-, weg- en waterbouw⁴⁶, blijkt dat op het gebied van wet- en regelgeving en beleid nog een slag te maken is. Het effect wordt bepaald ten opzichte van een referentiesituatie: namelijk, wat zou er zijn ingekocht zonder circulair inkopen? Dit wordt ook wel de marktstandaard genoemd. Deze marktstandaard verandert over de tijd. Hier draagt Circulair Inkopen - als het werkt - aan bij. Dit betekent dat circulaire maatregelen die nu expliciet moeten worden uitgevraagd, over een aantal jaren de standaard kunnen zijn. Het ontbreekt onder meer aan eenduidige definities en toetsingskaders en er is nog sprake van interne belemmeringen op inkoop- en organisatiebeleid.

Het gaat om alle aanbestedingen waarbij de inkoop stuurt op optimaal en effectief (her)gebruik van grondstoffen en producten. Twynstra Gudde doet aanbevelingen in drie categorieën:

- Verbeteren samenwerking met de markt door vergroten marktkennis: uit de Evaluatie van het Plan van aanpak Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI) 2015-2020 blijkt dat er veel meer marktconsultaties plaatsvinden. Ook de komende tijd in het kader van de *buyer groups*.
- Opnemen van specifieke circulaire eisen en wensen in aanbestedingen: de MVI-criteria zijn hierop aangepast in drie ambitieniveaus. Daarmee is een online tool ontwikkeld. Deze MVI-criteria worden goed gewaardeerd, blijkt uit de evaluatie van het Plan van aanpak MVI 2015-2020.
- Circulaire economie (-principes) integraal in alle bestuurlijke portefeuilles opnemen/verankeren: bij decentrale overheden zijn mooie voorbeelden te noemen, maar het komt niet snel van de grond. Voor wat het Rijk betreft, is dit in beweging ingezet via de Rijksinkoopstrategie (Inkopen met Impact)⁴⁷. De implementatie daarvan moet nog op gang komen, met BZK in de *lead*.

Sindsdien zijn verschillende acties ondernomen voor het stimuleren van de ontwikkelfase van circulair inkopen. Met het Manifest MVI maken inmiddels 175 overheidspartijen werk van maatschappelijk verantwoord inkopen, waaronder circulair inkopen. Bovendien heeft IenW in 2018 en 2019 met

⁴⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/06/29/kabinetsreactie-op-de-transitieagenda-s-circulaire-economie>

⁴⁵ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) (2020), Effect meten van circulair inkopen.

⁴⁶ Twynstra Gudde (2018) ‘Onderzoek over de transitie naar de circulaire utiliteits-, grond-, weg- en waterbouw’. Onderzoek van Twynstra Gudde in opdracht van PIANOo, het Expertisecentrum Aanbesteden van het ministerie van EZK.

⁴⁷ Brief Minister BZK, 28 oktober 2019: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/10/28/inkopen-met-impact>

middelen uit de Klimaatenvolpde een extra impuls gegeven aan klimaatneutraal en circulair inkopen, door meer dan 200 inkoopprojecten te ondersteunen, leernetwerken op te zetten en de geboekte grondstoffen- en CO₂-besparing te meten. In 2020 wordt hierop voortgebouwd via *buyer groups*, gefocust op het maken van impact in kansrijke domeinen. Er gaan op dit moment 13 *buyer groups* van start. Voor het circulair en klimaatneutraal maken van de Grond-, Weg- en Waterbouw (GWW) heeft het kabinet uit de Urgenda-middelen €10 miljoen beschikbaar gesteld voor 2019 en 2020 om andere overheden te stimuleren om stappen te zetten. Voor wat betreft de Rijksinkoop ontving de Kamer eind oktober van de minister van BZK en de staatssecretaris van IenW de Rijks-inkoopstrategie 'Inkopen met impact'. Circulair inkopen is daarin een belangrijk thema. De resultaten en effecten worden door BZK gemonitord en aan de Tweede Kamer gerapporteerd.

In de praktijk worden met overheidsinkoop nog meerdere maatschappelijke doeleinden nagestreefd, zoals het stimuleren van arbeidsparticipatie, eerlijke handel (zoals arbeidsomstandigheden), energie en klimaat. Deze doelen kunnen soms goed samengaan, maar kunnen ook concurreren en tot verschillende uitkomsten leiden.⁴⁸

Uit interviews blijkt dat er bij overheden er verschillend invulling wordt gegeven aan circulair inkopen (en duurzaamheid in het algemeen). Soms is het een duidelijke, breed gedeelde prioriteit van het Regeerakkoord/collegeprogramma, soms hangt het af van de inzet van een gedreven bestuurder en/of ambtelijk trekker. Er zijn ook gevallen waar andere, met name financiële overwegingen de doorslag geven bij het inkopen. Dan weegt een actuele hogere uitgave zwaarder dan een mogelijke restwaarde in de toekomst. Ook wordt het lastig gevonden zich te binden aan een enkele 'circulaire' aanbieder als er geen alternatieve leveranciers zijn.

Conclusie 5: Beleidsinhoudelijke risico's kunnen beter in beeld worden gebracht om ze te kunnen mitigeren en zo de succeskans te verhogen

Er is nog geen breed gedragen inventarisatie uitgevoerd van de verschillende beleidsinhoudelijke risico's die spelen op het circulaire economie domein. In deze paragraaf ligt de nadruk op de risico's die door IenW nog niet uitvoerig in kaart gebracht zijn

Voor het circulaire economie beleid als geheel is nog geen breed gedragen integrale risicoanalyse opgesteld. Met een risicoanalyse wordt in dit verband bedoeld op een analyse van in- en externe dreigingen die zich voor kunnen doen en die het behalen van beleidsdoelen kunnen belemmeren - met ook mogelijke beheersmaatregelen. Op enkele deelterreinen van de circulaire economie, zoals het milieubeleid en afvalbeleid, worden periodiek risicoanalyses opgesteld. Voor het circulaire economie beleid als geheel is nog geen integrale risicoanalyse aanwezig. In de uitwerking hieronder worden twee specifieke risico's genoemd die volgen uit interviews.

Een belangrijk aandachtspunt is het missen van synergie met andere maatschappelijke doelen en potentieel tegengestelde belangen tussen maatschappelijke opgaven. In het RPCE kwamen twee lijnen bij elkaar: de uitputting van grondstoffen als economisch risico en als milieuzorgpunt. Vanuit economisch perspectief gezien gaat het dan om zaken als leveringszekerheid en prijsverschillen van kritieke en schaarse grondstoffen. Vanuit ecologisch perspectief bekeken is het tegengaan van milieuschade de belangrijkste drijfveer.

In de uitwerking van lens A is al geschetst dat de circulaire economie de klimaat- en energietransitie versterkt, maar dat er op sommige punten tegengestelde belangen zijn. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de groeiende productie van zonnepanelen (bestaande uit schaarse metalen), die nog niet circulair ontworpen (kunnen) worden. Voor de bouwopgave geldt dat veel materialen nodig zijn, die nu deels nog lineair worden ingezet. Deze maatschappelijke opgaven kunnen dus als risico worden gezien voor het behalen van circulaire beleidsdoelen ten aanzien van milieudruk en kritieke schaarse grondstoffen.

Een risico is dat het beleid tot dusver sterk is gebaseerd op vrijwilligheid. Kijkend naar de ambitieuze nationale ambities, is de vrijblijvendheid van de transitieagenda's en het ontbreken van afrekenbare (individuele) doelstellingen een mogelijk risico. De keuze voor faciliteren, stimuleren en

⁴⁸ ABDTOPconsult, 2018, Transitie te koop & Rijksbrede inkoopstrategie 'Inkopen met Impact' (2019).

betrekkelijk vrijblijvende akkoorden maakt de overheid in sterke mate afhankelijk van de goodwill en tendensen van producenten en consumenten. Dat hoeft niet per se negatief te zijn, maar als doelen niet worden behaald en afspraken niet worden nagekomen, kan de algehele voortgang van de transitie achterblijven. Ook bestaat het risico dat (grote) bedrijven aan greenwashing doen; zich groener voordoen dan ze in de werkelijkheid zijn. Tegelijkertijd leidt de aanpak op basis van vrijwilligheid er toe dat producenten en bedrijven draagvlak houden voor veranderingen, en mogelijk ook verder willen gaan dan collectief gestelde doelen.

Er wordt in de praktijk ook wel op dit risico geacteerd. Binnen elk transitieteam is ten minste een ambtelijk (rijks) vertegenwoordiger betrokken en er wordt actiemonitoring uitgevoerd. De transitieagenda's zijn echter niet verplicht

formele verantwoording af te leggen over de werkzaamheden en de mate waarin gestelde doelen worden bereikt. Een aandachtspunt dat uit de interviews komt is dat de transitie niet 'diep genoeg gaat'. De overheid stimuleert veel relatief kleine (en sympathieke) initiatieven, maar het beleid is nog te weinig gericht op het afdwingen en stimuleren van grootschalige systeemveranderingen. Bijvoorbeeld het doorbreken van de financieel-economische structuren/sectoren die nog voornamelijk gericht zijn op lineaire groei. Risico is dat hierdoor wel een groeiend aantal circulaire initiatieven ontstaat, maar geen fundamentele omslag wordt bewerkstelligd. Door deze kleinschaligheid ontbreekt nog een vliegwieleffect waarbij circulaire economie het 'nieuwe normaal' wordt en kan profiteren van kostenvoordelen (*economies of scale and scope*) bij inkoop, productie en distributie. Ook voor de consument ontstaan dan nog geen voordelen in termen van koopkracht of gebruiksgemak.

Tabel 4: Overzicht beschikbaar gestelde middelen Circulaire Economie Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Bedragen x € 1.000

Overzicht beschikbaar gestelde middelen Circulaire Economie								
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bestaande lenW middelen								
Beschikbare middelen begroting lenW	16.533	16.533	16.533	16.533	16.822	15.691	15.691	15.691
Toegevoegde lenW middelen								
Prioritering lenW voor programma CE		8.000	8.000					
Aanvullende middelen in Ontwerpbegroting 2021				15.000	15.000	5.000	5.000	
Middelen klimaatenvolpe (november 2018)								
Klimaatneutraal en circulair inkopen	5.000	7.500						
Recycling van kunststoffen en consumptiegoederen	5.000	10.000						
Recycling en hergebruik van asfalt, beton en staal in de infrasector	2.000	5.000						
Middelen uitvoering Klimaatakkoord								
Maatregelen in de Grond- Weg- en Waterbouw (GWW)			1.000	2.000	2.000	3.000	3.000	3.000
Ketenaanpak			3.000	3.000	3.000	5.000	5.000	5.000
Klimaatneutraal en circulair inkopen en aanbesteden			1.000	2.000	2.000	3.000	3.000	3.000
Kunststof- en textielrecycling				3.000	3.000	4.000	4.000	4.000

Overzicht beschikbaar gestelde middelen Circulaire Economie

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Middelen Urgenda-vonnis I								
Uitvoeringkosten voor RVO voor de MIA/VAMIL			300					
Stimulering van Recycling en biobased kunststoffen en textiel		1.000	21.500					
Stimulering van CO ₂ -reducerende maatregelen Circulaire Economie		2.000	23.000					
CO ₂ -reducerende maatregelen in de GWW		2.000	15.500					
Extra budget voor de stimuleringsregelingen			4.700					
Middelen Urgenda-vonnis II								
Retourpremie Koel- en vrieskasten				1.000				
Circulaire maatregelen in de Grond- Weg- en Waterbouw (GWW)				7.500				
Totaal beschikbaar en toegevoegd aan begroting lenW	28.533	52.033	94.533	50.033	41.822	35.691	35.691	30.691
Bestaande MIA-VAMIL regeling	158.000	139.000	139.000	139.000	139.000	139.000	139.000	139.000
Toegevoegde MIA-VAMIL middelen Urgenda-vonnis I			10.000					

Noot 1: Een deel van de bestaande middelen zijn bestemd voor uitgaven die vastliggen voor het reguliere afvalbeleid.

Noot 2: De middelen vanuit Urgenda/Klimaatakkoord zijn specifiek gelabeld voor CO₂-reducerende maatregelen.

Noot 3: MIA-VAMIL zijn bredere fiscale voorzieningen dan alleen voor circulaire economie doeleinden.

C. Draagvlak & legitimiteit

Conclusie 1: IenW zet samen met de betrokken departementen sterk in op het mobiliseren van stakeholders in het veld en de departementen zijn daarin over het algemeen succesvol.

Het lukt IenW en de andere betrokken departementen goed om andere overheden, bedrijven en maatschappelijke partners in beweging te krijgen. Buiten het Rijk worden dwarsverbanden gelegd met het sociale domein (SER, via de Reflectiegroep), kennisinstellingen (o.a. planbureaus, universiteiten en hogescholen), met de uitvoering (RWS, decentrale overheden), kennisinstellingen, en het bedrijfsleven (o.a. via akkoorden en Versnellingshuis) en vakbeweging. Dat blijkt onder andere uit de drukbezochte Nationale Circulaire economie conferentie. Tijdens deze jaarlijkse conferentie, georganiseerd door het ministerie van IenW, komen alle verschillende partijen die betrokken zijn bij het CE beleid bij elkaar om nieuwe thema's te agenderen, signalen op te halen uit 'het veld' en stakeholders te informeren over de voortgang.

Het kabinet heeft bewust gekozen om een rol van netwerkpartner en marktmeester aan te nemen. Vanwege de complexiteit van de transitie naar een circulaire economie, waar vraagstukken zich door verschillende schaalniveaus en bedrijfssectoren heen bevinden, is gekozen voor een nieuwe benadering vanuit de overheid. Een benadering die uitgaat van een overheid die zich niet alleen opstelt als marktmeester, maar ook als regisseur richting geeft en zich als netwerkpartner betrokken toont bij de activiteiten die op het vlak van circulaire economie plaatsvinden⁴⁹. Het zwaartepunt van het beleid ligt momenteel dan ook bij degenen die de acties uit het Uitvoeringsprogramma daadwerkelijk uitvoeren, namelijk de vijf transitieagenda's en hun achterban. Een verdere onderbouwing voor de keuze van de overheid om zich als marktmeester op te stellen wordt echter niet gegeven.

Met het grondstoffenakkoord en de transitieagenda's is een groot aantal bedrijven, medeoverheden en maatschappelijke partners betrokken bij het circulaire economie beleid. Nadat het RPCE in 2016 uitbracht, is op aansporing van de toenmalige staatsecretaris van IenM, Sharon Dijkema, gezocht naar maatschappelijke partners, met name de koepelorganisaties van decentrale overheden (IPO, UvW, VNG), ondernemers (VNO-NCW en MKB Nederland), vakcentrales (FNV en VCP) en milieubeweging (Stichting Natuur & Milieu). Die vormden samen met de betrokken ministeries de 'opstellers' van het Grondstoffenakkoord in 2017.

Het Grondstoffenakkoord is door meer dan 400 partijen ondertekend – uiteenlopend van gemeenten, provincies en waterschappen, multinationals tot startups, productiebedrijven en afvalverwerkers, adviesbureaus, banken en kennisinstellingen. De algemene doelstelling – “een volledig circulaire economie in 2050” werd breed onderschreven. De tussendoelstelling “halvering van het primaire grondstoffenverbruik in 2030” bleek meer weerstand op te roepen, zo bleek uit meerdere interviews. Deze doelstelling is dan ook niet opgenomen in het Grondstoffenakkoord. Diverse organisaties vanuit het bedrijfsleven zoals VNO-NCW, Metaalunie en FME nemen afstand van dit tussendoel. Zij zien deze doelstelling voor hun sectoren als onhaalbaar. Deze sectoren willen zich wel committeren aan efficiënter omgaan en gebruik van grondstoffen en materialen, maar op voorhand niet direct met minder volume.⁵⁰

Nederland was in 2016 het eerste land dat na het uitkomen van de Europese circulaire economie-strategie eind 2015 een nationale strategie formuleerde, het Rijksbrede programma 'Nederland circulair in 2050'. Het was ook vrij uitzonderlijk dat een kwantitatieve doelstelling is gespecificeerd. Daarnaast heeft Nederland samen met Frankrijk als eerste land een plastic pact gesloten met circa 75 partijen, hoofdzakelijk bestaande uit plastic producerende bedrijven, plastic toepassende bedrijven, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen. In dit pact zijn afspraken gemaakt om minder plastic te gebruiken, recyclebaar plastic te gebruiken en meer plastic te recyclen.⁵¹ Als vervolg hierop is op 6 maart 2020 het Europese Plastic Pact ondertekend. Samen met Frankrijk heeft Nederland een hoofdrol gespeeld bij de totstandkoming van dit Europese convenant.⁵² Het Versnellingshuis Nederland Circulair! is een samenwerkingsverband van VNO-NCW/MKB-Nederland, MVO Nederland, Het Groene Brein en het Ministerie van IenW. Het heeft als doel om bedrijven die werken aan de circulaire economie te ondersteunen met kennis, netwerken, financiering en hulp bij vragen over wet- en regelgeving. Door het ondersteunen van ondernemers wordt vanuit de dagelijkse praktijk waardevolle ervaring opgedaan. Een voorbeeld hiervan is de mate waarin het instrumentarium dat hoort bij het versnellen van de transitie, aansluit bij behoeften van bedrijven. Met deze ervaring levert het Versnellingshuis een bijdrage aan de verdere ontwikkeling van het beleid en het instrumentarium.

Het Versnellingshuis ondersteunt individuele ondernemers met vragen over hun circulaire businesscase. Het doel voor

⁴⁹ Rijksbrede programma 'Nederland circulair in 2050'.

⁵⁰ Dit blijkt uit interviews. Impliciet blijkt dit ook uit het feit dat het 2030 halveringsdoel niet is overgenomen in alle transitieagenda's.

⁵¹ TK, vergaderjaar 2018/19, nr. 77.

⁵² TK, vergaderjaar 2019/20, 32852, Nr.114.

2019 was dat 5000 ondernemers via de online community Versnellingshuis Nederland Circulair! een antwoord of match vinden, dat 500 ondernemers gekoppeld worden aan een andere partij die hen verder kan helpen en dat 50 ondernemers met complexere vragen worden geholpen. In 2019 waren 5041 mensen actief op de online community, zijn 511 online matches gemaakt en zijn 147 bedrijven met een complexe vraag geholpen. Een voorbeeld is de ontwikkeling van een financieringstool, waar ondernemers die op zoek zijn naar financiering makkelijk terecht kunnen om het financieringsinstrument te vinden dat bij hen past. Een ander voorbeeld is de ‘matchmaking middag’ waar met behulp van casemanagers van het versnellingshuis en circa 47 ondernemers aan de slag is gegaan om hun circulaire businesscase te versterken. Ook zijn naast de bestaande kenniskaart circulaire economie twee wegwijzers ontwikkeld om ondernemers makkelijk in- en overzicht te geven van bestaande diensten en instrumenten, één over het meten van de circulariteit van producten en/of diensten en een tool die inzicht biedt in de bestaande circulaire financieringsmogelijkheden.

Daarnaast start het Versnellingshuis jaarlijks vijf doorbraakprojecten die een hele sector of materiaalketen een versnelling in de transitie beogen te geven. Een doorbraakproject kan worden opgepakt door het Versnellingshuis als het bijdraagt aan de circulaire economie; toewerkt naar een ‘marktgedragen business propositie’; rijp is voor versnelling/schaalsprong; niet één probleem eigenaar kent; groot en complex is; een investering nodig heeft. In 2019 en 2020 startten de volgende doorbraakprojecten: Matrassen; Chemische recycling; Dutch Circular Textile Valley (DCTV); Sierteelt; Circulaire Windparken; Plaatmaterialen; Koper.

Voor samenwerking van bedrijven in ketens waren in 2019 nog geen middelen/instrumenten beschikbaar, maar met de subsidieregeling circulaire ketenprojecten is daar verandering in gekomen. Op 9 april 2020 is de subsidieregeling opengesteld voor MKB-bedrijven die in een consortium een (deel van) een keten circulair willen maken. De bijdrage kan oplopen tot € 20.000 per ondernemer.

Als initiële medeondertekenaars van het grondstoffenakkoord onderschrijven de koepelorganisaties van de provincies en gemeenten (VNG en IPO) en de waterschappen (UvW) de ambitie voor een circulaire economie in 2050.⁵³ De mate waarin de circulaire economie wordt ondersteund door gemeenten, provincies en waterschappen is echter sterk afhankelijk van de lokale politieke voorkeuren en daarmee de capaciteit die beschikbaar wordt gesteld om - andere dan wettelijk verplichte – circulaire (beleids)

plannen te maken. In het interbestuurlijk programma (IBP) dat Rijk en medeoverheden in het begin van deze Kabinetsperiode (2017) hebben gesloten, staan ambities geformuleerd op het vlak van circulaire economie, zoals het formuleren van een strategie voor circulair aanbesteden van gebouwen en infrastructuur.⁵⁴ Zo zijn bij het initiatief Cirkelstad, dat 18 proefprojecten telt, ook 9 gemeenten betrokken en hebben 135 gemeenten het manifest Maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI) ondertekend. Daarnaast zijn gemeenten en provincies verantwoordelijk voor afvalbeheer en groenvoorziening, maatschappelijk vastgoed, bouwen en slopen, het lokale/regionale vestigingsklimaat en vergunningverlening en hebben ook inkoopkracht. Gemeenten zijn wettelijk verplicht om huishoudelijk afval in te zamelen. In het Publiek Kader Huishoudelijk Afval hebben gemeenten en Rijk de ambitie vastgelegd dat 75% van het huishoudelijk afval moet worden gescheiden in 2020. Daarnaast geldt voor verpakkingen een wettelijke producentenverantwoordelijkheid, die via de Raamovereenkomst Verpakkingen 2013-2022 in opdracht van de Stichting Afvalfonds Verpakkingen deels wordt uitgevoerd door gemeenten. Waterschappen ontplooiën steeds meer initiatieven om grondstoffen uit afvalwater terug te winnen, zoals fosfor, cellulose, alginaat, bioplastics, biomassa en zoet water. Daarnaast zijn waterschappen net als de provincies en gemeenten actief op het gebied van circulaire economie via het inkoopbeleid.

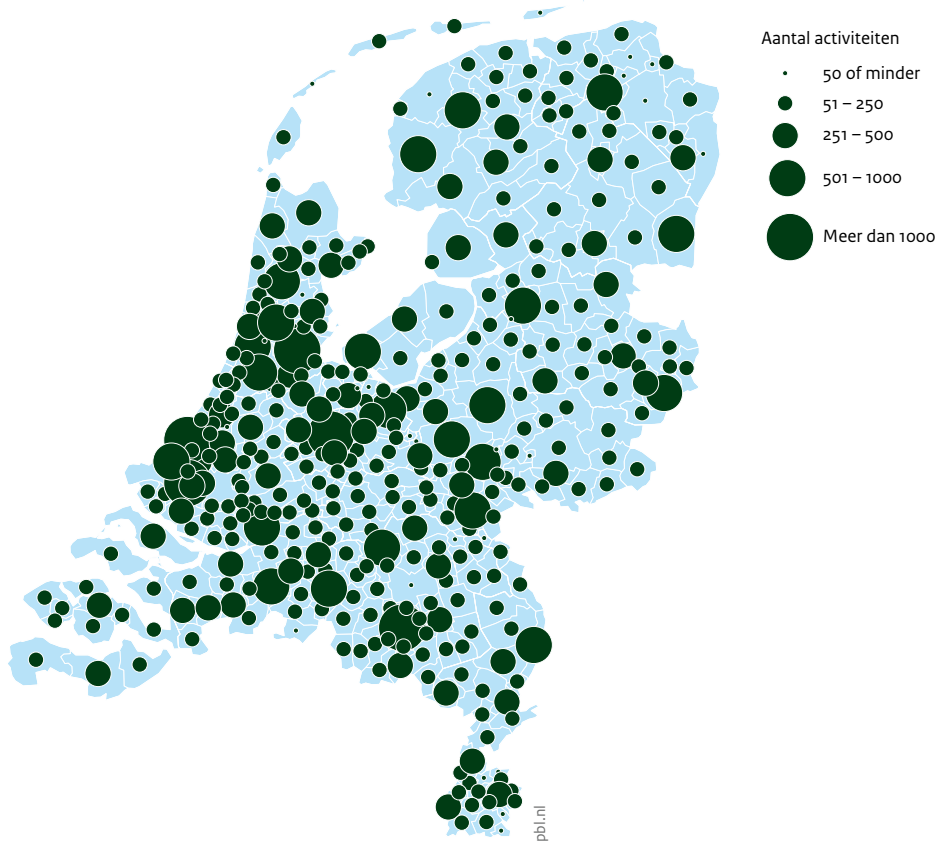
Figuur 8 hierna geeft een beeld van het aantal circulaire activiteiten dat plaatsvindt per gemeente. Wat opvalt is dat door heel het land circulaire activiteiten plaatsvinden. Vanuit de Rijksoverheid is er beperkte regie op decentrale en lokale circulaire initiatieven. Enerzijds geeft dit lokale overheden veel ruimte om zelf aan de slag te gaan met circulaire economie beleid, anderzijds loopt men hiermee ook het risico op te weinig focus in het nationaal beleid. Wanneer iedere decentrale overheid zich alleen maar bezighoudt met het stimuleren en faciliteren van bottom-up initiatieven, is het Rijk beperkt in staat om gericht te sturen op de eigen doelstellingen. Dit beeld sluit aan bij een regelmatig terugkomend aandachtspunt tijdens de interviews dat het Rijk terughoudend is bij het maken van gerichte keuzes en zich daardoor op veel verschillende onderwerpen tegelijkertijd richt. Hierbij wordt de vraag gesteld of dit leidt tot maximale impact.

Ook sociale partners zijn betrokken bij de totstandkoming van het circulaire economie beleid en worden nog steeds actief betrokken bij de verdere vormgeving ervan. Hoewel het doel van het RPCE in principe voor de gehele economie geldt, zijn vijf “prioritaire ketens” benoemd

⁵³ TK, vergaderjaar 2016/17, 32852, nr.46.

⁵⁴ IBP (2018) Programmastart IBP.

Figuur 8: Overzicht van circulaire activiteiten per gemeente. Bron: PBL



waarvoor telkens door een team samengesteld uit ondertekenaars van het Grondstoffenakkoord een transitieagenda met acties is geformuleerd. Daarin is telkens een sociale paragraaf opgenomen die de contouren schetst van veranderingen die deze transitie op de arbeidsmarkt meebrengt. Over de verwachting dat een circulaire economie meer werkgelegenheid met zich meebrengt lopen de beelden uiteen. Een TNO rapport uit 2013 geeft aan dat een circulaire economie potentieel 50.000 banen zou kunnen opleveren. Inmiddels concluderen de SER en het PBL dat dit verkennende en indicatieve cijfers zijn, omdat destijds niet alle relevante economische effecten in beeld zijn gebracht. Een studie van het CPB geeft aan dat er op de lange termijn geen werkgelegenheidseffecten zullen zijn⁵⁵. De vakbonden FNV en VCP maken deel uit van het kernteam dat in het kader van de beleidscyclus meermaals bij elkaar komt om de voortgang van het circulaire economie beleid te bespreken.

Wel geven zij aan dat er nog veel onduidelijkheden zijn over de gevolgen van de transitie naar een circulaire economie voor werknemers. Door deze onduidelijkheid lijkt het voor deze partijen lastig om actief betrokken te zijn bij het beleid.

Daarnaast is er onder leiding van SER-voorzitter Mariette Hamer een reflectiegroep ingesteld die acties betrokken is bij het beleid, onder andere bij de totstandkoming van de transitieagenda's. In het najaar van 2019 is hen gevraagd om te reflecteren op de actualisatie van het UPCE, over de visie op de transitie naar een circulaire economie en hoe de monitoringsresultaten van het PBL in relatie tot de doelennotie tot effectieve bijsturing van het beleid kunnen leiden.⁵⁶ Deze reflectiegroep komt meermaals per jaar samen om te reflecteren op het circulaire economie beleid.

⁵⁵ CPB (2018) circulaire economie: economie en ecologie in balans.

⁵⁶ Brief van de Staatssecretaris aan SER-reflectiegroep 4 november 2019.

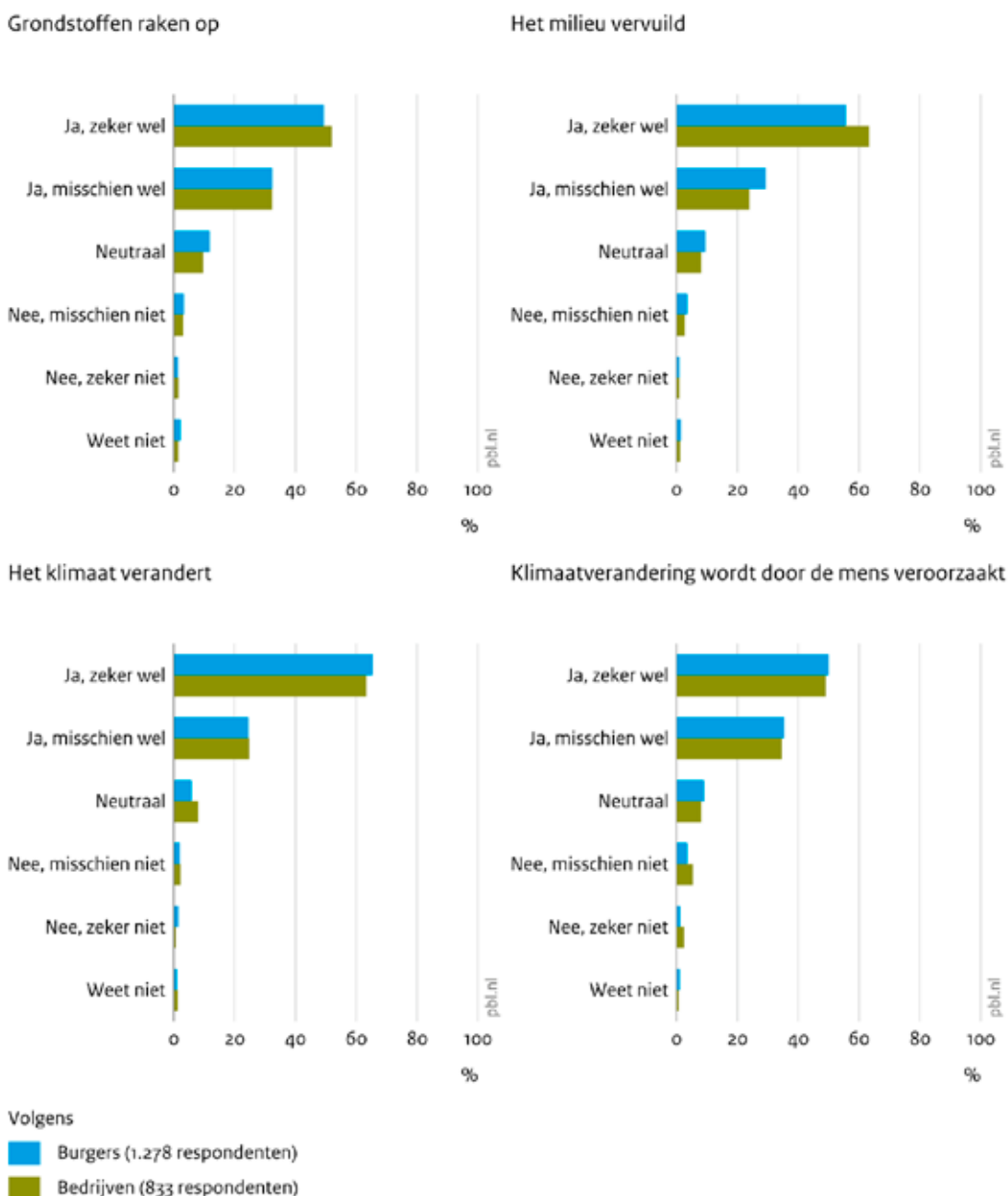
Conclusie 2: Zowel burgers als bedrijven onderkennen het belang van maatschappelijke problemen rondom milieuvervuiling en het opraken van grondstoffen, de urgentie om concrete maatregelen door te voeren wordt echter minder gevoeld

Het kabinet heeft ambitieuze doelstellingen vastgesteld. Om in 2050 de transitie naar een volledige circulaire economie te verwezenlijken, zijn ingrijpende maatregelen nodig. Maatschappelijk en politiek draagvlak voor deze maatregelen zijn daarvoor vereist. De achterliggende doelstellingen om naar een circulaire economie over te stappen worden

zowel door burgers als door bedrijven onderkend en gesteund. Dit leidt echter niet automatisch tot steun voor concrete beleidsmaatregelen die hierop gericht zijn bijvoorbeeld omdat men wel is overtuigd van het doel van het beleid, maar niet van het nut van het gekozen instrument, of vindt dat een andere partij de lasten daarvan moet dragen.

Zowel bij burgers als bij bedrijven is er een brede steun voor doelstellingen van het circulaire economie beleid. Milieuvervuiling en het opraken van grondstoffen worden erkend als belangrijke maatschappelijke

Figuur 9: Overzicht van meningen van bedrijven en consumenten ten aanzien van circulaire economie



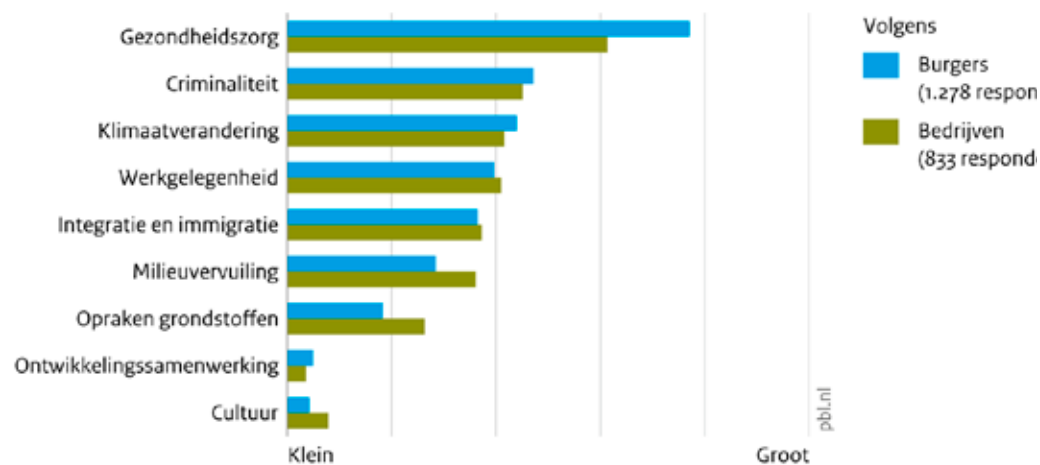
vraagstukken. Het PBL en het SCP hebben in 2019 in hun onderzoek 'Maatschappelijk draagvlak voor transitiebeleid'⁵⁷ onderzocht in hoeverre er draagvlak is onder burgers en bedrijven voor de energietransitie en de transitie naar een circulaire economie. Aan hen is gevraagd of zij denken dat het gebruik van nieuwe grondstoffen in producten leidt tot milieuvervuiling en/of het opraken van grondstoffen. Een overgrote meerderheid (ruim 80%) van de burgers én bedrijven vinden dat het milieu vervuild wordt en grondstoffen opraken. Hiermee onderkennen zij twee belangrijke pijlers waarop het huidige circulaire economie beleid is gebaseerd. Uit figuur 9 blijkt eveneens dat zowel burgers als bedrijven de maatschappelijke problemen achter de energietransitie alsook de transitie min of meer in gelijke mate onderkennen.

De urgentie en het relatieve belang voor het doorvoeren van beleidsinterventies gericht op de transitie naar een circulaire economie wordt nauwelijks minder breed gedeeld dan die voor energietransitie. Uit een lijst van 9 maatschappelijke thema's, wordt milieuvervuiling door ca. 33% van de burgers en bedrijven als een van de drie belangrijkste maatschappelijke thema's gezien. Circa 20% van de burgers en bedrijven ziet het opraken van grondstoffen als een van de drie belangrijkste maatschappelijke thema's. De klimaatverandering wordt vergeleken met circulaire economie als een nog iets belangrijker thema gezien: 90% van de burgers en 88% van de bedrijven denkt dat het klimaat zeker of misschien verandert en respectievelijk 85 en 84 %

denkt dat deze verandering zeker of misschien door de mens wordt veroorzaakt. Vergelijkbare getallen zijn er voor het opraken van grondstoffen (burgers 82%, bedrijven 84%) en dat gebruik van grondstoffen het milieu vervuult (burgers 85%, bedrijven 87%). Recente ontwikkelingen rondom de COVID-19 crisis geven mogelijk aanleiding voor meer draagvlak voor de circulaire economie. Tijdens deze crisis zijn namelijk de risico's van de mondiale verwevenheid en grondstoffen en materialen afhankelijk van andere landen en producenten aan de oppervlakte komen drijven.

De onderstaande figuur 10 geeft aan dat van de negen onderwerpen waaruit de respondenten konden kiezen, de onderwerpen die raken aan circulaire economie, relatief gezien minder belangrijk worden gevonden dan bijvoorbeeld, gezondheidszorg, criminaliteit en klimaatverandering. Desalniettemin concludeert het onderzoek dat zowel burgers als bedrijven vinden dat door alle relevante partijen, inclusief de overheid, meer oplossingen moeten worden geboden voor het tegengaan van milieuvervuiling of het opraken van grondstoffen dan nu het geval is. Het onderkennen van het belang van een maatschappelijk probleem, zoals het opraken van grondstoffen of milieuvervuiling, leidt echter niet per definitie automatisch tot draagvlak voor concrete beleidsmaatregelen. Of dit ook het geval is op het domein van circulaire economie is momenteel moeilijk vooraf te beoordelen. Uit enkele interviews blijkt dat voor verdergaande maatregelen nog geen maatschappelijk en politiek draagvlak wordt gevoeld. Er zijn echter signalen dat

Figuur 10: Overzicht van het belang dat burgers en bedrijven hechten aan circulaire economie verwante thema's



Bron: PBL; SCP

⁵⁷ PBL en SCP (2019): Maatschappelijk draagvlak voor transitiebeleid. <https://www.pbl.nl/publicaties/maatschappelijk-draagvlak-voor-transitiebeleid>

draagvlak voor bepaalde concrete beleidsmaatregelen aanwezig is. Bijvoorbeeld voor de invoering van het verbod op gratis plastic tasjes sinds 1 januari 2016 en – meer recent – het besluit voor de invoering van statiegeld op kleine plastic flesjes per 1 juli 2021.⁵⁸

Ondanks dat we dagelijks in aanraking komen met onderwerpen en problemen die raken aan het beleidsdomein van circulaire economie, lijkt het begrip ‘circulair’ op zichzelf nog niet bij een breed publiek geland te zijn. Op zichzelf hoeft ‘circulair’ ook niet bekend te zijn om maatregelen op onderliggende problematiek (denk aan milieu) door te voeren. Het toepassen van circulaire activiteiten is in sommige markten al heel normaal, zonder dat circulair als ‘label’ wordt gebruikt. Het PBL heeft in 2019 een rapport uitgebracht waarin een inventarisatie is gedaan naar bedrijven en organisaties die bewust dan wel onbewust bijdragen aan de circulaire economie. Uit deze inventarisatie bleek dat er in Nederland circa 85.000 circulaire activiteiten plaatsvinden, waar circa 420.000 banen mee gemoeid zijn. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het repareren van auto’s en fietsen, marktplaatsen, het verminderen van voedselverspilling, etc. Deze activiteiten worden echter vaak niet als circulair bestempeld. Dit kan komen doordat men vaak nog onbekend is met het begrip ‘circulariteit’.⁵⁹ Het begrip lijkt dan ook voornamelijk gebruikt te worden als ‘vakjargon’ door individuen en partijen die beleidsmatig met het onderwerp betrokken zijn. Als er draagvlak is voor de onderliggende instrumenten en doelstellingen, hoeft het overigens geen doel op zich te zijn om het begrip ‘circulaire economie’ over te brengen op een breder publiek. Hoewel daar ook verandering in begint te komen. Er zijn bedrijven en organisaties in opkomst die actief het begrip ‘circulair’ gebruiken in marketing en reclame-uitingen. Zo wordt er bijvoorbeeld geadverteerd met het eerste circulaire matras ter wereld.⁶⁰

Het is echter wel belangrijk om te waken voor eventueel onterecht gebruik van de term circulariteit (geen ‘green-washing’ van onduurzame productie). De kern van het reorganiseren van productieprocessen moet geënt blijven op zowel minder consumptie over de gehele linie als het vervangen van reguliere door duurzame productie (geen ‘rebound effect’ waarbij de winst van duurzamere grondstof in termen van milieu en leveringszekerheid per eenheid product teniet wordt gedaan door extra volumegroei).

Conclusie 3: Het huidige beleid is vooral gericht op producenten; inspanningen om de burger/consument te stimuleren meer circulair te leven/consumenten zijn nog niet zichtbaar

De visie, het beleid en de inspanningen om de burger/consument te stimuleren meer circulair te leven/consumeren kunnen beter. Het maatschappelijke draagvlak voor circulaire economie is aanwezig, maar de consumenten worden nog niet structureel betrokken, bijvoorbeeld middels campagnes en bijbehorende maatregelen. Beïnvloeding van het gedrag van consumenten kan (potentieel) veel effect opleveren.⁶¹

Het belang van gedragsbeïnvloeding van consumenten wordt in het programma onderkend, maar is in de uitvoering onderbelicht. Een van de dwarsdoorsnijdende thema’s uit het UPCE is ‘gedrag en communicatie’. Daarnaast is het programma aangehaakt bij de koepelcampagne ‘iedereen doet wat’, gericht op klimaatverbetering. Bovendien wordt jaarlijks aan Milieu Centraal een opdracht verstrekt om burgers te activeren voor circulaire economie. Uit interviews is echter gebleken dat het programma weliswaar het belang onderkent, maar er nog niet in geslaagd is om hier een gestructureerde aanpak voor op poten te zetten.

Er is vanuit het afval/milieudomein veel ervaring met gedragsbeïnvloeding, die ook voor circulaire doeleinden kunnen worden ingezet. Er zijn al heel wat lokale experimenten uitgevoerd ten behoeve van het stimuleren van afvalscheiding door burgers. Gemeenten houden zich bezig of hebben zich de afgelopen jaren beziggehouden met pilots rondom afvalinzameling. De kennis die is opgedaan met deze pilots en experimenten kan eveneens waardevolle gedragsinzichten opleveren voor andere circulaire maatregelen. Het PBL, CPB en SCP geven in hun rapport ‘verkenning brede welvaart’ aan dat de overheid kan proberen om burgers en bedrijven in hun keuzes meer rekening te laten houden met de gevolgen voor het milieu. Ook kan de overheid aangrijpen op de middelen die burgers in hun keuzeproces tot hun beschikking hebben, bijvoorbeeld door middel van informatievoorziening. Daarnaast kan de overheid de context aanpassen via de fysieke omgeving of via een sociale norm.

De gedragskeuzes die het terrein van de circulaire economie raken zijn veelal complex. Naast prijzen en inkomen, volgens de klassieke economische theorie de belangrijkste elementen die gedrag beïnvloeden, zijn ook andere aspecten

⁵⁸ TK, vergaderjaar 2019/20, 30872, nr. 245.

⁵⁹ PBL (2019) Circulaire economie in kaart.

⁶⁰ <http://www.auping.com/nl/>

⁶¹ PBL, CPB, SCP (2018) Verkenning brede welvaart 2018, thema Circulaire Economie, gedrag en beleid.

belangrijk. Vaak is er namelijk, sprake van tegenstrijdige belangen tussen het individu en het collectief. Dit doet zich bijvoorbeeld ook voor bij het scheiden van afval. Daar moet het individu een inspanning doen, terwijl de winst – het recyclen van materiaal – collectief van aard is. Die individuele inspanning is niet vanzelfsprekend en daarmee ook de collectieve winst niet. Tegelijkertijd weten we dat mensen vrijwillig hun glas naar de glasbak brengen zonder dat ze hier een individuele vergoeding voor krijgen.

Er zijn verschillende handelingsperspectieven gericht op het veranderen van gedragspatronen van zowel burgers/consumenten maar er is meer onderzoek nodig om te bepalen welk handelingsperspectief wenselijk is.

Aangezien veel grondstoffen in het buitenland worden gewonnen of tot halffabricaten verwerkt, is het lastig om de schadelijke milieueffecten die hierbij ontstaan via belastingheffing en informatievoorziening te beïnvloeden. Ideeën die hiervoor worden geopperd zijn bijvoorbeeld dat de overheid bedrijven zou kunnen stimuleren of verplichten om te rapporteren over hun grondstoffengebruik (bijvoorbeeld via hun rapportage over maatschappelijk verantwoord ondernemen in het jaarverslag). De etikettering van grondstoffen of het gebruik van keurmerken voor duurzame grondstoffen kan hierbij een rol spelen. Tot slot kunnen bedrijven met elkaar worden vergeleken, al dan niet in combinatie met zogeheten *naming and shaming*-initiatieven. De effectiviteit van dit soort maatregelen zou verder onderzocht moeten worden. In het BMH-rapport 'naar een economie zonder afval' worden daarnaast een drietal verschillende gedragscampagnes voorgesteld: stimuleren van gebruiksduurverlenging; gedragsaanpak ten aanzien van aankoop, inzameling en hergebruik van textiel en (gedrags)prikkels inbouwen die on-the-go verpakkingen reduceren of verpakkingen circulair maken.⁶²

⁶² BMH (2020) 'Naar een economie zonder afval'.

D. Toekomstbestendigheid

Conclusie 1: Nederland zet sterk in op monitoring en evaluatie van de circulaire economie transitie en is hierin internationaal leidend

Nederland beschikt over veel kennis op het gebied van circulaire economie en wordt internationaal gezien als één van de voortrekkers op dit gebied. Op verschillende vlakken wordt gewerkt aan concretisering van plannen en het inrichten van monitoring. Er is een ex-ante evaluatie uitgevoerd en een monitoringprogramma ingericht.

Bij de start van het programma is een ex ante evaluatie uitgevoerd met betrekking tot de opgestelde doelstellingen. In het kader van het RPCE is een ex ante evaluatie opgesteld door TNO (2017)⁶³. Deze gaf een eerste beeld van de onderbouwing van de ambitie van het RPCE en aanbevelingen voor de transitieagenda's. Het rapport liet zien dat, en vooral hoe, de (tussen)doelstelling van het programma - de 50% reductie van primair abiotisch grondstoffenverbruik in 2030 – onderbouwd kan worden. Het behalen van de tussendoelstelling werd als haalbaar omschreven indien de in het rapport gesuggereerde onderbouwingen van de geoperationaliseerde doelstellingen per prioriteit worden behaald. Met name bij de sectoren maakindustrie en consumptiegoederen plaatste dit rapport nog vraagtekens.

Zo was het onduidelijk of er voldoende stimulans werd geboden aan levensduurverlenging en 'hoogwaardig duurzaam' hergebruik. De berekende reductie van primair grondstoffenverbruik zou volgens TNO tot een evenredige reductie van milieueffecten leiden die optreden als gevolg van de productie van die materialen.

In het vervolg op de ex ante evaluatie is en wordt veel aandacht besteed aan het definiëren en kwantificeren van de circulaire economie, met het consortium onder leiding van PBL als voortrekker. Na de formulering van de strategische en mobiliserende doelen in het RPCE en Grondstoffenakkoord is veel tijd gestoken in het beantwoorden van een aantal vragen. Namelijk: hoe moeten we de doelstellingen operationaliseren? Hoe definiëren we een "volledig circulaire economie (in 2050)"? Wat betekent het "halveren van het (niet-biotisch) materiaalgebruik (in 2030)" concreet? Met name over het meten zelf blijft de vraag bestaan of gewicht en volume, handelswaarde gecompenseerd voor risico-opslag voor leveringszekerheid en prijs-volatiliteit, of een eenheid van (toekomstige) milieudruk logische grootheden zijn. Hier wordt momenteel verder aan gewerkt. In het rapport op weg naar een robuuste monitoring van de circulaire economie (PBL 2020) is dit kort schematisch als hieronder weergegeven in figuur 11.

Figuur 11: Overzicht PBL van aangrijpingspunten voor doelen en indicatoren van monitoring



Bron: PBL

⁶³ TNO (2017) Ex-ante evaluatie van het Rijksbrede Programma Circulaire Economie.

Voorafgaand aan de doelennotitie hebben PBL, CBS en RIVM (2018)⁶⁴ in het kader van het ‘Werkprogramma monitoring en sturing circulaire economie’ een eerste monitoringsrapport uitgebracht. Hierin is een basis gelegd voor de algehele monitoringssystematiek. Deze systematiek geeft een indruk over hoe materiaalgebruik, de voortgangsbewaking van het programma (de ‘actiemonitor’) en het volgen van de onderliggende, meer fundamentele transitie van de economie van ‘lineair met recycling’ naar ‘volledig circulair’ kan worden gemonitord.

De monitoringssystematiek kijkt ook naar de *output* (prestaties) en *outcome* (effecten) van het beleid. Er wordt dus niet uitsluitend gelet op de ontwikkeling van materiaalstromen en of deze al dan niet aan het gevoerde beleid dan wel aan externe invloeden toe te rekenen zijn. De bereikte effecten als gevolg van de ontwikkeling van materiaalstromen wordt eveneens in beeld gebracht, bijvoorbeeld de reductie van CO₂-emissies, andere vormen van milieudruk en toegenomen leveringszekerheid.

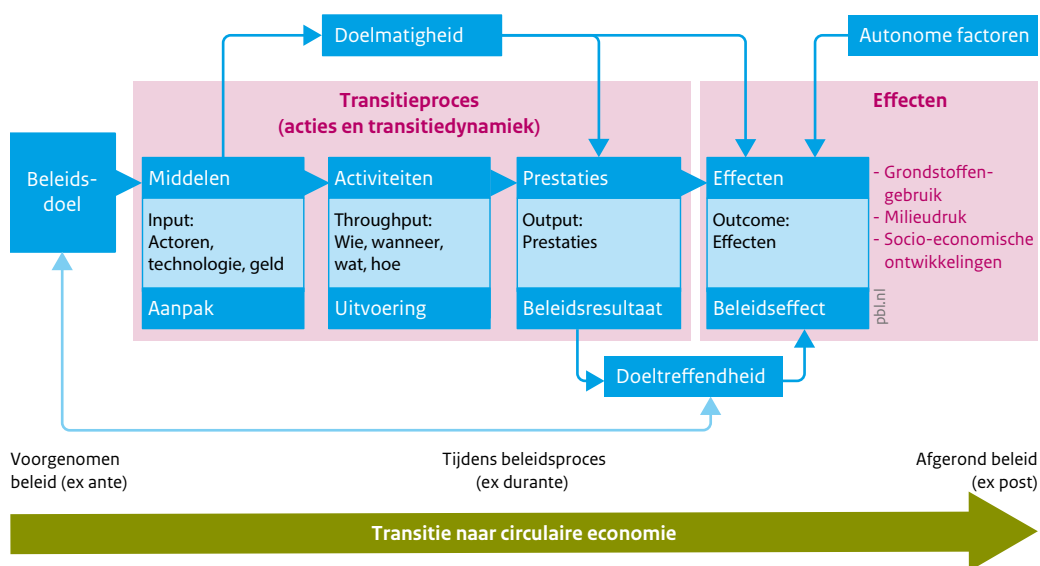
Het Nederlandse monitoringkader is in lijn met het kader van de EU, maar is breder en diepgaander. In de Europese Unie is in 2018 het Monitoringkader voor de circulaire economie (MKCE)⁶⁵ van kracht geworden. Dit

monitoringskader omvat data over de volumes van materiaalgebruik per lidstaat, de hoeveelheden afval, voedselverspilling, mate van recycling en handel in secundaire materialen. Het kader bevat verder data over ‘circulaire’ investeringen, duurzame aanbestedingen van overheden (green public procurement), arbeidsplaatsen en patenten in de marktsector. Het Europese MKCE is gebaseerd op de in de lidstaten aanwezige informatie. Hoewel de overwegingen van de Europese Commissie het MKCE expliciet plaatsen in het kader van een emissiearme low carbon economy, zijn milieudrukeffecten als de uitstoot van broeikasgassen zoals CO₂ en de impact van de circulaire economie niet meegenomen. Nederland heeft daar echter in de Milieuraad wel op aangedrongen.⁶⁶

De Nederlandse systematiek gaat verder dan het monitoringkader van de EU voorschrijft. Het gaat dieper in op met name de volgende aspecten van het Nederlandse beleid:

- het operationaliseren van de (tussen- en eind-) doelstellingen van het RPCE voor 2030 en 2050;
- modellering en scenario-ontwikkeling van materiaalgebruik en (milieu-, sociaal- economische) effecten van de transitie;
- effecten ‘elders en later’ zoals die zijn opgenomen in de Monitor Brede Welvaart;

Figuur 12: Evaluatiekader PBL van de transitie naar de circulaire economie.



Bron: Algemene Rekenkamer 2005; bewerking PBL

⁶⁴ PBL, CBS, RIVM (2018): Monitoring en nulmeting circulaire economie. Wat we willen weten en wat we kunnen meten.

⁶⁵ Europese Commissie (2018): A monitoring framework for the Circular Economy. De officiële Nederlandse titel luidt ‘Een toezichtkader voor de circulaire economie’.

⁶⁶ Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer, 23 februari 2018.

- het volgen van de voortgang van de acties uit het Uitvoeringsprogramma;
- de ontwikkeling van volume/gewicht en naar het waarde(behoud) van de stromen in een circulaire economie.

Het Nederlandse monitoringssysteem brengt ook de voortgang in beeld bij de prioritaire ketens – te weten biomassa en voedsel, bouw, consumentengoederen, kunststoffen en de maakindustrie – met hun specifieke ketens en productgroepen. Niet alleen komt een belangrijk deel van de ruwe grondstoffen, halffabricaten en eindproducten die in Nederland worden gebruikt voor productie uit het buitenland, maar er is er ook sprake van een flink aandeel doorvoer via Nederland (indirecte effecten). Multinationals - maar vaak ook bedrijven in het MKB - hebben immers te maken met een internationale supply chain. Het Nederlandse monitoringssysteem is erop gericht om zowel de effecten in Nederland zelf te meten alsook de effecten in de gehele keten.

Het Nederlandse monitoringssysteem beoogt naast de hoeveelheid (volume) ook het niveau van circulair gebruik (uitgedrukt in stappen op de 'R-ladder') in kaart te brengen. Een voorbeeld hiervan is een smartphone die niet wordt verbrand in de AVI voor energieopwekking (stap 6 van de R-ladder), maar waarvan de componenten door urban mining herwonnen kunnen worden (R5). Deze componenten kunnen op hun beurt modulair gerepareerd worden (R4) en vervolgens tweedehands opnieuw worden gebruikt (R3). Deze refurbished smartphone zal minder energie verbruiken (R2) en maakt idealiter allerlei andere apparaten overbodig (R1).

Nederland is één van de voortrekkers als het gaat om internationale monitoring van de circulaire economie.

Nederland heeft internationaal het voortouw genomen om het meten en het sturen van de circulaire economie op de kaart te zetten tijdens bijeenkomsten als de *EU-Milieuraad*, het *World Circular Economy Forum* (WCEF) en het internationale *Platform for Acceleration of the Circular Economy* (PACE), waarin overheden en internationaal opererende ondernemingen participeren. Landen die samen met Nederland de 'kopgroep' van de circulaire economie vormen zijn onder meer Duitsland, Zwitserland, Oostenrijk, de 'Nordics' (Scandinavië en vooral Finland), Frankrijk en België.

De monitoringssystematiek die wordt ingericht heeft een duidelijke toegevoegde waarde ten opzichte van de bestaande monitoring die vaak is gericht op materiaalstromen en recycling. Materiaalstromen en het percentage recycling geven op zichzelf niet per definitie een goed beeld van de circulariteit van een economie. Geregeld wordt in (internationale) publicaties de mate van circulariteit van een nationale economie weergegeven in stroomschema's die aangeven welk deel van de materiaalstromen naar gewicht in een economie worden hergebruikt (vgl. Circle Economy, 2020⁶⁷). Dat aandeel hergebruik is vaak (nog) relatief gering, omdat enerzijds de stromen van fossiele brandstoffen nog een fors aandeel in het geheel uitmaken en anderzijds omdat er grote stromen gaan naar voorraden in de gebouwde omgeving. In de gebouwde omgeving worden materialen niet meteen gerecycled, zelfs als er sprake is van circulair bouwen. Doorgaans wordt ook niet exact bijgehouden welk aandeel van doorvoer in een economie uit secundaire materialen bestaat (bijvoorbeeld schroot in plaats van primaire erts, of tweedehands goederen en voertuigen). Een theoretisch voorbeeld laat zien dat de indicator van het percentage gerecyclede materialen beperkingen kent. Nederland kan het recyclingpercentage gebaseerd op tonnage in theorie bijvoorbeeld sterk verhogen door jaarlijks onze huizen en auto's te demonteren en weer op te bouwen. Dit zal echter logischerwijze onze welvaart niet verhogen. Circulariteit kan niet alleen gemeten worden in hergebruikt gewicht of volume.

⁶⁷ Circle Economy (2020): The Circular Gap Report.

Conclusie 2: Er zijn goede intenties en plannen om van ‘meten is weten’ te komen naar ‘meten om te kunnen (bij)sturen’, maar kennis hierover is nog in de ontwikkelingsfase⁶⁸

Staatssecretaris Van Veldhoven stelde in 2019 op World Circular Economy Forum: “het gaat er niet alleen om een thermometer in de circulaire economie te steken om te meten hoe ‘hot’ die is, maar een thermostaat te ontwikkelen waarmee we de ontwikkeling kunnen regelen.” Die ambitie om een thermostaat te ontwikkelen is er nog steeds, maar voorlopig is die er nog niet.

Het is nog niet mogelijk kwantitatief inzicht te krijgen in hoeverre de vijf transitieagenda’s en tien dwarsdoorsnijdende thema bijdragen aan de nationale doelen en in hoeverre de thema’s op koers liggen. De vijf prioritaire thema’s en de tien dwarsdoorsnijdende thema’s hebben als geheel geen eigen gekwantificeerd resultaatdoel in termen van bespaarde primaire grondstoffen, leveringszekerheid of minder CO₂-uitstoot. Er is door het kabinet in de brief naar aanleiding van de transitieagenda’s een tiental dwarsdoorsnijdende thema’s benoemd: (1) producentenverantwoordelijkheid (EPR); (2) wet- en regelgeving; (3) circulair ontwerp; (4) circulair inkopen; (5) marktprikkels; (6) financieringsinstrumenten; (7) monitoring, kennis en innovatie; (8) gedrag en communicatie, onderwijs en arbeidsmarkt; (9) internationale inzet; (10) versnellingshuis. Daarnaast is een hoofdstuk Regionale circulaire economie in het Uitvoeringsprogramma opgenomen. Deze thema’s hebben op zichzelf geen eigen gekwantificeerd resultaatdoel in termen van bespaarde primaire grondstoffen, meer leveringszekerheid of minder CO₂-uitstoot. Er is in algemene zin geformuleerd dat zij hieraan bijdragen.

Wel hebben alle acties onder deze dwarsdoorsnijdende thema’s in het Uitvoeringsprogramma een beoogd effect. Deze *output of outcome* is doorgaans in algemene – niet meetbare – termen beschreven, bijvoorbeeld de acties “circulair inkopen met schaduw prijzen” en “subsidie circulaire ketenprojecten” beogen beide een aanzienlijke besparing van klimaatuitstoot en primaire grondstoffen; de actie “circular skills” beoogt betere aansluiting tussen het beroepsonderwijs en de arbeidsmarkt. Verder gaat het om kwalitatieve doelen als het verkrijgen van meer inzicht en het verbeteren van de coördinatie op het beleidsterrein.

Op activiteiten en output niveau zijn meer meetbare doelen gesteld, waardoor wel wat te zeggen is over de voortgang van het RPCE en het Uitvoeringsprogramma. Doorgaans worden vooral de *activiteiten* meetbaar gemaakt;

zo moet onder “financieringsinstrumenten” de Regeling Groenprojecten voor de financiering van circulaire projecten 2021 zijn aangepast en “stimuleren kennis en innovatie” leverde in 2019 een Kennis- en Innovatieconvenant (KIC-CE) op met de organisatiestructuur voor de missiegedreven Kennis- en Innovatieagenda (KIA-CE), waarvan uitvoering in 2020/23 is voorzien. Deze KIA-CE moet onder meer resulteren in 5 projecten gericht op concrete toepassingen rond recycling en hergebruik van kunststoffen en in enkele onderzoeksprojecten van het Innovatieprogramma Circulair Beton.

Het “Versnellingshuis” heeft binnen het Uitvoeringsprogramma de meest gekwantificeerde (*activiteiten of output*-) doelen geformuleerd. Door samenwerking van beleid (Rijk), uitvoeringsdienst (RVO) en het bedrijfsleven (VNO-NCW) wordt beoogd jaarlijks 5 grootschalige doorbraakprojecten te realiseren waarbij binnen een sector of keten knelpunten worden opgelost en wordt geïnnoveerd richting de circulaire economie. In 2019 startten de doorbraakprojecten “Matrassen”, “Chemische Recycling van kunststoffen”, “Dutch Circular Textile Valley”, begin 2020 startten “Circulaire Sierteelt” en “Circulaire Windmolenparken”. Voorts is het Plastic Pact een voorbeeld van een ander programma met gekwantificeerde doelen. Zo zijn de aangesloten partijen overeengekomen dat eenmalig te gebruiken plastic producten en verpakkingen in 2025 100% recyclebaar moeten zijn, wat door minder gebruik, hergebruik en/of duurzame alternatieven tot 20% minder volume plastic (in kg) leidt. De aangesloten bedrijven hebben zich tevens geïnterviewd aan het creëren van voldoende sorteer- en recyclingcapaciteit om minimaal 70% van het gewicht van eenmalig te gebruiken plastic hoogwaardig te recyclen. In 2025 moeten de eenmalig te gebruiken plastic producten en verpakkingen van deze partijen *gemiddeld per bedrijf* minimaal 35% gerecyclede plastics (in kg) bevatten. Andere gekwantificeerde doelen zijn dat 5000 ondernemers via de online community Versnellingshuis Nederland Circulair een antwoord of match vinden, dat 500 ondernemers telefonisch gekoppeld worden aan een andere partij die hen verder kan helpen en dat 50 ondernemers met complexere vragen worden geholpen.

Opvattingen van geïnterviewden over de effectiviteit van de inrichting van het RPCE met vijf prioritaire sectoren met een eigen transitieagenda en dynamiek lopen uiteen. De opvattingen van geïnterviewden over de doeltreffendheid van de inrichting van het RPCE zijn verdeeld. Enerzijds maakt de indeling in vijf prioritaire sectoren met elk een eigen transitieagenda maatwerk mogelijk, gelet op de verschillen in netwerk en dynamiek. Iedere transitieagenda kan een

⁶⁸ Deze conclusie is ook deels uitgewerkt in lens A. Er is dus overlap. Om de lenzen afzonderlijk leesbaar te houden is ervoor gekozen deze overlap in het rapport te houden.

eigen doel of doelenset en een 'roadmap' op weg daar naartoe formuleren. Ook zorgt de sectorale aanpak voor een brede betrokkenheid in het bedrijfsleven. Anderzijds wordt door de sectorale aanpak de focus op het gezamenlijke nationale doel minder sterk benadrukt. Ook de synergie binnen de circulaire economie met andere sectoren en ketens (bijvoorbeeld de zorg) en met andere maatschappelijke opgaven (met name klimaatadaptatie, energietransitie, kringlooplandbouw) zou kansen kunnen bieden.

Een opvatting die door meerdere geïnterviewden wordt genoemd - maar voorlopig niet kwantitatief is te onderbouwen - is dat een op prioriteiten en synergie met andere transities (zoals kritieke materialen voor de klimaat- en energietransitie, kringlooplandbouw en woningbouwopgave) gerichte aanpak op basis van de grootste kansen ten aanzien van circulaire economie leidt tot meer focus en mogelijk daarmee tot meer effect (zowel op leveringszekerheid als op verminderen van milieudruk).

Conclusie 3: Circulaire economie is als beleidsveld sterk toekomstgericht. Er is momenteel echter nog geen helder overzicht voor de inzet van mogelijke beleidsinstrumenten per transitiefase aanwezig

De Europese Unie gaat met de Green Deal naar verwachting ook een steeds belangrijkere rol spelen. Een helder overzicht van mogelijke beleidsinstrumenten per transitiefase uitgezet in de tijd is nog niet aanwezig. Het verder uitwerken van de transitiefasen voor zowel externe factoren als voor beleidsopties kan het beleidsveld toekomstgerichter maken. Binnen de Brede maatschappelijke Heroverweging 'Naar een economie zonder afval' zijn hiervoor gezamenlijk met andere betrokken departement aanknopingspunten voor geformuleerd.

In de aankomende jaren gaat het EU-beleid en regelgeving waarschijnlijk een steeds belangrijkere rol spelen.

Op het gebied van beleidsmatige toekomstperspectieven is het eveneens belangrijk om de ontwikkelingen op Europees niveau qua circulaire wet- en regelgeving in ogenschouw te nemen. Er zijn een aantal instrumenten en verschillende soorten ingrepen die de komende tijd vanuit de Europa voor Nederland relevant zijn. In het in maart gepresenteerde Europese Circular Economy Action Plan (CEAP)⁶⁹, onderdeel van de Green Deal, zijn 35 verschillende actiepunten opgenomen. Eén van de daarin opgenomen plannen is het invoeren van verplichte voorwaarden waaraan gerecycled materiaal moet voldoen en daarop aansluitende afvalreducerende maatregelen voor verpakkingen, bouwmaterialen en voertuigen. Bedrijven hebben door het ondertekenen van het Plastic Pact beloofd in 2025 minimaal 35% recycleert te gebruiken in alle plastic verpakkingen. De elektronica en ICT-sector wordt daarnaast als prioriteit gezien bij de invoer van 'het recht op reparatie' (inclusief 'het recht op updates van essentiële software'). Andere plannen zijn bijvoorbeeld het verbieden van het vernietigen van onverkochte duurzame goederen en het stimuleren van 'product-as-a-service', waarbij producenten de eigenaar van producten blijven. In algemene zin ligt de nadruk van de actiepunten op duurzame producten en productie, het meenemen van consumenten in circulariteit, de waarde van belangrijke productieketens vormgeven, afvalvermindering en inspelen internationale ontwikkelingen op het gebied van CE.⁷⁰

Het Circular Economy Action Plan (CEAP) is in maart 2020 door de Europese Commissie gepresenteerd. In de Nederlandse reactie⁷¹ is de samenhang benadrukt tussen circulaire economie en de ketens op het gebied van water, energie en voedsel, en met biodiversiteit. Het CEAP brengt

⁶⁹ Circular Economy Action Plan: For a cleaner and more competitive Europe.

⁷⁰ Circular Economy Action Plan: For a cleaner and more competitive Europe – Slide 4 (6/05/2020).

⁷¹ General Secretariat of the Council, Circular Economy Action Plan: Commission Communication and Staff Working Document - comments from delegations: Netherlands (4/5/2020).

kansen en uitdagingen mee voor ontwikkelings- en grondstof-exporterende landen. Nederland verwelkomt de Europese multilaterale en bilaterale samenwerking met name op gebied van plastics en meer in het algemeen kennisdeling (opzetten van een Global Circular Economy Alliance, One Planet Network met VN-organisaties), zeker indien deze worden verbonden met het bestaande PACE-netwerk (inclusief de inzet van het PBL en het World Resources Initiative) en circulaire handelsmiddelen en –overeenkomsten, met name met Afrikaanse landen. Nederland ondersteunt het opschalen en repliceren van CE-praktijken en spreekt ook zijn steun uit voor de Europese focus op biomassa, mineralen en metalen, de aanpak gericht op kolen, aardolie en –gas, bouw en afval, die goed stroken met de Nederlandse prioriteiten. Wat de exacte impact is van het CEAP op het Nederlandse beleid is nog niet helder, mede doordat veel acties van de EU nog moeten worden geconcretiseerd.

Een helder overzicht van scenario's voor de inzet van mogelijke beleidsinstrumenten per transitiefase met een tijdsfad is nog niet aanwezig. In het BMH-rapport van 'Naar een economie zonder afval' is gekeken naar mogelijk beleidsvarianten voor de toekomst. In één variant wordt vooral ingezet op innovatie en kennisontwikkeling en –deling: een stimulerende variant, gericht op het ondersteunen van de opbouw van circulaire initiatieven en bedrijvigheid. In de andere variant richt het beleid zich meer op het om- en afbouwen van de lineaire economie; dit beleid omvat vooral maatregelen op het vlak van normen, regels en beprijzen van milieuschade. Deze varianten sluiten elkaar niet uit. Een combinatie van beide is volgens het rapport wenselijk. Er is vanuit het RPCE op dit moment nog geen eenduidig tijdsfad of roadmap voor de inzet van nieuwe beleidsinstrumenten in de komende jaren. Deze is wel in voorbereiding.

Conclusie 4: Het beleidsveld zet sterk in op het faciliteren en ondersteunen van innovatieve initiatieven, maar zou tegelijkertijd zelf ook meer kunnen experimenteren en nadenken over de inzet van nieuwe of meer regulerende instrumenten

Innoveren en kennisdeling wordt gestimuleerd via bijvoorbeeld het Versnellingshuis het programma Circo van de Topsector Creatieve Industrie, het Kennis- en Innovatieconvenant en p-Agenda (KIC/KIA CE), NL Circulair en een kenniscommunity met decentrale overheden en kennisinstellingen. Er is veel energie bij bedrijfsleven, maatschappelijke partners en decentrale overheden om te innoveren. Het programma zou zelf ook meer kunnen experimenteren met beleidsinstrumenten en meer gestructureerd kunnen leren van beleid en innovaties van andere (decentrale) overheden en landen.

Naar aanleiding van het RPCE zijn er acties in gang gezet voor het faciliteren en ondersteunen van innovatieve initiatieven. Innoveren en kennis delen wordt gestimuleerd via bijvoorbeeld het Versnellingshuis NL Circulair en een kenniscommunity met decentrale overheden en kennisinstellingen. Ook zijn prijsvragen uitgeschreven en worden innovaties fiscaal en met subsidies ondersteund (zie voor meer voorbeelden lens B).

Het programma zou zelf ook kunnen experimenteren met beleidsmaatregelen, mogelijk met regio's, provincies en gemeenten. De meest traditionele variant van experimenteren met beleid is het kleinschalig uittesten ervan met behulp van een pilot. De SER stelde in 2016 al dat Green deals, pilots en experimenteerterruimte geschikte instrumenten zijn voor beleidsleren.⁷² Gezien de regionale inbedding en beleidsvrijheid van provincies en gemeenten op sommige terreinen, ligt het voor de hand dat het rijk hierin optrekt met decentrale overheden. Voorts is er in 2018 door Infrastructuur en Waterstaat een 'Taskforce herijking afvalstoffen' samengesteld die toeziet op de circulaire inzet van producten en materialen. De taskforce beoordeelt de wettelijke kaders, hoe de uitvoering verloopt en welke belemmeringen er meespelen.⁷³ Uit de rapportages van de taskforce volgen verschillende pilots, waaronder de verkenning pilot circulaire wijken.⁷⁴ Ook kan het Rijk zelf bijvoorbeeld op inkoopterrein meer experimenteren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan bedingen van een reparatie- of terugnameverplichting van materiaal of producten die door het Rijk zijn ingekocht, zoals bij circulair inkopen al soms wordt toegepast⁷⁵. In 2019 is het Rijk van start gegaan met

⁷² SER (2016) Werken aan een circulaire economie: geen tijd te verliezen.

⁷³ Taskforce Herijking Afvalstoffen (2019). Grondstof of afval; Aanbevelingen voor afvalwet- en regelgeving en de uitvoering daarvan op weg naar een circulaire economie, p.3.

⁷⁴ Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2020, p. 80.

⁷⁵ <https://www.pianoo.nl/nl/document/17580/roadmap-circulair-inkopen-opdrachtgeverschap>

een pilot die inzicht moet geven over hoe door middel van CO₂-schaduwbeprijzing de CO₂-uitstoot bij inkoopende organisaties kan worden meegewogen. Dit instrument draagt bij aan het klimaatbewuster inkopen en is een voorbeeld van een beleidsinstrument dat in ontwikkeling is.⁷⁶

Ook uit het buitenland valt mogelijk te leren, met name over effectieve (nieuwe) instrumenten. Doordat circulaire economie in het buitenland ook volop in de aandacht staat wordt internationaal ook veel aan kennisontwikkeling gedaan. In een onderzoek dat is uitgevoerd door Green Budget Europe, het Ex'taks project en het Institute European Environmental Policy komen bijvoorbeeld verscheidene Market-Based Instruments (MBIs) naar voren.⁷⁷ In Frankrijk bestaan er bijvoorbeeld op het gebied van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) drie met elkaar concurrerende programma's, die er samen voor hebben gezorgd dat tot ongeveer 90% van de markthoeveelheid aan afval aan elektronica opnieuw op de markt is aangeboden.⁷⁸ Voorts heeft Spanje in 2012 in de transportsector gekozen een subsidieschema in het leven te roepen voor de aanschaf van verschillende voertuigen. Met dit subsidieschema wordt duurzaam transport gestimuleerd, waarbij brandstofefficiënte voertuigen worden bevoordeeld. In Spanje heeft dit plan tussen 2012 en 2015 gezorgd voor de vervanging van ongeveer 900,000 voertuigen, waarmee ongeveer 310 miljoen liter brandstof per jaar wordt bespaard.⁷⁹ Op een kleinere schaal is in de regio Aschaffenburg in Duitsland in 1997 een Pay-as-you-throw (PAYT) regeling ingevoerd. Deze regeling zorgde ervoor dat Aschaffenburg in Duitsland als regio één van de hoogste ratio's behaalde wat betreft het ophalen van recyclebaar materiaal (86%), maar tevens één van de laagste ratio's liet zien wat betreft afval dat niet te recyclen is (55 kg/capita/jaar).⁸⁰ Andere instrumenten die in de rapportage naar voren komen zijn onder andere een CO₂-minimumprijs, het afschaffen van subsidies in de vervuilende transport. In het rapport wordt eveneens nagedacht over belastingen op afval, pesticiden of de winning van natuurlijke grondstoffen.⁸¹

⁷⁶ Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2020, p.60.

⁷⁷ Green Budget Europe, The Ex'tax Project, Institute for European Environmental Policy, Cambridge Econometrics (2018): Aligning Fiscal Policy with the Circular Economy Roadmap in Finland. P.6.

⁷⁸ Aligning Fiscal Policy with the Circular Economy Roadmap in Finland. P.96.

⁷⁹ Aligning Fiscal Policy with the Circular Economy Roadmap in Finland. P.103.

⁸⁰ Aligning Fiscal Policy with the Circular Economy Roadmap in Finland. P.105.

⁸¹ Aligning Fiscal Policy with the Circular Economy Roadmap in Finland. P.6.

Bijlage 1. Bronnenlijst

- ABDTOPconsult (2018). *Transitie te koop? Beleid, opdrachtgever en in koper samen aan de slag*
- BMH (2020). *Naar een economie zonder afval*
- Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer, 23 februari 2018
- Brief van de Staatssecretaris aan SER-reflectiegroep 4 november 2019
- Circle Economy (2020). *The Circular Gap Report*
- Circulaire Maakindustrie (2020). *CM Position Paper*
- Circular Economy Action Plan (2020). *For a cleaner and more competitive Europe*
- CPB (2018). *Circulaire economie: economie en ecologie in balans*
- Ellen McArthur Foundation (2019). *Completing the picture. How the Circular Economy tackles climate change*
- Europese Commissie (2018). *A monitoring framework for the Circular Economy*
- General Secretariat of the council (2020). *Circular Economy Action Plan: Commission Communication and Staffworking document*
- Green Budget Europe, The Ex'tax Project, Institute for European Environmental Policy, Cambridge Econometrics (2018): *Aligning Fiscal Policy with the Circular Economy Roadmap in Finland*
- IBP (2018). *Programmastart IBP*
- Kirchherr, Reike & Hekkert (2017) *Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions. Resources, Conservation & Recycling 127 (2017) 221–232*
- Ministerie van Financiën (2020), *Derde voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit*
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2020), *Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2020*
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2016) *Rijksbrede programma 'Nederland circulair in 2050'*
- Ministerie van Landbouw (2018). *Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden. Nederland als koploper in kringlooplandbouw*
- Noordzeeloket. *Zandwinning* (<https://www.noordzeeloket.nl/beleid/noordzee-natura-2000/betrokkenen/zandwinning/>)
- PBL (2019). *Circulaire economie in kaart*
- PBL (2019). *Policy brief: Doelstelling circulaire economie 2030. Operationalisering en reflectie*
- PBL (2020). *Policy brief: Op weg naar een robuuste monitoring van de circulaire economie*
- PBL en SCP (2019). *Maatschappelijk draagvlak voor transitiebeleid*
- PBL, CBS, RIVM (2018). *Monitoring en nulmeting Circulaire Economie. Wat we willen weten en wat we kunnen meten*
- PBL, CPB, SCP (2018) *Verkenning Brede Welvaart 2018; thema: circulaire economie, gedrag en beleid*
- PIANOo. *Klimaatenvolpe: impuls klimaatneutraal en circulair inkopen* (<https://www.pianoo.nl/nl/themas/maatschappelijk-verantwoord-inkopen-duurzaam-inkopen/ontwikkelingen/klimaatenvolpe-impuls>)
- PIANOo. *Roadmap Circulair Inkopen & Opdrachtgeverschap* (<https://www.pianoo.nl/nl/document/17580/roadmap-circulair-inkopen-opdrachtgeverschap>)
- Rijksoverheid (2018). *Klimaatenvolpe: 22,5 miljoen voor circulaire economie* (<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/10/10/klimaatenvolpe-225-miljoen-voor-circulaire-economie>)
- Rijksoverheid (2019). *Inkopen met impact. Strategie voor duurzaam, sociaal en innovatief opdrachtgeverschap door de rijksoverheid*
- RIVM (2018). *Evaluatie programma Van Afval naar Grondstof (VANG) 2014-2016*
- RIVM (2020). *Effect meten van circulair inkopen*
- RVO (2020). *Demonstratie Energie- en Klimaatinnovatie (DEI+) 2020*
- RVO (2020). *Monitoring Transitie naar een Circulaire Economie. Beschouwd vanuit de RVO instrumenten*
- SER (2016). *Werken aan een circulaire economie. Geen tijd te verliezen*
- Taskforce Herijking Afvalstoffen (2019). *Grondstof of afval; Aanbevelingen voor afvalwet- en regelgeving en de uitvoering daarvan op weg naar een circulaire economie*
- TNO (2017). *Ex-ante evaluatie van het Rijksbrede Programma Circulaire Economie*
- TNO (2018). *Effecten van het Rijksbrede Programma Circulaire Economie en de Transitieagenda's op de emissie van broeikasgassen*
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2016/17, 32852, nr. 46 *Grondstoffenvoorzieningszekerheid*
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2018/19, *Brief staatssecretaris IenW, Plastic Pact*, nr. 77
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/20, 30872, nr. 245, *Besluit tot invoering van statiegeld op kleine plastic flessen en uitvoering moties blikjes*
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/20, 32852, n. 114. *Brief minister voor Milieu en Wonen, 6 maart 2020, Grondstoffenvoorzieningszekerheid*
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2017/18, 32852, nr. 59. *Kabinetsreactie op de transitieagenda's circulaire economie*, p.33
- Tweede Kamerstukken (2020). *Beantwoording vragen Schriftelijk Overleg Circulaire Economie*
- Tweede Kamerstukken (2020). *Evaluatie verbod gratis plastic draagtassen en implementatie van de SUP Richtlijn*
- Twynstra Gudde (2018). *Onderzoek over de transitie naar de circulaire utiliteits-, grond-, weg- en waterbouw*
- VVD, PvdA (2012). *Regeerakkoord: Bruggen slaan*
- VVD, CDA, D66 en ChristenUnie (2017). *Regeerakkoord: Vertrouwen in de toekomst*

Bijlage 2. Samenstelling governance van het onderzoek

Stuurgroepleden:

IenW

FIN

EZK

Klankbordgroepleden:

IenW

LNV

EZK

FIN/IRF

BZK

EUR/Drift

Circle Economy

Werkteamleden:

IenW

FIN

Bijlage 3. Geraadpleegde experts

NB.: Deze personen zijn geraadpleegd via interviews. Het (concept)rapport is niet voor publicatie aan hen voorgelegd. De inhoud van het rapport is dan ook niet de verantwoordelijkheid van onderstaande experts.

Bijlage 4. Verklaring gebruikte afkortingen

AVI:	Afvalverbrandingsinstallatie	SDGs:	Sustainable Development Goals (wereldwijde duurzame ontwikkelingsdoelen)
BMH:	Brede Maatschappelijke Heroverweging	SER:	Sociaal-economische Raad
BZK:	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	SNM:	Stichting Natuur en Milieu
CBS:	Centraal Bureau voor de Statistiek	SUP:	Single-use plastics (kunststoffen voor eenmalig gebruik)
CPB:	Centraal Planbureau	SZW:	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
CEAP:	Circular Economy Action Plan (van de Europese Commissie)	TNO:	(instituut voor) Technologisch en Natuurwetenschappelijk Onderzoek
DG ENV:	Directorate General for the Environment (van de Europese Commissie)	UP:	Uitvoeringsprogramma
DRIFT:	Dutch Research Institute For Transition	UPV:	Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid (ook EPR: Extended Producer Responsibility)
EPR:	zie UPV	UvW:	Unie van Waterschappen
EZ, EZK:	(Ministerie van) Economische Zaken (en Klimaat)	VCP:	Vakcentrale voor Professionals
FIN:	(Ministerie van) Financiën	VNG:	Vereniging Nederlandse Gemeenten
FMC:	(directie) Financieel Management en Control	VNONCW:	Vereniging Nederlandse Ondernemingen/ Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
FME:	Federatie Metaal-Elektro (ondernemersorganisatie voor de technologische industrie)	WBSO:	Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk
FNV:	Federatie Nederlandse Vakbeweging	WCEF:	World Circular Economy Forum
ICER:	Integrale Circulaire Economie Rapportage		
IenM:	(Ministerie van) Infrastructuur en Milieu		
IenW:	(Ministerie van) Infrastructuur en Waterstaat		
IPO:	Interprovinciaal Overleg		
IRF:	Inspectie Rijksfinanciën		
KIA, KIC:	Kennis- en Innovatieagenda, resp. -convenant		
LNV:	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit		
MBIs:	Market-Based Instruments		
MIA/Vamil:	Milieu-investeringsaftrek / Willekeurige (voorheen: Vervroegde) aftrek milieu-investeringen		
MKB:	Midden- en Kleinbedrijf		
MKCE:	(Europees) Monitoringkader voor de Circulaire Economie		
MTon:	megaton, 1 miljard kilogram		
MVI:	Maatschappelijk Verantwoord Inkopen		
MVO:	Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen		
OCW:	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap		
PACE:	Platform for the Acceleration of the Circular Economy		
PAYT:	Pay-as-you-throw (betalen naar rato van de hoeveelheid afval)		
PBL:	Planbureau voor de Leefomgeving		
RIVM:	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne		
RPCE:	Rijksbreed Programma Circulaire Economie (van de Nederlandse overheid)		
RVO:	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland		
RWS:	Rijkswaterstaat		
SCP:	Sociaal-cultureel Planbureau		

Bijlage 5. Publieke Waarde Scan model

LENZEN	HOOFDVRAGEN
A. WAARDE-CREATIE	A1. VISIE In hoeverre hebben beleidsmakers een heldere visie op de maatschappelijke toegevoegde waarde (of waarden) van dit beleid?
	A2. STURING In hoeverre hebben beleidsmakers een heldere sturingsstrategie die aansluit bij de visie en verantwoordelijkheden op het beleidsterrein?
	A3. DOELEN In hoeverre hanteren beleidsmakers scherpe en realistische doelen?
	A4. INSTRUMENTEN & BELEIDSTHEORIE In hoeverre hebben beleidsmakers een heldere beleidstheorie waarin de inzet van instrumenten wordt gekoppeld aan de doelen?
B. UITVOERINGS-CAPACITEIT	B1. MIDDELEN In hoeverre zetten beleidsmakers beschikbare middelen doelmatig in?
	B2. UITVOERINGSKETEN In hoeverre dragen beleidsmakers bij aan een optimaal functionerende uitvoeringsketen?
	B3. RISICO'S In hoeverre hebben beleidsmakers inzicht in risico's, met bijbehorende beheersmaatregelen?
C. DRAAGVLAK & LEGITIMITEIT	C1. STAKEHOLDERS In hoeverre voeren beleidsmakers effectief stakeholdermanagement gericht op draagvlak en beleidsverbetering?
	C2. EINDGEBRUIKERS In hoeverre benutten beleidsmakers inzicht in de wensen en ervaringen van eindgebruikers?
	C3. MAATSCHAPPIJ In hoeverre hebben beleidsmakers inzicht in het maatschappelijke draagvlak voor het gevoerde beleid?
	C4. AFHANKELIJKHEDEN In hoeverre houden beleidsmakers rekening met andere maatschappelijke doelen die afhankelijk zijn van of beïnvloed worden door het gevoerde beleid?
D. TOEKOMST-BESTENDIGHEID	D1. MONITOREN & EVALUEREN In hoeverre monitoren beleidsmakers de voortgang van het gevoerde beleid en hebben ze inzicht in de effectiviteit en efficiëntie daarvan?
	D2. LEREND VERMOGEN In hoeverre benutten beleidsmakers inzicht in de voortgang, effectiviteit en efficiëntie voor beleidsverbetering, zowel op korte als op lange termijn?
	D3. TOEKOMSTGERICHTHEID In hoeverre hebben beleidsmakers inzicht in toekomstige interne en externe veranderingen die het beleidsterrein kunnen raken?
	D4. PERSONEELSMANAGEMENT In hoeverre werken beleidsmakers aan het verkrijgen en behouden van de benodigde capaciteit en competenties voor realisatie van de visie, nu en in de toekomst?
	D5. INNOVATIE In hoeverre experimenteren beleidsmakers actief met nieuwe instrumenten of manieren van werken die bestaande praktijken ter discussie stellen?

Dit is een publicatie van:

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

September 2020 | 20404782