

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
t.a.v. mevrouw S. van Veldhoven-van der Meer
Postbus 20901
2500 EX 'S-GRAVENHAGE

BETREFT Reflectiegroep Circulaire Economie

DEN HAAG 21 januari 2021 **E-MAIL**

ONS KENMERK 21.70394 **TOESTELNUMMER**

BIJLAGE(N) 1

Geachte mevrouw Van Veldhoven,

Het verheugt me u in deze brief de belangrijkste bevindingen van de Reflectiegroep Circulaire Economie aan te kunnen bieden.¹ De Reflectiegroep reflecteert op uw verzoek op de voortgang van het beleid dat in 2050 tot een volledig circulaire economie moet leiden.²

De Reflectiegroep komt tot de conclusie dat er door de Rijksoverheid, door medeoverheden en zeker ook door maatschappelijke partijen veel werk is verzet en dat er steeds meer positieve ontwikkelingen zichtbaar zijn, in de vorm van experimenten, projecten en programma's. De conclusie is ook dat de transitie zich op een belangrijk kantelpunt bevindt. In veel sectoren, productgroepen en ketens is de versnellingsfase aangebroken. De nationale doelstellingen hebben tot op heden goed gewerkt, maar voor de versnellingsfase zijn de huidige overheidssturing, de organisatievorm, het uitvoeringsprogramma, de beschikbare middelen en globale doelen te vrijblijvend en ontoereikend.

Om de gewenste versnelling te bereiken, komt de Reflectiegroep tot de volgende vijf aanbevelingen, die later in deze brief worden toegelicht:

- *Overheid geef sturing en stel kaders...*: de Rijksoverheid en medeoverheden stellen de kaders, bepalen de doelen en geven hiermee richting aan de invulling en uitvoering van de volgende fase. Overheden hebben de instrumenten in handen om prikkels te geven om de doelen te realiseren.
- *...en kies daarbij voor netwerksturing*: voor effectieve uitvoering is nodig dat doelen worden bereikt in samenwerking met de belangrijkste stakeholders, die medeverantwoordelijkheid nemen voor de uitvoering van de transitieopgaven. De Reflectiegroep komt tot zeven randvoorwaarden voor een goede governance.
- *Instrumenteer de circulaire economie om de doelen te realiseren*: richt normen, belastingen, subsidies en overheidsinkopen zodanig in dat ze effectief en coherent bijdragen aan een versnelling van de transitie naar een circulaire economie door koplopers te belonen en achterblijvers te activeren.

¹ Zie bijlage 1 voor de samenstelling van de Reflectiegroep Circulaire Economie.

² Rijksoverheid (2019). *Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019-2023*. Het uitvoeringsprogramma is op 26 september 2020 geactualiseerd voor de periode 2020-2024.

- *Maak de doelstellingen specifiek en concreet:* voor een volgende fase in de transitie is het noodzakelijk de globale nationale doelstellingen te operationaliseren. Dit vraagt meerdere, specifiekere en concretere (tussen)doelen.
- *Communiceer met aansprekende en afrekenbare indicatoren:* voor het publieke debat en met het oog op versnelling is het nodig om met enkele aansprekende kernindicatoren de voortgang te kunnen uitleggen en monitoren aan een brede groep betrokkenen.

Versnelling van de transitie is nodig

Nationale doelstelling heeft richting gegeven

De Reflectiegroep spreekt haar waardering uit voor de vooruitgang die is geboekt. Nederland heeft aangetoond één van de koplopers te zijn op het gebied van recycling en heeft een goede uitgangspositie om ook hoger op de 'R-ladder' van de circulaire economie (zoals rethink, reuse en repair) toonaangevend te worden. In relatief korte tijd is de circulaire economie voor veel mensen en bedrijven een bekend begrip geworden. De vele bottom-up initiatieven hebben hieraan een flinke impuls gegeven. Ook het Rijksbrede Programma Nederland Circulair 2050 (2016), het Grondstoffenakkoord met vele partijen (2017), de hieruit voortvloeiende Transitieagenda's (2018) en de Uitvoeringsprogramma's Circulaire Economie (2019 en 2020)³ hebben het bewustzijn bij een groot aantal partijen in (en buiten) Nederland aangewakkerd. De door het kabinet uitgesproken nationale doelstelling "50% minder verbruik van grondstoffen in 2030 en een economie zonder afval in 2050" heeft de afgelopen jaren een sterke richtinggevende en mobiliserende werking gehad.

Opschalen naar de versnellingsfase

De Reflectiegroep constateert dat de transitie naar een circulaire economie zich op een belangrijk kantelpunt bevindt. Om in de opwaartse lijn te blijven, moeten plannen, experimenten en leertrajecten zich gaan vertalen in aansprekende resultaten en leereffecten. Anders gezegd, de transitie moet in de versnelling (zie kader). Het is aan de Rijksoverheid in samenspraak met medeoverheden om hieraan sturing te geven: bepaal met kaderstelling, doelformulering en organisatievorm hoe deze fase er concreet uit gaat zien, wie welke rol daarin moet nemen en welke rol van de overheid hierbij aansluit. U heeft gekozen voor een lerende transitieaanpak. Dit is verstandig gezien de lange transitieperiode en de omvang en complexiteit van deze transitie. Een continue vorm van dialoog met alle stakeholders is bij deze lerende aanpak van belang en dit vraagt een open en kwetsbare opstelling.

De staat van de transitie: van vrijblijvendheid naar verantwoordelijkheid.

De opkomst van de circulaire economie is maatschappelijk gezien al enige tijd aan de gang. De transitie naar een circulaire economie vindt plaats in de hele Nederlandse economie en vraagt aanpassingen van veel deelnemers aan de economie. In de literatuur worden vijf fasen onderscheiden van een transitie binnen een opkomend systeem: de experimenteerfase, de versnellingsfase, de emergentiefase, de institutionaliseringsfase en de stabiliseringsfase. De transitie naar een circulaire economie in Nederland bevindt zich over het algemeen in de experimenteerfase, hoewel sommige sectoren of productgroepen verder zijn dan andere.

Bron: Drift (2019), *Staat van transitie: dynamiek in mobiliteit, klimaatadaptatie en circulaire economie*.

³ Rijksoverheid (2019). *Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019-2023*. Het uitvoeringsprogramma is op 26 september 2020 geactualiseerd voor de periode 2020-2024.

Urgentie en slagkracht schieten te kort voor de versnellingsfase

De Reflectiegroep is van mening dat de Rijksoverheid momenteel onvoldoende geëquipeerd is en onvoldoende instrumenten en middelen inzet om met het uitvoeringsprogramma Circulaire economie 2020-2023 de benodigde volgende stap in deze transitie te zetten. Hierdoor dreigt een disbalans tussen de grote middellange- en langetermijnambities en de benodigde slagkracht om tot een effectieve uitvoering te komen. Dit heeft als risico dat de indruk ontstaat dat er bij de overheid sprake is van "handelingsverlegenheid" en dat het kabinet zijn eigen doelstellingen onvoldoende serieus neemt. Dat kunnen we ons niet veroorloven. Handelen naar de urgentie en noodzaak die de transitie naar een circulaire economie heeft, is cruciaal om de benodigde gedragsverandering van bedrijven en huishoudens tot stand te brengen en het enthousiasme voor een circulaire economie en duurzame maatschappij in stand te houden.

Aanbevelingen voor versnelling van de circulaire economie.

Overheid geef sturing en stel kaders...

De Reflectiegroep wil benadrukken dat het de overheden zijn die regie moeten voeren voor de transitie naar een circulaire economie. Overheden dienen het publieke belang en beschikken daarvoor over unieke bevoegdheden. Overheden stellen de kaders en bepalen met concrete doelen het tempo en de richting. Overheden hebben de instrumenten in handen om prikkels te geven om de doelen te realiseren. En om bij te sturen als het niet snel genoeg gaat. De transitie realiseren doen we echter samen, met vele partijen. Innovatieve bedrijven, start-ups, kennisinstellingen, consultancy bureaus, ngo's, Economic Boards en andere intermediaire organisaties geven momenteel kleur aan de circulaire economie. Uiteindelijk zijn het bedrijven en huishoudens die met hun gedrag de beoogde veranderingen tot stand moeten brengen. De publiek-private samenwerking is dan ook een kracht van de huidige transitieaanpak. Het blijft wel een uitdaging om breder eigenaarschap te creëren voor de Nederlandse transitie, waarbij ook gewaakt dient te worden voor georganiseerde onverantwoordelijkheid. Overheden moeten hier een sturende rol in pakken en zorgen dat de transitie samen met de andere actoren in goede banen wordt geleid.

...en kies daarbij voor netwerksturing

Voor een effectieve uitvoering is het nodig dat de sturingsstructuur of governance met partijen goed wordt ingericht. De Reflectiegroep merkt op dat de governance van de transitie (inclusief het bestuurlijk overleg) niet adequaat is ingericht om tot een versnelling te komen. Het is daarom noodzakelijk het gesprek te voeren over hoe de uitvoering van de transitie wordt beledigd en wie welke rol en mandaat daarin heeft en wat ieders 'additionaliteit' is. De Reflectiegroep is bereid om de komende tijd bij te dragen aan dit gesprek. Als agenda voor dit gesprek komt de Reflectiegroep tot de volgende randvoorwaarden voor een goede governance voor de versnelling van de transitie naar een circulaire economie:

1. Bouw aan het institutioneel geheugen en kennis over transities en over de circulaire economie. Meer concreet is van belang zorg te dragen voor continuïteit aan de kant van de overheden door betrokken ambtenaren langdurig te binden.
2. Investeer in extra menskracht met de benodigde kennis en vaardigheden om het transitieproces goed te kunnen begeleiden, waaronder transitiemakelaars om de benodigde netwerken bij elkaar te brengen.⁴

⁴ Cramer, J.M. (2021). *De kracht van netwerksturing*, Amsterdam Economic Board.

3. Beleg het transitiebeleid voor het Rijk op strategisch niveau, zodat het kabinetbrede verantwoordelijkheid wordt, en leg het voor een langere periode vast.
4. Zorg voor een vergrote herkenbaarheid van de CE-transitie (bijvoorbeeld door het aanstellen van een boegbeeld).
5. Richt de samenstelling van stakeholders die een productgroep vertegenwoordigen zodanig in dat deze een goede afspiegeling is van de verschillende belangen.
6. Stel voldoende middelen (procesgeld) en faciliteiten beschikbaar zodat alle actoren hun taken serieus kunnen uitvoeren.
7. Zorg als Rijksoverheid voor lange termijn consistentie en coherentie in beleid. Ga door met het mobiliseren van een groeiende groep enthousiaste maatschappelijke partijen die werken aan een circulaire economie in ons land, maar beperk de groep die sturing moet geven aan de transitie om zo beter afspraken te kunnen maken over verantwoordelijkheden.

Instrumenteer de circulaire economie om de doelen te realiseren

Richt normen, belastingen, subsidies en overheidsinkopen in zodat ze effectief en coherent bijdragen aan een versnelling van de transitie naar een circulaire economie. Overheden hebben vele instrumenten in handen om de transitie te versnellen. De SER-verkenning (2018) *Financiële instrumenten voor een circulaire economie* biedt zicht op hoe financiële instrumenten, als onderdeel van een bredere instrumenteninzet, effectief kunnen bijdragen aan versnelling van de circulaire economie. De Reflectiegroep constateert dat deze instrumenten tot nu toe nog onvoldoende of te vrijblijvend (zoals circulair inkopen) worden ingezet. Het huidige instrumentarium richt zich vooral op experimenteren en het stimuleren van nieuwe initiatieven (opkomend systeem)⁵ en nog nauwelijks op het uitdagen van de markt in het 'gevestigde systeem'. De instrumenten die worden ingezet in het klimaatbeleid kunnen als voorbeeld dienen voor de circulaire economie. Een positief voorbeeld is de norm MilieuPrestatie Gebouwen (MPG)⁶. Door de MPG weten ondernemers dat de norm nu 1.0 is, maar dat deze in de komende jaren bijgesteld wordt naar beneden. De Rijksoverheid vertelt op deze manier de markt niet 'hoe' de markt het moet doen, maar geeft richting en creëert daarmee een markt. Tegelijkertijd daagt deze norm nog niet uit tot het ontwikkelen van een ander soort gebouw (vorm, functie), hoger op de R-ladder. Effectieve inzet van instrumenten stimuleert innovatie en creativiteit in de markt, beloont koplopers en activeert de achterblijvers. Het creëren van een markt en het veranderen van de spelregels is noodzaak voor een volgende stap in de circulaire economie. De Reflectiegroep wijst erop dat 'variant 2 - combinatievariant', die is uitgewerkt in de brede maatschappelijke heroverweging⁷, een beginpunt kan zijn richting versnelling van de circulaire economie.

Maak de doelstellingen specifiek en concreet

De doelstellingen voor 2030 en 2050 zijn vastgelegd: "50% minder verbruik van grondstoffen in 2030 en een economie zonder afval in 2050". Ze hebben tot dusver mobiliserend gewerkt voor de transitie. Voor een volgende fase in de transitie is het noodzakelijk deze doelstellingen te operationaliseren, zodat hierop kan worden gestuurd. Dit vraagt meerdere, specifiekere en concretere (tussen)doelen⁸:

- *Meerdere*: de circulaire economie laat zich niet vangen in een afrekenbaar doel, zoals CO₂-emmissiereductie. De diverse milieuproblemen met grondstoffengebruik

⁵ Zie figuur 2.3 in: PBL (2020). Op weg naar een robuuste monitoring van de circulaire economie.

⁶ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/wetten-en-regels/nieuwbouw/milieuprestatie-gebouwen>

⁷ Deze variant richt zich op de versnelling van de transitie door eerst stimulerende maatregelen te nemen en daarna regulerende.

⁸ De Reflectiegroep sluit hiermee aan bij de bevindingen van het PBL: Kishna, M. et al. (2019), *Doelstelling circulaire economie 2030*, Den Haag: PBL.

en het beperken van leveringszekerheidsrisico's vragen om meerdere doelstellingen.

- *Specifieker*: effecten van grondstoffengebruik verschillen per sector, transitieagenda of productgroep. Specifieke doelstellingen die duidelijk zijn te verbinden met een concreet handelingsperspectief zullen meer richting geven. Een initiële focus op productgroepen is hierbij aan te raden.
- *Concreter*: de huidige doelstellingen zijn niet duidelijk. Het is bijvoorbeeld nodig om expliciet te maken wat de meeteenheden zijn, wat het basisjaar is en of het betrekking heeft op consumptie of productie.
- *Tussendoelen*: tussendoelen zijn nodig om de weg naar de einddoelen te ondersteunen in tempo en in richting.⁹

Specifieke en concrete (tussen)doelen creëren duidelijkheid voor overheden, ondernemers en kennisinstellingen, die daardoor durven te investeren. Dit versnelt de transitie. De Reflectiegroep pleit ervoor deze vier genoemde aspecten voor het operationaliseren van de doelen te betrekken in het doelentraject dat u onlangs heeft aangekondigd.¹⁰

Communiceer met aansprekende indicatoren

De circulaire economie is complex en niet eenvoudig te vatten in enkele indicatoren. Toch is het advies van de Reflectiegroep om hier werk van te maken. Voor het publieke debat en met het oog op versnelling is het nodig om met enkele indicatoren de voortgang te kunnen uitleggen aan een brede groep betrokkenen. De Integrale Circulaire Economie Rapportage (ICER) onder leiding van het PBL fungeert als nationaal monitoringsysteem om de voortgang van de circulaire economie te kunnen vaststellen.¹¹ De genuanceerdheid en de uitgebreidheid van deze rapportage doet recht aan de breedte van de circulaire economie, en is momenteel een waardevol leerinstrument. In de toekomst moet de rapportage ook dienst gaan doen als thermometer en 'afrekeninstrument' om zicht te houden op het doelbereik, vergelijkbaar aan de systematiek van de Klimaat- en Energieverkenning (KEV). Met de ontwikkeling van een set van aansprekende indicatoren, aanvullend op de nuance van de huidige monitoring, kan de ICER, naast een rijk en leerzaam instrument, ook een krachtig instrument voor de versnelling maken.

Tot slot

De Reflectiegroep heeft zich in deze brief beperkt tot een aantal bevindingen die onder meer voortkomen uit een rondgang¹² langs een aantal direct betrokkenen¹³. De ervaringen zijn rijker dan in deze brief zijn verwoord. Het totaalbeeld past bij de beginfase van een ingrijpend proces dat tot structurele veranderingen in de economie en samenleving moet leiden. Er is veel positieve energie losgemaakt, maar soms gaan dingen ook fout. Door te leren van de opgedane ervaringen kan in de volgende kabinetsperiode een grote stap voorwaarts worden gezet.

⁹ Rli (2019). *Naar een duurzame economie*.

¹⁰ Brief Publieke waardescan circulaire economie, Tweede Kamer (2020-2021) 32 852 Grondstoffenvoorzieningszekerheid, nr. 134.

¹¹ Tijdens de totstandkoming van de ICER heeft de Reflectiegroep een aantal keer feedback gegeven.

¹² We danken Guido Braam en Anna Verhoeven voor de interviewronde die de input voor deze brief vormde.

¹³ Emmo Meijer (voormalig Vz. Transitieteam Biomassa en Voedsel); Jos Keurentjes (Vz. Transitieteam Kunststoffen); Fried Kaanen (Vz. Transitieteam Maakindustrie); Elphi Nelissen (Vz. Transitieteam Bouw); Anne-Marie Rakhorst (Vz. Transitieteam Consumptiegoederen); Edith Engelen (voormalig secr. Transitieteam Biomassa en Voedsel); Martijn van Rijn (voormalig secr. Transitieteam Kunststoffen); Frank Dietz & Aldert Hanemaaijer (PBL), Marieke Begthel-Spijkerboer & Esther de Kleuver (I&W).

De aanbevelingen zijn uiteraard geheel voor rekening van de leden van de Reflectiegroep. Desgewenst zijn wij graag bereid onze inzichten met u te delen.

Met vriendelijke groet,

Mariëtte Hamer

Bijlage 1. Samenstelling Reflectiegroep Circulaire Economie

drs. M.I. (Mariëtte) Hamer (voorzitter)

prof. dr. E.M. (Ellen) van Bueren

prof. dr. J.M. (Jacqueline) Cramer

prof. dr. H.L.F. (Henri) de Groot

prof. dr. M.P. (Marko) Hekkert

drs. E.H.T.M. (Ed) Nijpels

drs. H. (Hans) Stegeman

prof. dr. K. (Katrien) Termeer

dr. A. (Alexander) van der Vooren (secretaris)

drs. C.A. (Ton) van der Wijst (secretaris)