

ONDERZOEKSOPZET

Circulaire economie

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

Flevoland
Noord-Holland
Utrecht
Zuid-Holland

| mei 2022



| Inhoudsopgave |

1.	AANLEIDING EN ACHTERGROND	3
2.	PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN	4
3.	AFBAKENING.....	4
4.	WERKWIJZE.....	5
5.	BEOORDELINGSKADER.....	6
6.	ORGANISATIE, RAPPORTAGE, PLANNING EN PROCEDURE.....	7

1. Aanleiding en achtergrond

Het onderwerp circulaire economie komt van alle kanten op provincies af. Circulaire economie is een belangrijke pijler van de Europese Green Deal¹, er is een Rijksbreed Programma Circulaire Economie² bij de rijksoverheid en tal van ondernemers, kennisinstellingen en andere organisaties werken aan het onderwerp.

Zowel de Europese Unie als de Rijksoverheid hebben de doelstelling geformuleerd om in 2050 de transitie naar een circulaire economie te hebben voltooid. Voor 2030 zijn er tussendoelen geformuleerd. In 2017 hebben de provincies – sommige rechtstreeks en soms door tussenkomst van het IPO – zich aan deze doelstellingen en tussendoelstellingen geconformeerd door het Nationaal Grondstoffenakkoord³, dat het Rijk samen met ongeveer 180 partijen opstelde, te ondertekenen. Alle vier de Randstedelijke provincies hebben beleid geformuleerd op het gebied van circulaire economie.

Sinds de ondertekening van het Grondstoffenakkoord is vijf jaar verstreken. Gezien de doelstelling zou de transitie naar een circulaire economie over 28 jaar – over zeven statenperiodes – afgerond moeten zijn. Dit onderzoek naar circulaire-economiebeleid komt dus in een relatief vroeg stadium van het transitieproces. De leden van de Programmaraad gaven in hun vergadering aan dat Provinciale Staten behoefte hebben aan handvatten om hun kaderstellende en controlerende rol in te kunnen vullen. Uit het vooronderzoek dat de Randstedelijke Rekenkamer inmiddels heeft uitgevoerd blijkt dat de Randstedelijke provincies hun rol verschillend invullen. Ook blijkt uit gesprekken dat bij ambtenaren die beleid ontwikkelen behoefte aan handvatten om het beleid verder vorm te kunnen geven.

De Randstedelijke Rekenkamer neemt als vertrekpunt voor het onderzoek naar het circulaire economiebeleid de definitie zoals die is opgenomen in het Nationaal Grondstoffenakkoord:

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

Wij leren hieruit dat de circulaire economie door drie pijlers gedragen wordt:

- het is een economisch systeem,
- het gaat om hergebruik van producten en grondstoffen en om behoud van natuurlijke hulpbronnen, en
- waardecreatie voor mens, natuur en economie zijn de doelen.

De definitie voor circulaire economie is niet overal gelijk en evolueert in de loop van de tijd⁴. Omdat de provincies in 2017 het Nationaal Grondstoffenakkoord hebben ondertekend, onderschreven zij toen ook bovenstaande definitie.

De Randstedelijke Rekenkamer kiest in een vroegtijdig stadium van het beleidsproces voor circulaire-economiebeleid als onderzoeksonderwerp, omdat de transitie naar een circulaire economie een grote, complexe opgave met grote maatschappelijke gevolgen is. De rol van de provinciale overheid is niet op voorhand duidelijk. De transitie naar een circulaire economie wordt mede bepaald door beleid van andere overheden, maatschappelijke ontwikkelingen, economische motieven en het eigen provinciaal beleid.

¹ eur-lex.europa.eu

² www.rijksoverheid.nl

³ www.rijksoverheid.nl

⁴ Julian Kirchherr, Denise Reike, Marko Hekkert, Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions; Resources, Conservation and Recycling; Volume 127, December 2017, Pages 221-232

2. Probleemstelling en onderzoeksvragen

Met dit onderzoek willen we Provinciale Staten ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol. Dat doen we door inzichtelijk te maken hoe het beleid nu door de provincie is geformuleerd, wat ontwikkelingen en barrières voor een transitie naar een circulaire economie in de provincie zijn en vervolgens te beoordelen in welke mate het geformuleerde beleid en de activiteiten die vanwege dat beleid worden uitgevoerd ook daadwerkelijk de gesignaleerde ontwikkelingen en barrières beïnvloeden. We voeren dit onderzoek voor de vier Randstedelijke provincies uit. Dat geeft ons ook de mogelijkheid met Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten te delen welke lessen we uit een vergelijking van beleid en uitvoering trekken.

Centrale onderzoeksvraag

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

We hebben de centrale onderzoeksvraag uitgewerkt in vier deelvragen:

1. Welk beleid heeft de provincie voor de transitie naar circulaire economie geformuleerd?
2. Hoe ontwikkelt de circulaire economie zich in de provincie en welke barrières zijn er?
3. Dragen de activiteiten van de provincie op het gebied van transitie naar circulaire economie bij aan het behalen van de door de provincie gestelde doelen?
4. Wat kunnen de provincies van elkaar leren?

Binnen de kaders van het door de provincie zelf geformuleerde beleid gaan we op zoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de gekozen instrumenten om de doelen te bereiken. Voor het reeds uitgevoerde beleid kijken we of doelen efficiënt bereikt zijn, voor nog uit te voeren beleid kijken we of het aannemelijk is dat doelen efficiënt bereikt zullen worden. Dit doen we niet door naar bestede en begrote budgetten te kijken, maar meer in kwalitatieve zin de vraag of een doel ook zonder of met minder provinciale beleidsactiviteiten bereikt zou kunnen worden. We beoordelen of het beleid in kwalitatieve zin doelmatig is naar de toekomst toe.

3. Afbakening

Wij starten dit onderzoek naar circulaire economie met het Nationaal Grondstoffenakkoord van 2017 en laten de te onderzoeken periode doorlopen tot en met april 2022. Dat wil zeggen dat beleidsstukken die na april 2022 worden gepubliceerd niet meer meegenomen worden in dit onderzoek. Voor het vastgestelde beleid kijken we ook naar de te verwachten resultaten in de toekomst. Het door de provincie geformuleerde beleid gericht op de transitie naar een circulaire economie is het uitgangspunt van dit onderzoek.

We betrekken bij het onderzoek Europees en Rijksbeleid, maar alleen voor zover dat in relatie gebracht kan worden met het beleid dat de provincie zelf heeft geformuleerd. We geven geen oordeel over het Europees of Rijksbeleid, maar kijken hoe de provincie dit beleid gebruikt voor haar eigen beleidsdoelen op het gebied van de transitie naar een circulaire economie.

4. Werkwijze

Ter voorbereiding van de onderzoeksvraag hebben we interviews met beleidsambtenaren en wetenschappers gehouden. Ook hebben we beleidsdocumenten verzameld en bestudeerd, alsmede een raamwerk aan wetenschappelijke theorieën.

Deelvraag 1: Welk beleid heeft de provincie voor de transitie naar circulaire economie geformuleerd?

In deelvraag 1 geven we een beschrijving van het feitelijk geformuleerde beleid van de provincie. Daarbij hebben we in het bijzonder aandacht voor de vragen:

- i. Hoe definieert de provincie circulaire economie?
- ii. Wat zijn de provinciale doelen en ambities?
- iii. Hoe ziet de provincie haar rol(len) in de transitie naar circulaire economie en op welke wijze geeft de provincie hier invulling aan?
- iv. Hoe beschrijft de provincie welke financiële middelen de provincie inzet voor het circulaire economiebeleid?
- v. Hoe monitort en evalueert de provincie haar bijdragen aan de transitie naar circulaire economie?

Daarbij kijken we of een vorm van plan-do-check-act-cyclus in het beleid is opgenomen. Zo kijken we of er een relatie is tussen de doelen en ambities die we vinden, de rollen die de provincie speelt en hoe de provincie een monitorsysteem vormgeeft.

Voor de beantwoording van deze deelvraag bestuderen we beleidsdocumenten, gaan we in gesprek met beleidsambtenaren van de provincie, het Huis Nederlandse Provincies, de Rijksoverheid en de Europese Unie. Op deze manier komen we tot een feitelijke en gestructureerde samenvatting van het beleid.

De gestructureerde beleidssamenvatting leggen we naast een waaier aan perspectieven van waaruit het beleid zou kunnen vertrekken. Deze perspectieven hebben we afgeleid van een aantal transitietheorieën van vooraanstaande Nederlandse wetenschappers. Zo kunnen we in kaart brengen welke verschillende achterliggende mechanismen er zijn en welke interventiemogelijkheden de provincie daarbij zou kunnen inzetten. Door de feitelijke en gestructureerde samenvatting geven we weer waar het beleid zich wel op richt, door de vergelijking met verschillende perspectieven uit theorieën maken we ook inzichtelijk waar het beleid zich niet op richt. Dit doen we bij deze deelvraag op beleidsniveau. Bij deelvraag 3 kijken we naar het uitvoerende of activiteitsniveau.

Deelvraag 2: Hoe ontwikkelt de circulaire economie zich in de provincie en welke barrières zijn er?

Voor de beantwoording op de tweede deelvraag onderzoeken we welke ontwikkelingen zich in de provincie voordoen op het gebied van circulaire economie. We gaan hiervoor in gesprek met beleidsambtenaren, werkgeversorganisaties en participanten – veelal bedrijven – aan verschillende onderdelen van het beleid.

Op basis van deze gesprekken maken we een beschrijving van netwerken en barrières binnen voor de provincie belangrijke sectoren. Ook voeren we enkele gesprekken met belanghebbenden over provinciale activiteiten op het gebied van circulaire economie. De netwerkbeschrijvingen geven inzicht in de opkomst van circulair denken in (ketens van) bedrijven, de ontwikkeling van nieuwe technologieën en in welke economische sectoren die ontwikkelingen plaatsvinden. Ook maken we inzichtelijk of er in de provincie dominante sectoren zijn in het kader

van circulair denken en handelen. De gesprekken geven een beeld van wat in de beleidsuitvoeringspraktijk goed gaat of juist verbetering behoeft.

Deelvraag 3: Dragen de activiteiten van de provincie op het gebied van transitie naar circulaire economie bij aan het behalen van de door de provincie gestelde doelen?

De derde deelvraag beantwoorden we door activiteiten die onder het circulaire-economiebeleid vallen te vergelijken met de ontwikkelingen die we bij de tweede deelvraag vinden. We geven weer hoe de

- a. uitgevoerde en voorgenomen activiteiten in opzet bijdragen aan de transitie naar een circulaire economie, en hoe de
- b. uitgevoerde activiteiten in de praktijk hebben bijgedragen aan de circulaire-economiebeleidsdoelstellingen.

Bij deze deelvraag onderzoeken we concrete activiteiten die de provincie als gevolg van het beleid uitvoert. Als een activiteit voltooid is, kijken we of die activiteit in de praktijk doeltreffend en doelmatig was. Als een activiteit nog in uitvoering is of nog moet worden opgestart, kijken we of de provincie aannemelijk heeft gemaakt dat de activiteit het gewenste effect zal hebben. Daarbij stellen we ook de vraag of het doel ook bereikt had kunnen worden zonder dat de activiteit uitgevoerd zou zijn.

Deelvraag 4: Wat kunnen de provincies van elkaar leren?

De transitie naar een circulaire economie is langdurig en complex. Elke provincie kiest haar eigen insteek, maar relateert dat tegelijkertijd aan beleidsplannen van andere overheden en ontwikkelingen in de maatschappij. Als antwoord op deze deelvraag verzamelen we van elke provincie beleidsonderdelen die goed zijn gelukt en beleidsonderdelen die niet zijn gelukt. Daarbij proberen we samen met betrokkenen factoren te achterhalen die als les kunnen dienen voor één of meerdere provincies.

5. Beoordelingskader

Om tot bevindingen te komen maakt de Randstedelijke Rekenkamer gebruik van een beoordelingskader. In tabel 1 geven we het voorlopige beoordelingskader weer. Mede op basis van besprekingen met ambtenaren, wetenschappers en de ontwikkeling van eigen inzichten door het onderzoek zal de Rekenkamer het beoordelingskader definitief maken.

Tabel 1 Concept beoordelingskader

Deelvraag	Criterium / opbrengst
(1) Welk beleid heeft de provincie voor de transitie naar circulaire economie geformuleerd?	Het beleid heeft oog voor de verschillende pijlers in de definitie van circulaire economie: <ul style="list-style-type: none">- het economisch systeem- hergebruik van producten en grondstoffen en behoud van natuurlijke hulpbronnen en- waardecreatie voor mens, natuur en economie. Het provinciale beleid voor de transitie naar een circulaire economie is helder.

Deelvraag	Criterium / opbrengst
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De provincie heeft in haar beleid opgenomen wat zij verstaat onder circulaire economie. ▪ De provincie heeft doelen en ambities geformuleerd, deze zijn begrijpelijk en hangen logisch met elkaar samen. ▪ De provincie heeft haar rol(len) en hoe zij hieraan invulling (wil) geven in het beleid opgenomen. ▪ De provincie evalueert en/of monitort de provinciale bijdragen aan transitie naar circulaire economie.
(2) Hoe ontwikkelt de circulaire economie zich in de provincie en welke barrières spelen er?	Niet van toepassing - feitelijke beschrijving
(3) Dragen de activiteiten van de provincie op het gebied van transitie naar circulaire economie bij aan het behalen van de door de provincie gestelde doelen?	<p>Uitgevoerde en voorgenomen activiteiten dragen in opzet bij aan de circulaire-economietransitie</p> <p>Uitgevoerde activiteiten dragen in de praktijk aan het circulaire-economiebeleid van de provincie bij.</p> <p>Zonder het beleid hadden de onderzochte transitiestappen naar een circulaire economie niet gezet kunnen worden.</p>
(4) Wat kunnen de provincies van elkaar leren?	Vergelijkende beschrijving

6. Organisatie, rapportage, planning en procedure

Organisatie

Dit onderzoek wordt voor de vier provincies tegelijkertijd uitgevoerd door

- drs. Annelies Eggebeen (onderzoeker)
- mr. dr. Esmeralda Vergeer (onderzoeker, tot juli 2022)
- Joris Brandts MSc. MA (onderzoeker)
- Mara Haverkort MSc (onderzoeker)
- drs. Jeroen van Oort (projectleider)

Planning

Ter voorbereiding van het formuleren van de onderzoeksvraag zijn al enkele interviews met beleidsambtenaren en wetenschappers gehouden. Ook zijn beleidsdocumenten verzameld en bestudeerd, alsmede een raamwerk aan wetenschappelijke transitietheorieën. Zo zijn we sinds februari 2022 met dit onderwerp aan de slag.

Het streven is om het rapport eind van het jaar 2022 te publiceren. In Figuur 1 zijn de fasen van het onderzoek en de verschillende producten weergegeven.



Figuur 1 – Onderdelen en producten onderzoek

| Colofon |

Randstedelijke Rekenkamer

Teleportboulevard 110

1043 EJ Amsterdam

020 – 58 18 585

info@randstedelijke-rekenkamer.nl

www.randstedelijke-rekenkamer.nl

Volg ons op twitter via: [@rekenrandstad](https://twitter.com/rekenrandstad)