



Position paper

De circulaire economie

De circulaire economie: van nice to have naar must have

De transitie naar een circulaire economie heeft met de lanceringen van het Grondstoffenakkoord en het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) een flinke duw richting de volgende fase gekregen. Tijdens onze consultatie rond langsaan een grote groep gemeenten in Nederland¹, werd duidelijk dat meer en meer bestuurders en ambtenaren zich ervan bewust zijn dat de circulaire economie een must have voor een duurzame, gezonde en veilige leefomgeving is. De circulaire economie is geen last, maar versterkt ons Nederlands innovatievermogen, creëert kansen en werkgelegenheid in nieuwe markten en vergroot grondstoffenzekerheid en vermindert geopolitieke onafhankelijkheid, waardoor we een veerkrachtige economie houden.

Gemeenten pakken in toenemende mate verantwoordelijkheid vanuit hun rollen als opdrachtgever, inkoop, werkgever, facilitator, handhaver en toezichthouder. Koplopende gemeenten geven vanuit inkoop prioriteit aan producten en diensten met een lage milieu-impact en die circulairement geproduceerd zijn, wat bedrijven (uit de regio) stimuleert om circulairement te ondernemen en een meer gelijk speelveld creëert. Ze stimuleren lokale circulaire projecten, bijvoorbeeld repaircafés, die voor financiële besparingen voor inwoners zorgen. Ze zetten bewustwordingscampagnes op voor inwoners, die tot duurzamer gedrag aanzetten. Gemeenten hebben de afgelopen jaren bovendien enorme stappen gezet om de hoeveelheid restafval te verminderen en afvalscheiding naar een hoger plan te tillen.

Circulaire best practices

In **Utrecht** werken bedrijfsleven en overheid aan circulaire productie van beton in de Betonketen Amersfoort-Utrecht. Daarnaast werken bedrijven op Lage Weide mee aan de Utrechtse Grondstoffencorridor, een locatie die bedoeld is om partijen die grondstoffen aanbieden of zoeken bij elkaar te brengen zodat het circulairement gebruik ervan makkelijker wordt.

Zwolle heeft zich als doelgesteld dat afgelopen jaar (2023) meer dan 75% van de decentrale overheden binnen de kennisregio Zwolle 'circulariteit' in haar projecten toe past.

Circulair Friesland laat studenten aan de slag gaan met circulaire vraagstukken van bedrijven.

Amsterdam heeft 14 miljoen uitgetrokken voor de circulaire economie uitvoeringsagenda 2023-2026 met een focus op voedsel, consumptie en gebouwde omgeving.

Regio West Brabant werkt samen met Omgevingsdiensten om belemmerende regelgeving rondom de circulaire economie weg te nemen en heeft een Scorebord Circulaire Economie West-Brabant opgezet waarmee de circulaire activiteiten van gemeenten in kaart zijn gebracht.

Onder het motto 'Van zoi naar mooi' daagt de nieuwe **Rotterdam** Circulair-campagne bewoners, bedrijven én gemeente uit om afval te hergebruiken, verminderen of recyclen.

¹ Om tot dit position paper te komen, hebben we verschillende klankbordsessies gehouden met ambtenaren van ongeveer 30 gemeenten verspreid over Nederland en de deelnemers dit position paper laten tegenlezen. Ook hebben 216 ambtenaren van in totaal 156 gemeenten een enquête ingevuld met vragen over de circulaire economie in hun gemeente en de behoeften die ze hebben ten opzichte van de Rijksoverheid.

De wil is er en aan enthousiasme ontbreekt het deze koplopende gemeenten zeker niet. Maar, we benadrukken echter dat er meer nodig is om echte systeemverandering te bewerkstelligen. De urgentie wordt namelijk nog niet door alle gemeenten gevoeld en nog niet in alle gelederen van de gemeenten. Vaak ontbreken nog heldere visies, plannen en uitvoeringskracht. Dat laatste heeft in grote mate met financiering te maken: budget ontbreekt bij veel gemeenten om echte veranderingen te kunnen realiseren. De meeste gemeenten hebben bovendien slechts een enkele ambtenaar die zich (deels) bezighoudt met de circulaire economie². Behalve capaciteit ontbreekt het hen ook aan de juiste expertise. Veel uitvoeringsplannen als ook inkoop- en aanbestedingstrajecten zetten bovendien met name in op de laatste treden van de R-ladder³, wat betekent dat gemeenten nog steeds veel grondstoffen ontginnen, gebruiken en weggooiën. Wat betreft afval hebben gemeenten beperkte invloed, aangezien een substantieel deel van de door hen ingezamelde afvalstromen ongeschikt is voor hergebruik of recycling, doordat er aan de 'voorkant' van de keten door producenten niet goed is nagedacht wat er na het gebruik mee moet gebeuren. Gemeenten hebben tot slot doorgaans geen inzicht in de specifieke vereisten voor het versnellen van de circulaire transitie, bijvoorbeeld de noodzaak tot meer ruimte en hoe deze te realiseren.⁴

Het is dan ook niet zo vreemd dat de versnelling nauwelijks zichtbaar is⁵. **De mate waarin we een circulaire economie realiseren, is van directe en grote invloed op behalen van de klimaatdoelen**⁶. Verminderd gebruik van primaire grondstoffen leidt naast vermindering van de broeikasgassen ook tot een verbeterde grondstoffenzekerheid. Met de huidige inzet van mensen en middelen halen we de ambitie "in 2050 Nederland circulair" niet. Gemeenten geven ook aan dat zij hierin weinig vertrouwen hebben⁷. Het gevolg is dat de schaarste aan grondstoffen en de druk op het milieu blijft toenemen en onze economie steeds kwetsbaarder wordt⁸.

Een verklarende factor is dat de vertegenwoordiging van circulariteit in de plannen voor de energietransitie en klimaat ontbreekt. Er worden nauwelijks verplichtende of specifieke eisen gesteld worden aan decentrale overheden en andere partijen⁹, zoals bij de energietransitie al wel gebeurt. Met als gevolg dat we straks wellicht de klimaatdoelen halen, maar de afvalberg van producten voor bijvoorbeeld duurzame energie toeneemt. Circulaire en klimaatdoelen werken elkaar nu dikwijls tegen, in plaats van dat ze elkaar versterken. Bovendien ontbreken richtlijnen en beleidskaders voor decentrale overheden om de circulaire economie op een systematisch wijze te benaderen. Decentrale overheden en regio's ervaren ook belemmeringen in de huidige wettelijke en normerende kaders van de Rijksoverheid. Daarnaast is de rolverdeling binnen de circulaire transitie niet expliciet gemaakt. Ten gevolge daarvan, meten het rijk, provincies, regio's en gemeenten zich diverse rollen, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken aan. Er vindt overlap plaats en noodzakelijke taken blijven liggen. Tevens vindt de afstemming tussen het rijk (ook ministeries onderling), decentrale overheden en multihelix samenwerkingen beperkt plaats. Tot slot ontbreekt de urgentie ook breder in de samenleving: circulaire economie is voor veel mensen nog een ver-van-hun-bed show.

De circulaire economie lijkt eerder een *nice to have*. Hoe bereiken we de fase waarin de circulariteit niet afhangt van welwillendheid en lef van gemeenten, maar het uitgangspunt van onze economie is? Wat vragen we als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten daartoe van de Rijksoverheid? Gemeenten zijn key spelers in de circulaire economie vanuit een grote variëteit aan rollen. Graag zetten we als VNG, als gemeenten een stap vooruit. **We vragen daartoe aan het rijk: ondersteun gemeenten in hun rollen, niet alleen vanuit aanjagende maatregelen, maar ook organiserend en verplichtend.**

- 2 Uit onze enquête bleek dat bij meer dan de helft van de vertegenwoordigde gemeenten minder dan 1 FTE beschikbaar is voor het thema circulair.
- 3 Uit onze enquête blijkt dat gemeenten voornamelijk op de volgende terreinen activiteiten ontplooiën: huishoudelijk afval/afvalbeleid, inlopen en aanbesteden en bouw.
- 4 In het PBL rapport [Ruimte voor de circulaire economie](#) wordt geschetst hoeveel meer ruimte er nodig is voor de circulaire economie. Dit wordt ook in andere verkenningen van TNO, CE Delft, SKBN en Fontys/Stec onderstreept. Veel gemeenten weten nog niet hoe ze hiermee moeten omgaan, ook in relatie tot de opgaven zoals woningbouw en biodiversiteit die om ruimte vragen, en ondernemen nog geen actie om ruimte voor een circulaire economie te reserveren.
- 5 PBL (2023). [Integrale Circulaire Economie Rapportage](#).
- 6 Een paar concrete voorbeelden: gebruik van minder tegels leidt tot meer klimaatadaptatie en biodiversiteit, minder grondstoffen voor de productie van bestrijdingsmiddelen zorgt voor schoner water, en de inzet van biobased materialen voor isolatie vermindert gebruik van verwarming en airco's.
- 7 In onze enquête geven de respondenten gemiddeld een 2,25 bij de vraag of ze denken dat het realistisch is dat we de doelen halen (op een schaal waarbij 1 niet realistisch is, en 5 zeer realistisch).
- 8 Integrale Circulaire Economie Rapportage, Planbureau voor de Leefomgeving (2023)
- 9 Afgezien van de eisen in het Landelijk afvalbeheerplan 3.

Pak de rol die alleen het rijk kan pakken

De roep van gemeenten voor een duidelijke rolverdeling en kaders is luid. Om de transitie naar een circulaire economie te versnellen, **is het essentieel dat de rijksoverheid rollen op zich neemt die alleen zij kan vervullen**. Gemeenten benadrukken de noodzaak van duidelijke richtlijnen, (financiële) ondersteuning voor capaciteit en expertise en het wegnemen van belemmeringen. Dit zijn taken die niet op gemeentelijk of andere niveaus kunnen worden geregeld. Het zou gemeenten in staat stellen zich te concentreren op hun eigen lokale en regionale inspanningen.

Leiderschap vanuit het rijk impliceert **voorbeeldgedrag**. In bijvoorbeeld de bouwopgave worden al stappen gezet met circulair bouwen. Echter, er valt ook op andere terreinen en in de verschillende departementen nog veel winst te behalen. Het rijk zelf hanteert circulaire principes nog onvoldoende in zijn beleid en bedrijfsvoering, bijvoorbeeld circulair inkopen. Dit vraagt om een interdepartementale benadering van het onderwerp circulaire economie. De daarvoor vereiste nauwe samenwerking tussen ministeries en uitvoeringsorganen is nog niet optimaal. Dit gebrek aan integraliteit binnen de organisatie speelt ook bij gemeenten. Door instrumenten en activiteiten op elkaar aan te laten sluiten, van lokaal tot nationaal niveau en door departementen heen, wordt de circulaire transitie pas echt bevorderd. Voorbeeldgedrag van het rijk zal het vertrouwen in deze transitie vergroten en gemeenten aanmoedigen om ook stappen in deze richting te zetten.

Naast het oppakken van een stevige rol en tonen van voorbeeldgedrag, is ook een **flinke dosis** lef van de Rijksoverheid nodig om de lineaire economie af te bouwen. Keuzes moeten worden gemaakt die tegen de belangen van de gevestigde orde in gaan. **Start en maak je handen vuil**. Dat is geen oproep om enkel met laaghangend fruit aan de slag te gaan, maar juist om de complexe vraagstukken aan te pakken waarbij de Rijksoverheid dé partij is om de randvoorwaarden zo in te richten dat gemeenten ruimte hebben om hun eigen rol te pakken. Onze aanbevelingen in dit position paper richten zich op vier cruciale aspecten (randvoorwaarden) waarop het rijk zijn rol kan versterken en die voorwaardelijk zijn voor de versnelling van de transitie naar een circulaire economie:

1. **Stel duidelijke normering en wetgeving op voor een circulaire economie.** Normering en wetgeving moet een speelveld creëren dat

gunstig is voor de partijen die bijdragen aan de circulaire economie. Geef daarbij duidelijke grenzen aan wat nationaal en wat Europees moet worden geregeld. Hoewel alle aanbevelingen in dit document van belang zijn, is het van cruciaal belang te benadrukken dat effectieve wet- en regelgeving de sleutel vormt tot het bewerkstelligen van de transitie naar een circulaire economie.

2. **Stel een heldere visie en governance structuur op met middelen voor de transitie naar een circulaire economie.** Deze visie moet een transitiepad met heldere prioriteiten uitzetten en de verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen benoemen. De governance structuur moet ervoor zorgen dat de visie wordt uitgevoerd en dat er voldoende coördinatie is tussen alle partijen. Bijbehorend budget moet ervoor zorgen dat alle partijen ook daadwerkelijk aan de slag kunnen. Daag de partijen uit om vanuit hun achterban heldere circulaire input te leveren waarbij duidelijk is dat het algemeen belang en de belangen van andere partijen zijn meegewogen.
3. **Organiseer landelijke monitoring van de transitie naar de circulaire economie.** Monitoring moet inzicht geven in de voortgang van de transitie en de effecten van de inspanningen.
4. **Coördineer de oprichting en doorontwikkeling van kennisplatforms.** Kennisplatforms moeten gemeenten en andere organisaties ondersteunen bij het delen van kennis en best practices. Bij de doorontwikkeling hoort ook ondersteuning bij de implementatie van die opgedane kennis. Het rijk kan goede afstemming tussen de verschillende kennisplatforms waarborgen. Geef hierbij ook ruimte aan de VNG om gemeenten te voorzien van kennis en expertise.

Momenteel werkt het programmabureau Circulaire Economie de circulaire doelen verder uit en is het met de medeoverheden in gesprek over bestuurlijke afspraken en het opzetten van een governance structuur ter bevordering van de circulaire economie.¹⁰ In het licht van reeds ingezette inspanningen, benadrukken we de wens tot verdere optimalisatie van de rol van de Rijksoverheid. Hieronder lichten we de vier genoemde punten uitgebreider toe.

1 Normering, wetgeving en financiële prikkels

Met de huidige wetten, normen en standaarden halen we de doelstellingen voor 2030 niet. Het circulaire economiebeleid is daarvoor te vrijblijvend, onduidelijk en de lat ligt te laag. Effectieve wet- en regelgeving vormen de sleutel tot het bewerkstelligen van een

¹⁰ Werkgroep CE in de regio

fundamentele systeemverandering omdat ze het kader en de richtlijnen bieden waarbinnen de transitie naar een circulaire economie kan plaatsvinden. Het systeem is nog steeds voornamelijk op de lineaire economie ingericht. Vaak wordt gesproken over het creëren van een gelijk speelveld, maar we moeten verder gaan dan dat. Gemeenten hebben behoefte aan duidelijke kaders en strengere wetgeving die een speelveld stimuleren dat niet *gelijk* is, maar dat dienend is aan een circulaire economie. Dit vereist gerichte ondersteuning en stimulansen voor diegenen die de transitie vooruit helpen. Gemeenten hebben beperkte mogelijkheden voor het stellen van eisen, bijvoorbeeld omdat veel gemeenten weinig of geen eigen grond hebben. Door een solide wettelijk kader te bieden, kunnen gemeenten en bedrijven met meer zekerheid en richting handelen, wat essentieel is voor een veerkrachtige regionale economie en uiteindelijk echte systeemverandering. Door te normeren, beprijzen en de wetgeving op de circulaire economie in te richten, kunnen we grotere en effectievere slagen maken dan wanneer iedere gemeente aan de achterkant apart beleid maakt. Deze maatregelen vergen een flinke omschakeling in denken, gedrag en beleid, maar zijn voor gemeenten voorwaardelijk om een stap naar voren te kunnen zetten.

Normering moet *specifiek* genoeg zijn om een speelveld te creëren dat dienend is aan de circulaire economie én *flexibel* genoeg om innovatie te stimuleren. Momenteel zijn er voor gemeenten naast LAP3 geen normen voor circulariteit. Zo worden in het Besluit Bouwwerken Leefomgeving behalve de Milieuprestatie Gebouwen geen eisen voor de circulaire economie benoemd en krijgen gemeenten geen beweegruimte om hier zelf eisen aan te stellen. Ook werken sommige normen beperkend voor koplopende gemeenten. Het is dus cruciaal dat er een balans bestaat tussen normering en ruimte voor gemeenten om te innoveren of experimenteren. Wellicht biedt de R-ladder houvast bij het bieden van extra ruimte voor die koplopers, waarbij mag worden afgeweken van de norm daar waar nóg hoger op de R-ladder gepresteerd wordt. We constateren daarnaast dat de uitvoering van normering soms leidt tot spanningen met andere partijen. Een voorbeeld is de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid (UPV), waarbij de uitwerking van de wettelijke zorgplicht (inzameling) van gemeenten regelmatig botst met de wettelijke verantwoordelijkheid van producenten (de organisatie van een inzamelsysteem). Zo benadrukken producenten vaak vooral het belang van een

kostenefficiënte inzamelmethode, terwijl die voor gemeenten niet persé leidt tot het beste milieuresultaat of uitlegbare boodschap richting onze inwoners. Hierbij hebben we als VNG het rijk recentelijk gevraagd om meer regie op de uitvoering¹¹. Gemeenten hebben slechts een beperkte invloed op de omvang, kwaliteit en recycling van de ingezamelde afvalstromen. Een dekkende én uitgebreidere producentenverantwoordelijkheid voor álle consumptiegoederen en verpakkingen ziet de VNG als onontkoombaar instrument om uit de huidige situatie te komen. Bovendien kunnen hiermee de financiële prikkels in het systeem zodanig verschoven worden, dat producenten (meer) worden gestimuleerd effectieve maatregelen te treffen om hergebruik en recycling daadwerkelijk te realiseren.

Naast de normering, is ook de huidige wet- en regelgeving op dit moment vooral dienend aan de lineaire economie. Denk aan de fiscale wetgeving waar grondstoffen afgeschreven worden tot ze op papier niets meer waard zijn. Of een verlaging van de belasting op arbeid en tegelijkertijd een verzwaring van de belasting van de milieu-impact van grondstoffengebruik. We vragen daarom het rijk om te verkennen wat de knelpunten zijn en deze in Nederland maar ook op Europees niveau te agenderen. Een verkenning is nodig van welke mogelijkheden er zijn om huidige fiscale wetgeving te **veranderen**. Een paar suggesties zijn: de BTW behandeling op circulaire (kringloop) goederen wijzigen, inzetten op de "ex tax" benadering¹² met betrekking tot de verhoging van de belasting op nieuwe grondstoffen, duidelijkheid verschaffen over verkoop op Marktplaats en Vinted (administratief niet te zwaar), investeringsaftrek mogelijk maken op basis van de SROI (Social Return Investerings Aftrek), en het verstrekken van (fiscale) afbouwsubsidies op fossiele industrie.

Nieuwe **wetgeving** is daarnaast ook nodig, denk aan wetgeving voor circulair ontwerp en de reparatieplicht. Belangrijk hierbij is dat wat je aan de voorkant uitvraagt (zoals circulair ontwerp) ook aan de achterkant mogelijk moet zijn (zoals het hergebruik van grondstoffen en materialen). De CE-wet die in de maak is, lijkt ruimte te bieden voor verplichtende maatregelen door de gehele keten, maar het is voornog onduidelijk wat dat precies behelst en in hoeverre normeren en beprijzen daarin voor zal komen. Sturen op handhaving is cruciaal: dit begint bij de commitment van het rijk dat wetgeving ook daadwerkelijk gehandhaafd dient te worden, in plaats van

11 Tijdens het extra Bestuurlijk Overleg Circulaire Economie d.d. 20 december 2023.

12 De Ex'tax Project Foundation, zie "[Turning tax into a force for good | The Ex'tax Project \(ex-tax.com\)](https://www.ex-tax.com/)"

sturen op gedoogbeleid (bijvoorbeeld omdat er onvoldoende middelen voor handhaving tegenover staan).

Daarnaast is **verheldering** van huidige wet- en regelgeving een vereiste. Er zit namelijk meer ruimte in bestaande wet- en regelgeving dan gemeenten en omgevingsdiensten weten en durven te pakken, bijvoorbeeld met betrekking tot de einde-afvalstatus. We vragen het rijk om het **vertrouwen te geven** aan medeoverheden om meer ruimte te pakken. Bijvoorbeeld door Omgevingsdiensten een rol te geven bij de advisering van gemeenten. Dit kan middels handreikingen die worden opgesteld in samenwerking met de VNG en omgevingsdiensten. Bijvoorbeeld handreikingen die antwoorden geven op vragen zoals: Welke mogelijkheden zijn er om de fysieke ruimte in te richten voor de circulaire economie? Welke ruimte biedt het huidige afvalbeleid om herbruikbare grondstoffen van een einde-afvalstatus te voorzien? Ook biedt ontsluiting van complexe wet- en regelgeving voor beleidsmakers middels platform Circulaw een kansrijke aanpak die ondersteuning verdient vanuit de Rijksoverheid.

Een aandachtspunt is dat er nu vaak **onduidelijkheid heerst over wie verantwoordelijk** is voor het handhaven van en toezichthouden op circulaire normen en wetten. Dit leidt tot vertraging van de transitie. Bovendien hebben gemeenten vaak beperkte middelen voor handhaving en toezichthouden. Dit kan leiden tot een gebrek aan capaciteit. Ook ervaren veel gemeenten vanwege de complexiteit van de circulaire normen en wetten een gebrek aan expertise, wat tot een verminderde effectiviteit van de handhaving leidt. De rol van omgevingsdiensten kan hierin wellicht worden uitgebreid, om gemeenten te ontlasten.

Gemeenten zijn afhankelijk van de landelijk en Europese wetgeving. Heldere en stevige normering en wetgeving zal gemeenteambtenaren helpen om binnen de eigen organisatie en gemeente een beweging in gang te zetten.

Financiële prikkels zijn essentieel voor gemeenten om de transitie naar een circulaire economie te versnellen, maar momenteel ontbreken deze vaak. Dergelijke prikkels kunnen bijvoorbeeld bestaan uit subsidies voor circulair inkopen, circulaire ketenprojecten of voor de ontwikkeling van duurzame infrastructuur. Belastingvoordelen voor bedrijven die

circulaire praktijken toepassen of Investeringsfondsen voor innovatie in circulaire technologieën en processen bieden een extra stimulans. Het gebruik van primaire grondstoffen kan duurder worden gemaakt en belastingen kunnen worden geheven op milieubelastende activiteiten.¹³ Deze prikkels zouden gemeenten aanzienlijk kunnen helpen bij het stimuleren van bedrijven in hun regio, wat een positieve invloed heeft op de concurrentiekracht van de regio en op de gezondheid van de leefomgeving.

Door een ketenbenadering te hanteren, kan de Rijksoverheid (en de decentrale overheden) een meer holistisch beeld krijgen van de impact van producten en diensten, waardoor ze beter geïnformeerde beslissingen kan nemen over normen, prijzen en wet- en regelgeving.

2 Orkestree vanuit een heldere visie en governance structuur met budget

Een heldere visie, die in de gehele samenleving wordt uitgedragen, is nodig om richting te geven aan de inspanningen van die actoren die bijdragen aan het behalen van gezamenlijke doelstellingen. Daarbij moet een duidelijk beeld geschetst worden wat voor economie we willen en hoe deze er (o.a. ruimtelijk) uitziet¹⁴ en hoe de verschillende fasen van deze transitie van lineaire naar circulaire economie eruit zien. Vervolgens dient deze vertaald te worden in een gestructureerde en gecoördineerde aanpak gestoeld op duidelijke prioriteiten. De prioriteiten vereisen keuzes: wat doe je wel, wat moet snel (opgestart of gerealiseerd) en wat doe je (nog) niet. Die aanpak behelst heldere gezamenlijke plannen, meetbare resultaatafspraken, voldoende financiële middelen, lokale en regionale zeggenschap over de wijze van uitvoering, besluitvormingsprocessen en structurele onderlinge communicatie, zodat alle partijen hier serieus mee aan de slag kunnen.

Het NPCE biedt een overkoepelende visie waarmee het rijk met name inzet op het aanjagen van het nieuwe circulaire systeem, maar het rijk zet hiermee **onvoldoende in op het af- en ombouwen van het lineaire systeem**. Het vereist moed om belangen van de lineaire economie te doorbreken. Er moet een **landelijke visie** worden geformuleerd over wat in de toekomst niet meer zal bestaan, en duidelijke keuzes moeten worden over waar de Rijksoverheid zich op gaat richten, om ook voor andere partijen vertrouwen in een nieuwe richting te creëren.¹⁵

¹³ Zie ook "Agenda Nederland Circulair".

¹⁴ De vier scenario's zoals gepresenteerd door het PBL in de "Ruimtelijke Verkenning 2023" bieden hiervoor goede handvatten.

¹⁵ Ook de Rli onderstreept het belang van afbouwen van de lineaire economie met meer dwingende maatregelen in het rapport "Weg van de wegwerpmatenschap" (2023).

Het NPCE biedt een overkoepelende aanpak, maar deze is nog niet voldoende uitgewerkt in concrete doelstellingen voor gemeenten en andere partijen. Het NPCE vraagt om samenwerking tussen rijk, medeoverheden en andere partijen. Door samenwerking kunnen vraagstukken integraal en strategisch benaderd worden. Ook worden daarmee de ambitie, daadkracht, innovatie en kennis van alle betrokken partijen benut. Dubbel werk wordt vermeden en er wordt gekeken naar manieren waarop partijen elkaar kunnen versterken. Niet iedereen hoeft alles zelf te doen: zo kunnen specialistische ketens (zoals circulaire kunststoffen en biobased materialen) worden samengevoegd en expertise en capaciteit kunnen worden *gepooled*. Samenwerking gaat echter niet vanzelf, zeker niet in de complexe context van de circulaire economie.

We vragen het rijk om daarom een *orkestrerende* rol te pakken bij het opzetten van een **sterkere governance structuur**¹⁶ waarmee meer resultaatgericht gestuurd kan worden, inclusief verplichtende bestuurlijke afspraken en financiering. Dit houdt in dat het rijk een initiërende, leidende en coördinerende functie op zich neemt. Het beleggen hiervan in een governance structuur zorgt ervoor dat het rijk en de regio doelgericht kunnen samenwerken aan de circulaire economie. Belangrijk uitgangspunt is dat er geen sprake is van een centrale overheid die bepaalt, waarna vervolgens wordt uitgevoerd door decentrale overheden, maar dat medeoverheden georkestreerd invulling geven aan de realisatie van deelaspecten. Ieder vanuit eigen sturingsinstrumenten, mogelijkheden, kennis en verantwoordelijkheden. Gezocht moet worden naar het juiste schaalniveau om de doelen te regisseren en vanuit daar **duidelijkheid te geven over de rollen en taken** op andere niveaus. Landelijk niveau is te abstract en lokaal is te klein. De regio dient hierbij als goed niveau om plannen te laten samen komen en van specifieke invulling te voorzien.¹⁷ Groot genoeg om aanzienlijke hulpbronnen, kennis en economische activiteiten te omvatten, maar ook klein genoeg om effectieve samenwerking en coördinatie tussen verschillende stakeholders mogelijk te maken. We stellen voor dat het rijk een uitvraag voorlegt aan de regio's om regionale visies en plannen voor de realisatie van een circulaire economie op te stellen. Het rijk kan daarbij de rol pakken om deze, in samenwerking met de regio's, tot een coherent en doeltreffend geheel te brengen.

Gemeenten geven in grote getalen aan dat de huidige beschikbare financiering voor de transitie naar een circulaire economie absoluut onvoldoende is¹⁸. In vergelijking tot de energietransitie, die in geen verhouding staat tot de circulaire transitie qua complexiteit en grootte, is het huidige budget voor de circulaire economie verwaarloosbaar. Er is **structurele, meerjarige financiering nodig** om gemeenten zekerheid te bieden, hen in staat te stellen om langetermijninvesteringen te doen en circulaire economie te verankeren in alle beleidsdomeinen. Door de financiering op rijksniveau te regelen, kunnen projecten die de grenzen van individuele gemeenten overschrijden effectiever worden gecoördineerd. Dit kan leiden tot schaalvoordelen en een meer geïntegreerde aanpak. Bovendien zorgt financiering door de rijksoverheid ervoor dat alle gemeenten, ongeacht hun eigen (financiële) capaciteit, kunnen deelnemen aan de transitie naar een circulaire economie. Dit bevordert de gezamenlijke vooruitgang en voorkomt achterstand van bepaalde regio's.

Een ander belangrijk uitgangspunt is dat circulaire economie speerpunt en integraal onderdeel is van het beleid van de hele regering en dus intensieve samenwerking tussen ministeries vereist.¹⁹ Het programma Circulaire Economie is momenteel belegd bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, terwijl de grondstoffenstrategie en de klimaatgelden (waar de circulaire economie een belangrijk onderdeel van zou moeten zijn) bij het Ministerie van Economische Zaken zijn belegd. Het thema biobased bouwen is een belangrijk punt bij circulair bouwen van woningen, wat weer deels onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken valt. Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit mag ook niet ontbreken in de samenwerking, gezien de productie van biobased materialen en de implementatie van circulaire methoden in de landbouw. De circulaire economie is geen op zichzelf staand dossier, het dient geïntegreerd te worden in allerlei beleidsvelden. Momenteel is er geen structurele samenwerking tussen deze ministeries op het onderwerp circulaire economie en dat voorkomt een integrale en dus efficiënte benadering van de opgaven in deze transitie. Het is belangrijk dat er een coördinerend bewindspersoon komt, die de gezamenlijke inspanningen overziet en zoveel mandaat als maar kan krijgen over het integrale CE-budget. Een meer expliciete en doordachte koppeling met de klimaatgelden zijn daarbij een punt van aandacht. Benut ook

16 Het voorstel van Gemeente Amsterdam voor een "Versnellingsstructuur Implementatie Circulaire Economie" (VICE) en de gesprekken tijdens de Circulaire Regio Top op 25 september 2023 onderstrepen deze noodzaak.

17 VICE

18 Slechts 18% van de respondenten in onze enquête geeft aan dat er structureel budget voor de circulaire economie beschikbaar is.

19 Zie ook de oproep in de *Agenda Nederland Circulair*, initiatief van Circularities.

de kans om aanvullende voorwaarden te stellen aan gelden en verplichtingen die sowieso al richting de regio's gaan, bijvoorbeeld vanuit de energietransitie en bouwopgave (denk aan materiaalimpact).

Met een heldere langetermijnvisie van het rijk en een goed ingerichte governance structuur, kunnen gemeenten er op vertrouwen dat de hele transitie in gang wordt gezet en daartoe eigen lokale en regionale instrumentaria inrichten. Dit zorgt voor een meer coherente aanpak van de circulaire transitie. Met **structurele, meerjarige financiering** kunnen gemeenten circulariteit integreren in alle beleidsdomeinen, interne kennis en ervaring opbouwen en wordt de circulaire economie het normale uitgangspunt.

3 Monitoring van inzet tot resultaat, tot doelstelling tot impact

In het complexe landschap van de circulaire economietransitie rijst de vraag of de gezamenlijke inspanningen, waaronder die van de Rijksoverheid en de gemeenten, voldoende effectief en efficiënt zijn. Hoewel de ICER²⁰ inzicht biedt in de activiteiten en effecten, ontbreekt een heldere duiding van de samenhang tussen deze activiteiten en de daaruit voortvloeiende effecten. We dienen te zoeken naar gedeelde meetmethodes voor de circulaire economie. Het is derhalve opportuun om de monitoring van de circulaire economie te verfijnen en naar een hoger niveau te tillen. We pleiten voor de ontwikkeling van een monitor voor gemeenten op basis van de Theory of Change, waarbij de volgende elementen centraal staan:

- Impactgebieden (*impact*): Identificeer de cruciale impactgebieden, waaronder verlaging van de CO₂-uitstoot, het omlaag brengen van de primaire grondstovenvraag (met aandacht voor leveringszekerheid van 'kwetsbare' grondstoffen) en het vergroten van de biodiversiteit. Deze geven de prioriteiten van het beleid weer en vormen de kern van de gewenste resultaten.
- Doelstellingen op productgroepen (*outcome*): Verbind de doelstellingen van specifieke productgroepen (zoals in het nog te vernieuwen NPCE²¹) met de impactgebieden en monitor de voortgang hierop.
- Uitkomsten van activiteiten (*output*): Meet de output van activiteiten om te bepalen of de gestelde doelen worden bereikt. Dit omvat het

evalueren van de resultaten van activiteiten en in hoeverre deze bijdragen aan de doelstellingen. Een belangrijke voetnoot hierbij is dat er nog geen standaard methoden zijn om circulaire prestaties meetbaar te maken. Prestatiereggeving en onafhankelijke toetsbare richtlijnen zouden hierbij kunnen helpen²².

- Input en activiteiten (*input*): Evalueer de input en activiteiten om te bepalen of de juiste strategieën worden toegepast. Dit omvat het beoordelen van zowel de kwantiteit als de kwaliteit van de inspanningen.

Deze monitoringpiramide biedt gemeenten een gestructureerd kader om hun circulaire activiteiten te evalueren en te begrijpen hoe ze bijdragen aan landelijke doelstellingen. Het stelt gemeenten in staat om concreet te maken welke impact ze nastreven en hoe ze effectief kunnen bijdragen aan de circulaire economie. Voor gemeenten is dit van onschatbare waarde om te laten zien dat ze op een zinvolle manier bijdragen aan grotere doelen. Zo biedt dit een kader om circulair beleid van gemeenten te toetsen op doeltreffendheid en doelmatigheid. Andersom geredeneerd biedt dit ook houvast om te bepalen waar aanvullende inzet of beleid nodig is om achterblijvende voortgang op doelstellingen en/of impactgebieden te formuleren. Om te starten, dient een gedegen nulmeting worden opgezet. Ook zou een dashboard inzicht kunnen bieden in de lokale en regionale voortgang. Het is wel voorwaardelijk dat de doelen '50% circulair in 2030' en '100% circulair in 2050' geconcretiseerd worden in subdoelen in het vernieuwde NPCE, om te zorgen dat resultaat- en impactgericht gestuurd wordt en dat we die doelstellingen kunnen monitoren, als één samenhangend geheel. Dit kader zou ingebed moeten worden in de hierboven beschreven governance structuur.

4 Coördineer kennisdeling

Ondanks de inspanningen van koplopers, is er onvoldoende uitwisseling van inzichten tussen gemeenten en binnen regio's. Platforms als [Circulaw](#) en [De Verschilmakers](#), als ook de plannen voor het nog te ontwikkelen Platform PLeK²³, laten zien wat de potentie is wanneer dit wél gebeurt. Als bottom up initiatieven met vaak beperkte middelen, hebben bestaande platforms voor kennisdeling beperkt bereik, bovendien zijn ze meestal niet volledig en actueel. In het algemeen ontbreken er voor gehele kennisdomeinen

20 Integrale Circulaire Economie Rapportage, Planbureau voor de Leefomgeving (2023).

21 I&W heeft aangegeven de ambities van 50% circulair in 2030' en '100% circulair in 2050' verder uit te werken in concretere doelstellingen in een vernieuwde versie van het NPCE, op te leveren in 2025.

22 Denk aan het groot inzetten van de methodiek van Bouwcirculair (www.bouwcirculair.nl), bij veel gemeenten al in gebruik

23 Een verkenning van BZK, IenW, LNV, IPO, VNG, Unie van Waterschappen, Stowa, RIVM en het Fries Sociaal Planbureau.

plekken om kennis te delen. Ook worden inwoners als doelgroep beperkt geïnformeerd over hoe de circulaire economie hen raakt en wat voor mogelijkheden er zijn.

Dit gebrek aan kennisdeling heeft gevolgen voor de mogelijkheden van gemeenten om afval te verminderen, grondstoffen efficiënter te gebruiken en kosten te besparen. Het plaatst hen achterop in de adoptie van duurzame technologieën en benaderingen, wat resulteert in de onmogelijkheid om milieuvriendelijke en kosteneffectieve oplossingen te implementeren. Zonder kennis van effectieve circulaire strategieën ondervinden gemeenten hogere kosten voor afvalverwerking, grondstoffenaankoop en algemene operationele zaken. Het gebrek aan kennisdeling bevordert het voortzetten van niet-duurzame praktijken, wat de ecologische voetafdruk van gemeenten vergroot en negatieve gevolgen heeft voor het milieu en lokale ecosystemen. Het bemoeilijkt ook het voldoen aan nationale circulaire doelen.

De Rijksoverheid heeft het vermogen om verschillende belanghebbenden samen te brengen en coördinatie te bieden. Ze kan een overkoepelend kader creëren dat ervoor zorgt dat kennis op een gestructureerde en samenhangende manier wordt ontsloten en gedeeld.

Het rijk hoeft dus niet zelf alle kennisdeling te coördineren, maar kan wel het verkeer regelen wie waarover de lead krijgt. Ook beschikt de Rijksoverheid over financiële middelen en kan subsidies verstrekken voor kennisplatforms. Als onderdeel van het nationale beleid kan de Rijksoverheid richtlijnen en doelen opstellen met betrekking tot kennisdeling in de context van de circulaire economie. Het NPCE onderstreept kennisdeling als middel voor opschaling en versnelling van de transitie en benoemt daarbij de noodzaak tot een gezamenlijke kennisagenda en het toegankelijk maken van beschikbare kennis²⁴.

De VNG benadrukt daarom het belang van de Rijksoverheid in het opzetten van kennisplatforms en het faciliteren van regionale netwerken. Concreet vragen we de Rijksoverheid om inzichtelijk te maken welke kennisplatforms en netwerken er zijn en ontbrekende impactgebieden te identificeren op basis van de behoeften van medeoverheden, bedrijven en andere stakeholders. Vul de kennislacunes in door het ondersteunen en ontwikkelen van bestaande kennisplatforms, en waar nodig nieuwe platforms op te

zetten.²⁵ Voorkom daarmee verdubbelingen en versnippering in de kennisinfrastructuur. Kies bewust waarin te investeren en heb aandacht voor specifieke platforms. Organiseer budget voor de toepassing van de opgedane kennis, zodat het niet bij aangeboden kennis blijft, maar het daadwerkelijk omgezet kan worden in actie en resultaten. Benut en versterk bestaande (online en fysieke) regionale (multihelix) netwerken die zich niet alleen richten op kennisdeling, maar vooral ook op het delen van ervaringen, het stimuleren van onderlinge samenwerking en het gezamenlijk leren van de praktijk. Zorg vervolgens dat die kennisinfrastructuur onderdeel wordt van de bredere governance structuur voor de circulaire economie.

Door kennisdeling te coördineren, wordt het handelingsperspectief van gemeenten duidelijker, doeltreffendheid van hun inspanningen van gemeenten groter en worden kosten bespaard. Het bevorderen van kennisdeling is daarom essentieel in de transitie naar een circulaire economie.

Hoewel de rijksoverheid een belangrijke rol kan spelen, is het cruciaal dat dit gebeurt in samenwerking met andere belanghebbenden zoals de koepelorganisaties, brancheverenigingen en kennisinstellingen. Het combineren van de expertise en middelen van verschillende partijen kan een krachtige en effectieve aanpak mogelijk maken bij het bevorderen van kennisdeling in de transitie naar een circulaire economie. Ook de VNG kan vanuit haar bestaande platform- en kennisdeelfunctie een sterke ondersteunende rol spelen bij het voorzien van gemeenten van de juiste expertise en uitvoeringskracht, maar heeft hiertoe onvoldoende middelen en capaciteit.

De VNG nodigt het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat daarom uit om financieringsmogelijkheden te verkennen ten behoeve van het uitbouwen van de VNG ondersteuning voor gemeenten bij kennisdeling- en implementatie op het vlak van circulaire economie. Deze investering zal zich snel terugbetalen doordat gemeenten hun rol met de juiste kennis doelmatig en doeltreffend kunnen vervullen. Daag de partijen uit om vanuit hun achterban heldere circulaire input te leveren waarbij duidelijk is dat het algemeen belang en de belangen van andere partijen zijn meegewogen. Een mogelijke invulling zou een VNG pool van circulaire economie experts zijn, die snel en effectief worden ingezet om gemeenten te ondersteunen waar de behoefte aan kennis en capaciteit het grootst is. Daarnaast is (financiering van) capaciteit nodig om

24 Nationaal Programma Circulaire Economie (2023), pag. 61.

25 Zoals dit ook al gebeurt voor platform de Verschilmakers, wat de VNG zeer welkom acht.

actieve gesprekspartner van de Rijksoverheid te kunnen blijven, bijvoorbeeld bij de Werkgroep CE in de Regio en de daaruit voortvloeiende regionale samenwerkingen. Met de huidige bezetting van 1 FTE op circulaire economie zijn we als vereniging beperkt in onze mogelijkheden om de achterban goed te ondersteunen.

Tot slot

De huidige inspanningen voor de circulaire economie zijn onvoldoende om de doelstellingen voor 2050 (en zelfs de doelstelling van 50% circulair in 2030) te halen. In het streven naar een duurzame, gezonde en veilige leefomgeving, doen we daarom de oproep namens de gemeenten om van het NPCE écht een nationaal programma te maken, waarin iedereen de rol oppakt die het beste bij hen past. We vragen de Rijksoverheid daarbij om vanuit de genoemde aanbevelingen een stevigere leiderschapsrol op zich te nemen, waarmee ze andere partijen, waaronder gemeenten, faciliteert in diens rollen. We erkennen hierbij de al ingezette koers en inspanningen van het Ministerie van I&W vanuit het NPCE, de ontwikkeling

van de CE-wet met ruimte voor normeren en beprijzen, de invoering van het UPV, de verkenning van een sterkere samenwerking tussen Regio en rijk met aandacht voor governance en de ontwikkeling van het Circulair Materialenplan.

We willen de bereidheid van de VNG en onze achterban om de schouders onder de transitie naar een circulaire economie te zetten benadrukken. De huidige middelen van de VNG voor ondersteuning van gemeenten in de transitie naar een circulaire economie schieten echter ruimschoots tekort. De VNG gaat daarom graag in gesprek met de staatssecretaris over:

1. een gezamenlijk op te stellen prioriteitenlijst met concrete voorbeelden van normering, (ver)nieuw(d)e wetten- en regels en financiële prikkels;
2. het opzetten van een governance structuur mét bijbehorende financiering voor gemeenten;
3. een strategie m.b.t. de ondersteuning van kennisplatforms en regionale kennisnetwerken;
4. de mogelijkheden voor financiering van de werkzaamheden van de VNG op het gebied van de circulaire economie.