

Vergaderjaar 2020–2021

32 852

Grondstoffenvoorzieningszekerheid

32 861

Beleidsdoorlichting Infrastructuur en Waterstaat

Nr. 134

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 november 2020

Hierbij bied ik u de uitkomsten aan van de Publieke Waardescan (PWS) die dit jaar is uitgevoerd op het Rijksbrede Programma Circulaire Economie (RPCE)¹.

Deze PWS bestrijkt een substantieel deel van beleidsartikel 21 (Duurzaamheid) van de begroting van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en gaat tevens in op de inspanningen die door andere ministeries (in het bijzonder die van BZK, EZK en LNV) worden gedaan in het kader van het RPCE.

De onderdelen van het beleidsartikel 21 die nu niet in het RPCE en deze PWS zijn meegenomen, worden apart doorgelicht. De voorbereiding is in 2020 gestart en de uitkomsten zullen in 2021 beschikbaar komen. Dit betreft in elk geval het onderdeel stalsystemen voor de landbouw.

Aanpak van de Publieke Waardescan

Eind 2019 heb ik aangekondigd de beleidsdoorlichting van het RPCE te zullen laten uitvoeren in de vorm van een PWS. Eerder heb ik u de evaluatie van het (aan het RPCE voorafgaande) programma Van Afval Naar Grondstof (VANG) toegezonden.

De PWS is een pilot in het kader van de operatie Inzicht in Kwaliteit om op een alternatieve manier een beleidsdoorlichting uit te voeren. De vraag die centraal staat is in hoeverre het beleid er alles aan doet om de verwachte toegevoegde waarde van het CE-beleid zo groot mogelijk te maken. Anders dan een klassieke vorm van beleidsdoorlichting kijkt de PWS niet alleen naar de keuzes die in het verleden zijn gemaakt, maar veel meer naar het verbeterpotentieel voor de toekomst. In deze aanpak wordt daarmee niet zozeer de uitkomst, maar de werkwijze van het

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

beleidsterrein doorgelicht. Naast analyses bevat het rapport een aantal conclusies en aanbevelingen.

De PWS is in april tot en met september 2020 door ambtenaren van de ministeries van Financiën en van Infrastructuur en Waterstaat uitgevoerd aan de hand van desk research en een groot aantal interviews met interne en externe betrokkenen bij het RPCE. Dit heeft plaatsgevonden onder leiding van een interdepartementale stuurgroep en met een klankbordgroep samengesteld uit de betrokken ministeries, naast deelnemers van de non profit-organisatie Circle Economy en van het transitie-instituut DRIFT van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Er is een externe review op het gevolgde proces uitgevoerd door dhr. prof. dr. M. Herweijer van de Radboud Universiteit, bestuurskundige en gespecialiseerd in evaluatieonderzoek. Deze review geeft aan dat de PWS een toereikende onderbouwing voor de conclusies oplevert. De uitkomsten van de externe review zijn eveneens bijgevoegd².

Ik acht de benadering van de Publieke Waardescan voor de doorlichting van het circulaire economie deel van beleidsartikel 21 waardevol. Het rapport van de pilot heeft beleidsinhoudelijke toegevoegde waarde voor het beleid inzake circulaire economie. De beoogde transitie, die grotendeels nog moet plaatsvinden, nodigt sterk uit om deze doorlichting te focussen op het leren van de stappen die we tot nu toe gezet hebben. Bovendien leent een dergelijke methodiek zich in het bijzonder voor beleidsonderwerpen die zich over meerdere begrotingshoofdstukken uitstrekken.

In het kader van de operatie Inzicht in Kwaliteit zal de Minister van Financiën op een later moment, als ook andere pilots zijn afgerond, uw Kamer informeren over de vraag of deze alternatieve vorm van beleidsdoorlichtingen voor de toekomst in generieke zin waarde heeft.

Aanleiding en doelen van het beleid voor Circulaire Economie

Het Rijksbrede Programma Circulaire Economie (RPCE) is in 2016 verschenen.³ De aanleiding voor het RPCE is drieledig en nog altijd actueel:

- het verminderen van de milieudruk die het winnen, transporteren, verwerken en ge- of verbruiken van primaire grondstoffen met zich meebrengt in Nederland zelf en elders in de wereld (zoals het uitstoten van broeikasgassen of het verbruik van drinkwater);
- het verbeteren van de leveringszekerheid van materialen voor de Nederlandse economie (in beschikbaarheid en prijsstabiliteit);
- het benutten van economische kansen voor Nederlandse bedrijven via innovaties die bijdragen tot levensduurverlenging en hergebruik.

Het doel is om in 2050 een Circulaire economie te hebben in Nederland. Als tussendoelstelling heeft het kabinet gesteld dat er in 2030 50% minder primaire abiotische grondstoffen gebruikt worden. De verantwoordelijkheid van het Rijk is in hoofdzaak een voorwaardenschepende en coördinerende rol, aangezien veel van de materialen in de Circulaire Economie in handen zijn van producenten en consumenten in de marktsector en in een open, internationale economie. De overheid kan hierin stimulerend, regulerend en regisserend optreden en heeft naast

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2016) *Rijksbrede programma «Nederland circulair in 2050»* (Kamerstuk 32 852, nr. 33)

beleid en regelgeving ook instrumenten in handen door haar eigen inkoop van materialen en aanbesteding van werken.

Vanaf de lancering van het RPCE (met de hierbij behorende ex ante-evaluatie)⁴ is lenW als coördinerend departement opgetreden, in een overlegstructuur met bestuurlijke en maatschappelijke partners.

Sindsdien hebben zich via het Grondstoffenakkoord⁵ in 2017 honderden partners aangesloten: koepels van branches en individuele bedrijven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en decentrale overheden. Samen met het kabinet hebben deze partijen zich middels ondertekening van het Grondstoffenakkoord gecommitteerd om gezamenlijk toe te werken naar een circulaire economie in 2050. In 2018 zijn er vijf transitieagenda's met een kabinetsreactie verschenen.⁶ Deze transitieagenda's bevatten acties en plannen op de prioritaire thema's: biomassa en voedsel, bouw, consumptiegoederen, kunststoffen en maakindustrie. Daarnaast is het PBL gevraagd om als rekenmeester het CE beleid te monitoren. Hiervoor is een werkprogramma ontwikkeld waarin PBL samen met andere kennisinstellingen werkt aan het opzetten en uitvoeren van een monitorings- en sturingsysteem.⁷

In 2019 is het Eerste Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie (UPCE)⁸ verschenen, waarin de acties van een breed scala aan partijen op de vijf genoemde transitieagenda's en een tiental dwarsdoorsnijdende thema's zijn gespecificeerd. Een actualisatie is in 25 september jl. aan uw Kamer toegezonden.⁹

Uitkomsten van de Publieke Waardescan

Over het algemeen geeft de PWS een positief beeld over het programma Circulaire Economie: de gestelde mobiliserende doelstellingen worden door een groot aantal relevante partijen omarmd, de eerste successen op het gebied van regelgeving worden zichtbaar en de ingerichte cyclus van monitoren, leren en evalueren kan als voorbeeld voor andere beleids-terreinen worden gezien.

De methodiek van de PWS kijkt via vier invalshoeken of «lenzen» naar het beleidsterrein, met per invalshoek een aantal toegespitste vragen. Dat levert de volgende conclusies op:

- A. **Waardecreeatie:** 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 geoperationaaliseerd, waarbij de relatie tot andere transities wordt verhelderd. Het tussendoel (2030) en eindbeeld (2050) van circulaire economie, het sturings- en reguleringsinstrumentarium om daar te komen en de samenhang tussen de onderdelen en met andere grote transities zoals de transitie naar duurzame energievoorziening, kringlooplandbouw, de (woning) bouwopgave, en de aanpak van stikstof kunnen scherper worden uitgewerkt. Hierbij moet zowel aandacht zijn voor de synergiën als voor de potentiële conflicten tussen deze transities en opgaven.

⁴ TNO (2017). *Ex-ante evaluatie van het Rijksbrede Programma Circulaire Economie* (Bijlage bij Kamerstuk)

⁵ Brief Staatssecretaris van lenM en Minister van EZ (2017), *Kabinetsreactie op de transitie-agenda's circulaire economie*. (Kamerstuk 32 852, nr. 59)

⁶ Brief Staatssecretaris van lenM (2018), *Grondstoffenakkoord*. (Kamerstuk 32 852, nr. 46)

⁷ PBL, CBS, RIVM (2018). *Monitoring en nulmeting Circulaire Economie. Wat we willen weten en wat we kunnen meten*. (Bijlage bij Kamerstuk 32 852, nr. 53)

⁸ Brief Staatssecretaris van lenW (2019), *Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie*. (Kamerstuk 32 852, nr. 76)

⁹ Brief Staatssecretaris van lenW (2020), *Actualisatie Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2020–2023* (Kamerstuk 32 852, nr. 130).

De huidige sturingsstrategie is vooral gericht op dialoog, samenwerken, stimuleren en faciliteren van producenten. De eerste successen op het gebied van regelgeving worden zichtbaar.

- A. **Uitvoeringscapaciteit:** Er wordt nu voor uitvoering van het RPCE vooral personele capaciteit van het Ministerie van IenW (inclusief uitvoerende onderdelen zoals Rijkswaterstaat) en geld uit de Klimaatenvelop ingezet.¹⁰ De Rijksbrede ingerichte governance kan verder worden versterkt om bij te dragen aan uitvoering van de opgestelde acties en integrale sturing op verschillende transities. Als instrument wordt ook de Rijks-inkoop en aanbesteding ingezet, maar daar concurreert de opgave «circulair» te werken met andere materiële en maatschappelijke doelstellingen. Er zou in het RPCE meer risicoanalyse en risicomangement kunnen worden ingezet.
- B. **Draagvlak en legitimiteit:** De mobiliserende doelstellingen in het RPCE zijn door een brede groep stakeholders omarmd. Er zijn veel partijen gemobiliseerd, met name de betrokken departementen, kennisinstellingen, (koepels van) decentrale overheden en het bedrijfsleven (zowel uit productiesectoren en handel, als uit zakelijke dienstverlening). Vooralsnog voelen deze bestuurlijke en maatschappelijke partners het belang van de transitie nog sterker dan de urgentie ervan. Naast producenten zouden ook consumenten meer kunnen worden betrokken.
- C. **Toekomstbestendigheid:** Nederland wordt internationaal beschouwd als een koploper in de transitie naar een circulaire economie en doet in dit verband ook veel pionierswerk aan «meten om te kunnen sturen». De cyclus die in het RPCE is ingericht van monitoren, leren en evalueren kan qua opzet als voorbeeld voor andere beleidsterreinen worden gezien. Het doel van het RPCE als concept is sterk op de toekomst gericht, maar er zou nog een «roadmap» per voorziene fase aan gekoppeld kunnen worden, en naast stimulerend (kennis en innovatie) instrumentarium ook regulering.

Dit leidt tot een zestal 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 doelen voor 2030 en 2050.
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).

¹⁰ Brief Minister van EZK (2019). *Besteding van de Klimaatenvelop 2019*. (Kamerstuk 32 813, nr. 221)

Opvolging aanbevelingen

Ik herken het beeld dat in de PWS geschetst wordt en ik omarm de aanbevelingen die in het rapport worden gegeven. Deze passen ook goed bij de fase waarin we ons met het circulaire economie beleid bevinden. De mobiliserende fase en fase van bewustwording met de introductie van het grondstoffenakkoord en de transitieagenda's ligt inmiddels achter ons. Dit geldt ook in grote mate voor de meer structurerende fase waar een beleidscyclus met bijbehorende monitoring en bijsturen van beleid is ontworpen. Dit zijn belangrijke stappen geweest die de basis vormen voor de volgende fase: de fase van opschaling. De suggesties die ter versterking van het programma circulaire economie gedaan, zijn herkenbaar en passen naar mijn mening bij deze nieuwe fase in de transitie naar een circulaire economie.

In de actualisatie van het Uitvoeringsprogramma circulaire economie 2020 – 2023 zijn reeds verschillende trajecten in gang gezet die aansluiten op de aanbevelingen uit de PWS.¹¹ Zo ben ik, gezamenlijk met de betrokken partijen, gestart met een traject om de doelen te concretiseren. Ook is gestart met het vormgeven van een roadmap, ofwel een visie op de verschillende voorziene fases en het tijdspad van de transitie. Beide trajecten zullen bijdragen aan het scheppen van helderheid over de verantwoordelijkheden van de verschillende stakeholders in de verschillende fases van de transitie.

De aanbeveling om toe te werken 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), pak ik samen op met de bewindspersonen van BZK, EZK en LNV – in het kader van spoor 6 «transities benutten» van de Groeibrief (2019).¹² Juist omdat deze transities veel raakvlakken met elkaar hebben, is het goed om te onderzoeken waar knelpunten zitten, maar ook waar de transities elkaar kunnen versterken.

Op onderdelen ben ik al aan de slag met het vergroten van kennis en draagvlak bij consumenten en producenten. Zo heb ik in het genoemde UPCE op de onderdelen over marktprikkels en gedrag (paragraaf 4.5 respectievelijk 4.8) reeds op gedragsinzichten gebaseerde campagnes aangekondigd. Daarnaast zullen de mogelijkheden voor meer dwingende regelgeving voor afvalpreventie (paragraaf 4.2) worden verkend en wordt – in EU-verband – over regelgeving gesproken om een verplicht percentage gebruik van recyclelaar (paragraaf 2.5) in producten te normeren. Ik zal ook verkennen hoe we consumenten in het vervolg niet alleen nog beter kunnen informeren maar ook actiever betrekken. Verder sta ik in nauw contact met relevante organisaties zoals Milieu Centraal, zodat we goed de aansluiting vinden bij hun kennis en programma. Ook in de Kennis- en Innovatieagenda Circulaire Economie maakt «vertrouwen, gedrag en acceptatie» deel uit van de centrale thema's, naast «circulair ontwerp» en «ketens en proces». Deze agenda maakt deel uit van het Missiegedreven Topsectoren- en Innovatiebeleid van het kabinet.¹³

Ten slotte neem ik de aanbeveling uit de PWS ter harte om, als onderdeel van het inkoopbeleid, Rijksbreed een aantal focusgebieden te bepalen

¹¹ Brief Staatssecretaris van IenW (2020). *Actualisatie van het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2020–2023*. (Kamerstuk 32 852, nr. 130)

¹² Brief Minister van EZK (2019). *Groeistrategie voor Nederland op de lange termijn*. (Kamerstuk 29 696, nr. 7)

¹³ Brief Staatssecretaris van EZK (2019) *Missiegedreven Topsectoren- en Innovatiebeleid* (Kamerstuk 33 009, nr. 70)

voor circulaire inkoop met als basis de geprioriteerde ketens (transitie-agenda's). De komende jaren worden vervolgstappen gezet naar meer grootschalige inzet van circulair inkopen, minder vrijblijvendheid en meer concrete afspraken. Om dit te ondersteunen, worden capaciteit, kennis en investeringen ingezet o.a. in «buyer groups», als vervolg op leernetwerken en pilots; en de beweging ingezet van bewustwording naar heldere afspraken, van strategiebepaling naar uitvoering.

Mogelijke reductie van middelen

In de PWS staat ook beschreven hoeveel middelen er worden besteed vanuit het Rijk aan circulaire economie en hoeveel fte erop in worden gezet. Het is gebruikelijk bij een beleidsdoorlichting een beschouwing te voegen van de effecten van een circa 20% reductie van de middelen op het beleidsartikel, met beleidsopties die dan mogelijk zijn. Dit is in het geval van Circulaire Economie nog recent in de Brede Maatschappelijke Heroverweging (BMH) «Een economie zonder afval» onderzocht.¹⁴ In dit rapport zijn verschillende scenario's geschetst voor het CE beleid. Naast een scenario waar er 20% reductie van de middelen op het beleidsartikel is, zijn er twee scenario's geschetst waarin er geïnvesteerd wordt in circulaire economie en een scenario waar het beleid met de huidige middelen wordt voortgezet. Het rapport schat in dat in dit scenario de gestelde doelen in 2030 en 2050 waarschijnlijk niet gehaald worden. Met betrekking tot het -20% scenario is in de BMH eveneens gekeken naar het mogelijke effect als 3,6 mln. euro zou worden bezuinigd ten opzichte van de grondslag in 2021 van 18 mln. euro per jaar.¹⁵ Een bezuiniging van 20% op het begrotingsartikel Duurzaamheid zou de facto inhouden dat het nationale circulaire-economiebeleid ophoudt. Er wordt dan enkel nog circulair economiebeleid gevoerd op grond van hetgeen er Europees dan wel nationaal wettelijk verplicht is.

Deze bezuiniging zou ook inhouden dat gestopt zou moeten worden met alle beleidsondersteunende en niet wettelijk verplichte adviestaken van Rijkswaterstaat rond het afvalbeleid, met de internationale inzet en (onderzoeks-) opdrachten aan derden. Ook is er dan geen beeld meer van de voortgang ten aanzien van een circulaire economie, aangezien dan ook het Monitoring-programma onder leiding van het Planbureau voor de Leefomgeving wegvalt. Het wordt voor mogelijk gehouden dat het bedrijfsleven zelf wel enige taken op zal pakken, echter niet meer ondersteund door bijvoorbeeld het «Versnellingshuis Nederland circulair!».

Er is in de BMH ook onderzocht welke opties er zijn voor intensivering. Enerzijds vergt dit stimuleren van en investeren in innovatieve koplopers in het bedrijfsleven (zoals ombouw van afvalverbranding naar hoogwaardige en met name chemische recycling), verruiming van investeringsaftrek MIA/Vamil en subsidie zoals DEI+, prioritering van wetenschappelijke onderzoeksprogramma's zoals NWA-calls voor circulaire economie. Anderzijds regulering en beprijzing (inclusief meer handhaving) met als doel uitfasering van milieuschadelijke activiteiten. Ook een combinatie van deze beide varianten is denkbaar.

Tot slot

Het circulaire-economieprogramma kenmerkt zich door een brede en constructieve samenwerking met een breed palet aan publieke en private partijen. Alleen door gezamenlijk op te blijven trekken, kunnen we de transitie naar een circulaire economie in 2050 maken. Om het circulaire

¹⁴ Bijlage bij brief Minister van Financiën (2020). *Rapporten brede maatschappelijke heroverweging. Naar een economie zonder afval.* (Kamerstuk 32 359, nr. 4)

¹⁵ Dit is exclusief de incidentele 40 mln. euro voor de jaren 2021–2024.

economie beleid verder te kunnen ontwikkelen is het van belang steeds vooruit te kijken. Deze PWS biedt hiervoor goede handvatten.

Het is hiervoor belangrijk om inzichtelijk te hebben wat de effecten van onze beleidsinterventies zijn en waar we ons in de transitie naar een circulaire economie bevinden.

In dit kader verwacht ik begin 2021 de eerste Integrale Circulaire Economie-Rapportage (ICER) van het Planbureau voor de Leefomgeving, opgesteld in samenwerking met een aantal andere instituten, aan u te kunnen aanbieden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-Van der Meer