

## Van pionier naar piloot: bewust sturen op een circulair economisch model

De transitie naar een circulaire economie heeft de komende jaren een forse versnelling nodig. Maar veel overheden bevinden zich nog in de pioniersfase. Ze zoeken naar beleidsopties waarmee goed sturing gegeven kan worden aan deze complexe opgave. Drie grote vraagstukken die wij zien zijn 1) de benodigde ruimte- en logistiekreserveringen; 2) het financieel-economische instrumentarium; en 3) de maatschappelijke kosten en baten van interventies. Met inhoudelijke analyses helpt Ecorys overheden bij het transitiemanagement van de voorontwikkelingsfase tot de take-off fase in het circulair economisch model. Met deze Insights-publicatie delen onze experts hun kennis en inzichten.

### Aan het werk!

Het is tijd om in beweging te komen. De overgang naar een circulaire economie helpt om de **klimaatdoelstellingen** van Nederland te halen en verbetert onze **voorzieningszekerheid** van kritieke grondstoffen en materialen. We zien nu al leveringsrisico's ontstaan doordat grondstoffen en materialen schaarser worden en knelpunten in (mondiale) grondstoffen- en productieketens toenemen. De oorlog in **Oekraïne** bewijst wederom de risico's van een (te) grote afhankelijkheid van buitenlandse productie. Reden te meer om de transitie te versnellen. De doelstelling van de Nederlandse regering is een **100 procent circulaire economie in 2050**. De **eerste kritieke mijlpaal** komt in 2030, dan moet onze economie voor **50 procent circulair** ingericht zijn. De komende acht jaar moeten de circulaire activiteiten in ons land dus fors toenemen. Overheden bevinden zich echter

nog voornamelijk in de pioniersfase van deze transitie. Ecorys geeft een overzicht van de voortgang van de circulaire activiteiten en de vraagstukken waar overheden tegenaan lopen.

### Voortgang circulaire activiteiten

In 2020 werden in een kopgroep van 75 provincies, gemeenten, omgevingsdiensten en waterschappen al bijna 2.000 circulaire activiteiten gemeten.<sup>1</sup> Maar zoals gewoonlijk bij de start van een transitie, betrof dit vooral het opzetten van **kennisnetwerken**, het bieden van **subsidie** en in brede zin faciliteren van bedrijven. Deze activiteiten vormen een goede eerste stap, maar leiden niet tot de grote voortgang die nodig is. Het Voortgangsonderzoek 2022 van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) wijst uit dat de relatieve omvang van de circulaire bedrijfsactiviteiten in termen van toegevoegde waarde en werkgelegenheid **gelijk** bleef ten opzichte van twee jaar

<sup>1</sup> <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2021-integrale-circulaire-economie-rapportage-2021-4124.pdf>

eerder. Ook het aandeel in de fiscale en subsidieregelingen dat naar circulaire initiatieven gaat blijft **stabiel**.<sup>2</sup>

De vervolgmeting laat verder zien dat 50 procent van de decentrale overheden een **circulair beleid** heeft opgesteld, een aanvullende 30 procent hiermee bezig is, en ook eigen doelstellingen voor afval- en materiaalstromen of de inkoop formuleert.<sup>3</sup> Maar de praktische, beleidsmatige implementatie komt langzaam van de grond. Een kleine helft van decentrale overheden geeft aan nog in de **pioniersfase** te verkeren en een vergelijkbare groep in de **organisatiefase**. De stappen die vaak als eerste worden gezet, zijn de start van circulair inkopen en het faciliteren van kennisuitwisseling.

### Handelingsperspectief vergroten

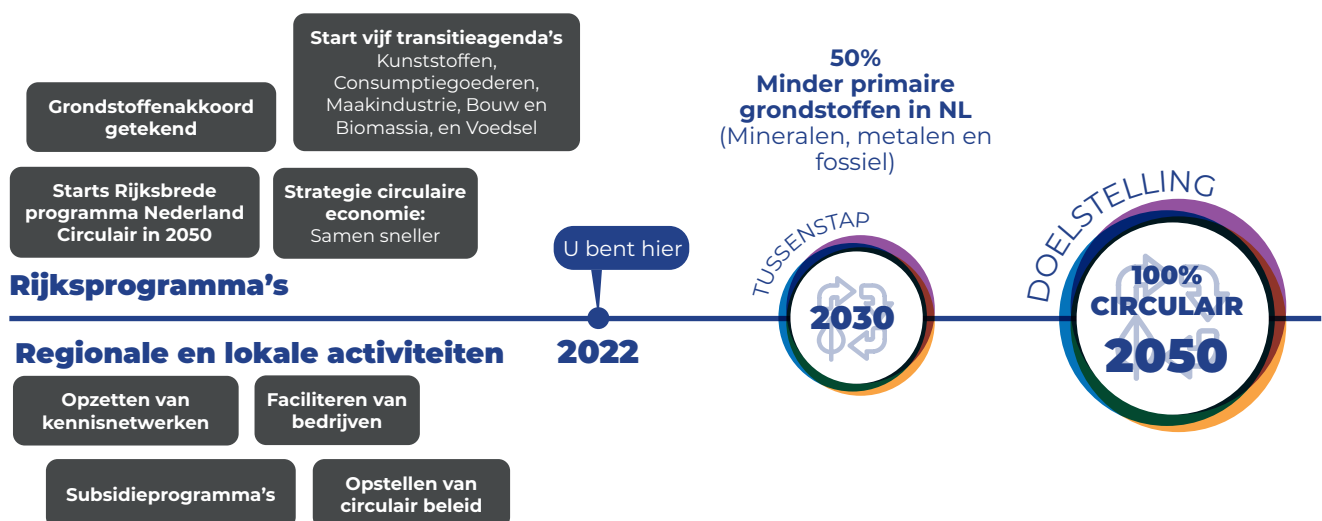
Een grote uitdaging de komende jaren is het **vergroten** van het **beleidsmatige handelingsperspectief** voor provincies, gemeenten en waterschappen, zodat de transitie naar een circulaire economie effectief versneld kan worden. Kijkend naar de breedte van de transitithema's - maakindustrie, bouw, kunststoffen, voedsel en biomassa, en consumptiegoederen - moet er veel mogelijk zijn, maar overheden zijn nog zoekende.

### Ruimtelijke impact van de circulaire economie

Al in 2018 heeft Ecorys samen met BVR Adviseurs onderzocht hoe de ruimtebehoefte van de circulaire economie in de Metropoolregio Amsterdam (MRA) eruit kan zien. Met een verkennende studie en gesprekken met stakeholders hebben Ecorys en BVR Adviseurs de ruimtelijke uitwerking van de Circulaire Economie letterlijk in kaart gebracht. Inmiddels werken we voor provincie Zuid-Holland aan een vergelijkbare zoektocht, waarbij we de provincie ondersteunen bij het ontwikkelen van een ruimtelijke strategie circulaire economie. In deze strategie vertalen we de circulaire ambities en doelstellingen naar een concreet handelingsperspectief en ruimtelijk beleid voor de provincie.

### Hoe de transitie te versnellen?

Het PBL waarschuwt dat een intensivering van het circulaire-economiebeleid met meer "dwang en drang" nodig is.<sup>4</sup> Inderdaad moet de overheid **de regie pakken** en een meer sturende positie innemen, om de noodzakelijke overgang naar een circulaire economie te realiseren. Een **structurele transformatie** van de productie-



2 <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2022-voortgangsbericht-circulaire-economie-2022-4470.pdf>

3 <https://www.pbl.nl/blogs/5-regionale-trends-in-de-circulaire-economie-veel-ambitie-maar-meer-houvast-nodig>

4 <https://www.pbl.nl/nieuws/2022/overgang-naar-circulaire-economie-vraagt-om-intensivering-beleid-door-nieuw-kabinet>

consumptie- en innovatiesystemen in een gewenste richting ontstaat mede door de juiste overheidsinterventies.<sup>5</sup> Het vraagt goede analyses en slim beleid.

Het handelingsperspectief van overheden is het neerzetten van de juiste **randvoorwaarden** op centraal en decentraal niveau. Het Rijk heeft wettelijke en financiële sturingsinstrumenten. Uitvoerende overheden hebben mogelijkheden in o.a. gebiedsontwikkeling, vestigingseisen en subsidies. Op meer regionaal niveau kunnen netwerken gevormd worden en via ruimtelijke ordening en infrastructuurprojecten gestuurd worden. De vervolgvraag is wat de juiste beleidsstappen zijn.

### Drie vraagstukken

Bij Ecorys zien wij drie grote vraagstukken waar overheden nu voor staan:

**1** Welke **ruimtelijke principes en logistieke transformaties** zijn nodig om circulaire activiteiten te laten groeien en niet-circulaire activiteiten te verminderen;

**2** Welke **financieel-economische instrumenten** zijn nodig om circulaire activiteiten te laten groeien en niet-circulaire activiteiten te laten afnemen;

**3** Wat zijn de **maatschappelijke kosten en baten** van de beleidsinterventies op het gebied van brede welvaart, werkgelegenheid en groeikansen;

Ecorys heeft de kennis en kunde om overheden te ondersteunen met de benodigde **beslisisinformatie** op deze vraagstukken. Een voorbeeld is het inzichtelijk maken van de extra **ruimtebehoefte** die nieuwe circulaire activiteiten in ieder geval tijdelijk – tijdens de transitiefase – vragen en de afname van ruimtebehoefte door het aflopen van bestaande niet-circulaire activiteiten. Het circulair economisch model kent **andere logistieke uitgangspunten** wegens meer

activiteiten rondom retourlogistiek, kortere ketens en hubs, die ruimtelijk ingepast moeten worden. Dit alles staat op gespannen voet met de enorme ruimtevraag van andere opgaven: woningbouw, de energie-infrastructuur, water en natuur. Met scenario's kunnen wij efficiënte ruimtereserveringen en logistieke wijzigingen in kaart brengen en inzicht bieden in de bijkomende (nieuwe) welvaarts- en werkgelegenheidseffecten..

### Beoordelingskader circulaire uitgifte bedrijventerreinen

Ecorys heeft een beoordelingskader ontwikkeld, dat gemeenten helpt om met hun uitgiftestrategie bij te dragen aan een duurzame en circulaire ontwikkeling van bedrijventerreinen. Naast circulair zijn hier ook andere duurzaamheidsaspecten als groenblauw, energietransitie en brede welvaart in meegenomen. Met het beoordelingskader kent de gemeente punten toe aan de plannen van ontwikkelaars of ondernemers, waarmee op een eenvoudige manier duidelijk wordt welk plan de grootste bijdrage levert aan de duurzaamheidsdoelstellingen van de gemeente. Hieraan gekoppeld hebben wij een financieel model ontwikkeld, waarmee de kosten en baten van maatregelen inzichtelijk worden. Ecorys is als resultaat van deze opdrachten medeopsteller van De **handreiking circulaire gronduitgifte**.

### Beleid voor gedragsverandering en synergie

De gestelde circulaire doelstellingen op Rijksniveau zijn het startpunt van onze analyse van **beleidspakketten** met **financieel-economische instrumenten**, waarmee deze doelstellingen tijdig behaald kunnen worden. Voor lokale ondernemers moeten de juiste prikkels aanwezig zijn om circulaire activiteiten te starten, zoals een positieve business case, de juiste informatie, en een privaat en publiek

<sup>5</sup> <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0048733312000613>



netwerk. Om de gewenste gedragsverandering van **burgers** te bereiken, kan ook stimulerend beleid gemaakt worden. Voor een overheid moet het beleid effectief en doelmatig zijn en bij voorkeur met andere beleidsvraagstukken als mobiliteit, digitalisering, arbeidsmarkt en landbouw, worden gecombineerd: **smart circular economy**. Ecorys kan synergievoordelen die door slimme combinaties ontstaan inzichtelijk maken en beleidsadviezen uitwerken om deze te bereiken.

### Inzicht in groeikansen en brede welvaart

Daarnaast is op sectoraal niveau inzicht nodig over de **groeikansen** die de overgang naar een circulaire economie biedt en wat de ruimtelijke, geografische en sectorale gevolgen hiervan zijn. Dit geeft overheden kennis van de toekomstige trends en biedt handvatten om ondoelmatige *lock-ins* te voorkomen, zoals de verbranding van afval voor energieopwekking. Tegelijkertijd zullen er niet-circulaire *lock-ins* bestaan, waar juist een oplossing voor gevonden moet worden. Verder is vaak meer inzicht gewenst in de sociaal-maatschappelijke of brede welvaartsgevolgen van de transitie, om het draagvlak te vergroten met ondersteunend beleid. Zo ontstaat een overzicht van de **maatschappelijke kosten en baten** van de transformatie van bestaande economische activiteiten en de stimulering van nieuwe economische activiteiten.

### Risicoanalyse

Op basis van deze inzichten kan Ecorys, samen met overheden en bedrijven, een **risicoanalyse** van de publieke uitdagingen en randvoorwaarden opstellen. Een langlopende transitie zoals de overgang naar een circulaire economie gaat gepaard met **onzekerheid en complexiteit**. Dit kan verlamdend werken. Daarom is het belangrijk om een eigen

ruimtelijk-economische actieagenda naar het nieuwe circulaire model op te stellen, met verschillende fases waarop strategisch gestuurd kan worden met beleidskeuzes en uitvoeringsvormgeving. Op korte termijn kunnen gerichte projecten opgestart worden en op de lange termijn kan een meer strategische visievorming plaatsvinden. Dit zal de **steun en de kennis en kunde** binnen de overheidsorganisatie al lerende vergroten. Ecorys ondersteunt met inhoudelijke analyses bij het **transitiemanagement** van de huidige *voor-ontwikkelingsfase*, waarin ideeën ontwikkeld worden en pioniers experimenteren, naar de *take-off fase*, waarin een concrete, zichzelf versterkende verandering tot stand wordt gebracht.<sup>6</sup>

### Inzicht in sociale gevolgen circulaire economie

Voor provincie Zuid-Holland hebben we de potentiële sociale gevolgen van de circulaire economie verkend. Wij hebben de circulaire economie uitgesplitst in vijf businessmodellen:

1. Circulaire productieketens – verminderen van het gebruik van lineaire grondstoffen;
2. Maximalisatie van hergebruik en recycling;
3. Optimalisatie van de productlevensduur;
4. Deeleconomie; en
5. Product-as-a-service - Consumenten worden gebruiker van een dienst in plaats van eigenaar van een product. Per businessmodel hebben we verkend wat de mogelijke materiële (werk en inkomen, koopkracht) en immateriële (consumptiegedrag en kennis, houding en gedrag ten opzichte van grondstoffenstromen) gevolgen zijn voor de inwoners van Zuid-Holland.

<sup>6</sup> [https://transitiepraktijk.nl/files/DRIFT\\_transities\\_inleiding.pdf](https://transitiepraktijk.nl/files/DRIFT_transities_inleiding.pdf)

## Beleidsinstrumenten en vraagstukken

Veel overheden zoeken naar geschikte beleidsinstrumenten die zij kunnen inzetten om hun vraagstukken te beantwoorden. Met inhoudelijke analyses en in overleg met stakeholders, adviseert Ecorys overheden welke mix van beleid zij kunnen inzetten om de gestelde doelstellingen het best te behalen. Er zijn meerdere opties beschikbaar die, afhankelijk van het doel en de context, doeltreffend en doelmatig zijn onder andere:

### *Ruimtelijke en logistieke vraagstukken*

- Aanpassing van de fysieke ruimtelijke kenmerken
- Circulaire eisen vastleggen in het bestemmingsplan
- Sturen op specifieke bedrijfsvestigingen- en activiteiten in de regio

### *Economische, financiële en juridische instrumenten*

- Invoering van specifieke subsidies en heffingen
- Circulaire korting geven op de grondprijs
- Sturen op de herontwikkeling van *brownfields*
- Benutten van de instrumenten van Omgevingsbeheer

### *Economische effecten en interventies*

- Inzicht in de kosten en baten van circulair beleid
- Inschatting van de werkgelegenheidseffecten
- Business cases opstellen en optimaliseren

Ecorys is een internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen van deze tijd. Gebaseerd op onderzoek ondersteunen wij het maken van gefundeerde beslissingen op het gebied van sociale, ruimtelijke en economische vraagstukken. Bij Ecorys Nederland werken ruim 100 onderzoekers en adviseurs aan de thema's Regions & Cities, Transport, Infrastructure & Mobility, Energy & Natural Resources, Social Affairs & Health, en Economic Growth. Met onze Ecorys Insights delen wij kennis en inzicht van onze experts over de uitdagingen van morgen.

Deze Ecorys Insights is geschreven door:



**Jonas  
Kolenberg**



**Luc  
Heestermans**



**Susanne  
van der Kooij**



**Yoeri  
Dijkhof**



**Wimar  
Bolhuis**

Neem voor meer informatie contact met ons op via:

**netherlands@ecorys.com**