



Planbureau voor de Leefomgeving

PBL-notitie

Reflectie op Van Afval Naar Grondstof (VANG)

Trudy Rood en Aldert Hanemaaijer
Contact: Trudy Rood (trudy.rood@pbl.nl)

September 2014
PBL-publicatienummer 1522

Samenvatting

Het kabinet wil met het programma Van Afval Naar Grondstof (VANG) de transitie naar een circulaire economie bevorderen. In deze reflectie op VANG, opgesteld op verzoek van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM), analyseert het PBL of VANG en de acties die daarin zijn opgenomen, voldoende evenwichtig, samenhangend en dekkend zijn om de drie belangrijkste doelen van het programma te realiseren: (1) meer duurzame producten op de markt brengen, (2) duurzamer consumeren, en (3) meer en beter recyclen. De acties zijn daarnaast bekeken in het licht van de in VANG genoemde ambities voor een circulaire economie: (a) het benutten van economische kansen via innovatie, (b) het wegnemen van belemmeringen voor ondernemers, (c) het halveren van de hoeveelheid gestort en verbrand afval en (d) het beter scheiden van afval (75 procent van het huishoudelijk afval in 2020).

Het PBL constateert dat VANG inzet op relevante doelen: met deze doelen en ambities wordt de transitie naar een circulaire economie bevorderd. Bij een beoogde transitie is het niet altijd mogelijk en zinvol om vooraf concrete doelen aan te geven. Voor afval en recycling zijn de beschikbare kennis en de mate van stuurbaarheid groter dan bij de economische ambities. Tegen deze achtergrond is het terecht dat de ambities in VANG op verschillende manieren worden uitgewerkt; op het gebied van afval en recycling in kwantitatieve doelen en voor het benutten van economische kansen niet. De vraag hoe een circulaire economie is te bevorderen, is immers voor een deel nog een zoektocht. In ieder geval kan een circulaire economie niet door een enkele partij of een enkel bedrijf worden gerealiseerd. In VANG is onderkend dat samenwerking per keten nodig is en dat daarbij relevante partijen moeten worden betrokken, zoals dit eerder is gebeurd bij het Ketenakkoord Fosfaatkringloop.

Met de in VANG opgenomen acties start het ministerie van IenM activiteiten op die ook andere partijen in de samenleving inspireren tot actie (zie bijvoorbeeld de diverse Green Deals). We constateren evenwel ook dat een verdere uitwerking van de acties nodig is om de dynamiek en actiebereidheid vast te houden teneinde de gestelde doelen en ambities te realiseren. De huidige acties lijken echter niet toereikend om de gestelde doelen te realiseren. Met het oog hierop zijn de volgende verbeter- en aandachtspunten nu al aan te geven:

1. In VANG ontbreekt een verkenning van hoe een samenleving waarin een circulaire economie dominant is, eruit kan zien. Hierin investeren helpt om gezamenlijk de doelen te onderhouden en verder te operationaliseren: welke routes naar een circulaire economie zijn beschikbaar en welke inspanningen vergen die? De ervaring die gaandeweg in het programma wordt opgedaan, is hiervoor belangrijk. Aanbevolen wordt om te leren van de ervaringen voor volgende fasen van het programma (met hulp van evaluaties) en uiteindelijk aan te sturen op VANG 2.0, bijvoorbeeld over vier jaar.
2. Het zien van economische kansen en het inspelen op grondstoffenschaarste zijn belangrijke motieven voor bedrijven om te investeren in duurzame producten of diensten. Samenwerking met vooral de ministeries van Economische Zaken en Buitenlandse Zaken vergroot de mogelijkheid om kansen voor bedrijven te benutten. Zolang VANG vooral als een beleidsprogramma voor afvalreductie wordt gezien, ontbreekt voor veel bedrijven de prikkel om in actie te komen. Het bevorderen van een circulaire economie vraagt afstemming en samenwerking van de ministeries op alle vlakken, zowel wat betreft beleid als op het gebied van onderzoek, stimulering en handhaving.
3. De focus in VANG is vooral nationaal. Er zijn nauwelijks acties geformuleerd die zijn gericht op de Europese Unie (bijvoorbeeld gericht op het opheffen van de afvalstatus van materialen) of die de export van kennis en ervaring beogen (zoals via handelsmissies). Op internationaal gebied is dan ook meer inspanning nodig, mede gericht op het versterken van de Europese agenda in VANG.
4. Uit de aangekondigde acties en de mate van concreetheid ervan blijkt dat het zwaartepunt in VANG ligt bij afval en recycling en minder bij duurzaam produceren en consumeren. Eerder in de productieketen is er echter sturing mogelijk. Bijvoorbeeld door bij duurzaam inkopen aan te besteden op basis van functionele eisen en te werken met dynamische eisen in plaats van statische eisen. Voor duurzame consumptiegoederen is onder VANG meer actie nodig voor de sociale acceptatie van innovaties (bijvoorbeeld acceptatie van minder bezit en meer gebruikmaken van diensten).

5. De kwantitatieve doelen voor afval zijn ambitieus. De instrumentering sluit hierbij echter nog onvoldoende aan. Zo wordt in VANG niet of nauwelijks gebruikgemaakt van financiële instrumenten, wordt de rol van de overheid als regulator maar beperkt ingevuld en wordt niet ingegaan op gevestigde belangen. Er wordt bijvoorbeeld niet ingezet op het verbreden van de producentenverantwoordelijkheid en is er geen sanctie als gemeenten hun doelen niet realiseren. Hierdoor is de kans klein dat de doelen voor afval met de in VANG geformuleerde acties worden gehaald. De overheid is niet alleen nodig als partij die de energieke samenleving benut en stimuleert, maar ook als regulator.

6. In VANG wordt onderkend dat gemeenten een cruciale rol spelen om de doelen voor afval te bereiken. Het samen met gemeenten formuleren van het publieke kader voor duurzaam afvalbeheer en het faciliteren van leren van elkaars ervaringen is een goede stap in de juiste richting. De Rijksoverheid kan echter meer doen. Zij kan de gemeenten ondersteunen en stimuleren, zoals met het etaleren van *best practices* en het opschalen van succesvolle lokale pilots. Veel gemeenten hebben weinig zicht op de totale kosten en opbrengsten van hun afvalstelsel, mede doordat de afvalverwerking veelal via aparte tenders wordt uitbesteed. Door hierover meer transparantie in VANG te bieden, zouden gemeenten de kosten en baten beter kunnen afwegen.

7. De doelen voor afval en recycling hebben naar verwachting grote consequenties voor bestaande partijen en hun eerder gedane investeringen. VANG is echter vooral op koplopers gericht, waarbij weinig rekening wordt gehouden met gevestigde belangen die de transitie naar een circulaire economie kunnen belemmeren. Zo is in het verleden grootschalig geïnvesteerd in afvalverbrandingsinstallaties, wat uiteindelijk heeft geleid tot lage verbrandingsstarieven, die op hun beurt nu een rem vormen op (meer) recycling. Hoe de Rijksoverheid met deze problematiek wil omgaan behoeft in de uitwerking van VANG meer aandacht.

8. In VANG zijn kwantitatieve doelen opgenomen voor de hoeveelheid gescheiden afval en de hoeveelheid afval die wordt gestort en verbrand. Dat is positief te noemen, maar tegelijkertijd ontstaat hierdoor het risico dat de kwaliteit van het te recyclen materiaal minder aandacht krijgt. Zo kan textiel worden gerecycled, maar door het lage gewicht van textiel draagt dit materiaal minder bij aan de kwantitatieve doelstelling dan bijvoorbeeld recycling van het zwaardere glas. In de uitwerking van VANG is meer aandacht nodig voor vragen als hoe tot een hoogwaardiger hergebruik en recycling kan worden gekomen, welke mogelijkheden er zijn voor waardecreatie en wat de *trade-offs* zijn.

9. De acties onder VANG beslaan terecht een breed terrein. Niet alle acties zijn echter direct gerelateerd aan de doelen en ambities van het programma, zoals de Digitale Atlas Natuurlijk Kapitaal of methoden om duurzaamheid te meten. Hoewel deze onderwerpen in algemene zin van belang zijn, kan VANG aan slagkracht winnen door te focussen op acties die direct bijdragen aan het realiseren van de doelen en ambities in VANG, of door de nu algemeen geformuleerde acties te concretiseren voor het bevorderen van een circulaire economie.

1 Inleiding

Het ministerie van IenM heeft het PBL verzocht het programma Van Afval Naar Grondstof (VANG) te evalueren. Het doel van dit programma, dat staatssecretaris Mansveld namens het kabinet in januari 2014 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd, is het bevorderen van de transitie naar een circulaire economie (IenM 2014a).

Onder een 'circulaire economie' wordt een economisch systeem verstaan waarin het hergebruik van grondstoffen en producten en het behoud van natuurlijke hulpbronnen centraal staan, en waarin ernaar wordt gestreefd in elke schakel van het systeem waarde te creëren voor mens, natuur en economie (IenM 2014b). Een circulaire economie is derhalve gericht op het langer in de keten houden van grondstoffen en het zoveel mogelijk voorkomen van afval en schadelijke emissies naar bodem, water en lucht. Om grondstoffen langer in de keten te houden, heeft het langer of vaker gebruiken ervan in dezelfde toepassing de voorkeur (hergebruik), vervolgens is een hoogwaardiger toepassing te verkiezen boven een laagwaardiger toepassing (recycling), en in laatste instantie kunnen grondstoffen worden ingezet als energiebron (EMF 2012).

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de vraag of IenM met VANG passende acties onderneemt om het hoofddoel 'een transitie naar een circulaire economie' te bevorderen. Het onderzoek is gericht op de vraag of VANG – en de 39 acties die daarin worden voorgesteld – voldoende evenwichtig, samenhangend en dekkend zijn voor het halen van de drie belangrijkste doelen van het programma, te weten meer duurzame producten op de markt brengen, duurzamer consumeren en meer en beter recyclen. Ook is nagegaan in hoeverre de in VANG genoemde acties kunnen bijdragen aan het realiseren van de gestelde doelen die verwoord zijn als ambities (zie kader 'Doelen en acties van VANG').

Doelen en acties van VANG

- Hoofddoel: het bevorderen van de transitie naar een circulaire economie
- Drie belangrijkste doelen van het programma:
 1. Duurzamer consumeren,
 2. Meer duurzame producten op de markt brengen,
 3. Meer en beter recyclen.
- Vier ambities ofwel achterliggende doelen:
 1. Belemmeringen voor ondernemers wegnemen,
 2. Halvering in tien jaar van de hoeveelheid Nederlands afval die wordt verbrand of gestort,
 3. Betere scheiding van het afval van huishoudens en vergelijkbare stromen van kantoren, winkels en diensten (voor huishoudelijk afval 75 procent in 2020 en uiteindelijk 100 procent),
 4. Economische kansen benutten via innovatieve oplossingen.
- Acht operationele doelstellingen
- Negenendertig acties

Gegeven de relatief korte doorlooptijd van het project is de navolgende analyse geen volwaardige evaluatie, maar een reflectie op het programma VANG. Voor een echte evaluatie is het nog te vroeg: veel acties moeten nog worden uitgewerkt, geconcretiseerd en opgestart. Het onderzoek behelst daarom een globale analyse van VANG en geen evaluatie van bijvoorbeeld het effect van de ingezette instrumenten.

Om snel een beeld te krijgen van VANG hebben we eerst een kort literatuuronderzoek gedaan en ons op basis van eigen expertise een beeld gevormd van de ingezette acties in relatie tot de doelen. Vervolgens zijn interviews gehouden met een aantal experts (zie bijlage) op het terrein van de circulaire economie en de inhoud van het programma VANG. De interviews vormen een

belangrijke input voor deze reflectie. Uiteraard is het PBL eindverantwoordelijk voor de inhoud van deze notitie.

2 Een circulaire economie: algemene observaties

De term 'circulaire economie' is in de afgelopen jaren snel ingeburgerd. Een systeem waarin grondstoffen langer in de productieketen worden gehouden en niet wordt gedacht in termen van afval maar van waardevolle grondstoffen, spreekt sterk tot de verbeelding van zowel bedrijven als beleidsmakers. Een circulaire economie lijkt op het eerste oog simpel, maar kan tegelijkertijd op vele manieren worden ingevuld. Zo zijn er verschillende motieven om in te zetten op een circulaire economie, zijn er voor verschillende producten uiteenlopende mogelijkheden om meer circulariteit te realiseren, en loopt het kennisniveau over de verschillende onderdelen – zoals afvalreductie, grondstoffenschaarste en bedrijfsmodellen – behoorlijk uiteen. Gegeven deze verschillen is het positief dat het programma VANG inzet op een brede set van operationele doelen en zeer uiteenlopende acties. De vraag hoe een circulaire economie is te realiseren, is voor een deel nog een zoektocht. Dit zoekproces is gebaat bij het regelmatig stilstaan bij en doordenken van de reeds genomen en nog te nemen stappen. Tussentijdse evaluaties helpen om te leren en doelen en acties bij te stellen zodat we ook aanbevelen om het programma te blijven evalueren en na te denken over een VANG 2.0, bijvoorbeeld over vier jaar.

Verskillende motieven voor een circulaire economie

Het hoofddoel van het programma is om de transitie naar een circulaire economie te bevorderen (VANG, begeleidende brief). Wat een circulaire economie echter precies inhoudt, is nog niet volledig uitgewerkt. Er zijn ten minste drie achterliggende doelen of motieven te onderscheiden om te investeren in een circulaire economie:

- het verminderen van de milieudruk: efficiënter omgaan met grondstoffen, minder afval, minder storten en verbranden, en minder emissies en giftigheid;
- het veiligstellen van grondstoffen: omgaan met geopolitieke dreigingen, terugwinning van (schaarse) materialen, efficiënter omgaan met grondstoffen;
- economische groei: toegevoegde waarde, kostenbesparing, economische kansen creëren en benutten.

Er zijn situaties denkbaar waarin een circulaire economie bijdraagt aan alle drie genoemde doelen. Zo leidt het efficiënter omgaan met grondstoffen ertoe dat de milieudruk vermindert en er minder schaarse materialen nodig zijn, en door efficiënter te produceren kunnen economische kansen worden benut. Aan de andere kant kunnen ook *trade-offs* tussen de doelen bestaan. Zo kan het sluiten van ketens in industriële sectoren resulteren in een afname van de milieudruk en krimp van de afvalverwerkende sector.

Nog niet alle informatie over de verschillende grondstoffen is beschikbaar. Een raamwerk waarin grondstoffen worden vergeleken op belangrijke criteria – zoals toegevoegde waarde, schaarste en giftigheid – kan ondersteuning bieden bij beslissingen van de overheid over prioritering van grondstoffen en recycling. Op deze wijze kan het belang voor een circulaire economie worden vastgesteld en kunnen *trade-offs* met bijvoorbeeld energie in beeld worden gebracht. Het is immers maar de vraag of recyclen altijd moet. Zo is het mogelijk dat bij recycling van sommige soorten plastic de energievraag van het transport hoger is dan de hoeveelheid energie die in het product zit. Inzetten op een ander ontwerp of energie uit afval halen kan in die gevallen gunstiger zijn voor milieu en economie. Meer aandacht voor de motieven en *trade-offs* lijkt dan ook zinvol en gewenst. Daarbij is ook aandacht nodig voor de productiefase en de dynamiek die in de keten wordt beoogd. Dit is complex, maar wel nodig. Het is immers mogelijk dat door circulair ontwerpen minder of andere materialen worden toegepast of recycling makkelijker wordt. Hierdoor kan de oorspronkelijke prioritering van grondstoffen en recycling veranderen.

Verschillend kennisniveau bij onderdelen van de circulaire economie

Over afval en recycling is voldoende kennis beschikbaar om kwantitatieve doelen te stellen. In VANG gebeurt dat ook voor het storten en verbranden van afval en het scheiden van huishoudelijk afval. Bovendien zijn de nodige acties geformuleerd om deze concrete doelen te halen. Dit bouwt voort op een bestaand afvalbeleid, waar veel ervaring mee is opgedaan. Voor andere doelen, zoals meer duurzame producten en consumptie, zijn geen kwantitatieve doelen en acties geformuleerd. Dit leidt tot het beeld dat de kern van VANG vooral wordt gevormd door afvalbeleid. Hiermee blijft het ministerie van IenM dicht bij zijn eigen beleidsmandaat.

De doelen en ambities op het gebied van economische kansen zijn in VANG minder concreet geformuleerd dan die op het gebied van afval en recycling (paragraaf 4 en 5). Daarbij lijkt het nodig dat het kabinet in samenwerking met andere partijen nader uitwerkt wat het gezamenlijke beeld is van een circulaire economie. De Green Deal 'Nederland als hotspot voor een circulaire economie' is hiervoor te gebruiken. Vanuit een breed gedragen visie kan het Rijk vervolgens aangeven wat het wil bereiken, op doelen sturen en initiatieven faciliteren (zie ook paragraaf 6).

VANG is een breed programma

Het programma VANG is breed. Eerder is al aangegeven dat dit ook nodig is, gegeven de uiteenlopende vragen, producten, fase van kennis en mate van concreetheid. Door die breedte bestaat er echter ook het risico dat de slagkracht minder is dan wanneer het programma meer focus zou hebben. Dit roept de vraag op of het programma *op onderdelen* wellicht te breed is. Zijn acties gericht op biodiversiteit, energie, de Digitale Atlas Natuurlijk Kapitaal (DANK) en het uniformeren van methoden om duurzaamheid te meten nodig voor het realiseren van de doelen en ambities van VANG? Of zou bij het streven om kringlopen te sluiten en materialen hoogwaardiger te hergebruiken alleen rekening moeten worden gehouden met de effecten op bijvoorbeeld de biodiversiteit of het energiegebruik? De focus gericht houden op grondstoffen met aandacht voor de *trade-offs* met en kansen voor andere beleidsdomeinen lijkt voor VANG een effectievere strategie dan te proberen vanuit de behoefte in VANG actief (mee) te sturen op andere beleidsterreinen.

Een vergelijkbare observatie kan worden gemaakt voor operationele doelstelling 8: het vereenvoudigen van meetmethoden, indicatoren en keurmerken. Uiteraard is het van belang om vooruitgang 'voorbij het bruto binnenlands product' te meten, maar ook dit lijkt eerder voorwaardelijk voor het programma VANG dan dat het een van de doelstellingen hiervan zou moeten zijn, ondersteund door acties. Wat in het kader van VANG wel zinvol lijkt, is het door de oogbollen heen kijken naar de indicatoren van groene groei, bepalen welke relevant zijn voor afval en deze zo nodig aanvullen met specifieke afvalindicatoren. Anders gezegd: zet in op operationele indicatoren voor een circulaire economie (zie kader 'Het meten van voortgang').

In het programma zijn 39 acties geformuleerd zonder hierin te prioriteren. Enerzijds is een brede inzet nodig om de verschillende aspecten en onderzoeksvragen die spelen rondom een circulaire economie mee te nemen. Anderzijds bestaat het risico dat zonder prioritering suboptimale uitkomsten resulteren of veel energie en tijd wordt gestopt in acties die relatief weinig bijdragen aan het dichterbij brengen van een circulaire economie. Het is nu nog te vroeg om dat voor alle 39 acties vast te stellen, maar regelmatig nadenken over de effectiviteit en de efficiëntie van de verschillende acties lijkt zinvol. Gegeven de zoektocht die de beoogde transitie naar een circulaire economie inhoudt, is het van belang verder te kijken dan monitoring. Voor het dichterbij brengen van een circulaire economie moet worden geleerd van het programma VANG en de acties, teneinde in volgende fasen het programma te kunnen aanscherpen en toesnijden op nieuwe situaties.

Het meten van voortgang

Een belangrijke vraag is hoe de voortgang kan worden gemeten van de transitie naar een circulaire economie. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de ontwikkelde indicatorenset voor groene groei en specifieke afvalindicatoren, maar beide zijn niet één op één bruikbaar. Om de voortgang van groene groei in Nederland te kunnen meten, hebben de ministeries van IenM en EZ een set met kernindicatoren opgesteld voor economie, milieu en ont koppeling. Dit betreft voor *economie* het bbp, werkgelegenheid, investeringen en patenten. Voor *milieu* gaat het om broeikasgassen, biodiversiteit, materiaalgebruik, energiegebruik, kwaliteit van lucht, water en bodem, nutriëntenoverschot en watergebruik. De bedoeling van deze set kernindicatoren is dat deze worden toegepast op elk van de acht domeinen die zijn genoemd in de Kamerbrief *Groene Groei: voor een sterke, duurzame economie* (EZ 2013). Het gaat daarbij om energie, biobased economy, klimaat, afval, bouw, voedsel, mobiliteit en water. Het domein afval wordt in VANG uitgewerkt.

De kernindicatoren zijn relevant voor de acht domeinen van het kabinetsbeleid voor groene groei, maar zijn niet altijd van toepassing of voldoende operationeel voor een circulaire economie. Zo kan wel worden aangegeven dat in het afvalbeheer (milieudienstverlening en voorbereiding tot recycling) in 2012 bijna 33.000 mensen werkzaam waren en dat de netto bedrijfsopbrengsten ruim 8 miljard euro bedroegen (Compendium voor de Leefomgeving), maar hiermee is alleen 'de achterkant' van de keten in beeld. Bij het aantal patenten moet worden bedacht dat deze indicator maar een deel van de innovatieve kracht registreert, omdat veel innovatie zit in de optimalisering van bestaande systemen en impliciete kennis. Dit geldt zeker voor de circulaire economie, waarbij innovatie vaak plaatsvindt op het snijvlak van bestaande sectoren en de innovatie gericht is op langdurige samenwerking en optimalisatie in de keten.

Wat betreft de milieu-indicatoren lijkt het vooral zinvol om te sturen op het materiaalgebruik, broeikasgassen, biodiversiteit en het energiegebruik in de gehele keten (met behulp van voetafdrukken). Hierbij is het overigens nog de vraag of het benodigde statistische materiaal op het juiste niveau beschikbaar is. Daarnaast is het nodig om voor afval specifiek te kijken naar het aandeel recycling voor alle afval (nu ongeveer 80 procent), het aandeel recycleat in producten dat primaire grondstof vervangt, de hoeveelheid afval die wordt gestort en verbrand ten opzichte van de huidige hoeveelheid (index is 100 voor 2014) en het aandeel gescheiden afval van huishoudens (nu 51 procent). Op deze wijze kan worden nagegaan of de in het programma VANG opgenomen doelen voor afval worden gerealiseerd.

Het lijkt dus mogelijk om na aanvulling van de set kernindicatoren met enkele specifieke indicatoren, de voortgang op het gebied van afval te meten, maar veel lastiger is het om vast te stellen of de gecombineerde activiteiten een circulaire economie (per saldo) dichterbij brengen. Juist omdat de circulaire economie zich uitstrekt over verschillende sectoren, zal het in de praktijk lastig zijn om de hiervoor relevante statistieken te vinden. Daarnaast moet worden bedacht dat positieve ontwikkelingen voor de afvalsector niet per definitie positieve ontwikkelingen voor de circulaire economie betekenen. Immers, het hoeft voor de circulaire economie niet nadelig te zijn als de toegevoegde waarde in de afvalverwerkingssector afneemt, als de toegevoegde waarde eerder in de keten toeneemt doordat ketens worden gesloten en de waarde van grondstoffen beter wordt benut. De overgang naar een circulaire economie zal niet alleen winnaars, maar ook verliezers opleveren. Dit vergt zowel inzicht in het benutten van de kansen, als in de mogelijke negatieve economische effecten.

3 Instrumentering

In VANG wordt veel gebruikgemaakt van zachte instrumenten, zoals onderzoek, kennis en het sluiten van Green Deals. Voor het vergaren van kennis over nieuwe onderwerpen, zoals nieuwe verdienmodellen, en het in beweging krijgen van partijen richting een circulaire economie is dit vaak effectief. Ook voor het plukken van het laaghangende fruit zijn zachte instrumenten vaak doeltreffend. Maar op het moment dat maatregelen veel inspanning vergen van sectoren en soms ook echt pijn gaan doen, zoals de ambitie om de hoeveelheid gestort en verbrand afval te halveren, is doorgaans meer nodig dan de inzet van zachte instrumenten. Er is in VANG echter weinig aandacht voor hardere instrumenten, zoals financiële prikkels en regulerende maatregelen.

Financiële instrumenten

Wat betreft de inzet van financiële instrumenten kan worden opgemerkt dat in VANG alleen wordt gefocust op het belasten van de achterkant van de keten, door middel van de invoer van een belasting op afvalstoffen. De recent voorgestelde belasting op afvalstoffen vormt een prikkel om minder afval te verbranden of te storten en maakt recycling aantrekkelijker, maar stimuleert niet of nauwelijks afvalpreventie en producthergebruik (PBL 2014).

Een prikkel voor afvalpreventie en producthergebruik ontstaat wel bij een heffing eerder in de keten. Hierdoor wordt het efficiënt gebruiken van materialen en grondstoffen bevorderd. Zo zal het belasten van wegwerpproducten, zoals plastic tasjes, wegwerpbekers, blikjes en reclamefolders, prikkelen om minder of lichtere producten te maken en afval te voorkomen. Daarnaast worden ook andere financiële prikkels om de ketens te sluiten gemist, zoals het invoeren van een laag btw-tarief voor activiteiten waarbij grondstofstromen langer in de keten worden gehouden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de herstelbranche. Meer in algemene zin kan worden opgemerkt dat financiële instrumenten kunnen worden ingezet om de vervuiler (producent en consument) te laten betalen voor de milieudruk die ze veroorzaken en waarbij de keten niet of onvoldoende is gesloten.

Het is op dit moment overigens nog niet altijd helder wat het optimale te belasten punt in de keten is. Voor welke grondstoffen of (half)producten is belasting zinvol? Wat zijn de te verwachten effecten voor schatkist en milieu? Zijn de opties ook uitvoerbaar voor bedrijven en de belastingdienst? Deze vragen zijn zeker interessant in het kader van VANG, en vergen naar verwachting vaak een uitwerking op internationaal niveau.

Regulerende instrumenten

Ook regulerend is meer mogelijk. In VANG is een aparte operationele doelstelling gewijd aan het richten van het bestaande afvalbeleid op een circulaire economie. Belangrijke onderwerpen die hierbij worden genoemd zijn het inventariseren en wegnemen van belemmeringen in de huidige regelgeving, het stimuleren van de toepassing van de 'einde-afvalstatus', het realiseren van een gelijk speelveld voor afval en ruimte scheppen voor innovatie in wet- en regelgeving. Al deze onderwerpen worden terecht geplaatst in de Europese context, omdat regulering ervan een Europese aanpak vergt. VANG had echter sterker kunnen inzetten op de Europese agenda. Zo had VANG kunnen inzetten op meer stortverboden binnen Europa en (op termijn) geen recyclebaar afval meer te verbranden. Beide punten zijn van groot belang voor het realiseren van een meer circulaire economie binnen Europa, en zijn inmiddels vastgelegd in een mededeling van de Europese Commissie (EC 2014). Daarnaast zou er bij het pleidooi om minder afval te storten en meer afval te verbranden, ook aandacht moeten zijn voor de efficiëntie-eisen aan afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) en het realiseren van een gelijk speelveld tussen landen. In Nederland is al veel geïnvesteerd in de efficiëntie van AVI's in vergelijking met bijvoorbeeld Frankrijk. In de discussie binnen de Europese Unie over het toevoegen van klimaatfactoren aan de R1-status voor AVI's, die iets zegt over de efficiëntie van de installatie en recht geeft op het mogen verbranden van afval uit een ander land, moet dit gelijke speelveld worden bewaakt.

Verder kan VANG inzetten op het verbreden van de producentenverantwoordelijkheid, wat voor het sluiten van ketens van groot belang kan zijn, want op deze wijze blijven producenten

verantwoordelijk voor de grondstoffen in de producten die ze leveren. Ten slotte lijkt in VANG de rol van de Rijksoverheid als regulator binnen Nederland enigszins te zijn ondergesneeuwd. De inzet richting gemeenten en bedrijven is voornamelijk stimulerend en ondersteunend. Zo staat er voor gemeenten geen sanctie op het realiseren van een laag percentage gescheiden afval, en wordt in VANG beperkt gebruikgemaakt van financiële instrumenten en regelgeving, terwijl een halvering van de hoeveelheid te verwijderen afval naar verwachting juist stevige beleidsprijkkels vergt.

Circulair inkopen

VANG wil de markt vraag stimuleren via een Green Deal voor circulair inkopen. Zodoende creëert de overheid een markt voor circulaire producten. De gezamenlijke overheden in Nederland kopen jaarlijks voor ruim 50 miljard euro in. Daarmee heeft de overheid een behoorlijke inkoopmacht. Naast circulair inkopen bestaat er duurzaam inkopen, innovatiegericht inkopen en maatschappelijk verantwoord inkopen. Al deze programma's vertonen overlap, maar stellen verschillende eisen aan producten, diensten en leveranciers. Stroomlijning van deze inkoop-eisen is dan ook geboden om de meerwaarde van de inkoopmacht van de overheid goed te benutten.

Om innovatie- en milieuwinst te bevorderen kan voorts beter worden gewerkt met dynamische in plaats van statische eisen aan de inkopen. Dit sluit ook aan bij actie 23, waarin wordt gepleit voor het dynamischer maken van de Europese normen. Het stellen van minimumeisen bij de inkoop stimuleert immers niet tot innovatie die verder gaat dan de minimumeisen en geeft bedrijven die zich onderscheiden op duurzaamheid geen voordeel. Daar komt bij dat minimumeisen bij de helft van de productgroepen geen milieuwinst opleveren, omdat ontwikkelingen in de markt en in EU-regelgeving regelmatig sneller gaan dan het tempo waarin de minimumeisen worden aangescherpt (RIVM 2013). Verder is het van belang dat er meer aandacht komt voor aanbesteding op basis van functionele eisen en dat bij de aanbesteding rekening wordt gehouden met de kosten over de totale levensduur, de zogenoemde *total cost of ownership* (Ecorys 2013). Op deze wijze koopt de overheid producten die over de totale levensduur goed scoren. Dat hoeven niet de producten met de laagste aanschafprijs te zijn. Door verdergaande eisen te stellen, krijgt de markt voor circulaire producten een impuls. Op deze wijze zijn grote stappen te zetten richting een circulaire en duurzame economie. Het ministerie van IenM kan in samenwerking met de ministeries van BZK en EZ streven naar meer uniformiteit en de inkopen van de overheid inzetten om innovatie, circulariteit, economie en duurzaamheid te bevorderen.

Green Deals

Om groene groei en een circulaire economie te bevorderen, ondersteunt de overheid initiatieven uit de samenleving met Green Deals. De invoering van Green Deals betekent een verschuiving van een deel van de verantwoordelijkheid van het Rijk naar de samenleving, waarbij er meer ruimte komt voor de vraag hoe een circulaire economie te realiseren is. Met de Green Deals zet de Rijksoverheid in op het wegnemen van belemmeringen waartegen initiatiefnemers in de praktijk aanlopen. Uit een eerdere evaluatie van de Green Deals blijkt dat ze een nuttige aanvulling zijn op de al bestaande kanalen om beter zicht te krijgen op de belemmeringen die 'in het veld' worden ervaren, en daarmee ook bijdragen aan het realiseren van oplossingen (PBL 2012). Verder leert de evaluatie van de Green Deals op het gebied van energie dat het wegnemen van belemmerende regels niet altijd mogelijk is, bijvoorbeeld omdat bepaalde regels in EU-richtlijnen zijn ingebed.

In het beleidsprogramma VANG zijn vijf Green Deals opgenomen, gericht op de detailhandel, kringloop- en reparatiebedrijven, duurzaam inkopen, bodemassen en een Green Deal 'Nederland als hotspot voor een circulaire economie'. De Green Deals brengen vooruitstrevende partijen bij elkaar en bevorderen de wisselwerking tussen hen. Dit is een effectieve manier om kennis over onderwerpen te vergaren, concrete knelpunten en oplossingen te inventariseren, en partijen in beweging te krijgen richting een circulaire economie.

De Green Deal 'Nederland als hotspot voor een circulaire economie' heeft ook de ambitie om te fungeren als accelerator voor een circulaire economie. In dat verband kan ook worden gekeken

naar de programmadirectie Biobased Economy. Door een netwerkaanpak met kennisinstellingen, wetenschap, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties is geleidelijk een beeld ontstaan over wat nodig en gewenst is: visievorming en bruikbaarheid in de praktijk. De overheid was hierbij degene die partijen bij elkaar bracht en voor integratie zorgde. Daarbij kan worden geconstateerd dat een breed gedragen stip op de horizon, ondersteund door stabiel beleid, helpt om de transitie te bevorderen, omdat meer zekerheid wordt geboden aan potentiële investeerders in nieuwe technieken en systemen. Dit lijkt ook een zinvolle aanpak om de circulaire economie dichterbij te brengen.

4 Afval en recycling

Voor afval en recycling zijn in VANG kwantitatieve doelen geformuleerd. In algemene zin gaat het om het meer en beter recyclen van afval. Dit is concreet uitgewerkt in de doelen:

- het in tien jaar tijd halveren van de hoeveelheid afval die wordt gestort of verbrand;
- het beter scheiden van afval uit huishoudens en vergelijkbare stromen van kantoren, winkels en diensten, met een doelstelling van 75 procent scheiding van het huishoudelijk afval in 2020 en uiteindelijk 100 procent.

Meer recycling kan beter recyclen in de weg zitten

Doordat in VANG kwantitatieve doelen voor het scheiden van afval en recycling zijn opgenomen, geeft de overheid niet alleen de gewenste richting aan, maar ook de omvang van de opgave en daarmee het tempo dat nodig is om de doelen te realiseren, oftewel de kaders voor de afvalsector en gemeenten. Tegelijkertijd wordt echter geconstateerd dat de kwantitatieve doelen in termen van hoeveelheid in VANG meer aandacht krijgen dan de kwaliteit van het te recyclen materiaal. Er is een actie gericht op hoogwaardige recycling per keten, maar de focus ligt vooral op meer recyclen. Deze focus op de kwantiteit heeft als risico dat de kwaliteit van recycling naar de achtergrond schuift. Het inzetten op 75 procent gescheiden afval leidt namelijk niet automatisch tot het stimuleren van het scheiden van alle stromen die relevant zijn voor recycling. Dit geldt bijvoorbeeld voor textiel en kunststof, omdat deze stromen per eenheid weinig wegen. Voor het realiseren van meerwaarde voor economie en ecologie is echter naast het sluiten van kringlopen ook hoogwaardige recycling belangrijk. Vragen als hoe te komen tot een hoogwaardiger hergebruik, meer waardecreatie en hoogwaardige kwaliteit van recycling lijken enigszins te zijn ondergesneeuwd in het programma. Het is dan ook de uitdaging om te zorgen dat zoveel mogelijk materiaal hoogwaardig kan worden ingezet en op die wijze de doelstelling van 75 procent te realiseren. Hiervoor lijken meer specifieke doelstellingen nodig die zijn gericht op de kwaliteit van recycling.

Ambitieuw doel voor huishoudens, maar niet voor vergelijkbaar bedrijfsafval

In tegenstelling tot huishoudelijk afval zet VANG alleen in op een verkenning van mogelijkheden voor het bedrijfsafval dat qua samenstelling vergelijkbaar is met huishoudelijk afval, zonder dat hieraan een tijdspad of concrete eisen of doelen worden gesteld. Dit is opmerkelijk, omdat een groot deel van dit type bedrijfsafval niet wordt gerecycled. Samen met de betrokken partijen – zoals afvalinzamelaars en bedrijven – kan onder VANG worden ingezet op het stellen van concrete doelen voor dit type afval.

De fractie van gescheiden huishoudelijk afval is gestaag toegenomen, van 45 procent in 2000 naar 51 procent in 2013. In 2011 heeft de overheid echter het doel verhoogd van 50 procent van het huishoudelijk afval dat wordt gerecycled naar 65 procent in 2015 (IenM 2011). Gezien de trend in de twee jaren tot 2013 lijkt het onwaarschijnlijk dat deze doelstelling in 2015 nog zal worden gehaald. In dit licht is de doelstelling van 75 procent scheiden van huishoudelijk afval in 2020 ambitieus.

Stimulering van gemeenten is van groot belang voor de realisatie van rijksbeleid

Door de decentralisatie van het afvalbeleid zijn gemeenten cruciaal voor het bereiken van de doelen voor afval. In VANG wordt het faciliteren van gemeenten bij het verbeteren van afvalscheiding en inzameling benoemd. De Rijksoverheid kan – meer dan in VANG staat – de mogelijkheden verkennen die zij heeft om gemeenten te ondersteunen en stimuleren. Zo kunnen, naast het overzichtelijk tegen elkaar afzetten van prestaties van gemeenten, ook *best practices* worden geëtaleerd, want op dit moment beschikken veel partijen nog over onvoldoende informatie. Zo kan inzicht in de kosten en opbrengsten van nieuwe inzamelmodellen (oftewel meer transparantie) leiden tot een andere aanpak binnen gemeenten. Gemeenten denken nogal eens in de driehoek 'service, kosten en milieu', waarbij de verwachting is dat milieuwinst altijd zal leiden tot hogere kosten of minder service. Dit terwijl er ook win-winsituaties zijn, bijvoorbeeld met 'omgekeerd' inzamelen, waarbij gescheiden afval, bijvoorbeeld glas of papier, wordt opgehaald en restafval moet worden weggebracht in plaats van omgekeerd, zoals in het traditionele systeem. Ook kan de Rijksoverheid meer inzetten op het opschalen van succesvolle pilots, waarbij wordt gestuurd op het resultaat en niet zozeer op

de methode waarmee dit resultaat wordt geboekt. In diverse gemeenten lopen pilots met andere vormen van afvalverwerking waarin afval meer waarde krijgt, bijvoorbeeld in Amsterdam en Den Haag met een andere wijze van gft-verwerking (zie paragraaf 6). Daarnaast kan aandacht worden besteed aan de wijze van aanbesteding van afvalverwerking in gemeenten. Deze is veelal gefragmenteerd: de inzameling van restafval, de verwerking van restafval en de gescheiden inzamelingen worden apart aanbesteed, wat niet altijd hoeft te resulteren in een optimaal systeem. Een overzicht van de totale kosten en (milieu)opbrengsten van de huidige structuur kan helpen bij het zoeken naar een optimaal systeem. Daarbij is het van belang om te komen tot meer transparantie: het in kaart brengen van alle kosten maakt het mogelijk om betere afwegingen te maken richting een systeem dat de circulaire economie bevordert (in de zin van minder afval, minder grondstofgebruik, meer recycling) tegen lagere maatschappelijke kosten.

Een ander aandachtspunt is de veelheid aan spelers en bestaande afspraken; deze kunnen de introductie van nieuwe businessmodellen in de afvalverwerking belemmeren. Zo is nu elke gemeente verantwoordelijk voor haar eigen afvalinzameling. Bedrijven die aan de slag willen met een nieuwe businessmodel in bijvoorbeeld de retourlogistiek van afval, moeten afspraken maken met meer dan 400 gemeenten. Daarnaast kunnen bestaande afspraken tussen gemeenten en afvalinzamelaars nieuwe businessmodellen in de weg staan. Als TNT bijvoorbeeld het bezorgen van pakketjes wil combineren met het mee terugnemen van een doos met afgedankt textiel of kleine elektronica, kan dit niet omdat het gaat om waardevolle afvalcomponenten waarvoor bestaande afspraken gelden met afvalverwerkers. Op het gebied van recycling van deze materialen is echter nog wel veel te winnen, want een groot deel van het textiel en de kleine elektronica wordt niet gescheiden aangeboden. Een reflectie op bestaande afspraken is dus nodig.

Ten slotte signaleren we dat er voor gemeenten geen sanctie staat op het realiseren van een laag percentage gescheiden afval. Het ontbreken van financiële prikkels of een stok achter de deur in de vorm van dwingende regelgeving op nationaal niveau bevordert een klimaat van vrijblijvendheid voor burgers en gemeentelijke bestuurders. Er kan worden gedacht aan het met regelgeving ondersteunen van het initiatief van het Rijk, VNG en NVRD om te zorgen dat de doelstelling van 75 procent gescheiden inzameling wordt gehaald. Het is hierbij de uitdaging om de keuzevrijheid voor de methode van het scheiden van afval in gemeenten in stand te houden en tegelijkertijd aan te geven wat er minimaal wordt verwacht voor verschillende typen gemeenten. Bij het opleggen van een wettelijke verplichting is een afweging van kosten en risico's wel nodig, vanwege de kans dat gemeenten een beroep doen op het Rijk voor financiering via het gemeentefonds.

Onderzoek afvalreductiemogelijkheden in de samenleving

Om de genoemde doelen voor afval en recycling te realiseren is het niet alleen van belang dat er meer afval wordt gescheiden en gerecycled, maar ook dat er minder afval ontstaat door meer duurzame producten en consumptie. Volgens het ministerie van IenM moet de halvering van de hoeveelheid gestort of verbrand afval worden bereikt door ruwweg 25 procent meer hergebruik en 25 procent meer preventie ten opzichte van nu. Hiervoor is een andere wijze van consumeren en produceren nodig. De route om dit te realiseren is nog niet duidelijk, zodat het voor de overheid vooral van belang is om hiervoor mogelijkheden te onderzoeken (zie ook paragraaf 6).

5 Economische kansen (en grondstoffenschaarste)

De doelen en ambities op gebied van economische kansen liggen in VANG bij meer duurzame producten op de markt brengen, duurzamer consumeren, het wegnemen van belemmeringen voor ondernemers en het benutten van economische kansen via innovatieve oplossingen.

Nederland is goed gepositioneerd

Wat betreft het recyclen van afvalstromen staat Nederland hoog in internationale ranglijstjes. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in de omvang en groei van de toegevoegde waarde en het arbeidsvolume van aan recycling gerelateerde sectoren. Deze sectoren zijn sinds 1995 veel sterker gegroeid dan de Nederlandse economie in totaal (PBL 2013). Nederland heeft een hoog internationaal marktaandeel in deze mondiale groeiemarkt, en beschikt over veel kennis over scheidingstechnologie (de basis van recycling) en over het bijbehorende logistieke systeem (CE 2013). Dit geeft de kans om de technologie van en de kennis over de inzameling en verwerking van afval te exporteren. Het benutten van het potentieel dat de circulaire economie biedt, betekent dat het 'waarde creëren' uit bestaande reststromen nog meer centraal komt te staan. Voor de hele Nederlandse economie kan het beter benutten van de in een circulaire economie geboden kansen ruim 7 miljard euro opleveren (TNO 2013). De overheid kan helpen bij de kennisontwikkeling over hoe dit geld kan worden verzilverd voor de Nederlandse economie, bijvoorbeeld door een doorvertaling naar sectoren en branches.

Expliciteer de rol van andere ministeries in de uitwerking van VANG

In de uitwerking van VANG kan meer aandacht worden besteed aan de cruciale rol van andere ministeries, met name die van EZ en BuZa, om de doelen 'meer duurzame producten' en 'economische kansen benutten' te realiseren. In VANG wordt terecht geconstateerd dat een brede, integrale en kabinetsbrede aanpak nodig is voor de transitie naar een circulaire economie. VANG zou aan overtuigingskracht winnen wanneer het programma explicieter wordt gekoppeld aan het beleid van andere ministeries op het gebied van grondstoffen, innovatie en export van kennis. Een circulaire economie kan worden bevorderd door samenwerking van de ministeries op alle vlakken, zoals beleid, onderzoek, stimulering en handhaving. In dit kader is het veelzeggend dat de ministeries van IenM en EZ ieder afzonderlijk werken aan een strategische kennisagenda voor een circulaire economie.

Vanuit een interdepartementale samenwerking kunnen economische kansen voor bedrijfsleven beter worden gestimuleerd. Zo is samenwerking met EZ en BuZa nodig om alle kansen en markten te benutten en de export van kennis en technologieën te stimuleren (bijvoorbeeld via handelsdelegaties). Door ook het ministerie van SZW hierbij te betrekken, kan worden verkend welke stimulering mogelijk is van werkgelegenheid voor in het bijzonder laaggeschoolden in de recyclingindustrie, eventueel door een verlaging van de belasting op arbeid. Daarnaast ligt ook samenwerking met het ministerie van BZK voor overheidsinkopen voor de hand (zie ook paragraaf 3). Zolang VANG vooral als een beleidsprogramma voor afvalreductie wordt gezien, ontbreekt voor veel bedrijven buiten de afvalsector de prikkel om in actie te komen. Grondstoffenschaarste en nieuwe mogelijkheden spreken meer bedrijven aan.

Internationale inzet verbeteren om economische kansen beter te benutten

Om de huidige kennis en kunde over de inzameling en verwerking van afval ten volle te kunnen vermarkten, is een agenda gericht op internationale afzet nodig. In VANG wordt niet expliciet ingezet op economische kansen buiten Nederland, waardoor kansen voor de Nederlandse economie onbenut blijven. Nederland is momenteel niet prominent aanwezig op het internationale veld waarin veel vraag is naar kennis en technologie op het gebied van afvalbeheer. Landen als Zweden, Duitsland en Italië zetten daar wel sterk op in. Nederland heeft van oudsher een goede positie, wat kansen biedt voor Nederlandse bedrijven, bijvoorbeeld met productlijnen voor containers en milieustraten. Internationaal ontbreekt het echter aan een structurele vertegenwoordiging van Nederlandse bedrijven. Een bijkomend probleem voor Nederland is de beperkte schaal. De overheid kan een actievere rol spelen bij de oplossing van dit soort problemen door het vormen van consortia van bedrijven te faciliteren, bijvoorbeeld door partijen bij elkaar te brengen, beursdeelname te faciliteren en steun bij matchmaking en onderzoek te bieden. Ook dit vergt uiteraard een brede interdepartementale inzet.

Het bedrijfsleven is bij de export van kennis en technologie verder geholpen met pilots en iconen in Nederland. Door het thema 'circulaire economie' een plek te geven tijdens het EU-voorzitterschap van Nederland in 2016 en te kunnen laten zien dat acties op dat terrein op de Nederlandse thuismarkt werken, kan de Nederlandse kennis en kunde op het gebied van afval en circulaire economie in de etalage worden gezet. De insteek hiervoor kan het harmoniseren van beleid op EU-niveau zijn. Daarbij is Nederland als een aansprekend voorbeeld van een 'laboratorium' voor een circulaire economie te promoten.

Internationale ambities vergen een duidelijke agenda, visie en doorzettingsvermogen. Dit geldt niet alleen op het gebied van afval, maar ook op het terrein van duurzame productie, internationale ketens (zoals hout) en het sluiten van kringlopen. De internationale ambitie kan verder worden uitgewerkt dan momenteel in VANG is gebeurd. De focus in VANG is toch vooral nationaal; op het in Nederland realiseren van een circulaire economie, met weinig aandacht voor de internationale dimensie, zoals Europese eisen aan producten en grondstoffen, ook in het kader van multilaterale handelsakkoorden. De actie in VANG om een e-tool voor bedrijven te ontwikkelen helpt, maar er is meer mogelijk. Een proactief beleid, mede gericht op het vormen van coalities met andere landen, vergroot de mogelijkheden van Nederland in Brussel. Bijvoorbeeld in de uitwerking van ideeën over eco-design en duurzaam inkopen in de Europese Unie.

Ook kan worden ingezet op uitbreiding van het Europese afvalbeleid, waarbij bijvoorbeeld strengere eisen aan het storten van afval worden gesteld; dit kan het vermarkten van Nederlandse kennis en technologie versnellen. Of inzetten op het eerder opheffen van de afvalstatus van materialen in Europa. Het veranderen van de Europese wetgeving vergt een lange adem, waarbij ook samenwerking met andere landen moet worden gezocht, maar biedt op termijn ruime mogelijkheden voor het bevorderen van een circulaire economie. Kortom: een versterking van de Europese agenda in VANG is nodig.

Belang van nieuwe verdienmodellen nader onderzoeken

Voor de circulaire economie wordt veel verwacht van nieuwe businessmodellen en van een verschuiving van het bezit van goederen naar het gebruikmaken van diensten. In plaats van te betalen voor een product, betaalt de consument dan voor de geleverde dienst. Dit betekent bijvoorbeeld dat consumenten geen stoel meer aanschaffen, maar betalen voor zittingen. De stoel blijft dan eigendom van de producent. Meer dan nu heeft de producent dan belang bij een zodanig ontwerp van het product dat materialen efficiënt kunnen worden hergebruikt en waardevernietiging wordt geminimaliseerd (Circular Economy 2014).

In de praktijk is volgens TNO een optimalisatie in de keten nodig en een verschuiving van producten naar meer diensten. Hier zit ook een groot deel van de potentiële economische meerwaarde van de circulaire economie (TNO 2013). Om deze verschuiving van producten naar diensten te kunnen realiseren, zullen bedrijven moeten investeren in een langdurige relatie met klanten en bedrijven in de keten en vertrouwen in ketenpartijen moeten opbouwen. Ten eerste omdat de opbrengsten van een investering soms elders in de keten komen te liggen. Ten tweede omdat met de nieuwe diensten en activiteiten goed inspelen op de behoefte van de klant vaak maatwerk is en tijd kost. In VANG wordt het gebruik van nieuwe verdienmodellen dan ook gestimuleerd. De rol van de overheid bij het ontwikkelen van nieuwe verdienmodellen is nog niet helemaal duidelijk. Mogelijkheden lijken in elk geval te liggen bij het stimuleren van onderzoek naar belemmeringen voor nieuwe verdienmodellen.

Businessmodellen die niet op verkoop van eigendom maar op betalen voor gebruik zijn gebaseerd, kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de realisatie van een circulaire economie. Dit is echter niet voor alle producten van toepassing. Producten en materialen hebben verschillende eigenschappen en omloopsnelheden, wat om een gedifferentieerde aanpak vraagt. Zo zijn diverse materialen decennialang opgeslagen in gebouwen en wegen, terwijl producten in de voedselketen snel en eenmalig worden geconsumeerd. In het laatste geval is bruikleen geen optie, voor duurzame consumptiegoederen wel. Dit roept vragen op, zoals voor welke producten de nieuwe businessmodellen een oplossing kunnen zijn, hoe dit is te realiseren,

welke belemmeringen hiervoor zijn en welke voor- en nadelen zijn verbonden aan de introductie van nieuwe businessmodellen.

6 VANG in het licht van de transitie naar een circulaire economie

Voor het mogelijk maken van de transitie naar een circulaire economie, is het van overheidswege inzetten van een brede mix van instrumenten raadzaam. Afhankelijk van de beschikbare kennis en de mate van stuurbaarheid is de ene keer een sterk sturende rol van de overheid nodig, gericht op kwantitatieve doelen, de andere keer een meer faciliterende of stimulerende rol. Bij een beoogde transitie is het immers niet altijd mogelijk en zinvol om vooraf concrete doelen aan te geven en is juist ruimte nodig voor uitproberen, leren en aanpassen. De overheid is dus zowel nodig in de rol van regulator als partij die de kennis en energie in de samenleving weet te mobiliseren en te richten op de langetermijnambitie van een circulaire economie.

Transitie vergt een systeembenadering

Het is niet altijd mogelijk om bij een beoogde transitie vooraf aan te geven wat realistische harde doelen zijn. En als ze eenmaal zijn gekozen, bestaat het gevaar dat ze een eigen leven gaan leiden, losraken van de langetermijnambitie van een circulaire economie of tot lock-ins leiden kunnen leiden. Kortom, een visie met de bijbehorende strategie moet ruimte laten voor voortschrijdend inzicht hoe de gewenste toestand kan worden bereikt.

In de begeleidende Kamerbrief bij VANG is aangegeven dat voor het bevorderen van een transitie naar een circulaire economie een systeembenadering nodig is: 'Naast technische innovatie zijn ook institutionele en culturele veranderingen nodig, waaronder nieuwe bedrijfsmodellen en veranderingen in consumentengedrag, wetgeving en maatschappelijke rolverdeling' (IenM 2014b). Uit de evaluatie het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP1 en LAP2) blijkt dat er in het afvalbeleid van de afgelopen jaren weinig aandacht was voor innovatie (CE 2014). In VANG is deze aandacht voor innovatie wel aanwezig. De implementatie van innovaties wordt echter veelal belemmerd door bestaande instituties en economische of gedragsafwegingen. Het is de vraag of VANG voldoende inzet op het opheffen van deze belemmeringen. Zo zou VANG meer oog kunnen hebben voor sociale innovaties en het belang van de financiële wereld. Betrokkenheid van de financiële wereld is bijvoorbeeld nodig bij de omschakeling van bezit naar gebruik. Betalen voor gebruik vergt vaak meer voorfinanciering, omdat de geldstromen van de klant gespreid in de tijd binnenkomen en niet op het moment van de verkooptransactie. Daarnaast is het de vraag of VANG voldoende rekening houdt met de trendbreuk die nodig is voor een transitie: er lijkt voldoende aandacht te zijn voor het *beter doen van bestaande dingen*, maar het is de vraag of er voldoende aandacht is voor *dingen anders doen*.

Meer aandacht voor gevestigde belangen en *stranded assets* nodig

Er is in VANG weinig concrete aandacht voor het huidige systeem en de mogelijke beperkingen die daaruit voortvloeien en die veranderingen in de weg staan, zoals de bestaande infrastructuur, investeringen, routines en regels. Aandacht voor deze zogenoemde *stranded assets* is wel nodig voor het bevorderen van een transitie naar een circulaire economie. De beoogde transitie heeft immers grote gevolgen voor bestaande partijen, die in het verleden grote investeringen hebben gedaan. Deze gevestigde belangen kunnen de beoogde transitie naar een circulaire economie belemmeren.

Onderdeel van het huidige systeem zijn bijvoorbeeld de bestaande afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) met de bijbehorende gedane investeringen. In het verleden was er een tekort aan verbrandingscapaciteit in Nederland en is grootschalig geïnvesteerd in AVI's. Op dit moment is echter sprake van overcapaciteit voor Nederlands afval. Dit geldt niet alleen in Nederland, maar ook in enkele omliggende landen. Hierdoor nemen de tarieven voor het verbranden van afval af, vooral omdat AVI's hun volledige capaciteit willen benutten. Deze lage verbrandingstarieven vormen een rem op recycling. Momenteel wordt de overcapaciteit benut door import van brandbaar afval, wat zorgt voor een betere verwerking van buitenlands afval – dat anders voornamelijk gestort zou worden en door verbranding in Nederlandse installaties nog energie en geld oplevert. De reststromen na verbranding blijven echter wel in Nederland. De import is

echter naar verwachting een tijdelijke oplossing voor de overcapaciteit van Nederlandse AVI's. In VANG wordt wel opgemerkt dat de overcapaciteit van de AVI's recycling niet mag belemmeren en dat recyclebaar afval niet thuishoort in een AVI, maar niet duidelijk wordt gemaakt of en wanneer de Rijksoverheid voor zichzelf een rol ziet om de capaciteit van AVI's af te bouwen. Met het oog op de doelen voor de langere termijn lijkt het nodig om de discussie over de toekomstige rol en mogelijke gevolgen voor bestaande AVI's tijdig te voeren.

De AVI's en 'hardware' van gemeenten – in termen van de bestaande structuur voor de inzameling van afval – zijn voorbeelden van *stranded assets*. Het lijkt zinvol van overheidswege te onderzoeken of het huidige systeem nog meer *stranded assets* bevat die een belemmering vormen voor een transitie naar een circulaire economie. Het ingaan op mogelijke consequenties voor bestaande partijen, aangeven hoe met deze problematiek zal worden omgegaan en mogelijk op basis hiervan de spelregels veranderen, kunnen de transitie naar een circulaire economie bevorderen.

Aandacht voor koplopers

Voor een transitie zijn koplopers nodig. Of zoals Fuller het verwoordt: 'To change something, build a new model that makes the existing model obsolete' (Fuller). In VANG zijn de nodige 'koplopersacties' opgenomen maar in welke mate stimulering daadwerkelijk zal plaatsvinden, hangt mede af van de uitwerking en uitvoering van de acties. Bij circulair inkopen bijvoorbeeld, is het mogelijk grotere stappen te zetten door dynamische eisen te stellen en aan te besteden op basis van functionele eisen (zie ook paragraaf 3). De overheid kan meer dan nu in VANG staat experimenteerruimtes (pilots in een regelluwe omgeving) en koplopers met nieuwe verdienmodellen stimuleren. Een voorbeeld is de actie in VANG voor *chemical leasing*, maar dit is nog wel klein en specifiek. De overheid kan ook meer inzetten op proefregio's met bedrijven en huishoudens, waarbij wordt geëxperimenteerd met een nieuw idee, businessmodel en tijdelijke vrijstelling van regelgeving. Een voorbeeld daarvan is het door de gootsteen spoelen van gft-afval nadat het met een hakselaar is versnipperd, om vervolgens via het riool en biovergisting te worden verwerkt. Formeel is het momenteel niet toegestaan om gft-afval verhakseld door de gootsteen te spoelen, maar door een tijdelijke ontheffing kan daarmee ervaring worden opgedaan. Mogelijk is dit een milieuverantwoorde oplossing voor de verwerking van gft-afval in grote steden. Lokaal wordt hiermee geëxperimenteerd, bijvoorbeeld bij het project De Ceuvel in Amsterdam-Noord. De overheid kan leren van dergelijke experimenten en vervolgens zo nodig haar beleid hierop aanpassen.

Projecten die laten zien dat een circulaire economie mogelijk is (iconen) kunnen anderen verleiden om ook in actie te komen. De vertrekhal op Schiphol die is verbouwd volgens principes van een circulaire economie met lampen van Philips, kan zo'n icoon zijn. Iconen hoeven niet per se grootschalig te zijn, als ze maar potentie hebben. Voor voortgang is het van belang dat er steeds weer nieuwe iconen komen. Een thuismarkt helpt exporterende bedrijven in ieder geval om te laten zien dat nieuwe modellen werken.

Belang van duurzame consumptie nader onderzoeken

In VANG wordt niet zwaar ingezet op gedragsverandering bij consumenten om het doel van duurzame consumeren te halen. Voor duurzame consumptiegoederen lijkt dat passend. Voor duurzame consumptiegoederen kan een circulaire economie immers worden gerealiseerd in de productieketen, zonder dat de eindgebruiker (consument) hoeft te worden aangezet tot drastische gedragsveranderingen. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld voedsel, waarbij veel winst is te halen door dieetverandering. Door de focus te richten op het zoveel mogelijk in de productieketen realiseren van de benodigde aanpassingen, hoeft de eindgebruiker niet veel op te offeren.

Aandacht voor sociale acceptatie is echter wel nodig als onderlegger voor maatregelen die de samenleving dichter bij een circulaire economie kunnen brengen. Sociale acceptatie bepaalt meer en meer het succes van innovaties. Zo is het leasen van een auto of bruikleen van een mobiele telefoon bij een abonnement inmiddels gemeengoed, terwijl dit op andere terreinen nog niet is geaccepteerd. De techniek is in het algemeen voldoende beschikbaar, maar het op grote schaal toepassen hiervan vraagt soms een andere 'mindset' in de samenleving. Hierbij kan

transparantie in wat de effecten in de keten zijn van het product helpen. Tegen deze achtergrond is het de vraag of VANG de juiste prioriteiten stelt voor duurzame consumptiegoederen. Aanbevolen wordt om voor deze categorie meer aandacht te besteden aan de sociale acceptatie, bijvoorbeeld van meer gebruik en minder bezit.

Verkenning van hoe een circulaire samenleving eruit kan zien

In VANG ontbreekt nog de aandacht voor een verkenning van denkrichtingen over hoe een samenleving waarin een circulaire economie dominant is, eruit kan zien. Dergelijke verkenningen helpen de overheid bij het afwegen en regelen van voorwaarden, zoals infrastructuur en een regelluwe omgeving voor pilots. Ook fiscale aanpassingen kunnen dan in beeld komen, zoals een belasting op de waardevermindering van grondstoffen. Een voorbeeld is het denken in materialenstromen in plaats van in afval, zoals in Vlaanderen ook is gebeurd. Een ander voorbeeld is over te schakelen van de aanschaf van goederen naar het betalen voor het gebruik ervan, zoals bij Greenwheels. Dergelijke verkenningen helpen bij vragen rond de ontwikkeling van de benodigde visie, de routes, en welke middelen kunnen worden ingezet om een circulaire economie te bevorderen.

7 Tot slot

VANG is een ambitieus beleidsprogramma. Het is zowel op meer en beter recyclen gericht als op het beter benutten van de economische kansen. Dit zorgt voor meer dynamiek in de markt. VANG heeft daarbij oog voor de samenhang binnen een keten en voor de benodigde samenwerking tussen de betrokken partijen in de keten.

De route om de transitie naar een circulaire economie te bevorderen is nog een zoektocht. Tijdens dit zoekproces is het belangrijk dat de overheid de energie in de samenleving benut en de kennis en kunde van partijen in de samenleving weet te mobiliseren om stappen te zetten naar een circulaire economie. In dit kader passen ook de Green Deals die de overheid onder VANG afsluit. Voor een transitie naar een circulaire economie lijkt het nodig om een mix van instrumenten in te zetten, uiteenlopend van vrijwillige afspraken en Green Deals tot circulair inkopen, meer producentenverantwoordelijkheid, en een ruimere inzet van financiële en regulerende instrumenten over verschillende beleidsterreinen heen. Dit kan alleen in nauwe samenwerking met andere ministeries en vergt vaak ook een versterking van de Europese en internationale agenda van VANG.

Investeren in een verkenning van denkrichtingen over hoe een samenleving waarin een circulaire economie dominant is eruit kan zien, kan helpen bij het geleidelijk operationaliseren van de stip aan de horizon en de keuze van instrumenten om achterliggende doelen dichterbij te brengen. Voor een overheid is het belangrijk dat zij leert van pilots en experimenten. Tussentijdse evaluaties helpen om als overheid te leren en doelen en acties bij te stellen. Aanbevolen wordt dan ook om regelmatig evaluaties te blijven doen en na te denken over een VANG 2.0, bijvoorbeeld over vier jaar.

Literatuur

- CE (2013), *Clean en green in de Nederlandse economie. Economische omvang en groeikansen*, CE Publicatienummer 13 7A18 48, Delft.
- CE (2014), *Evaluatie Landelijk Afvalbeheerplan (LAP) 1 en 2*, CE Publicatienummer 14 2C95 24, Delft.
- Circular Economy (2014), <http://www.circle-economy.com/?gclid=CN7-maPG6sACFSLnwgodGKcAzQ#six-principles-to-change-the-system>.
- Compendium voor de Leefomgeving,
<http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl0390-Omvang-milieudienstverlening.html?i=1-3>.
- EC (2014), *Towards a circular economy. A zero waste programme for Europe*, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, COM/2014/0398, Brussel.
- Ecorys (2013), *Ex post beleidsevaluatie duurzaam inkopen*, Rotterdam.
- EMF (2013), *Towards the Circular Economy. Economic and business rationale for an accelerated transition*, Ellen Macarthur Foundation.
- EZ (2013), Kamerbrief *Groene Groei: voor een sterke, duurzame economie*,
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/03/28/kamerbrief-groene-groei-voor-een-sterke-duurzame-economie.html>.
- Fuller, R. Buckminster Fuller, 1895-1983.
- IenM (2011), Brief van staatssecretaris Atsma (IenM) over meer waarde uit afval. Kamerstuk. 26-08-2011, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag.
- IenM (2014a), *Van Afval naar Grondstof. Uitwerking van acht operationele doelstellingen*. Bijlage bij de Kamerbrief invulling programma Van Afval Naar Grondstof,
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/01/28/van-afval-naar-grondstof-uitwerking-van-acht-operationele-doelstellingen.html>.
- IenM (2014b), Kamerbrief invulling programma Van Afval naar Grondstof,
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/01/28/invulling-programma-van-afval-naar-grondstof.html>
- PBL (2012), *Ex-ante evaluatie van Green Deals Energie*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2013), *Vergroenen en verdienen. Op zoek naar kansen voor de Nederlandse economie*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2014), *Opties voor een afvalstoffenbelasting*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- RIVM (2013), *Milieuwinst van duurzaam inkopen.: Een quick-scan van de minimumeisen*, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne.
- TNO (2013), *Kansen voor de circulaire economie in Nederland*, Delft: TNO 2013 R10864.

Bijlage: lijst met geïnterviewde personen

- Erik de Baedts, Koninklijke Vereniging voor Afval- en Reinigingsmanagement (NVRD)
- Ton Bastein, TNO
- Guido Braam, Circle Economy
- Freek van Eijk, Acceleratio
- Eva Gladek, Metabolic
- Derk Loorbach, Dutch Research Institute for Transitions (DRIFT)
- Roel van Raak, Dutch Research Institute for Transitions (DRIFT)
- Michel Schuurman, Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen Nederland (MVO NL)
- Florens Slob, Van Gansewinkel Groep
- Willem Henk Streekstra, VNO/NCW