



SAMEN LEREN IN DE REGIO

Verkenning van een kennisinfrastructuur voor de circulaire economie in de regio

Planbureau voor de Leefomgeving

28 juni 2021

PBL

Colofon

Samen leren in de regio. Verkenning van een kennisinfrastructuur voor de circulaire economie in de regio

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag, 2021
PBL-publicatienummer: 4666

Contact

Trudy Rood, projectleider [trudy.rood@pbl.nl]

Auteurs

Klaske Kruk (Circularities), Marc Pruijn (MVO Nederland) & Trudy Rood (PBL)

Supervisie

Frank Dietz

Met dank aan

De leden van de Werkgroep Circulaire Economie in de Regio, de Kenniscommunity Circulaire Economie en de initiatiefgroep ter voorbereiding van het Veluweberaad voor hun waardevolle commentaren, de ambtenaren en bestuurders van regionale overheden voor hun belangrijke bijdragen aan de surveys, workshops en gesprekken.

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Tekstredactie en productie

Uitgeverij PBL

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Planbureau voor de Leefomgeving (2021), *Samen leren in de regio. Verkenning van een kennisinfrastructuur voor de circulaire economie in de regio*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

Vooraf	4
1 Inleiding	5
2 Knelpunten in kennis bij regionale overheden	6
3 Kennisbehoeften decentrale overheden	7
4 Regionale kennisinfrastructuur	9
4.1 Consequenties van kennisvragen voor kennisinfrastructuur	9
4.2 Aanbod van kennis voor decentrale overheden	11
4.3 Schets van de kennisinfrastructuur voor de circulaire economie in de regio (KICER)	12
5 Raming van kosten en investeringsbereidheid	14
6 Conclusie en aanbevelingen voor volgende stappen	18
Referenties	19

Vooraf

Gezamenlijk aan de slag voor maatschappelijke opgaven in de leefomgeving

Nederland kent diverse maatschappelijke opgaven in de leefomgeving, zoals het omgaan met klimaatverandering en biodiversiteitsverlies – door onder andere overmatige stikstofdepositie en emissies naar lucht, water en bodem van stoffen die de gezondheid van mens en natuur kunnen schaden, zoals PFAS en PAKs. Deze opgaven komen fysiek samen in de regio. Bovendien worden onder de Omgevingswet belangrijke taken en bevoegdheden om hier wat aan te doen decentraal belegd. Decentrale overheden blijken voor een effectieve aanpak van deze opgaven veel behoefte aan kennis te hebben.

Om een scherper beeld te krijgen van de kennisbehoeften in de regio over de belangrijkste maatschappelijke opgaven in de leefomgeving, werken overheden en kennisinstellingen in het Veluweberaad samen aan kennisinventarisatie, kennisontwikkeling en kennisdeling (IPLO z.d.). Het doel is meer kennis beschikbaar, toegankelijk en bruikbaar te maken voor regionale overheden. De verwachting is dat dit de aanpak van de maatschappelijke opgaven versterkt en decentrale overheden meer handelingsopties biedt. Een circulaire economie kan bijdragen aan een effectieve aanpak van de opgaven in de regio.

Vragen van decentrale overheden over circulaire economie

Decentrale overheden hebben zich in het Grondstoffenakkoord (IenW 2017) geïnteresseerd om circulaire activiteiten te bevorderen, maar hebben hierover nog veel kennisvragen. Bovendien blijkt de kennis over circulaire economie die landelijk beschikbaar is niet direct hanteerbaar te zijn in de regio; een vertaling naar regionale kennisbehoeften lijkt nodig. Ook zijn er signalen dat de uitwisseling van kennis tussen partijen in de regio moeizaam verloopt. Hierdoor kunnen regionale partijen niet beschikken over de meest actuele kennis over circulaire economie, wat bijvoorbeeld leidt tot opnieuw het wiel uitvinden, en vertraging of stagnatie van circulaire initiatieven door tekortschietende kennis bij ambtenaren en bestuurders. Omgekeerd lijken door het ontbreken van een regionale kennisinfrastructuur nationale overheden en kennisinstellingen maar mondjesmaat toegang te hebben tot ervaringen en kennis die in de regio worden opgedaan met circulaire activiteiten.

In deze verkenning is bekeken welke kennisinfrastructuur decentrale overheden en andere partijen in de regio zou kunnen helpen om de transitie naar een circulaire economie in hun regio te versnellen. Concreet hebben we in deze studie de kennisbehoefte van regionale overheden geïnterpreteerd, een schets van een kennisinfrastructuur gemaakt en bestaande en toekomstige kennisaanbieders geïdentificeerd. In eerste instantie blijkt het om vrij algemene vragen te gaan, die handelen over de te volgen strategie en de aard van de benodigde organisatie (binnen de eigen organisatie en samen met andere organisaties). Daarnaast leven er meer inhoudelijke vragen, zoals wat is circulair bouwen en hoe ziet het gebruik van biograndstoffen er in 2050 uit?. Dit vraagt om een 'responsieve' en 'lerende' kennisinfrastructuur.

Daarnaast is een inschatting gemaakt van de kosten voor de inrichting en bemensing van de kennisinfrastructuur voor een circulaire economie in de regio (KICER). Op basis van deze informatie – meerwaarde en kosten – is het aan de decentrale overheden en de Rijksoverheid om al dan niet te investeren in een dergelijke regionale kennisinfrastructuur voor de circulaire economie.

1 Inleiding

De urgentie en kansen van een circulaire economie

Ondanks de vele circulaire initiatieven, dalen het grondstoffengebruik van Nederland en de bijbehorende negatieve milieueffecten nog niet (PBL 2021a). Veel natuur- en milieuproblemen zijn te herleiden tot een verspillende omgang met grondstoffen (PBL 2021a). Dat leidt tot uitstoot van verontreinigende stoffen, met effecten zoals een slechte kwaliteit van lucht, water en bodem in Nederland, een afname van de biodiversiteit in Europa en klimaatverandering. Naarmate er minder nieuwe grondstoffen worden gebruikt, neemt de druk op de natuur, het klimaat en de gezondheid in beginsel af. Daarnaast kan een circulaire economie de leveringszekerheid van grondstoffen verbeteren en bijvoorbeeld zorgen voor nieuwe werkgelegenheid in een regio.

Regionale overheden zijn belangrijk om de transitie versnellen

De decentrale overheden – provincies, gemeenten en waterschappen –, ook wel regionale overheden genoemd, hebben zich verplicht om de transitie naar een circulaire economie te versnellen (IenW 2017). Hun directe belangen daarbij betreffen het stimuleren van de regionale economie en werkgelegenheid en het tegengaan van de druk op milieu en natuur door bijvoorbeeld stikstofverliezen, CO₂-uitstoot en het storten en verbranden van afval.

Regionale overheden kunnen circulariteit stimuleren in en via de verschillende domeinen waarvoor zij verantwoordelijk zijn, zoals publiek vastgoed, de ontwikkeling van bedrijventerreinen, werkgelegenheid, economische zaken, landbouw, gebiedsontwikkeling, de vergunningverlening voor het bouwen en slopen van gebouwen, infrastructuur, groenbeheer, afval-, water- en zuiveringsbeheer, en vergunningverlening voor industriële bedrijven. Daarbij hebben regionale overheden verschillende taken of rollen: een visie opstellen met de voor de regio belangrijkste thema's binnen de circulaire economie, het koppelen van concrete regionale doelstellingen aan die visie, het zorgen dat daar voldoende middelen en menskracht voor beschikbaar zijn, het betrekken van maatschappelijke partijen en het regionaal monitoren van de voortgang van de circulaire economie. Zo heeft de provincie Gelderland een visieschets voor de circulaire economie waarin zij onder andere focust op de Gelderse foodsector. Daarnaast stimuleren regionale overheden circulaire initiatieven door het aanbieden van trainingen, het samenbrengen van partijen in de regio, het stimuleren van circulaire activiteiten met subsidies, het promoten van regionale initiatieven, het bieden van vestigingsplekken of het laten doen van regionale onderzoeken. Ook zijn veel regionale overheden producent van reststromen of aandeelhouder van afvalinzamelaars. Bovendien hebben regionale overheden een flinke inkoop- en aanbestedingskracht om zelf de circulaire economie aan te jagen. Kortom, decentrale overheden zijn invloedrijke spelers in de realisatie van een circulaire economie.

2 Knelpunten in kennis bij regionale overheden

Aandacht voor circulaire economie neemt sterk toe, kennisbehoefte is groot

Een toenemend aantal ambtenaren is bezig om het thema circulaire economie regionaal op de kaart te zetten (zie tekstkader 2.1). De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) schat dat 30 procent van de gemeenten een circulaire strategie heeft of daaraan werkt. Ook de provincies en waterschappen zijn actief op dit gebied, zoals onder andere blijkt uit de IPO-kansenkaarten circulaire economie en de circulaire-economiestrategie van waterschappen (IPO 2021; UvW 2021). De betrokken ambtenaren zoeken niet alleen naar manieren om circulaire economie in hun kerntaken op te nemen en toe te passen, maar ook naar manieren om lokale partijen en bedrijven in beweging te brengen. Het thema circulaire economie is echter complex en veelomvattend. Het thema is van toepassing op nagenoeg alle kerntaken van decentrale overheden en op nagenoeg alle organisaties in de regio waarbinnen zij opereren. De ambtenaren moeten op eigen kracht hun weg vinden in een nieuw werkveld waarin nog voornamelijk gepioneerd wordt. En dat binnen organisaties waar doorgaans weinig middelen en capaciteit voor dit thema beschikbaar zijn. Daarin concurreert circulaire economie veelal met andere thema's, zoals de energietransitie en de natuurontwikkeling of met thema's in het sociale domein. Terwijl er op veel plekken lokaal en geïsoleerd geprobeerd wordt voorzichtige stappen naar meer circulair produceren en consumeren te zetten, vaak met hulp van externe consultants, is van het delen en uitwisselen van ervaringen of het voortbouwen hierop nauwelijks sprake.

Veelal gering bestuurlijk draagvlak door beperkte kennis

Ambtenaren die bij decentrale overheden werken hebben vaak beperkt tijd voor circulaire economie omdat hiervoor de prioriteit bij hun bestuurders nog niet hoog is. Vooral bij gemeenten is er nog weinig capaciteit.

Circulaire economie is voor veel bestuurders nog een onbekend thema. Daarnaast levert circulaire-economiebeleid vaak pas na afloop van de eigen bestuurstermijn enige resultaten op. Nu inzetten op een circulaire economie vergt echter wel initiële investeringen, zoals voor procesgeld, subsidies en opleidingen, middelen die er vaak niet zijn.

De urgentie wordt door bestuurders vaak nog niet gevoeld en ambtenaren hebben onvoldoende kennis en handvatten om hun bestuurders hiervan te overtuigen. Er ontstaat een kip-eisituatie: door de beperkte kennis bestaat er voor circulaire economie gering bestuurlijk draagvlak, en dus zijn er geen (effectieve) middelen en worden er bijgevolg weinig activiteiten ontplooid.

Meer kennis is een voorwaarde om te versnellen

In de transitie naar een circulaire economie is er geen wondermiddel waarmee alles en iedereen ineens in beweging is te brengen. Zolang er voor decentrale overheden geen urgentie is vanuit hun eigen belang of rol of vanuit nationale wetgeving om op circulaire economie in te zetten, is versnelling moeilijk, omdat deze dan louter afhankelijk is van de intrinsiek gemotiveerde inzet van ambtenaren en bestuurders. Kennis is in deze fase van de transitie cruciaal om verder te komen.

2.1 Korte toelichting bij de gevolgde methode

Op basis van de ervaringen van de auteurs met decentrale overheden is in grote lijnen geschetst waar voor deze overheden de knelpunten zitten om de transitie naar een circulaire economie te versnellen. Om een goed beeld te krijgen van de behoeften aan kennis is een survey gehouden onder beleidsambtenaren circulaire economie van decentrale overheden. Daarbij waren 15 gemeenten betrokken (verspreid over het hele land, met uiteenlopende middelen en kennisniveaus), alle 12 provincies en 9 waterschappen. Het resultaat is een overzicht van de ongeveer 50 belangrijkste kennisbehoeften. In workshops is met dezelfde ambtenaren van decentrale overheden bekeken op welke manier de kennisbehoefte het beste ingevuld kan worden.

Vervolgens is op basis van expert judgements door deskundigen van Circularities en MVO Nederland gekeken op welke manier decentrale overheden toegang kunnen krijgen tot bestaande kennis, hoe benodigde kennis kan worden ontwikkeld, wat het effect van deze kennis is op de transitie (de 'impact') en de kosten. Daarnaast is gekeken welke organisaties al kennis (of praktijkervaringen) hebben of kunnen ontwikkelen en welke rol zij kunnen spelen in een regionale kennisinfrastructuur.

De tussenresultaten zijn steeds besproken met de stuurgroepen waarin overheden en maatschappelijke partijen participeren (Werkgroep Circulaire Economie in de Regio, Kenniscommunity Circulaire Economie en de initiatiefgroep voor het Veluweberaad). Tot slot is gesproken met bestuurders van de koepelorganisaties (VNG, IPO en UvW) over hun ideeën en wensen voor een regionale kennisinfrastructuur voor de circulaire economie.

3 Kennisbehoeften decentrale overheden

Ambtenaren hebben een breed spectrum aan vragen

Aan de ambtenaren van de gemeenten, provincies en waterschappen is gevraagd welke kennisbehoeften zij hebben in het licht van de belofte in het Grondstoffenakkoord om de transitie naar een circulaire economie te gaan versnellen (zie ook de toelichting op de methodiek in tekstkader 2.1). Dit heeft geleid tot een lijst van bijna 50 concrete vraagstukken. Het gaat om een breed spectrum van vragen: van strategische of organisatorische tot vragen over samenwerking en inhoud. Voor al deze vragen is hulp met kennis of ervaringen van anderen welkom (zie tabel 3.1).

Voorbeelden van vragen van ambtenaren die strategisch of organisatorisch van aard zijn:

- Hoe krijgen we de rest van de interne organisatie gemobiliseerd voor het thema circulaire economie?
- Wat zijn rollen die wij kunnen spelen in de circulaire economie?
- Hoe kunnen we de voortgang wat betreft circulaire economie meten of monitoren?

Daarnaast spelen er vaak verschillende samenwerkingsvraagstukken:

Zoals met andere publieke partijen:

- Hoe kunnen we van andere decentrale overheden leren? Hoe kunnen we samenwerken? Wat zijn thema's waarop we kunnen samenwerken?

- Hoe bereiken we burgers?
- Hoe zorgen we dat burgers mee gaan doen in de circulaire economie?

Of met bedrijven:

- Hoe stimuleren we het regionale bedrijfsleven effectiever om circulaire initiatieven te nemen en bestaande circulaire activiteiten op te schalen?
- Hoe werken we samen met het bedrijfsleven?

En er spelen vaak inhoudelijke thema's over de uitvoering of voor een specifiek thema. Denk bijvoorbeeld aan:

- Hoe kunnen we circulaire economie inpassen en gebruiken in onze kerntaken of in alle afdelingen toepassen?
- Hoe gaan we circulair bouwen in onze regio?
- Hoe kunnen we circulair gaan inkopen en aanbesteden?
- Hoe gaan we onze circulaire doelstellingen halen?

Tabel 3.1 Belang van vraagstukken naar type overheid (schaal 1-5)

Waardering vraagstukken	Provincies	Gemeenten	Waterschappen
<i>Strategie en organisatie</i>			
Strategische vraagstukken	3,5	3,7	3,9
Samenwerkingsvraagstukken	3,3	3,7	3,3
<i>Inhoudelijke thema's</i>			
Uitvoeringsvraagstukken	3,7	4,0	4,3
Specifieke vraagstukken	3,7	3,8	3,6
Gemiddeld	3,6	3,8	3,8

Decentrale overheden hebben vaak dezelfde vragen

Hoewel provincies, gemeenten en waterschappen verschillende taken hebben, is het opvallend dat er grote overeenkomsten zijn in de kennisbehoeften: 65 procent van de vraagstukken is voor alle decentrale overheden hetzelfde. Het grootste deel van de kennis is dus generiek door alle decentrale overheden te gebruiken (zie tekstkader 3.1 voor de belangrijkste vragen). Slechts 35 procent van de kennisvragen is specifiek voor één of meerdere decentrale overheden. Dit gaat bijvoorbeeld om de toepassing van circulaire economie in een kerntaak of beleidsthema, of de meerwaarde en risico's van circulaire economie voor de eigen organisatie.

3.1 Belangrijkste vragen van decentrale overheden over circulaire economie

Strategie en organisatie

Strategie

- Hoe krijgen we de rest van de interne organisatie gemobiliseerd op circulaire economie?
- Hoe creëer je structurele sturing op circulaire economie in de organisatie?
- Wat zijn de rollen die wij kunnen spelen in de circulaire economie?
- Hoe kunnen we onze voortgang monitoren?

Samenwerking

- Wat kunnen we van het Rijk verwachten op het gebied van circulaire economie en welke samenwerkingsmogelijkheden liggen daar?

Inhoudelijke thema's

Uitvoering

- Hoe kunnen collega's circulaire economie bevorderen?
- Hoe zorgen we dat we onze circulaire-inkoopdoelstellingen gaan halen?

Specifiek

- Hoe kunnen we circulair gaan inkopen?
- Hoe passen we circulaire economie in onze kerntaken toe?

4 Regionale kennisinfrastructuur

4.1 Consequenties van kennisvragen voor kennisinfrastructuur

Samen optrekken van overheden heeft meerwaarde

Uit de inventarisatie van kennisbehoeften in het vorige hoofdstuk blijkt dat 65 procent van de vragen vergelijkbaar is voor alle decentrale overheden. Behalve dat veel kennisbehoeften vergelijkbaar zijn, is er behoefte aan uitwisseling van ervaringen (leren van elkaar). Ook is er geregeld afstemming nodig, aangezien de omgang met circulariteitsvragen niet samenvalt met bestuurlijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dan heeft het voor regionale overheden meerwaarde gezamenlijk op te trekken in het beantwoorden van de kennisvragen en gezamenlijk te participeren in een regionale kennisinfrastructuur.

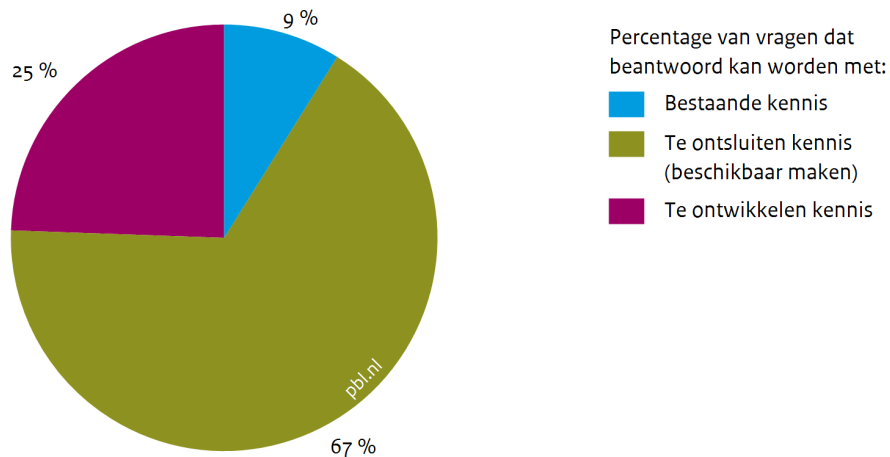
Weinig kennis is direct beschikbaar

Er zijn diverse websites met informatie over een circulaire economie. Zo biedt PIANOo (het Expertisecentrum Aanbesteden van het ministerie van EZK) overzichten van tools en trainingen voor inkoop en heeft het Versnellingshuis CE geanalyseerd waar bedrijven tegenaan lopen als ze met circulaire economie aan de slag gaan. Daarnaast zijn er landelijke subsidiemogelijkheden, zoals die voor circulaire ambachtscentra van Rijkswaterstaat, voor ketenprojecten van het Versnellingshuis CE, en voor het programma Duurzaam Door van het ministerie van LNV. De informatie op deze sites sluit slechts voor een klein deel aan bij de regionaal levende kennisbehoeften voor circulaire economie (9 procent). Daarnaast blijkt uit de enquête en de georganiseerde workshops dat ambtenaren dit soort informatie vaak niet kunnen vinden en dat de kennis, voor zover die er is, versnipperd (over verschillende sites verspreid) beschikbaar is. Een

hierop toegesneden kennisinfrastructuur kan gericht in de kennisbehoefte voorzien en de beschikbare kennis toegankelijk maken.

Figuur 4.1

Beschikbaarheid van kennis voor de regionale transitie naar een circulaire economie



Kennis zit vooral in hoofden van mensen

Het grootste deel van de kennisbehoeften (67 procent) betreft uitwisseling van kennis die in hoofden van mensen zit (figuur 4.1). Die kennis is persoonsgebonden en daarmee niet eenvoudig aan te boren en te verspreiden. Deze kennis moet dus worden ontsloten of beschikbaar worden gesteld voor een grotere groep. De oplossing hiervoor zit bijvoorbeeld in het inschakelen van consultants – ook wel procesversnellers genoemd – of de uitwisseling van kennis met ervaren ambtenaren. Ook helpt het geven van:

- voorbeelden of interviews met sectormanagers/directeuren/gedeputeerden die uitleggen hoe zij voortgang bewaken;
- overzichten met contactpersonen op specifieke thema's binnen vergelijkbare organisaties.

Tot slot hebben regionale overheden ook behoefte aan nieuwe kennis (25 procent van de vragen), zoals:

- de behoefte aan een beeld hoe bijvoorbeeld de bouw of het gebruik van biograndstoffen er in 2050 uitziet;
- voorbeelden van voor de circulaire economie relevante doelstellingen per kerntaak van een decentrale overheid.

Ambtenaren die werken aan het thema circulaire economie geven aan dat het uitsluitend aanbieden van kennis op een website onvoldoende beklijft en dat interactie tussen en met de betrokken professionals bij deze kennisinfrastructuur noodzakelijk is. In de kennisinfrastructuur moet dus ook ruimte zijn voor onderlinge kennisuitwisseling in (fysieke) bijeenkomsten, waar ook nieuwe kennisvragen naar boven kunnen komen.

4.2 Aanbod van kennis voor decentrale overheden

Veel organisaties bieden kennis aan, maar die is niet praktisch genoeg

Uit de geïnventariseerde vragen blijkt dat de decentrale overheden vooral behoefte hebben aan praktische oplossingen. Voor veel van deze vragen spelen kennisinstellingen een beperkte rol, omdat hun aanbod vaak niet aansluit bij de op de praktijk gerichte kennisbehoefte die er in de regio is (figuur 4.2). Daarentegen spelen procesversnellers – zoals circulaire-economiespecialisten en -consultants – een grote inhoudelijke rol, omdat zij de abstracte vragen met behulp van hun ervaring kunnen vertalen naar concrete handelingsperspectieven.

Benodigde kennis is verspreid over veel verschillende organisaties

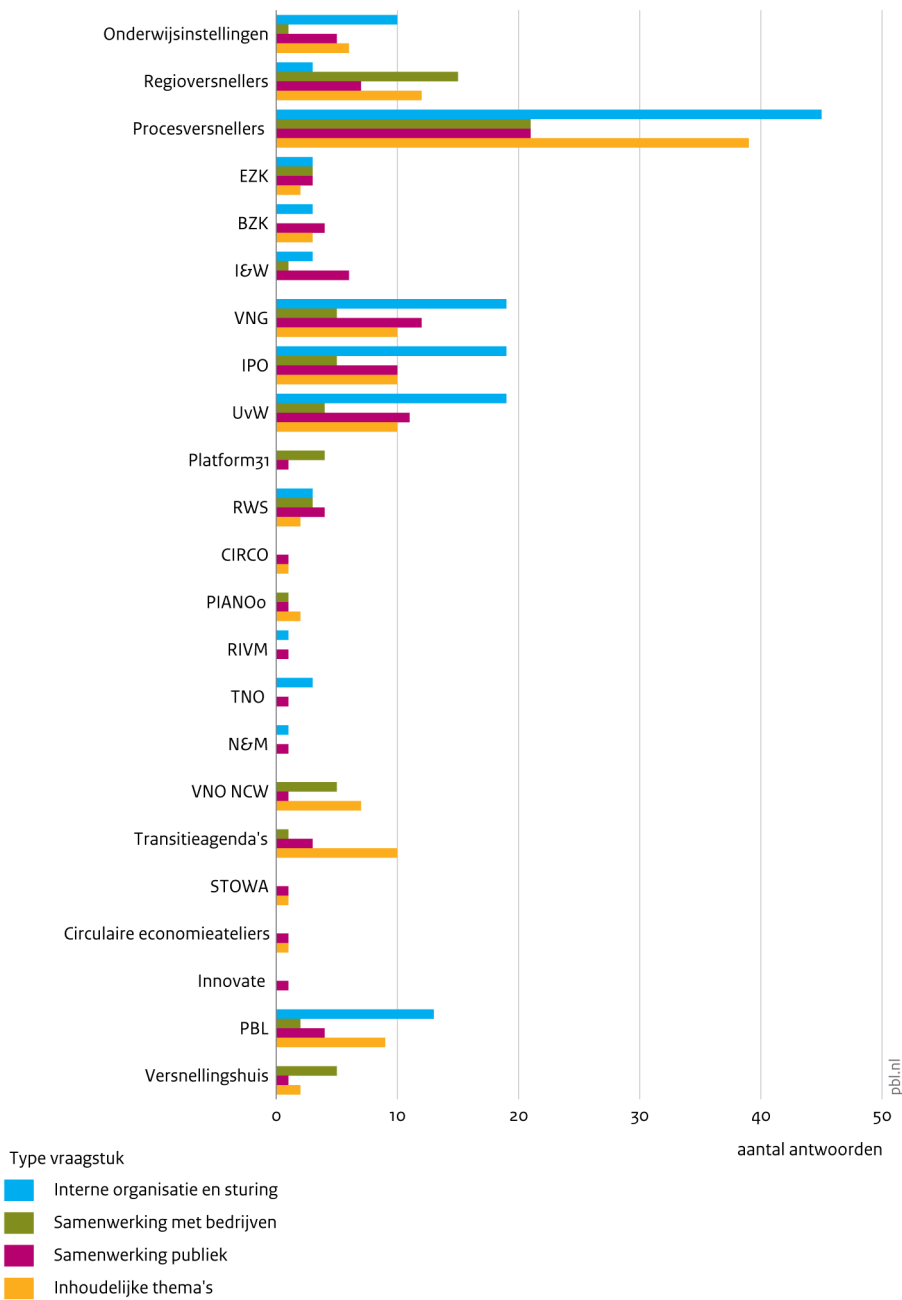
Geen enkele partij kan alle gevraagde kennis leveren (figuur 4.2). Zo zijn er diverse organisaties voor specifieke behoeften, bijvoorbeeld Cirkelstad voor de bouw, PIANOo voor inkoop, het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) voor stofeigenschappen en de NVRD voor informatie over afval voor gemeenten. Er zijn consultants voor strategische vraagstukken, zoals het formuleren van circulair beleid en ambities, en voor het opzetten en uitwerken van samenwerkingsverbanden met publieke instellingen of burgers. Ondersteuning van samenwerking met bedrijven gaat bijvoorbeeld via ontwikkelmaatschappijen, ketenorganisaties (zoals Dutch Circular Textile Valley), het Kennisnetwerk Regionale Economie (Platform31), het ondersteunen van circulair ontwerp met CIRCO en via zogenoemde regioversnellers. Voorbeelden van regioversnellers zijn Circulair Friesland en de Metropoolregio Amsterdam. Daarin werken decentrale overheden gestructureerd samen met bedrijven, kennisinstellingen, transitieprofessionals of -consultants en soms maatschappelijke organisaties aan de bevordering van circulaire activiteiten in een regio.

Regionale kennisinfrastructuur dient verbonden te zijn met veel partijen

Al deze bestaande platforms en organisaties bieden onderdelen van de kennisbehoefte, maar hebben geen compleet aanbod (figuur 4.2). Daarnaast laat de Rijksoverheid kennis ontwikkelen, zoals in het Werkprogramma Monitoring & Sturing Circulaire Economie (PBL 2021b). Kennis voor regionale overheden zou hier ook mee verbonden moeten zijn. Dat biedt kennisinstellingen op nationaal niveau beter toegang tot regionale praktijkervaringen, en maakt duidelijk welke op nationaal niveau beschikbare kennis vertaling behoeft om bruikbaar te zijn op regionaal niveau. Veel partijen – kennisinstellingen, bedrijven, ngo's, consultants en overheden – zullen dus verbonden moeten zijn met de regionale kennisinfrastructuur om aan de diversiteit aan kennisbehoefte te voldoen en ervoor te zorgen dat er samen wordt geleerd in de regio teneinde de transitie naar een circulaire economie te kunnen versnellen.

Figuur 4.2

Organisaties die volgens experts kunnen voorzien in de kennisbehoefte per type vraagstuk



4.3 Schets van de kennisinfrastructuur voor een circulaire economie in de regio (KICER)

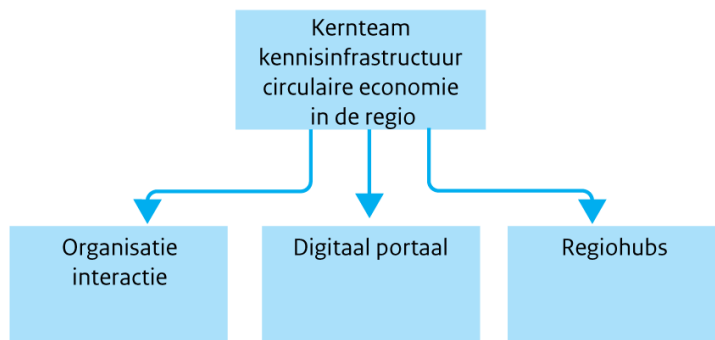
Samen leren door interactie, een portaal en regionale bijeenkomsten

De kennisinfrastructuur gaat verder dan alleen een online-omgeving waar lijstjes, tools, filmpjes of voorbeelden te vinden zijn (figuur 4.3). Het organiseren van interactie tussen en met de betrokken professionals is even belangrijk. Het gaat dan over scholing, masterclasses, kennisdeling in

bijvoorbeeld *Communities of Practices* (COP's), workshops waarin specifieke vraagstukken uitgewerkt worden en ontmoetingen met landelijke beleidsmakers en deskundigen. Er zullen dus ook regelmatig regionale bijeenkomsten gehouden moeten worden of regionale samenwerkingsprojecten worden gestart. Hierbij zijn regionale hubs betrokken zoals die deels al bestaan. Denk aan bijvoorbeeld Circulair Friesland of Amsterdam Economic Board/Metropoolregio Amsterdam. De nadruk in de kennisinfrastructuur zou gelegd kunnen worden op onderlinge kennisuitwisseling en kennisopbouw in (fysieke) bijeenkomsten. Op die manier ontstaat ook een gezamenlijke taal, denkwijze en netwerkvorming die voor een transitie nodig is. Daarenboven worden deelnemers meegenomen in de relevantie en mogelijkheden van meer circulair produceren en consumeren.

Figuur 4.3

Schets regionale kennisinfrastructuur circulaire economie



pbl.nl

Bron: PBL

Een centraal kernteam van slagvaardige deskundigen als motor

Een centraal kernteam dat bestaat uit gedreven inhoudelijke experts op het terrein van circulaire economie zorgt voor structuur en de aansturing van het uitwisselen en ontwikkelen van kennis. De huidige kennisbehoefte die blijkt uit de kennisvragen die in dit onderzoek in kaart zijn gebracht, is daarbij het uitgangspunt. Het beantwoorden van die vragen geeft de structuur waarin kennis ontsloten en ontwikkeld wordt. En in een transitie ontstaan in de loop van de tijd ook nieuwe kennisbehoeften waar weer een passend aanbod op moet worden gevonden. Het kernteam zal ervoor moeten zorgen dat deze vragen bij relevante experts terechtkomen.

Kernteam stuurt op invullen kennisbehoefte door verbinding met bestaande aanbieders

Het kernteam kan ervoor zorgen dat alle relevante kennisaanbieders functioneel betrokken zijn bij de kennisinfrastructuur. Een belangrijke rol is daarbij weggelegd voor kennisaanbieders die nauw verbonden zijn met de decentrale overheden en het Rijksbrede programma Circulaire Economie. Reeds bestaande kennisaanbieders, zoals Platform31 en koepelorganisaties, kunnen een faciliterende rol spelen door kennis aan te bieden, kennis te (helpen) ontwikkelen en nieuwe kennisvragen te signaleren. En organisaties die direct betrokken zijn bij de uitvoering van het rijksbeleid, zoals de transitieteams, CIRCO, het Versnellingshuis CE en Rijkswaterstaat, beschikken over zeer relevante kennis en mogelijkheden die voor de opbouw van een regionale kennisinfrastructuur te benutten zijn. Verder is het belangrijk om goed samen te werken met de

reeds eerder genoemde regioversnellers en de deskundige consultants en kennisinstellingen om te garanderen dat de infrastructuur ook de daar aanwezige kennis benut.

5 Raming van kosten en investeringsbereidheid

Vraagstukken met grote impact vragen ook de meeste inspanning

De bijna 50 vragen die in dit onderzoek bijeen zijn gebracht, geven een goed beeld van de kennisbehoeften van gemeenten, provincies en waterschappen. De functie van de regionale kennisinfrastructuur is om praktische antwoorden op deze vragen te bieden.

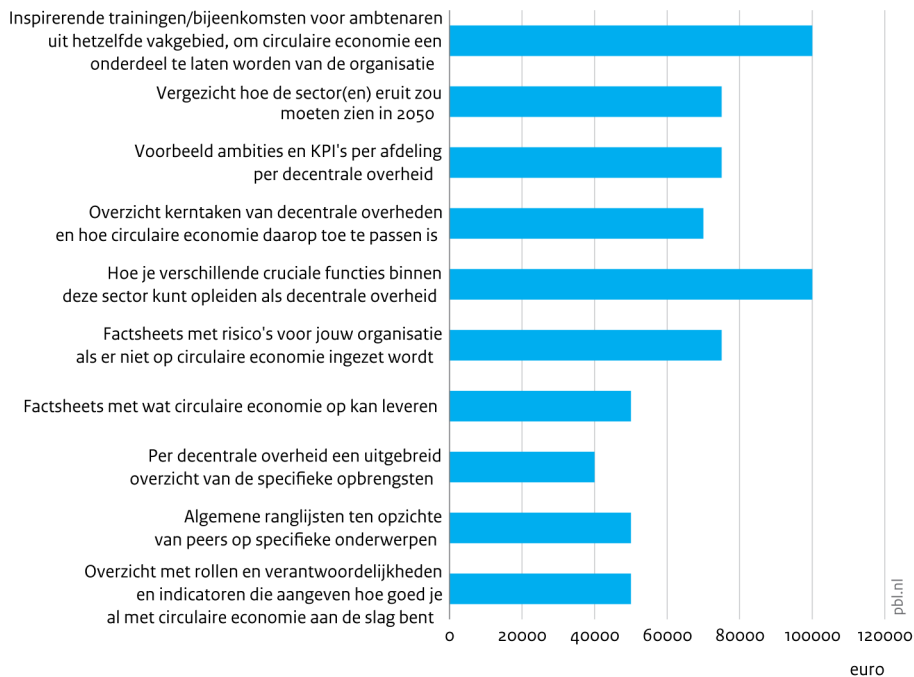
De geïnventariseerde vragen verschillen in impact, maar ook in inspanning, en dus ook in kosten om ze te beantwoorden. Het blijkt dat de grootste impact ook de meeste inspanning vergt (figuur 5.1). Voorbeelden zijn:

- gefaciliteerde inspirerende trainingen of bijeenkomsten voor ambtenaren uit hetzelfde vakgebied in een regio, waardoor circulaire economie onderdeel kan worden van de eigen organisatie en samengewerkt kan worden met andere decentrale overheden;
- vergezichten over hoe sectoren er in 2050 uit zouden kunnen zien;
- voorbeelden van ambities en kritieke prestatie-indicatoren (KPI's) per afdeling per decentrale overheid.

Bij het opbouwen van een kennisinfrastructuur lijkt het niet zinvol te beginnen met de makkelijkste vraagstukken, omdat de impact daarvan relatief laag is en de echt belangrijke vraagstukken dan blijven liggen.

Figuur 5.1

Top 10 van antwoorden met grote impact, inclusief ontwikkelkosten



Opbouwen en onderhouden van een kennisinfrastructuur vraagt gezamenlijke inspanning

Het participeren van praktijkdeskundigen van gemeenten, provincies, waterschappen in de kennisinfrastructuur is noodzakelijk. Enerzijds omdat het beantwoorden van de kennisbehoefte vaak direct ingrijpt op de interne organisatie van decentrale overheden (figuur 5.2). Anderzijds omdat praktijkervaring nodig is voor een goede beantwoording. Naast de ambtelijke inzet is deskundigheid nodig op het gebied van circulaire economie en transities om ervoor te zorgen dat de kennisbehoefte adequaat, gestructureerd en efficiënt wordt opgepakt. Dat kan door een op te richten centraal, compact kernteam van doortastende professionals met een kleine ondersteunende organisatie die onder andere zorgdraagt voor een programmasecretariaat, bijeenkomsten, bedrijfsvoering en communicatie.

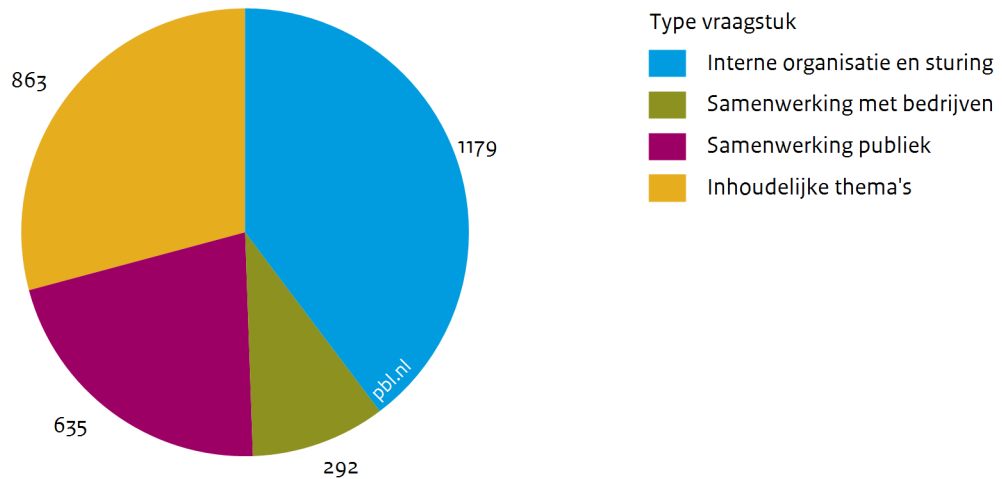
Samengevat zijn voor de kennisinfrastructuur twee groepen deskundigen nodig: (1) een kernteam van professionals met organisatorische ondersteuning, en (2) ambtelijke professionals die als onderdeel van hun werk bij decentrale overheden op het gebied van circulaire economie bijdragen aan deze kennisinfrastructuur.

Kennisinfrastructuur vraagt opbouwen (2022-2023) en onderhoud (vanaf 2024)

Ongeveer de helft van de gevraagde kennis kan eenmalig worden verzameld en aangeboden. Het gaat dan bijvoorbeeld om afwegingskaders voor circulaire projecten en het ontwikkelen van criteria waarmee kan worden ingeschat ('gescoord') wat de vorderingen zijn van de organisatie met circulaire economie. De andere helft vergt een periodieke actualisatie van specifieke vragen (bijvoorbeeld tweemaaljaarlijks), zoals bij milieuregelgeving (bijvoorbeeld CO₂-beprijzing of stikstofregels), het actueel houden van contactgegevens, maar vooral het verwerken van geleerde lessen tot handreikingen voor overheden of derden.

Figuur 5.2

Kosten voor het opbouwen van kennis per type vraagstuk (1000 euro)



Zowel in de opbouwfase als tijdens de onderhoudsfase zijn er specifieke activiteiten nodig, zoals het organiseren van bijeenkomsten om kennis te delen rond specifieke vragen, het omzetten van ervaringen in concrete handreikingen voor derden, de ontwikkeling van wetgeving die aansluit bij ervaringen die opgedaan zijn in de regio. Daarnaast worden nieuwe kennisvragen geïdentificeerd en beantwoord. Oftewel, in de kennisinfrastructuur is ook ruimte voor brede kennisdeling en het ophalen van nieuwe vragen.

Investering in infrastructuur vraagt budget en ambtelijke capaciteit

Alle inspanningen ten behoeve van een kennisinfrastructuur zijn momenteel niet voorzien bij decentrale overheden en het Rijk. Die inspanningen komen dus boven op de nu beschikbare capaciteit en budgetten.

Een uitwerking van die organisatie is in deze notitie niet aan de orde. Om toch een indruk te geven van de benodigde inspanning, is een eerste schatting gemaakt van de ambtelijke capaciteit en het budget die nodig zijn (zie tekstkader 5.1). De uiteindelijke inspanning is afhankelijk van de definitieve vorm van de kennisinfrastructuur die wordt gekozen. Deze kan nog wijzigen door een verandering in de opzet, de wijze van uitvoering of de periode die wordt uitgetrokken om de kennisinfrastructuur op te zetten. Wel is duidelijk geworden dat de kennisinfrastructuur van gemeenten, provincies en waterschappen zowel ambtelijke capaciteit als budget vraagt. Aangezien die capaciteit en de middelen voor inhuur nu niet of nauwelijks beschikbaar zijn, staan de participerende partijen voor de opgave gezamenlijk budget te gaan vinden voor de gewenste kennisinfrastructuur.

5.1 Ordegrootte van de benodigde financiële middelen en capaciteit voor de kennisinfrastructuur voor circulaire economie in de regio (KICER)

Deskundigen van Circularities en MVO Nederland hebben een ruwe inschatting gemaakt van de kosten en de benodigde capaciteit om de kennisinfrastructuur voor de regio (KICER) op te bouwen en te onderhouden. Als uitgangspunt is daarbij genomen dat de opbouw start in 2022 en dat daar 2 jaar voor wordt uitgetrokken. Vanaf 2024 is er dan sprake van een stabiele kennisinfrastructuur waar inspanning nodig is om 'het geleerde' te benutten.

Door per kennisvraag in te schatten hoeveel tijd en dus geld de beantwoording kost, is een raming gemaakt van de benodigde inspanning voor de opbouwkosten van de benodigde kennis: eenmalig 3 miljoen euro (figuur 5.2), wat neerkomt op 1,5 miljoen euro per jaar als de opbouw 2 jaar vergt. De inspanning die nodig is tijdens de onderhoudsfase is geschat op 1 miljoen euro per jaar. De inspanning voor de ondersteuning is ingeschat op 0,5 miljoen euro per jaar. Samen vormen dit de kosten voor de kennisinfrastructuur, die zijn samengevat in tabel 5.1.

Tabel 5.1 Schatting van de kosten voor de KICER per jaar

Start 2022	Totaal tot en met 2023, miljoen euro/jaar	2022 miljoen euro/jaar	2023 miljoen euro/jaar	2024 en volgende, miljoen euro/jaar
Invulling	3	1,5	1,5	0
Ondersteuning	1	0,5	0,5	0,5
Actualiseren	0	0	0	1
Totaal	4	2	2	1,5

De benodigde inspanning vergt tijd. Deze is ook voor de ambtelijke inzet uitgedrukt in kosten. De genoemde kosten bestaan dus uit inzet van ambtelijke professionals én inzet van het kernteam inclusief de organisatorische ondersteuning. De verhouding tussen de inzet van de ambtelijke en die van in te huren professionals bij het beantwoorden van de kennisvragen wordt voorzichtig ingeschat op een derde ambtelijke professionals en twee derde inhuur.

Verkenning investeringsbereidheid van koepelorganisaties: afhankelijk van urgentie van de transitie en samenwerking met het Rijk voor de regio

VNG, IPO en UvW onderschrijven het nut en de noodzaak van het versnellen van de transitie naar een circulaire economie door ondertekening van het Grondstoffenakkoord en de participatie in de uitvoering ervan. De uitwerking daarvan op regio-schaal hangt onder andere af van de invulling van de kennisbehoefte die er is bij de regionale overheden en het Rijk.¹ Met de resultaten uit het onderzoek is een eerste rondgang gemaakt langs bestuurders van de koepels om hun bereidheid te verkennen tot investeren in een dergelijke kennisinfrastructuur, waarbij kennis binnen én tussen overheden beter kan worden uitgewisseld. De bestuurders herkennen de omvang van de kennisbehoefte binnen de regionale overheden en het Rijk, alsook het nut en de noodzaak van het ontsluiten van de beschikbare kennis. Ze onderschrijven dat een gezamenlijke aanpak ook vraagt om samenwerking op het vlak van mensen en middelen, zo mogelijk in de vorm van een

¹ De gesprekken waarop deze synthese is gebaseerd, zijn separaat gevoerd met de bestuurders Sander de Rouwe (IPO), Karin Dekkers (VNG) en Sander Mager (UvW).

kennisinfrastructuur. De bereidheid om bij te dragen wordt echter vaak gekoppeld aan de wens om te komen tot een regionale totaalaanpak van de transitie naar een circulaire economie.

- De VNG is hierin het meest strikt: zij ervaart een gebrek aan urgentie als het gaat om het versnellen van de transitie. Van bijdragen aan een kennisinfrastructuur kan pas sprake zijn als er een totaalaanpak vanuit het Rijk komt waarbij de urgentie blijkt uit regelgeving, middelen/capaciteit, bewustwording én kennisdeling.
- De UvW is voorstander van samenwerking door overheden en ziet ook kansen voor andere partijen zoals VNO-NCW. Dat kan in de vorm van een kennisplatform.
- Het IPO geeft aan constructief mee te willen denken en heeft de kennisinfrastructuur opgenomen in zijn Krachtenkaart CE (IPO 2021) als instrument dat bijdraagt aan het gezamenlijk faciliteren van ‘circulaire ecosystemen’, onder andere met kennis. Voor het IPO is het ook belangrijk dat de kennisinfrastructuur bijdraagt aan de uitwerking en invoering van de vijf ontwikkelpaden (handreikingen) van de Krachtenkaart.

Enthousiasme is er om een gezamenlijk investeringsvoorstel voor deze kennisinfrastructuur op te stellen. Dit voorstel zou dan naast een beschrijving van doelen en activiteiten bestaan uit de benodigde inspanning/budget én de dekking ervan. De bereidheid om bij te dragen is afhankelijk van de mate waarin sprake is van een duidelijke samenwerking en urgentie om circulaire economie in de regio van de grond te krijgen.

6 Conclusie en aanbevelingen voor volgende stappen

Gemeenten, provincies en waterschappen kunnen een belangrijke rol spelen in de versnelling van de transitie naar een circulaire economie. Zij kunnen de eigen organisatie, bedrijven en burgers stimuleren tot meer circulair produceren en consumeren. Daarnaast hebben zij belang bij een circulaire economie, aangezien die nieuwe kansen biedt voor de regionale economie en voor een schonere leefomgeving.

De kennis over circulaire economie en de opgedane ervaringen daarmee zijn voor decentrale overheden momenteel versnipperd, onvolledig en slecht toegankelijk. Dit levert een breed spectrum aan ambtelijke kennisvragen op, bijvoorbeeld over hoe een circulaire economie is in te bouwen in kerntaken – zoals woningbouw – of welke stimuleringsmogelijkheden er zijn vanuit het Rijk.

Ongeveer twee derde van deze kennisvragen is voor de diverse overheden gelijk. De meeste vragen betreffen de organisatie: hoe kan het thema circulaire economie een plek krijgen in de eigen organisatie, hoe ‘circulair’ mee te nemen in het externe beleid, en hoe dat te brengen naar het regionale bedrijfsleven? Daarnaast zijn er inhoudelijke vragen, zoals wat betekent circulaire economie binnen de eigen organisatie voor de kerntaken of voor de inkoop of aanbesteding? Het samen optrekken van decentrale overheden genereert leereffecten, voorkomt overmatige inhuur van consultants en herhaling van minder gelukkige keuzes.

De beantwoording vraagt doorgaans het ontsluiten en praktisch toepasbaar maken van bestaande maar verspreide kennis. Minstens even belangrijk is het organiseren van interactie tussen en met de betrokken professionals in de vorm van scholing, kennisdeling in bijvoorbeeld *Communities of Practices*, thematische workshops en ontmoetingen met landelijke beleidsmakers en deskundigen. Dit vraagt om een ‘responsieve’ en ‘lerende’ kennisinfrastructuur. Een kennisinfrastructuur (KICER) – bestaande uit een digitaal portaal met een gekwalificeerd kernteam, bijeenkomsten en regiohubs – kan dit proces faciliteren.

Het heeft meerwaarde om samen met de ministeries en het PBL te werken aan de ontwikkeling van deze kennisinfrastructuur, zodat decentrale overheden profiteren van de op nationaal niveau bijeengebrachte kennis (zoals in PBL 2021a of PBL 2021c). Daarnaast profiteert de Rijksoverheid in het circulaire-economiebeleid van de concrete praktijkervaringen die met circulair produceren en consumeren in de verschillende regio’s worden opgedaan.

Veel bestuurders van decentrale overheden vinden circulaire economie een relevant onderwerp, maar zijn nog op zoek naar de urgentie: het ‘wat’ en het ‘hoe’. Dit nieuwe thema heeft nog geen duidelijke plaats in de klassieke kerntaken van de decentrale overheden. Vaak ontbreekt de kennis en het inzicht in de reikwijdte van circulaire economie, zoals dat dit onderwerp veel meer omvat dan afvalbeleid of recycling van materialen, maar ook dat het een impuls kan geven aan de regionale economie. Hierdoor is het bestuurlijk draagvlak voor circulaire activiteiten nog beperkt. Bestuurders en ambtenaren zijn veelal nog ‘onbewust onbekwaam’; ze zien nog niet de urgentie of meerwaarde van een circulaire economie. Meer kennis verkregen via een regionale kennisinfrastructuur kan het besef van urgentie en zicht op potenties bevorderen, en als hefboom fungeren voor de ontwikkeling van handelingsopties.

Het realiseren van de kennisinfrastructuur vraagt van alle betrokken partijen inzet van mensen en financiële middelen. Om de transitie in de regio verder te bevorderen en de belemmeringen rond de urgentie en kennisbehoefte te doorbreken, is de aanbeveling dat de drie decentrale overheden en het ministerie van IenW – als eerste aanspreekpunt voor de ministeries – een gezamenlijk investeringsvoorstel doen voor de regionale kennisinfrastructuur en samen ook op zoek gaan naar de benodigde middelen en bemensing.

Referenties

IPLO (z.d.), <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/implementatie/implementatie-wet/anders-samen-werken/veluweberaad>.

PBL (2021a), *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021*, Den Haag: PBL.

PBL (2021b), <https://www.pbl.nl/monitoring-circulaire-economie>.

PBL (2021c), *Mogelijke doelen voor een circulaire economie*, Den Haag, PBL.

IenW (2017), *Grondstoffenakkoord*, Den Haag, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

IPO (2021), www.ipo.nl/media/yyplnvn2/kansenkaarten-ce-04-05-2021-klikbaar.pdf.

UvW (2021), <https://www.uvw.nl/thema/duurzaamheid/circulaire-economie/>.