

Duurzaamheidsraad Utrechtse Heuvelrug

(Februari 2021)

Advies Circulaire Economie

Inhoudsopgave

Advies Duurzaamheidsraad over circulaire economie.....	2
BIJLAGE: Achtergronden en Toelichting bij Advies Circulaire Economie.....	4
1 Circulaire economie: rolverdeling overheden en bedrijfsleven.....	4
2 Circulaire economie en nationaal beleid.....	4
3 Circulaire economie en de gemeente.....	6
Colofon.....	9
Bronnen.....	9

Duurzaamheidsraad Utrechtse Heuvelrug

Advies Duurzaamheidsraad over circulaire economie

In 2021 is het “Beleidskader voor de afval taakuitvoering 2014 – 2021: Meer met Afval” aan een opvolger toe. Vooruitlopend daarop adviseert de Duurzaamheidsraad de gemeente UH de opvolger te ontwikkelen vanuit het bredere kader van circulaire economie, waarbij de raad 7 hoofdpunten voor een nieuw beleid adviseert:

1. Aansluiten op kracht van UH:

De gemeente verdient een compliment voor haar goede infrastructuur voor het ophalen bij burgers van gescheiden afval. De cruciale vraag is wat er nu nog te veel aan herbruikbare grondstoffen in de 117 kg restafval per huishouden zit en in welke buurten/huizenlokken relatief veel restafval vrijkomt.

Actie gemeente: Onderzoek de belemmeringen en kansen door bloksgewijze gewichtsmeting tijdens inzameling van de diverse afvalsoorten (maar in ieder geval de grijze fractie). Hier is een spel of competitie-element aan toe te voegen eventueel met beloningen op buurt/huizenblok niveau.

2. Uitvoering geven aan nieuw nationaal beleid:

Sluit aan bij de doestelling om uiterlijk in 2050 een volledig circulaire economie tot stand te brengen en in 2030 50% minder gebruik van primaire grondstoffen (mineraal, fossiel en metalen).

De huidige uitdaging ligt meer in het bewerkstelligen van de meest hoogwaardige toepassingen van secundaire materialen en het sterk terugdringen van het gebruik van nieuwe grondstoffen in de economie. Dat zijn de belangrijkste CE-handelingsalternatieven (10R-en) om zo effectief mogelijk te versterken.

Actie gemeente: neem het voortouw via de AVU en VNG om bij de regionaal aanbestedingen eisen te stellen aan de wijze van (hoogwaardige) recycling en beperkingen op te leggen voor de verwerking in landen die geen hoogwaardige recycling kunnen garanderen.

3. Preventie van afval, R0 Refuse, R1 Reduce, R2 Reuse/resell, en R3 Repair:

Verbreed het beleid van efficiënt inzamelen naar ook preventie van afval.

Actie gemeente: Geef op de UH website goed zichtbare informatie over de preventie opties. Maak concreet op dorpsniveau inzichtelijk bij welke bedrijven en organisaties repareren mogelijk is en hetzelfde voor ruilen, verkopen en delen van gebruikte goederen. Zet ze op de kaart.

Promoot deze initiatieven, bijvoorbeeld door elk kwartaal een ‘flash mob’ te organiseren en neem deze organisaties ook mee in het eigen inkoopbeleid en dat van medegefinancierde organisaties.

4. Versterk het eigen circulair inkopen:

De gemeente verdient een compliment voor haar eigen degelijke duurzaam inkoopbeleid. Nu is het tijd om het element van circulair inkopen een grotere rol te geven.

Actie gemeente: voeg aan de huidige inkoopbeleid eisen aan het minimale gehalte van hergebruikte materialen in de producten toe en vermindering van plastic verpakkingen. Dit is de meest direct stimulan naar producenten en aanbieders. Daarnaast kan ook expliciet naar 2^{de} hands goederen gezocht worden (bijvoorbeeld kantoormeubilair) (maar verbindt het ook met punt 3).

Duurzaamheidsraad Utrechtse Heuvelrug

5. *R9 Re-mine, innovatieve technieken voor het opruimen van oude afvalstortplaatsen:*

Actie gemeente: initieer samen met de afvalregio en provincie beleid om dit opruimen en materiaal oogsten te onderzoeken en zo mogelijk te faciliteren. Start een verkenningsproject.

6. *Circulair bouwen:*

Actie gemeente: Bij het invullen van de bouwopgave op korte termijn kan gebruik gemaakt worden van de initiatieven in het kader van de recent vastgestelde “City Deal circulair en conceptueel bouwen”. Maak daarbij aanvullend gebruik van de bio-based bouwproducten voordelen in een groene gemeente als Heuvelrug. DE gemeente kan zich direct aansluiten bij de “Buyer Group Biobased Bouwmaterialen”.

7. *Circulaire economie:*

Actie gemeente: in de diverse overleggen met het lokale bedrijfsleven (inclusief de detailhandel) circulair ondernemen stimuleren en bedrijven die vooroplopen in de spotlights zetten (circulaire bedrijven-prijs).

Deze zeven adviezen worden in de bijgevoegde notitie onderbouwd en toegelicht.

BIJLAGE: Achtergronden en Toelichting bij Advies Circulaire Economie

1 Circulaire economie: rolverdeling overheden en bedrijfsleven

Het werken aan een circulaire economie (CE) staat de laatste jaren in (hernieuwde) belangstelling op alle overheidsniveaus. Het bouwt voort op ouder beleid gericht op preventie en hergebruik van afval, oorspronkelijk als overheidstaak (ook wel aangeduid als circulaire economie 1.0), sinds de jaren 90 gedeeltelijk verschoven naar een verantwoordelijkheid voor het bedrijfsleven d.m.v. 'extended producer responsibility' (circulaire economie 2.0) en recent hernieuwd in de aandacht gekomen, met een nadruk op het ontwikkelen van nieuwe 'businessmodellen' en 'circulair inkopen' (circulaire economie 3.0).

Dit vraagt om een herbezinning op de rol die de gemeente hierin kan spelen. Een aantal gemeenten is zeer actief op dit onderwerp (bijvoorbeeld Rotterdam, Amsterdam, Utrecht, Amersfoort, Zwolle, Dordrecht, Chaam¹). Vaak wordt gesteld dat we van een lineaire naar een circulaire economie moeten. Hierbij wordt voorbijgegaan aan het gegeven dat dit bestaande systeem reeds tot 80-90% recycling van diverse afvalstromen heeft geleid. De huidige uitdaging ligt meer in het bewerkstelligen van de meest hoogwaardige toepassingen van secundaire materialen en het sterk terugdringen van het gebruik van nieuwe grondstoffen in de economie. Daarnaast wordt nog steeds een deel van het afval verbrand. Storten vindt bijna niet meer plaats in Nederland. Wel exporteren we ingezamelde gescheiden afvalstromen voor een deel naar andere Europese landen en naar buiten Europa. Circulaire economie beleid ligt voor een groot deel op (boven)nationaal niveau en vraagt om een sterke heroriëntatie bij bedrijven, die zelf producten ontwerpen en (doen) produceren. Via het eigen inkoopbeleid kunnen overheden op alle niveaus hier wel een sterke stimulerende rol spelen. Dit geldt voor eigen aanschaffingen, maar ook voor de aanbesteding van de verwerking van (gescheiden) ingezameld afval.

Daarnaast speelt de gemeente vanouds een grote rol in de inzameling en kan gewerkt worden aan betere gescheiden inzameling en minimaliseren van zwerfafval².

De circulaire economie is een economisch systeem dat afdanken door verbranden of storten bij het 'end-of-life' van producten vervangt door het verminderen, alternatief hergebruiken, recyclen en terugwinnen van materialen in productie- en consumptieprocessen³.

Daarbij bestaat een prioriteitsvolgorde voor handelingsalternatieven in de productketen: de 10R-en⁴ waarbij producenten, handel, consumenten en overheden hun eigen verantwoordelijkheden hebben, zoals in Tabel 1 kort is omschreven.

2 Circulaire economie en nationaal beleid

Het nationale beleid heeft als doestelling om uiterlijk in 2050 een volledig circulaire economie tot stand te brengen en in 2030 50% minder gebruik van primaire grondstoffen (mineraal, fossiel en metalen). Dit gaat verder dan het eerdere afvalbeleid (LAP3), dat al inzette op de helft minder verbranden van restafval per 2022, 75% scheiding van huishoudelijk afval in 2020; en verlagen van de hoeveelheid huishoudelijk restafval naar 30 kilogram per inwoner per jaar in 2025⁵.

Duurzaamheidsraad Utrechtse Heuvelrug

Verdeling verantwoordelijkheden						
De 10R-en: CE	Handelingsalternatieven	Producent	Handel	Consument	Gemeente	
					Naar inwoners en bedrijven toe	Eigen activiteiten
R0 - Refuse: Weiger gebruik	Voorkomen van gebruik van (gevaarlijke/schaarse) grondstoffen	Minder relevant	Anders consumeren: consumeren,			
R1 - Reduce: Gebruik minder, langer	Verminderen van grondstoffen; Nieuwe service verdimmodellen (huren, leasen i.p.v. kopen)	Minder relevant	Zuinig gedrag: huren of leasen in plaats van bezit		Voorlichten, toegankelijker maken, bewoners en bedrijven uitdagen (competitie)	In eigen bedrijfsprocessen toepassen
R2 - Reuse, resale: Verkoop of geef door		Product hergebruik (tweedehands, Marktplaats, 2 ^e handswinkels, Emmaus)	Breng, maar vooral ook koop i.p.v. nieuw		Initiatieven ondersteunen, ruimte beschikbaar stellen op winkelloccaties	
R3 - Repair: Repareren (zelf of anderen)	Betere reparatie en terugname voorzieningen	Reparatiediensten	Zelf repareren			
R4 - Refurbish: Zelfde product hersteld bij fabrikant	Oorspronkelijke producent of specialistisch bedrijf Voorbeeld: telefoons, meubels	Winkels met refurbished producten	Refurbished kopen i.p.v. nieuw		Voorlichten, toegankelijker maken, bewoners en bedrijven uitdagen	Opnemen in inkoopbeleid
R5 - Remanufacture: Upgraden van kapitaalintensieve apparatuur	Nieuwe producten maken van oude producten Voorbeeld: trainen weer geheel vernieuwd, beter dan eerst	Minder relevant	Minder relevant		Minder relevant in UH	Minder relevant in UH
R6 - Repurpose:	Product hergebruik met ander doel	Minder relevant	Minder relevant		Minder relevant in UH	Minder relevant in UH
R7 - Recycle: Gemixte stromen tot nieuw grondstof verwerkt	Materiaal hergebruik van gescheiden afvalstromen Voorbeeld: papier, plastic, metaal, glas etc. Producent betaalt via "uitgebreide producenten verantwoordelijkheid"	Inlevvoorzieningen	Gescheiden aanbieden van afvalstromen		Inwoners stimuleren maximaal en correct gescheiden aanbieden	Inzameling organiseren (in RVU verband); eisen aanbesteding aanscherpen
R8 - Recover: Verbranden met energie terugwinning	Geavanceerde afvalverbrandingsinstallaties met warmte/ energie hergebruik, productie gedistilleerd water	Minder relevant	Restafval naar nul			Inzameling organiseren (in RVU verband); eisen aanbesteding aanscherpen
R9 - Re-mine: Grondstoffen terugwinnen uit oude stortplaatsen	Gespecialiseerde bedrijven ontmantelen oude stortplaatsen en leveren grond schoon op	Niet relevant	Niet relevant		Niet relevant	Oude stortplaatsen ontmantelen

Tabel 1 De 10R-en: CE-handelingsalternatieven voor diverse spelers

Duurzaamheidsraad Utrechtse Heuvelrug

Het Rijk zet met het Uitvoeringsprogramma CE 2019-2023 vooral in op tientallen projecten met producenten, met name in een aantal prioritaire ketens (biomassa en voedsel, kunststoffen, maakindustrie, bouw en consumptiegoederen)⁶. Met dit beleid wordt een verdergaande ambitie nagestreefd dan in het oude afvalbeleid, dat vooral was gericht op zo efficiënt mogelijke gescheiden inzameling en recycling van massastromen van afval.

3 Circulaire economie en de gemeente

Voor de Gemeente UH vraagt dit om een nieuwe visie als opvolger van het beleidsprogramma dat tot 2021 loopt.

De afgelopen jaren heeft UH zich ingezet op het realiseren van het “Beleidskader voor de afval taakuitvoering 2014 – 2021: Meer met Afval”. Het doel was om gescheiden inzameling te verbeteren en de inzameling van restafval onder de 100 kg/inwoner te krijgen. De tussenevaluatie “Rapportage afvaltaakuitvoering 2018” van oktober 2019 laat in detail zien wat er gerealiseerd is⁷. Ongeveer 72% wordt gescheiden aangeboden, maar de hoeveelheid restafval is nog 122 kg/inwoner. Volgens de meest recente cijfers bij [Rijkswaterstaat](#) was dat in 2019 nog 117 kg/inwoner. Een duidelijke neergaande trend, maar het oorspronkelijke doel is nog niet in beeld. De rapportage geeft nog veel meer details, zoals wat er per afvalstroom wordt gedaan en wat gerealiseerd is met de 17 actiepunten in het huidige beleidskader. Veel van de plannen zijn uitgevoerd.

Aangezien het beleidskader tot 2021 loopt, is een heroverweging nu aan de orde. Hier adviseert Duurzaamheidsraad graag over, gezien de beleidsontwikkelingen sinds 2014. Dit beleidsonderwerp is in een nieuwe versnellingsfase gekomen: van ‘zo goed mogelijk gescheiden inzamelen en laten recycleren’ naar ‘circulaire economie’.

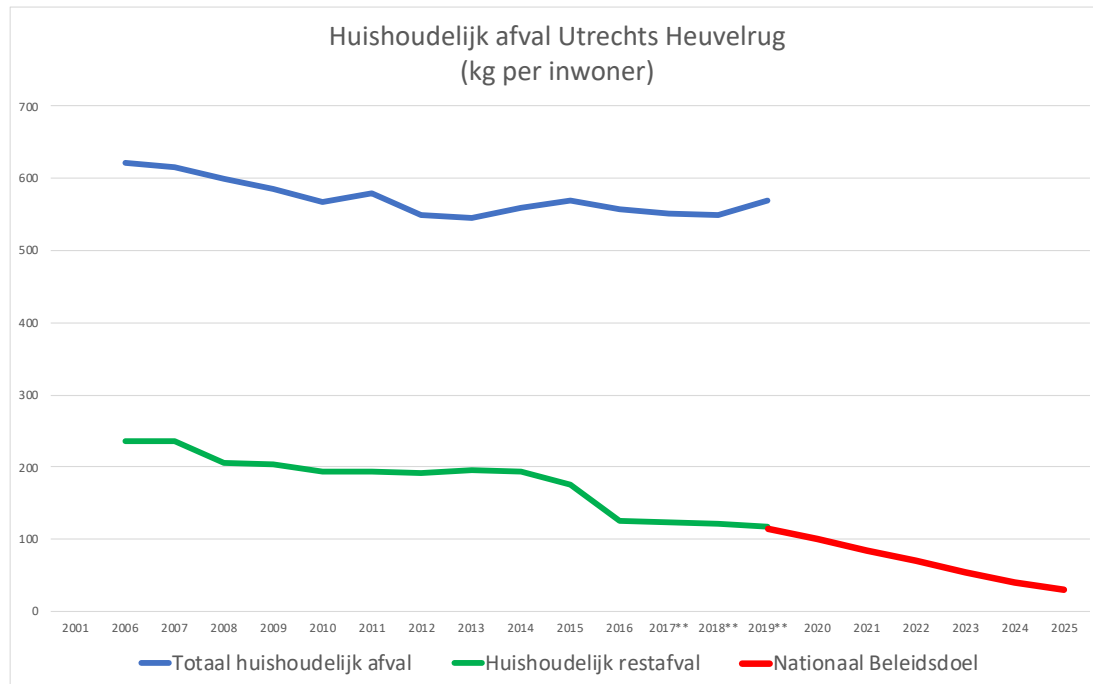
Voor een vernieuwd gemeentelijk beleidskader is het aan te raden het perspectief te verschuiven van ‘afvalbeheer’ naar ‘circulaire economie’ (CE). Daarmee wordt de aandacht verbreed van het *zo efficiënt mogelijk organiseren van gescheiden inzameling voor recycling en restverwerking* naar het *zo effectief mogelijk versterken van alle CE-handelingsalternatieven (10R-en) daar waar dat binnen de mogelijkheden van de gemeente ligt*. Daarvoor zijn de twee rechter kolommen in figuur 1 richtinggevend.

Afvalinzameling

Tot nu was het afvalbeleid vooral gericht op R7 (materiaal recycling) en R8 (verbranden met energierugwinning): inwoners het afdanken mogelijk maken door het zoveel mogelijk gescheiden aan te bieden, zowel aan huis als via de milieustraten. Zoals hierboven aangegeven is de hoeveelheid restafval die naar verbranding gaat de afgelopen 10 jaar verminderd van 204 kg/inw naar 117 kg/inw (zie Figuur 1). Hiermee wordt het oudere beleidsdoel nog niet gehaald, terwijl het landelijke doel inmiddels verder is aangescherpt naar 30 kg in 2025. Dit vraagt om een aanzienlijke extra inspanning via een andere aanpak. Een aantal voorzieningen voor gescheiden aanbieden van afval is recent eerder minder toegankelijk geworden dan meer (afval herfstbladeren, recente beperkingen op toegang en gebruik van de milieustraten).

Duurzaamheidsraad Utrechtse Heuvelrug

Figuur 1: Kerngegevens afvalinzameling Utrechtse Heuvelrug (bron: CBS)



De cruciale vraag is welke materiaalstromen nu nog te veel in de 117 kg restafval zit en in welke buurten/huizenlokken relatief veel restafval vrijkomt. Met die informatie kan veel gericht de stimulering van bewoners die nog weinig afval scheiden, worden opgezet. Hier is 'meten is weten' cruciaal. Bloksgewijze gewichtsmeting tijdens inzameling van de diverse afvalsoorten (maar in ieder geval de grijze fractie) kan laten zien waar het goed gaat en waar niet. Hier kan een spel- of competitie-element aan toe worden gevoegd, eventueel met beloningen op buurt/huizenblok niveau. Hierbij kan ook worden gedacht aan het ook vertrekken van nog kleinere containers voor het restafval, en het belonen (liefst collectief per blok) van 'goed gedrag'.

Bij de milieustraten is per dit jaar de toegankelijkheid aanzienlijk beperkt, met als motivatie om oneigenlijk gebruik te voorkomen. In de huidige vorm valt te verwachten dit erg afschrikt en juist meer afval bij het restafval zal belanden. Een alternatief zou zijn de afvalpas die nu voor ondergrondse containers wordt gebruikt voor iedereen toe te passen en alleen toegang te geven met die pas.

Verwerking na inzameling

De verwerking na inzameling geschiedt via contracten met verwerkers, voor het restafval is dat de verbrandingsinstallatie in de Rijnmond en voor de gescheiden fracties gaat het via recyclingbedrijven, waarbij de kosten voor een aantal afvalstromen (verpakkingen, elektronica, banden, batterijen) vergoed worden door het bedrijfsleven, vanwege de producentenverantwoordelijkheid. Hoewel in Nederland relatief hoge inzamel- en recycling resultaten worden gehaald, ligt er vanuit het oogpunt van de circulaire economie nog een enorme uitdaging. Veel recycling is laagwaardige recycling. Een deel van de verwerking is ook verbranden met energierugwinning. Een aanzienlijk deel van de verwerking vindt buiten Nederland plaats, en zelfs buiten Europa, waarbij er geen garanties zijn voor

Duurzaamheidsraad Utrechtse Heuvelrug

correcte recycling. De recyclingbedrijven en producentenverantwoordelijkheidsorganisaties (zoals Afvalfonds, WeCycle, RecyBEM) geven hier momenteel geen duidelijk inzicht in. Gemeenten kunnen hier invloed op uitoefenen doordat zij als klanten eisen kunnen stellen bij de aanbesteding. De aanbesteding en het contracteren hiervoor wordt regionaal gezamenlijk gedaan in de gemeenschappelijke regeling AVU. Bij deze aanbestedingen worden tot nu toe geen eisen gesteld aan de wijze van (hoogwaardige) recycling en beperking van de verwerking tot landen die hoogwaardige recycling kunnen garanderen. De gemeente UH kan in zulk circulair aanbesteden het voortouw nemen via de AVU (en ook de VNG).

Preventie van afval

Circulaire economie beleid is veel meer dan het goed organiseren van de inzameling. In Tabel 1 gaat het om R0 Refuse, R1 Reduce, R2 Reuse/resell, en R3 Repair. De maximaal 30 kg restafval per inwoner is alleen haalbaar als inwoners gestimuleerd en ondersteund worden in deze handelingsalternatieven. De huidige actieve voorlichting door de gemeente over hoe afval correct kan worden ingeleverd (zoals op de [UH website](#)) vraagt aanvulling met goed zichtbare informatie over de preventie opties. Maar er is meer nodig dan passief aanbieden van informatie. Op dorpsniveau kan inzichtelijk worden gemaakt bij welke bedrijven en organisaties (inclusief Repair café's) repareren mogelijks is (kleding, schoenen, elektronica, meubels, etc.). Er zijn vele kleine en particuliere initiatieven (online maar ook lokaal) voor ruilen, verkopen en delen van gebruikte goederen, maar deze kunnen actief gepromoot worden. Hetzelfde geldt voor winkels die refurbished producten R4 (zoals mobiele telefoons) aanbieden.

Circulair inkopen

De gemeente UH heeft een degelijk duurzaam inkopen beleid, maar het element van circulair inkopen verdient hierin een grotere rol. Aan de huidige inkoopvoorwaarden voor de vele categorieën van producten zouden eisen aan het minimale gehalte van hergebruikte materialen in de producten toegevoegd moeten worden. Let daarbij ook op het eisen van minder plastic verpakkingen. Dit is de meest direct stimulant naar producenten en aanbieders. Daarnaast kan ook expliciet naar 2^{de} hands (en refurbished) goederen gezocht worden (bijvoorbeeld kantoormeubilair).

Oude stortplaatsen

In de 10R hiërarchie van handelingsalternatieven is ook R9 Re-mine opgenomen. Hier gaat het om nieuwe ontwikkelingen op het gebied van het ontmantelen van oude stortplaatsen, waarbij de afgedankte grondstoffen weer benut kunnen worden. Dit is ten dele nog in experimentele fase, waarbij in Nederland nog weinig experimenten zijn uitgevoerd, waaronder in Den Helder⁸. Net over de grens in België is men weer wel actief, mede in een reeks Europees gesubsidieerde proefprojecten⁹. Met name op plaatsen waar oude stortplaatsen in bouwlocaties worden omgezet kan deze werkwijze kosteneffectief zijn.

In UH liggen diverse oude stortplaatsen met kansen. Het opruimen van deze erfenis uit het verleden is een noodzakelijk element in elk circulaire economie beleid.

Duurzaamheidsraad Utrechtse Heuvelrug

Circulaire economie en productie

Zoals eerder aangegeven is de nieuwe aandacht voor circulariteit voor een groot deel gericht op producerende bedrijven en de nieuwe businessmodellen die ze kunnen toepassen. Grote steden hebben in hun beleid ook veel aandacht voor deze kant van het circulaire economie beleid. UH is een gemeente met weinig maakindustrie. Desalniettemin zijn er aanknopingspunten voor lokaal beleid. Ten eerste kan op het terrein van bouwen actief ingezet worden op duurzaam, biobased en circulair bouwen. Bij het invullen van de bouwopgave op korte termijn kan gebruik gemaakt worden van de initiatieven in het kader van de recent vastgestelde City Deal circulair en conceptueel bouwen¹⁰. Maak daarnaast altijd gebruik van de bio-based bouwproducten. Alhoewel landelijke normeringen nog weinig werkelijk CO₂ gestuurd zijn, is hier structureel in nieuwbouw en renovatie al voordeel te halen. Zo zijn bio-based materialen in de meeste gevallen ook gezonder – minder emissies in het binnenmilieu – voor bewoners. Er zijn landelijk onlangs “Buyer Group Biobased Bouwmaterialen” gecreëerd. Daarnaast kan de gemeente in de diverse overleggen met het lokale bedrijfsleven (inclusief de detailhandel) circulair ondernemen stimuleren en bedrijven die vooroplopen in de spotlights zetten (circulaire bedrijven-prijs).

Colofon

Aanspreekpersonen in Duurzaamheidsraad:

- Walter Vermeulen (walterjvermeulen@me.com),
- Jaap de Vries (vrieslan@live.nl) en
- Remko Zuidema (info@remkozuidema.nl)

Bronnen:

-
- ¹ Zie <https://vng.nl/onderwerpenindex/economie/nieuws/ambitieuw-en-enthousiast-gemeenten-gaan-circulair> en meer links naar [voorbeelden bij VNG](#);
<https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/circulaire-economie/>
<https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/duurzaam-amsterdam/amsterdam-circulair/>
<https://agendastad.nl/citydeal/circulaire-stad/>
<https://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/milieu/afval-en-circulaire-economie/scenario's-toekomstige-afvalinzameling.aspx?kws=chaam>
- ² <https://vng.nl/raadgevers/fysieke-leefomgeving/circulaire-economie>
- ³ Kirchherr, J., Reike, D., Hekkert, M. (2017). Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions. *Resources, Conservation and Recycling*, 127(September), 221–232.
- ⁴ Potting, J. et al. (2016) *Circulaire economie: Innovatie meten in de keten*, PBL;
Reike, D., Vermeulen, W. J. V. and Witjes, S. (2018) 'The circular economy: New or Refurbished as CE 3.0? — Exploring Controversies in the Conceptualization of the Circular Economy through a Focus on History and Resource Value Retention Options', *Resources, Conservation and Recycling*, 135, pp. 246–264.;
Reike, D., Witjes, S. en Vermeulen, W. J. V. (2018) 'Richting geven aan de circulaire economie', *Tijdschrift Milieu*, November, pp. 10–12.
- ⁵ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2017). *Landelijk afvalbeheerplan 2017-2029. Slimmer omgaan met grondstoffen*.
- ⁶ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2019). *Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019-2023*.
- ⁷ Gemeente Utrechtse Heuvelrug (2019) Rapportage afvaltaakuitvoering 2018
- ⁸ Zie: <https://www.interregeurope.eu/policylearning/good-practices/item/3269/the-bird-rock-den-helder/>
- ⁹ De Belgische overheid stimuleert dit actief (zie <https://www.ovam.be/landfill-mining>). Men is daar betrokken in twee EU Interreg projecten: [COCOON](#) en [RAWFILL](#). Een van de vooroplopende bedrijven in Belgisch Brabant is [Machiels groep](#).
- ¹⁰ <https://www.cirkelstad.nl/circulair-en-conceptueel-bouwen/>