



Circulaire Economie

Provincie Limburg

Bestuurlijk Rapport
Januari 2026

Inhoudsopgave

1	Bestuurlijke hoofdpunten	3
2	Circulaire economie aan begin van transitie	5
3	Keuzes maken en doelen stellen	12
4	Provincie actief, op aspecten verbetering mogelijk	16
5	Bestuurlijke reactie GS en nawoord rekenkamer	23

1 Bestuurlijke hoofdpunten

De rekenkamer constateert dat de overgang naar een circulaire economie in Limburg zich nog in een vroege ontwikkelfase bevindt. De provincie heeft een duidelijke ambitie geformuleerd – in 2050 volledig circulair – maar beschikt nog niet over voldoende houvast om effectief te kunnen sturen op voortgang en resultaten. Definities, indicatoren en data zijn nog in ontwikkeling, waardoor zicht op de daadwerkelijke voortgang beperkt is.

De urgentie om stappen te zetten is groot. De circulaire transitie raakt aan uiteenlopende maatschappelijke opgaven, zoals klimaat, milieu, leveringszekerheid en economische veerkracht. Tegelijkertijd lijken de doelstellingen voor 2030, zowel nationaal als provinciaal, nog uit zicht. De omslag naar een circulaire economie vraagt om het overwinnen van belemmeringen, langdurige inzet en samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen.

Voor Limburg liggen er ook economische kansen. Een circulaire economie kan bijdragen aan innovatie, werkgelegenheid en het toekomstbestendig maken van het regionale bedrijfsleven. Om die kansen te verzilveren is meer beleidsmatige richting nodig. Circulariteit is geen doel op zich, maar een middel om bredere maatschappelijke doelen te realiseren. De rekenkamer ziet daarbij ruimte voor de provincie om duidelijker te maken met welk doel en op welke manier zij inzet op circulariteit, en hoe deze inzet bijdraagt aan deze bredere maatschappelijke doelen. Pas wanneer die samenhang explicieter wordt gemaakt, kan de provincie haar inspanningen effectiever richten en beter beoordelen wat deze opleveren voor de samenleving.

Op grond van het uitgevoerde onderzoek geeft de rekenkamer Provinciale Staten (PS) en Gedeputeerde Staten (GS) de volgende bestuurlijke hoofdpunten mee:

- De provincie bevindt zich nog in een lerende fase van de circulaire transitie. De opgave is complex en hangt af van veel factoren zoals productie, consumptie, regelgeving en marktwerking. Het ontbreken van betrouwbare data beperkt de mogelijkheid om voortgang te meten. Voor de omgang met deze onzekerheden is een leerproces nodig. Dit leerproces gaat over inzichten in de complexiteit van de circulaire transitie en hoe daarin te interveniëren. De rekenkamer vindt dat GS explicietere afspraken met PS kan maken over de inrichting van dit leerproces.
- Voor effectieve sturing is meer inzicht nodig in de positionering van circulariteit binnen de bredere maatschappelijke opgaven zoals bijvoorbeeld klimaat, milieu, innovatie en leveringszekerheid. De provincie kan explicieter maken hoe de inzet op circulaire economie daaraan bijdraagt, welke prioriteiten en afwegingen daarbij zijn en worden gemaakt, en hoe dit richting geeft aan haar sturing.
- De provincie levert een actieve bijdrage, maar kan haar rol verder versterken. De huidige inzet via programma's, financiering en netwerkvorming sluit aan bij haar mogelijkheden, maar de onderlinge samenhang van die inzet is maar beperkt duidelijk. Verbetering is verder mogelijk in de koppeling met VTH- en ruimtelijk beleid en in het borgen van circulariteit binnen de eigen organisatie, met name op inkoop.

In de volgende hoofdstukken worden de bestuurlijke hoofdpunten nader toegelicht en voorzien van conclusies, aanbevelingen en een onderbouwing daarvan. In het rapport van bevindingen staan meer achtergrond, details en feitelijke bevindingen beschreven. De conclusies zijn de resultante van analyse en interpretatie van de feitelijke bevindingen, waarbij de feitelijke bevindingen zoveel als mogelijk zijn afgezet tegen de onderzoeksvragen en normen uit het normenkader van de rekenkamer.

2 Circulaire economie aan begin van transitie

2.1 Conclusies

- | | |
|----|--|
| C1 | De circulaire transitie bevindt zich in de praktijk nog steeds in de beginfase en kent een hoge mate van complexiteit. |
| C2 | De circulaire economie blijkt in de praktijk kwetsbaar en kent vele belemmeringen, ook in Limburg. Veel van deze belemmeringen liggen buiten de directe invloedssfeer van de provincie. |
| C3 | Door de beperkte kwaliteit en beschikbaarheid van data is het moeilijk om grip te krijgen op de voortgang van de circulaire economie. Daardoor is terughoudendheid bij het beoordelen daarvan op zijn plaats. GS zijn zich bewust van deze beperkingen, maar zouden die nog explicieter richting PS kunnen duiden. |

2.2 Onderbouwing conclusies

2.2.1 Beginfase van een complexe transitie

Het begrip circulaire economie is inmiddels breed ingeburgerd. Niet alleen beleidsmakers en adviseurs, maar ook ondernemers, werknemers en consumenten weten steeds beter wat het inhoudt. Onder consumenten groeit de bereidheid om voor circulaire alternatieven te kiezen, mits die betaalbaar zijn, en ook onder ondernemers neemt het draagvlak toe. Tegelijkertijd bevindt de circulaire transitie zich nog in een vroege fase. Landelijk blijft het materiaalgebruik hoog en neemt het slechts langzaam af. In 2022 lag het zelfs weer boven het niveau van 2020. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) concludeerde daarbij dat de circulaire economie nog te weinig prioriteit krijgt van de overheid.

In een circulaire economie staat het kritisch omgaan met grondstoffen centraal: materialen worden langer in de keten gehouden, hergebruikt of hoogwaardig verwerkt, zodat hun waarde behouden blijft en milieuschade wordt beperkt. Daarmee breekt het circulaire model fundamenteel met de lineaire werkwijze van *winnen–gebruiken–weggoien*, die nog altijd het grootste deel van onze economie kenmerkt.

Circulaire economie omvat een breed scala aan strategieën: van het voorkomen van grondstoffengebruik tot het herbestemmen of terugwinnen van materialen. In tabel 1.1 (de R-ladder) is zichtbaar dat de hoogste vormen van circulariteit (R0 – R3) juist gericht zijn op minder gebruik en langere levensduur, terwijl recycling (R8) behoort tot de lagere, meer eindfasegerichte strategieën in de keten. Dit maakt circulaire economie niet alleen technologisch, maar (vooral) ook gedragsmatig en economisch complex: het vraagt andere ontwerpprincipes, nieuwe markten en gewijzigde consumptiepatronen. Bovendien kan vooruitgang op het ene vlak — zoals succesvol recyclen van materialen — spanning veroorzaken met hogere doelen, zoals het voorkomen van grondstoffengebruik. Wanneer recycling goed werkt, kan dat de prikkel om producten zo te ontwerpen dat er minder materiaal nodig is, juist verminderen.

Tabel 1. Beschrijving van de verschillende R-strategieën.

Doel	Strategie	Beschrijving
Slim gebruik en productie	R0 - Refuse (Weiger)	Maak het product overbodig door de functie te laten vallen of door een radicaal ander product aan te bieden met dezelfde functie.
	R1 – Rethink (Herbedenk)	Maak het gebruik van het product intensiever (bijv. productdelen, multifunctioneel product).
	R2 – Reduce (Verminder)	Verhoog de efficiëntie in de productie of het gebruik van het product door minder natuurlijke hulpbronnen en materialen te verbruiken.
Verleng de levensduur van het product en zijn onderdelen	R3 – Reuse (Hergebruik)	Hergebruik een functioneel afgedankt product door een andere consument.
	R4 – Repair (Repareer)	Repareer en onderhoud een defect product om de oorspronkelijke functie te herstellen.
	R5 – Refurbish (Opknappen)	Herstel en werk een oud product bij om het te moderniseren.
	R6 – Remanufacture (Herfabriceren)	Gebruik het product of onderdelen in een nieuw product met dezelfde functie.
	R7 – Repurpose (Herbestemmen)	Gebruik het product of onderdelen in een nieuw product met een andere functie.
Nuttige toepassing van materialen	R8 – Recycle (Recyclen)	Verwerk de materialen om dezelfde (hoge) of een lagere (lage) kwaliteit te verkrijgen.
	R9 – Recover (Terugwinnen)	Verbrand materialen om energie terug te winnen.

Bron: Kupfer, Robert & Schilling, Levin & Spitzer, Sebastian & Zichner, Marco & Gude, Maik. (2022). *Neutral lightweight engineering: a holistic approach towards sustainability driven engineering*. Discover Sustainability.

2.2.2 Belemmeringen in de transitie en de beperkte provinciale invloed

Veel bedrijven erkennen de noodzaak van een omslag naar circulaire economie, maar de praktijk blijkt weerbarstig. Circulaire productieprocessen vergen structurele aanpassingen die soms pas op langere termijn renderen, en vragen vaak om kennis, capaciteit en investeringen die niet altijd beschikbaar zijn. Bedrijven moeten hun productontwerp en productieprocessen aanpassen, nieuwe toeleveringsketens opbouwen en soms overstappen op andere materialen of dienstenmodellen. Dat vergt tijd, expertise en vaak ook aanzienlijke financiële risico's. Bovendien wordt de Limburgse economie beïnvloed door een internationale context van mondiale grondstoffenmarkten en uiteenlopende regels. Wat in het ene land verplicht is, kan ergens anders niet gelden, waardoor prijs- en concurrentieverschillen ontstaan die circulaire initiatieven minder rendabel maken.

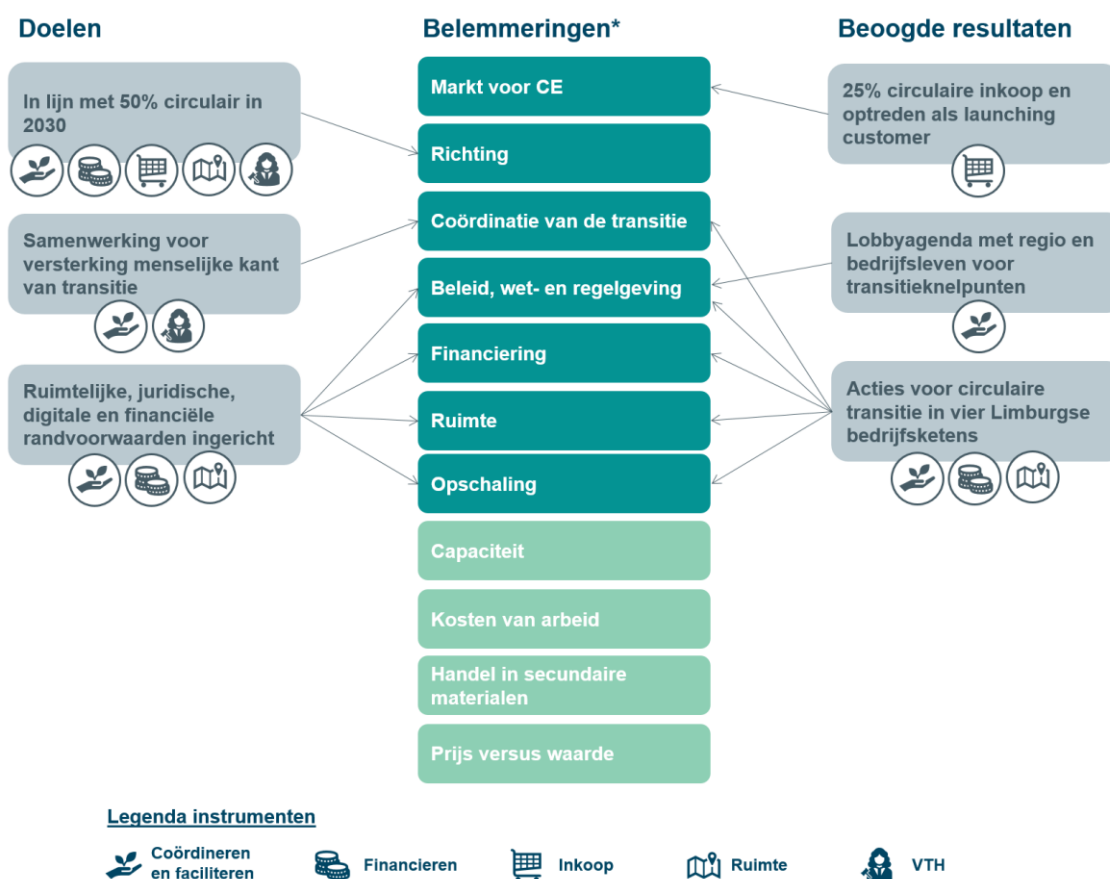
Een bekend voorbeeld van de kwetsbaarheid van de circulaire economie zijn de plasticrecyclingbedrijven die de afgelopen jaren in Nederland op grote schaal failliet zijn gegaan¹, waaronder *Stiphout Plastics* uit Montfort. Deze bedrijven stonden symbool voor de ambities van de circulaire economie, maar bleken gevoelig voor schommelingen in grondstofprijzen, hoge energie- en transportkosten en concurrentie met nieuw plastic. Ook het Limburgse bedrijf *Black Bear Carbon*, dat met innovatieve technologie carbon

¹ Zie bijvoorbeeld <https://www.limburger.nl/economie/zonder-regels-en-taksen-blijven-de-plasticrecyclers-vechten-tegen-de-bierkaai/86441138.html>

black² uit oude autobanden wilde terugwinnen, moest zijn activiteiten beëindigen nadat grootschalige opschaling financieel en organisatorisch niet haalbaar bleek. Uit gesprekken met de rekenkamer komt naar voren dat verschillende circulaire initiatieven zich in een vergelijkbare, kwetsbare fase bevinden. Zij hebben moeite om hun bedrijfsmodel op te schalen: hun markten zijn beperkt, de marges dun en het vinden van investeerders is lastig. In de gesprekken met de rekenkamer werden vooral knelpunten genoemd op het gebied van wet- en regelgeving, het onvoldoende beprijzen van milieuschade, de beperkte markt, gebrekkige ketensamenwerking en de moeilijkheid van opschaling.

Veel belemmeringen waar circulaire ondernemers mee te maken hebben, bevinden zich buiten de directe invloedssfeer van de provincie. Een belangrijk deel hangt samen met nationale of Europese regelgeving, zoals afvaldefinities, vergunningseisen en fiscale prikkels. Ook de werking van internationale markten speelt mee: nieuwe producten, die vanuit de hele wereld kunnen worden geleverd, zijn vaak goedkoper dan circulaire alternatieven, mede door lage grondstofprijzen en het ontbreken van milieukosten in de prijs.

Figuur 1. Doelen, beoogde resultaten, instrumenten en belemmeringen voor circulaire economie.



* Doelen, beoogde resultaten en bijbehorende instrumenten sluiten aan bij donkergroene belemmeringen niet bij lichtgroene belemmeringen

² Carbon Black (zwartsel) wordt vooral gebruikt als vulmiddel en pigment in rubber, verf, inkt, schoensmeer.

In figuur 1 is weergegeven hoe de provincie haar inzet koppelt aan de verschillende knelpunten in de transitie. Daarbij is gekeken in hoeverre de doelen, beoogde resultaten en gebruikte instrumenten – zoals opgenomen in het beleidskader *Werken aan een toekomstbestendige economie* en het uitvoeringsprogramma – aansluiten op de obstakels die ondernemers en ketenpartners ervaren. De analyse laat zien dat de provincie actief is op alle terreinen waar zij direct invloed op kan uitoefenen. Daarnaast zijn er factoren waar zij minder of slechts indirecte invloed op heeft, zoals nationale en Europese regelgeving, fiscale prikkels, loonkosten, marktdynamiek en de handel in secundaire materialen. Dit neemt niet weg dat de provincie daar, in IPO-verband en met andere betrokken partijen, via agendering en lobby invloed op kan proberen uit te oefenen.

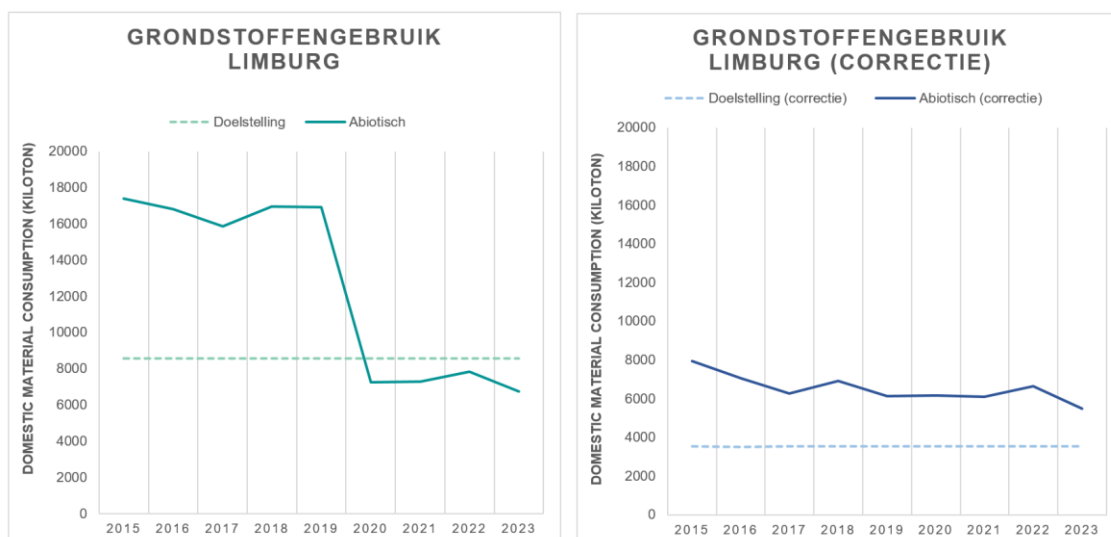
2.2.3 Beperkte kwaliteit en beschikbaarheid van data

De provincie Limburg beschikt nog niet over een stabiele en betrouwbare gegevensbasis om goed te kunnen volgen hoe de circulaire economie zich ontwikkelt. Dat maakt het lastig om vast te stellen in welke mate de provincie haar doelen realiseert en of zij op koers ligt om de gewenste resultaten te behalen. De provincie is hiermee geen uitzondering. Circulaire economie bevindt zich nog aan het begin van de transitie, definities en indicatoren zijn nog in ontwikkeling en voortgang is soms lastig vast te stellen. Het monitoren van circulariteit op provinciaal niveau is bovendien methodologisch extra uitdagend. Veel data zijn afgeleid van landelijke cijfers en gebaseerd op aannames over herkomst en bestemming van materiaalstromen. Bovendien bewegen goederen- en afvalstromen zich over provincie- en landsgrenzen heen, waardoor niet altijd duidelijk is waar de milieuwinst of -last daadwerkelijk plaatsvindt. De provincie is zich bewust van de uitdagingen en werkt samen met het Interprovinciaal Overleg (IPO) aan een meer uniforme monitoringsaanpak.

De beperkingen van de huidige gegevensbasis werden duidelijk zichtbaar in een recente provinciale factsheet Circulaire Economie, waaruit figuur 2 hieronder is afgeleid. Daaruit lijkt een heel sterke daling naar voren te komen, met name tussen 2019 en 2020, van abiotisch³ grondstoffengebruik in Limburg. Hierdoor lijkt het zelfs alsof Limburg de provinciale doelstelling van 50% reductie van primaire abiotische grondstoffen in 2030 heeft gerealiseerd. Navraag bij het CBS leert echter dat tot 2019 grote stromen aardolieproducten administratief aan Limburg zijn toegerekend, omdat deze daarheen stromen en deels worden opgeslagen, terwijl de uiteindelijke bestemming buiten de provincie ligt. Vanaf 2019 zijn deze stromen niet langer aan Limburg toegeschreven, wat de sterke daling in het grondstoffengebruik verklaart. Deze administratieve wijziging betekent dat er geen betrouwbaar beeld wordt weergegeven van de ontwikkeling van het grondstoffengebruik sinds 2015. Door de administratieve trendbreuk in 2019 is op basis van deze data niet goed vast te stellen in hoeverre sprake is van een daadwerkelijke reductie.

³ Abiotische grondstoffen zijn niet-organische materialen die rechtstreeks uit de natuur worden gewonnen, zoals metalen, mineralen en fossiele grondstoffen (olie, gas, steenkool). Ze onderscheiden zich van biotische grondstoffen, die van biologische oorsprong zijn, zoals hout of landbouwproducten.

Figuur 2. Voortgang van reductie in abiotische grondstoffengebruik in Limburg: inclusief vloeibare aardolieproducten (links) en exclusief vloeibare aardolieproducten (rechts).



Bron: Bewerking door de Zuidelijke Rekenkamer van figuur uit Factsheet Circulaire Economie Limburg 2025⁴

Om toch een indicatie van de trend te verkrijgen, heeft de rekenkamer de data gecorrigeerd door vloeibare aardolieproducten volledig buiten beschouwing te laten. Daaruit blijkt dan dat het grondstoffengebruik in werkelijkheid veel minder sterk is gedaald en dat de provinciale doelstelling van 50% reductie nog niet in zicht is. Maar deze 'correctie' biedt natuurlijk slechts een indicatief beeld. Door vloeibare aardolieproducten buiten beschouwing te laten verdwijnt een relevante abiotische stroom uit de analyse.

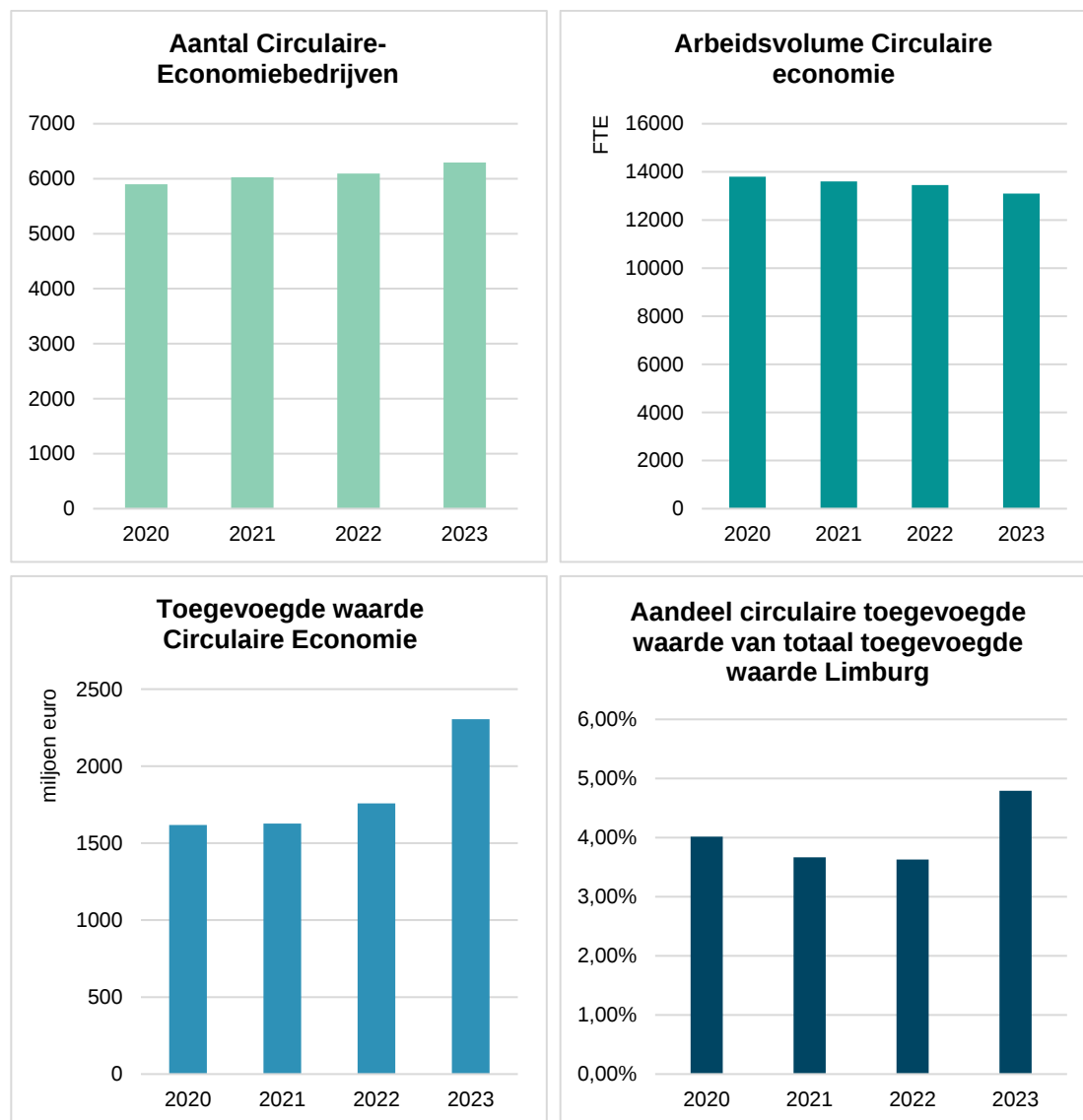
Het CBS heeft tegen de rekenkamer aangegeven dat binnenkort wordt gestart met een project om provinciale goederenstromenschattingen te actualiseren (verslagjaar 2024) en te consolideren. Daarbij worden verbeteringen in de brondata en de rekenmethode meegenomen voor de gehele jaarreeks vanaf 2015. Ook de schatting van het gebruik van aardolieproducten in Limburg zal door dat project worden verbeterd. Volgens de huidige planning rondt het CBS dit project af in april 2026.

2.2.3.1 Economische impact lastig meetbaar

Beperkingen in de gegevens gelden ook voor de economische effecten van circulariteit. Op basis van de huidige gegevens blijft onduidelijk hoe de circulaire doelen zich vertalen naar economische effecten. De beschikbare cijfers laten zien dat circulaire activiteiten naar schatting ongeveer 3 tot 5 procent van de Limburgse economie uitmaken: gemeten naar het *aantal* bedrijven, het *arbeidsvolume* (in voltijdsequivalenten) en de *toegevoegde waarde*. Dit aandeel sluit aan bij het landelijke beeld.

⁴ Exacte datapunten kunnen daardoor licht afwijken.

Figuur 3. De impact van de circulaire economie op de Limburgse economie in de jaren 2020-2023.



Bron: Bewerking van Factsheet indicatoren circulaire economie in Limburg 2023 en Toegevoegde waarde data van CBS

De rekenkamer plaatst echter belangrijke kanttekeningen bij deze cijfers. De afbakening van circulaire activiteiten is complex en niet altijd eenduidig, waardoor slechts een deel van de werkelijkheid wordt meegenomen in de statistieken. De huidige CBS-methode richt zich vooral op traditionele circulaire activiteiten zoals recycling, afvalinzameling en reparatie, maar laat innovatieve vormen van circulariteit – zoals modulair productontwerp, biobased productie of circulaire diensten – grotendeels buiten beschouwing. Hierdoor ontstaat een onvolledig beeld van de feitelijke omvang en groei van de circulaire economie in Limburg. Het is aannemelijk dat de werkelijke economische impact groter is dan nu zichtbaar wordt, maar dat deze nog niet goed meetbaar is.

2.3 Aanbevelingen

2.3.1 Aanbevelingen aan GS

- | | |
|----|--|
| A1 | Zet in de huidige fase van de transitie in op een lerende aanpak, gericht op samenwerking met andere overheden, kennisinstellingen en bedrijven, en zorg dat ook de ervaringen en belemmeringen uit de praktijk nadrukkelijk worden meegenomen. |
| A2 | Blijf in IPO-verband inzetten op verbetering van monitoring van regionale circulaire economie, met aandacht voor heldere definities en een uniforme set indicatoren. Verken daarbij ook alternatieve manieren om resultaten in beeld te krijgen. |
| A3 | Wees terughoudend in het trekken van conclusies over de voortgang zolang de kwaliteit van de data beperkt is en communiceer de beperkingen en onzekerheden expliciet richting PS. |

2.3.2 Aanbeveling aan PS

- | | |
|----|---|
| A4 | Vraag GS bij voortgangsinformatie over de circulaire economie om in te gaan op de stappen die – met andere partijen – zijn gezet in het beter en meer eenduidig meten van de voortgang. |
|----|---|

3 Keuzes maken en doelen stellen

3.1 Conclusies

- | | |
|----|---|
| C4 | De circulaire economie maakt deel uit van de bredere transitie naar een toekomstbestendige economie en brede welvaart. De provincie koppelt circulariteit aan deze bredere maatschappelijke doelen, maar de precieze positie en samenhang vragen om nadere verduidelijking. |
| C5 | De provinciale doelen en beoogde resultaten zijn vaak onvoldoende concreet uitgewerkt, waardoor het onduidelijk is hoe de voortgang kan worden vastgesteld. |

3.2 Onderbouwing conclusies

3.2.1 Circulaire economie en de bijdrage aan maatschappelijke opgaven

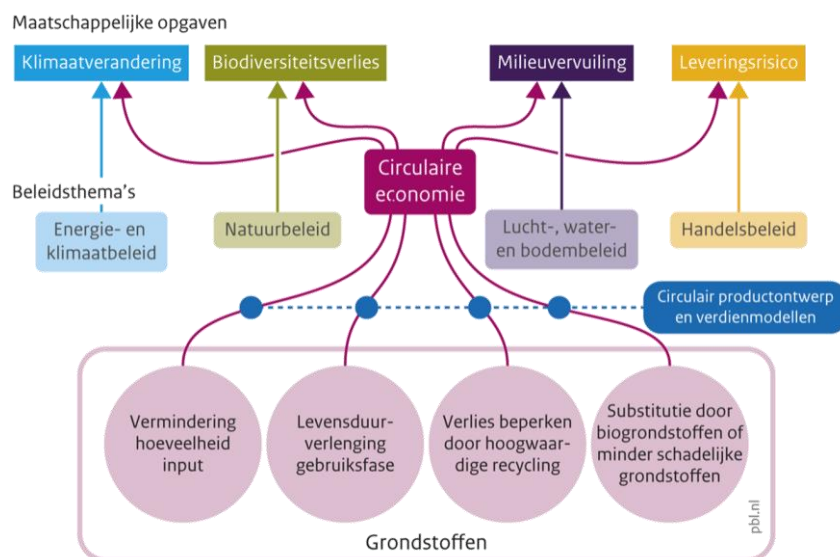
3.2.1.1 Brede afweging nodig bij provinciaal beleid

Het is van belang dat de provincie niet alleen kijkt naar de directe bijdrage van circulaire maatregelen, maar ook naar hun bredere maatschappelijke effecten. Circulariteit raakt aan uiteenlopende doelen – van klimaat en milieu tot economie en leefomgeving – en kan zowel positieve als negatieve neveneffecten hebben. In de praktijk vindt zo'n brede afweging nu vooral plaats binnen de provinciale investeringsfondsen, waar duurzaamheid expliciet onderdeel is van de beoordelingscriteria. Bij andere beleidsinstrumenten, zoals subsidies, aanbestedingen en inkoopbeleid, gebeurt dit minder systematisch. Een meer integrale benadering zou helpen om de bijdrage van circulaire economie aan maatschappelijke opgaven beter zichtbaar én beter afgewogen te maken.

Circulaire economie raakt aan een breed spectrum van beleidsdoelen en maatschappelijke opgaven (zie figuur 4 hieronder): het terugdringen van broeikasgasuitstoot, het beperken van biodiversiteitsverlies, het verminderen van milieuvervuiling en het vergroten van de leveringszekerheid van kritieke grondstoffen. Daarmee overlapt het met beleidsterreinen als klimaat, milieu, energie en economie, die elk hun eigen instrumenten, belangen en verantwoordelijken kennen. Binnen die gelaagde context moet de provincie haar rol bepalen, wat bestuurlijk vraagt om afstemming, prioritering en duidelijke keuzes.

De provincie Limburg sluit in haar beleid aan bij de definitie van het PBL: *“Een circulaire economie is gericht op het langer in de productieketen houden van grondstoffen, met als doel een optimaal gebruik en hergebruik van grondstoffen, met de hoogste waarde voor de economie en de minste schade voor het milieu.”* Daarmee positioneert Limburg circulariteit als zowel een economisch als een ecologisch vraagstuk. De provincie ziet kansen voor innovatie en werkgelegenheid, én mogelijkheden om de milieudruk en afhankelijkheid van schaarse grondstoffen te verminderen. De circulaire economie vervangt het bestaande beleid voor klimaat, milieu en energie niet, maar vormt een aanvullende strategie die deze beleidsterreinen ondersteunt.

Figuur 4. Circulaire economie en de bijdrage aan maatschappelijke doelen



3.2.1.2 Circulariteit als *middel* voor bredere doelen

Circulariteit en duurzaamheid zijn termen die soms door elkaar worden gebruikt, maar niet hetzelfde betekenen. Hoewel circulariteit vaak bijdraagt aan duurzaamheid, hoeft circulariteit niet per se duurzaam te zijn. Sommige circulaire oplossingen kunnen zelfs ongewenste bijeffecten hebben: energie-intensieve recyclingprocessen kunnen leiden tot hogere CO₂-uitstoot; hergebruik van materialen kan risico's opleveren voor water- of bodemkwaliteit; circulaire productieprocessen kunnen gepaard gaan met slechte arbeidsomstandigheden in internationale ketens en circulaire diensten zijn niet altijd voor iedereen betaalbaar of toegankelijk. Omgekeerd kunnen duurzame transitie, zoals de energietransitie, juist leiden tot een grotere vraag naar grondstoffen. Dit betekent dat de provincie voortdurend keuzes moet maken tussen ecologische, economische en sociale waarden en daarin helderheid moet bieden over haar prioriteiten.

Circulariteit kan in beleid op twee manieren worden ingezet. Enerzijds als zelfstandig doel, zoals halvering van grondstoffengebruik of het streven naar volledige circulariteit. Anderzijds als onderdeel van een bredere strategie om bij te dragen aan maatschappelijke doelen. Wanneer circulariteit te absoluut als doel wordt gepresenteerd, ontstaat het risico dat beleid zich vernauwt tot het optimaliseren van materiaalstromen, zonder zicht op bredere effecten. Maatregelen om meer te recyclen of hergebruiken zijn niet altijd goed voor het milieu, en het is belangrijk onderscheid te maken tussen materialen die veel of weinig invloed hebben op mens en natuur.

In het provinciale beleid wordt circulaire economie hoofdzakelijk als doel gepresenteerd. Hoewel in de definitie zowel milieu als economie worden genoemd, ontbreekt een duidelijke koppeling met de bredere maatschappelijke doelen, zoals bijvoorbeeld het tegengaan van klimaatverandering en biodiversiteitsverlies, versterken van innovatie en de concurrentiepositie van Limburgse bedrijvigheid, en

het scheppen van een toekomstbestendige leefomgeving. Voor de provincie betekent dit dat keuzes nodig zijn: welke maatschappelijke waarden wil Limburg via circulariteit versterken, en op welke grondstofstromen moet dan primair worden ingezet? Zonder deze focus blijft onduidelijk in hoeverre de ingezette maatregelen daadwerkelijk bijdragen aan bredere transitie en opgaven.

3.2.2 Doelen geven richting, maar zijn niet concreet uitgewerkt

De provincie Limburg heeft in het beleidskader *Werken aan een Toekomstbestendige Economie* drie overkoepelende doelen en drie beoogde resultaten voor de circulaire economie vastgesteld. De doelen zijn:

1. Het vergroten van de circulariteit van de Limburgse economie in 2027, in lijn met de nationale ambitie om in 2030 het gebruik van primaire grondstoffen met 50% te reduceren;
2. Het versterken van de samenwerking tussen onderwijs, bedrijfsleven en overheid;
3. Het inrichten van ruimtelijke, juridische, digitale en financiële randvoorwaarden om kansrijke initiatieven op te schalen.

De provincie koppelt het eerste doel aan de landelijke ambitie, maar interpreteert dit als een procesdoel: in 2027 moeten de belangrijkste activiteiten zijn uitgevoerd die bijdragen aan het nationale reductiedoel in 2030. Daardoor is niet vastgelegd wat in 2027 concreet bereikt moet zijn of hoe dat wordt gemeten.

Dat geldt ook voor de drie beoogde resultaten:

1. Het stimuleren van initiatieven in vier prioritaire ketens (chemie, bouw, biomassa en maakindustrie);
2. Het realiseren van 25% circulaire inkoop en optreden als *'launching customer'*;
3. Het samen met regio en bedrijfsleven opstellen van een lobbyagenda voor knelpunten op rijks- en EU-niveau.

Hoewel deze doelen en resultaten richting geven, ontbreken concrete indicatoren of een meetkader. Zo is bijvoorbeeld onduidelijk of het percentage circulaire inkoop betrekking heeft op het aantal projecten of de financiële omvang. De provincie rapporteert vooral over uitgevoerde activiteiten, zoals pilots, samenwerkingen en kennisontwikkeling en minder over de feitelijke effecten op milieu, economie en samenleving. Daardoor is niet goed vast te stellen in hoeverre de provincie op koers ligt om haar circulaire ambities te realiseren.

Het belang van concretere doelstellingen die moeten leiden tot een beter zicht op de voortgang in circulariteit neemt wanneer de investeringen daarin toenemen. De financiële inzet van de provincie via investeringsfondsen en subsidies is op dit moment omvangrijk (zie paragraaf 4.2.2 hierna). In 2019 stelde de Zuidelijke Rekenkamer daarnaast vast dat leningen aan verbonden partijen het sterkste groeide in de categorie "duurzaamheid, klimaat, CO₂-reductie en economische ontwikkeling"⁵. Indien deze trend ook van toepassing is op het onderdeel circulariteit en zich afgelopen jaren heeft voortgezet, neemt het belang van zicht op resultaat ook toe.

⁵ Zie <https://zuidelijkerekenkamer.nl/publicaties/handreiking-financiële-bindingen-provincie-limburg-2/>

3.3 Aanbevelingen

3.3.1 Aanbevelingen aan GS

- | | |
|----|---|
| A5 | Positioneer circulaire economie meer als middel dan als einddoel en verbind het nadrukkelijk met de gewenste maatschappelijke doelen zoals bijvoorbeeld klimaat, milieu, bedrijvigheid en innovatie, en leveringszekerheid en geef expliciet aan op welke manier circulaire economie hieraan bijdraagt en wat belangrijke aandachtspunten zijn. |
| A6 | Werk de provinciale doelen en beoogde resultaten voor circulaire economie concreter uit en denk na over meetbare indicatoren en tussendoelen, zodat voortgang en effect beter kunnen worden gevolgd. |

4 Provincie actief, op aspecten verbetering mogelijk

4.1 Conclusies

- | | |
|----|--|
| C6 | De provincie zet actief in op de circulaire economie, vanuit een faciliterende en coördinerende rol. Dit past bij de fase waarin de circulaire economie zich bevindt en de rol van de provincie daarin. |
| C7 | De provincie ondersteunt de circulaire economie met substantiële investeringen, via fondsen en subsidies. De bijdrage van deze inzet aan circulaire resultaten wordt echter niet systematisch gemonitord. |
| C8 | De provincie heeft duidelijke ambities voor circulaire inkoop en besteedt hier in de uitvoering steeds meer aandacht aan, maar de borging in beleid en processen is beperkt. |
| C9 | De provinciale inzet op VTH bevindt zich nog onder het landelijk beoogde basisniveau. De provincie werkt aan verdere verankering van circulariteit in VTH- en ruimtelijk beleid, maar dit bevindt zich nog in de beginfase en vraagt om meer concrete vertaling naar beleid en uitvoering. |

4.2 Onderbouwing conclusies

4.2.1 Faciliterende en coördinerende rol van de provincie

De provincie vervult een actieve rol in de circulaire transitie door samenwerking, kennisdeling en netwerkvorming te stimuleren. De rekenkamer constateert dat de provincie met deze activiteiten een brede en actieve rol speelt in de circulaire economie, passend bij haar faciliterende en coördinerende positie. De nadruk ligt niet op directe sturing, maar op het verbinden van overheden, kennisinstellingen en bedrijven, het delen van kennis en het beïnvloeden (lobbyen) van beleid op nationaal en Europees niveau. Kansen liggen vooral in het verder activeren van gemeenten en het zichtbaarder uitdragen van succesvolle Limburgse voorbeelden, om zo de beweging naar circulariteit breder te verankeren.

De opbouw van netwerken is een belangrijk onderdeel van de provinciale inzet. Limburg participeert actief in landelijke, Euregionale en internationale netwerken, en werkt aan ketensamenwerking in prioritaire sectoren als chemie, bouw, biomassa en maakindustrie. Een recent voorbeeld is de Europese projectaanvraag CEL4LIFE, waarin de provincie als coördinator en co-financier optreedt. Met dit project (totale investering van circa € 11,6 miljoen) wil Limburg samen met verschillende partners ketensamenwerking versterken, circulaire innovatie stimuleren en bestuurlijke belemmeringen wegnemen.

De provincie speelt ook een duidelijke rol in de ontwikkeling van circulaire ecosystemen. Zij is aandeelhouder en financier van de *Brightlands*-campussen, waar bedrijven, kennisinstellingen en overheden samenwerken aan innovaties die bijdragen aan circulariteit. Binnen de *Chemelot Circular Hub* ondersteunt de provincie bijvoorbeeld onderzoek en pilotprojecten rond hergebruik van materialen en duurzame chemische processen. Vanuit haar lobbypositie in Den Haag en Brussel vraagt Limburg daarbij nadrukkelijk aandacht voor de verduurzaming van Chemelot als nationaal en Europees belang.

Naast deze strategische inzet ondersteunt de provincie het mkb via LIOF, dat met provinciale middelen bedrijven begeleidt bij circulaire innovaties en ketenprojecten. De samenwerking tussen provincie en LIOF vult elkaar goed aan: de provincie richt zich op de strategische kaders en de grootschalige ecosystemen, terwijl LIOF de bedrijven in de praktijk ondersteunt en kennis deelt via workshops, vouchers en netwerkbijeenkomsten.

Ook op het terrein van kennisdeling en bewustwording is de provincie actief. Zij stimuleert onderwijsinnovatie en investeert samen met partners in de ontwikkeling van circulaire vaardigheden. Daarnaast worden via de Brightlands-campussen en provinciale programma's kennis en *best practices* gedeeld met bedrijven en overheden. Intern worden medewerkers betrokken via onder meer de Week van de Circulaire Economie en interne duurzaamheidsnetwerken.

Ten slotte zet de provincie haar lobbykracht in om belemmeringen voor circulariteit weg te nemen en externe middelen aan te trekken. De Europese lobby richt zich vooral op de chemiesector, waar Limburg door haar industriële positie ook internationale betekenis heeft. Deze inzet vergroot de zichtbaarheid van Limburg in Brussel en Den Haag en draagt bij aan toegang tot financiering en beleidsinvloed.

4.2.2 Investeringsfondsen en subsidies: grote inzet, resultaten beperkt inzichtelijk

De provincie ondersteunt bedrijven via investeringsfondsen en subsidies, waarbij het bevorderen van circulariteit een van de doelen is. In totaal is met deze instrumenten meer dan € 600 miljoen gemoeid, waarvan meer dan € 250 miljoen aan provinciale middelen. Omdat de fondsen en subsidies vaak meerdere beleidsdoelen combineren, is niet scherp af te bakenen welk deel van de genoemde bedragen daadwerkelijk ten gunste komt van de circulaire economie. Verschillen in definities, rapportages en de kwaliteit van data maken het ook lastig om concrete resultaten in termen van circulariteit te overzien. Dit sluit aan bij de bredere uitdagingen en tekortkomingen in de monitoring van circulaire economie die ook in hoofdstuk 2 zijn gesignaleerd. De provincie beweegt zich in deze bredere context, waarbij ze afhankelijk is van samenwerking met andere partijen.

De provincie participeert in vijf investeringsfondsen (zie figuur 5). Alleen het *Polestar Capital Circular Debt Fund* richt zich volledig op circulaire bedrijven. De overige fondsen combineren circulariteit met andere thema's, zoals energietransitie, digitalisering en gezondheid. Het is niet goed inzichtelijk in welke mate investeringen bijdragen aan de circulaire economie. Zo wordt wel gerapporteerd over algemene fondsresultaten – zoals extra werkgelegenheid of vermeden afval- en emissiestromen – maar niet welk deel daarvan voortkomt uit circulaire projecten. Ook is vermindering van grondstoffengebruik in de rapportages geen expliciet thema.

Figuur 5. De verschillende investeringsfondsen die provinciale middelen inzetten voor de circulaire economie



Omdat ieder fonds eigen indicatoren en rapportagestijlen hanteert en de looptijden verschillen, is vergelijking tussen fondsen niet goed mogelijk. Hierdoor blijft het zicht op de bijdrage van de provinciale investeringen aan de circulaire doelen beperkt meetbaar.

De fondsen zijn revolverend: aan het eind van de investeringstermijn moet het fonds minstens dezelfde omvang hebben. Alleen een deel van het *Limburg Startup Capital Fund* wordt naar verwachting niet volledig terugverdiend. Vanuit het *Polestar Capital Circular Debt Fund* zijn nog geen investeringen in Limburg gedaan. Voor dit fonds geldt de streefwaarde dat het dubbele van de provinciale inleg (€ 25 miljoen) in Limburg wordt geïnvesteerd. De fondsbeheerder heeft hiervoor een ‘*best effort commitment*’ afgegeven. De rekenkamer interpreteert dit als een inspanningsverplichting.

Het Limburgs Energie Fonds (LEF), het grootste provinciale fonds, investeert op dit moment nog beperkt in circulaire projecten: ongeveer de helft van de portefeuille is circulair, maar sinds 2021 zijn er nauwelijks nieuwe circulaire investeringen gedaan. In 2024 is een evaluatie uitgevoerd waarin werd geconcludeerd dat de doelstellingen voor circulariteit abstract zijn en de bijdrage aan de circulaire economie niet duidelijk is. Naar aanleiding daarvan is een herijking aangekondigd van de beleidsmatige en financiële doelstellingen van het LEF, waarbij onder meer wordt gewerkt aan scherpere circulariteitscriteria. De herijking staat gepland voor 2026.

Naast de fondsen ondersteunt de provincie ook circulaire initiatieven via subsidies. Via het LIOF worden programma's als *LimburgToekomstbestendig*, *LimburgToerisme* en *Impuls Biocirculaire Economie Limburg* uitgevoerd. Het budget hiervoor is ruim tien miljoen euro en wordt grotendeels gefinancierd door de provincie. Ook hier geldt dat de bijdrage aan circulariteit vaak een onderdeel vormt van bredere doelstellingen en dat 'circulaire resultaten' slechts beperkt zichtbaar zijn.

Daarnaast bestaan er provinciale regelingen voor Economie en Innovatie en MKB Innovatieondersteuning, alsmede Europese programma's zoals Interreg en JTF waar de provincie cofinanciering voor levert. Hoewel veel van deze projecten raakvlakken hebben met circulariteit, is niet inzichtelijk welk deel van de middelen daadwerkelijk aan circulaire resultaten bijdraagt.

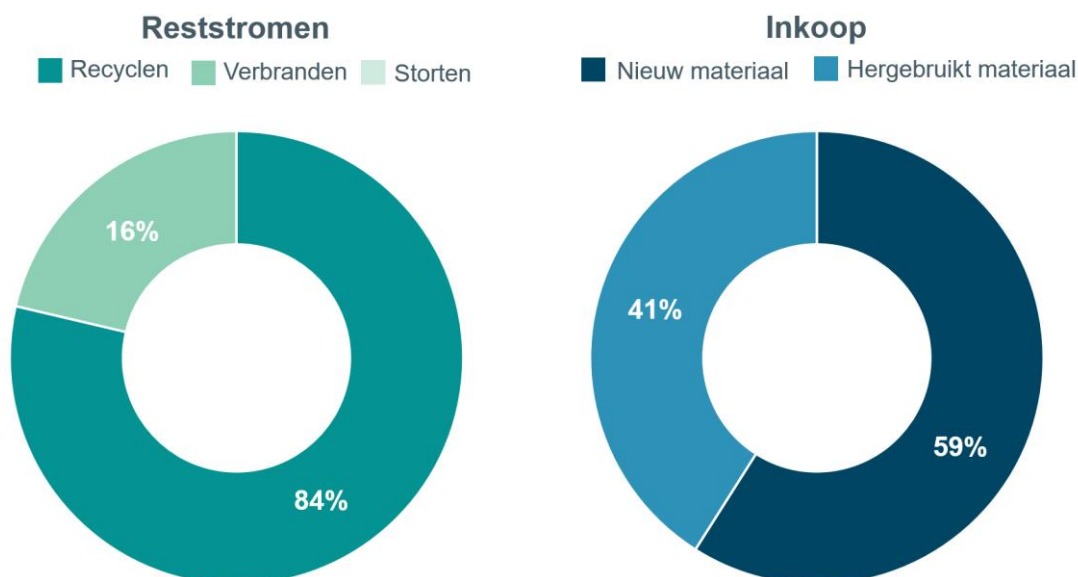
4.2.3 Circulaire inkoop: groeiende aandacht, maar borging beperkt

Inkoop is een van de meest directe manieren waarop de provincie invloed kan uitoefenen op de circulaire economie. Als grote opdrachtgever kan zij via aanbestedingen de vraag naar circulaire producten en diensten stimuleren en zo bijdragen aan een meer duurzame marktontwikkeling. Zowel landelijke kennisinstituten als Limburgse betrokkenen zien dit als een belangrijk aangrijpingspunt voor versnelling van de transitie.

De provincie erkent het belang van circulaire inkoop en heeft in haar beleid de ambitie opgenomen om 25% van de inkoop circulair te laten zijn en als '*launching customer*' op te treden. In paragraaf 3.2.2 is al opgemerkt dat dit niet concreet is uitgewerkt en dat bijvoorbeeld onduidelijk is of het streefpercentage van 25% circulaire inkoop betrekking heeft op het aantal projecten of op de financiële omvang. Op basis van de beschikbare informatie concludeert de rekenkamer dat het aantal circulaire projecten ten opzichte van het totaal nog zeer beperkt is, maar dat sommige projecten wel een grote omvang hebben waarmee impact kan worden gerealiseerd.

In de praktijk is er de meeste kennis en aandacht voor circulariteit bij grond-, weg- en waterbouw (GWW) en bij facilitaire inkoop. Bij vrijwel alle GWW-projecten worden circulaire eisen opgenomen en meegewogen in de aanbesteding, terwijl bij facilitaire zaken de weging van circulariteit in de beoordeling van aanbestedingen de laatste jaren is toegenomen van circa 5% tot 20 à 40%. Circulariteit is daarmee steeds vaker een doorslaggevende factor. Ook binnen de organisatie groeit het bewustzijn, mede dankzij interne initiatieven van onder meer het duurzaamheidsteam en intrinsieke motivatie van medewerkers.

Figuur 6. Monitoring circulaire kritische prestatie-indicatoren in GWW aanbestedingen 2023 en 2024.



Bron: Bewerking door Zuidelijke Rekenkamer van Kennisplatform CROW, het GWW aanbestedingsmonitoringsdashboard.

De groei in aandacht en kennis betekent echter niet dat circulariteit al structureel is verankerd in de provinciale inkoopprocessen. Richtlijnen en kaders ontbreken, waardoor de toepassing per cluster en zelfs per medewerker verschilt. Dat hangt deels samen met het feit dat circulariteit marktspecifieke kennis vraagt — elke markt kent andere mogelijkheden en beperkingen — maar ook met het ontbreken van duidelijke financiële randvoorwaarden. De financiering van circulaire inkoop is slechts beperkt geregeld: eventuele meerkosten moeten doorgaans binnen bestaande budgetten worden opgevangen. Daardoor blijft de ruimte om circulaire keuzes te maken afhankelijk van de prioriteiten binnen de clusters. Alleen voor grond-, weg- en waterbouw zijn inmiddels extra middelen beschikbaar gesteld. De provincie heeft begin 2025 het *Manifest Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen* (MVOI) ondertekend. Daarmee liggen er kansen om circulariteit systematisch in te bedden in beleid en processen.

Of circulaire inkoop tot extra kosten voor de provincie leidt, is lastig vast te stellen. Het PBL wijst erop dat circulaire producten vaak duurder zijn⁶, maar uit gesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd blijkt dat dit beeld niet eenduidig is. Volgens betrokkenen leveren circulaire maatregelen lang niet altijd meerkosten op, al zijn er ook voorbeelden waarbij circulaire alternatieven juist wél duurder bleken.

4.2.4 VTH en ruimtelijke sturing in ontwikkelfase

Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) vormen een onderdeel van het instrumentarium waarmee provincies de circulaire transitie kunnen ondersteunen. In Limburg bevindt de inzet op dit terrein

⁶ Integrale Circulaire Economie Rapportage 2025, Planbureau voor de Leefomgeving

zich nog in de ontwikkelfase. Uit informatie van de Omgevingsdienst Zuid-Limburg (ODZL) blijkt dat veel onderdelen van het zogenoemde basisniveau uit de landelijke *Bouwstenenvisie Circulaire Economie en VTH* nog niet zijn gerealiseerd. Het gaat onder meer om structurele kennisontwikkeling, juridische duidelijkheid over afval- en productstatussen en een systematische terugkoppeling van signalen naar beleid.

De provincie heeft inmiddels wél een eerste opdracht verstrekt aan de ODZL om kansen en knelpunten in kaart te brengen en zo de basis te versterken. Deze opdracht, met een budget van circa €80.000, vormt een nuttige stap richting het gewenste basisniveau in 2026. Tegelijkertijd constateert de rekenkamer dat structurele verankering nodig is: de huidige inzet is projectmatig en biedt onvoldoende waarborgen voor continuïteit.

Ook op het vlak van ruimtelijk beleid bevindt de provincie zich in een beginfase van concrete sturing op circulariteit. Bij de actualisatie van de Omgevingsvisie en -verordening zijn er voornemens om extra bedrijventerreinen aan te wijzen en strategische locaties te beschermen voor bedrijven met een hogere milieucategorie. Daarnaast wil de provincie het nieuwe grondbeleid kunnen inzetten voor het reserveren van ruimte voor circulaire bedrijvigheid. Deze initiatieven sluiten aan bij de oproep van het PBL om “tijdig ruimte te reserveren”. Volgens betrokkenen vraagt effectieve ruimtelijke sturing om bestuurlijke lef: het actief inzetten van instrumenten als strategische grondaankoop, functiewijziging of handhaving bij ongewenst gebruik.

Zowel bij VTH als bij ruimtelijk beleid kan de provincie randvoorwaarden scheppen voor een circulaire economie. Deze instrumenten zijn op zichzelf niet doorslaggevend voor de transitie, maar bieden wél mogelijkheden om provinciale ambities concreter te vertalen naar beleid en uitvoering. Zoals in hoofdstuk 2 is toegelicht, liggen de belangrijkste belemmeringen (*game changers*) buiten de provinciale invloedssfeer, bijvoorbeeld in landelijke regelgeving, fiscale prikkels en marktdynamiek.

4.3 Aanbevelingen

4.3.1 Aanbevelingen aan GS

- | | |
|-----|---|
| A7 | Zorg voor meer onderlinge afstemming tussen de provinciale instrumenten en maak inzichtelijk hoe ieder instrument bijdraagt aan de maatschappelijke doelen van de circulaire economie. |
| A8 | Maak de bijdrage van financiële instrumenten aan circulaire doelen inzichtelijk en bevorder samenwerking en kennisuitwisseling tussen investeringsfondsen op dit punt. |
| A9 | Versterk de structurele borging van circulaire ambities in beleid, richtlijnen en interne procedures voor inkoop, zodat circulariteit systematisch wordt meegenomen bij aanbestedingen en besluitvorming. |
| A10 | Maak circulaire economie nadrukkelijker onderdeel van VTH- en ruimtelijk beleid, zodat deze instrumenten bijdragen aan de uitvoering van de provinciale koers voor circulariteit. |

4.3.2 Aanbeveling aan PS

A11 Toets bij vaststelling van de omgevingsvisie en de omgevingsverordening in hoeverre circulaire economie daarin adequaat is meegenomen.

5 Bestuurlijke reactie GS en nawoord rekenkamer

Op 13 januari 2026 ontving de rekenkamer de bestuurlijke reactie van GS op het concept bestuurlijk rapport. Deze reactie is hieronder integraal opgenomen in paragraaf 5.1, gevolgd door het nawoord van de rekenkamer in paragraaf 5.2.

5.1 Bestuurlijke reactie GS

Met belangstelling heeft ons College kennis genomen van het concept bestuurlijk rapport Circulaire Economie d.d. 8 december 2025. Middels deze brief doen we u onze reactie toekomen.

De rekenkamer geeft de Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten op grond van het onderzoek drie bestuurlijke hoofdpunten mee. Deze drie punten zijn uitgewerkt in een aantal conclusies en aanbevelingen. Wij herkennen de bestuurlijke hoofdpunten en zien ze als een aanmoediging om de ingezette koers door te zetten en de provinciale rol in de circulaire economie verder te versterken. We nemen de gedane aanbevelingen over en plaatsen daarbij enkele opmerkingen.

De rekenkamer geeft aan dat de overgang naar een circulaire economie inzet vraagt van diverse strategieën en instrumenten om verschillende doelen te bereiken en belemmeringen weg te nemen. Wij waarderen dat de rekenkamer deze complexiteit onderkent. Een systeemverandering is noodzakelijk om de huidige lineaire werkwijze te doorbreken, al liggen veel belemmeringen buiten de invloed van de provincie. Toch spelen wij, waar mogelijk, een actieve rol. We onderschrijven dat de circulaire economie in Limburg, net als de rest van Nederland en Europa, nog in een beginfase verkeert.

Circulaire economie aan begin van transitie

De rekenkamer beveelt een lerende aanpak aan. Wij gaan hiermee als volgt verder aan de slag.

1. Wij zetten onder andere in IPO verband in op doorontwikkeling van monitoring van de regionale circulaire economie. De monitoring van de systeemtransitie is een relatief jong veld. Deze monitoring ontwikkelt zich op gemeentelijk, provinciaal en nationaal niveau, waarbij data en methodieken worden gedeeld en geleidelijk worden verbeterd. We houden ons aanbevolen als de rekenkamer suggesties kan aandragen op dit punt.

Wij blijven Provinciale Staten periodiek informeren over de voortgang van de circulaire economie in Limburg met de meest recente inzichten die daaruit voortvloeien en zullen daarbij zorg dragen voor het expliciteren van kanttekeningen bij de informatie.

2. Naast het IPO traject, zorgt uitvoering van het Europese CEL4LIFE-project op regionaal niveau ervoor dat we samen met Limburgse partners kennis ontwikkelen over circulaire economie en monitoring. CEL4LIFE zien wij daarnaast als extra stimulans voor de samenwerking tussen provincie, kennispartners, gemeenten en bedrijven en als vehikel om succesvolle voorbeelden

zichtbaar te maken. Daarmee wordt een kans verzilverd om circulariteit in Limburg te verankeren en succesvolle voorbeelden zichtbaar uit te dragen in Nederland én in Europa.

3. Wij blijven deelnemen aan “Krachtenbundeling Rijk-Regio voor de circulaire economie”, waar collectief leren centraal staat. Ook dragen wij in IPO-verband bij aan het Kennisplatform Circulaw.

Keuzes maken en doelen stellen

4. Wij herkennen ons niet volledig in de stelling dat circulaire economie vooral als doel op zichzelf zou worden gepresenteerd. Naar ons oordeel maakt het deel uit van een bredere strategie, zoals vastgelegd in het beleidskader “Werken aan een Toekomstbestendige economie”. Het eerste overkoepelende procesdoel is gericht op de reductie van het gebruik van primaire grondstoffen met 50% in lijn met de nationale ambitie en draagt daarmee bij aan de maatschappelijke doelstelling van grondstoffenautonomie. De twee andere doelen zijn gekoppeld aan bredere maatschappelijke doelstellingen als het versterken van bijvoorbeeld Limburgse bedrijvigheid en innovatiekracht door het wegnemen van juridische, ruimtelijke en financiële belemmeringen en het bevorderen van samenwerking tussen bedrijfsleven, onderwijs en overheid.
5. De samenhang tussen doelen en indicatoren verdient echter nadere duiding, zoals ook uit het rapport van de rekenkamer blijkt. Indicatoren als toegevoegde waarde, arbeidsvolume en milieu-impact worden gemeten en gerapporteerd aan Provinciale Staten, maar lopen twee jaar achter en bieden slechts een globale richting. Wij onderkennen dat de impact van onze inspanningen niet altijd precies te meten is, doordat geschikte meetmethoden ontbreken.
6. De aanbeveling om doelen, resultaten en meetkaders concreter uit te werken nemen wij ter harte, onder meer door het breder inzetten van de Milieu Kosten Indicator (MKI) bij grote provinciale infrastructurele projecten. Wij interpreteren de aanbevelingen inzake keuzes maken en doelen stellen dan ook zo dat het niet om een wezenlijke koerswijziging in beleid of instrumentarium gaat. Circulaire economie is al onderdeel van een bredere strategie en wordt ook zo toegepast in de inzet van fondsen en andere instrumenten. Het aanscherpen ziet dus met name op communicatie en verantwoording, zodat dit beeld ook voor PS helder en consistent is.

Instrumenten en impactmonitoring

1. Provinciale instrumenten zoals fondsen en subsidies zijn niet exclusief voor circulaire economie bedoeld⁷, maar gericht op meerdere maatschappelijke doelen. Een te specifieke inrichting zou een doelmatige inzet juist kunnen belemmeren. Fondsen zijn ontworpen om flexibel te kunnen inspelen op verschillende transitie, zoals energie, circulariteit, en innovatie. Een te thematische of monofunctionele inrichting zou juist kunnen leiden tot suboptimale investeringsbeslissingen en

⁷ Uitzondering hierop is het PCDF. dit fonds is nadrukkelijk circulair van doelstelling, gericht op het demonstreren en opschalen van circulaire toepassingen. Tegelijkertijd is ook hier sprake van een bredere insteek, waarbij circulariteit wordt gekoppeld aan innovatiekracht, ondernemerschap en economische haalbaarheid. Het PCDF is daarmee circulair in aard, maar niet eendimensionaal in effect. Voor het LEF geldt dat circulariteit vaak onderdeel is van het investeringsprofiel, maar vrijwel nooit het enige doel. LEF functioneert primair als revolverend investeringsfonds dat marktfalen adresseert en opschaling mogelijk maakt. Circulariteit is daarbij veelal verweven met energie- en grondstoffentransitie en innovatie.

verlies aan effectiviteit.

Het is momenteel lastig om de opbrengsten van de circulaire transitie op systeemniveau duidelijk te meten, mede door de beginfase van de monitoring. Dit geldt met name voor het aggregeren en toerekenen van effecten op provinciaal niveau. Een onderscheid dient hierbij dus te worden gemaakt tussen project- en portefeuilleniveau (waar fondsen op sturen) en systeemimpact op provinciaal niveau, die zich niet één-op-één laat toerekenen aan individuele investeringen. Deze constatering doet geen afbreuk aan de wijze waarop binnen provinciale fondsen de impact van investeringen wordt bepaald. Fondsen zoals het LEF en het PCDF hanteren bij investeringsbeslissingen en verantwoording een gestructureerd impactkader dat aansluit bij de systematiek van de Sustainable Finance Disclosure Regulation (SFDR). Impact wordt daarbij op project- en portefeuilleniveau vastgesteld, onder meer op energie, CO₂-reductie en, waar relevant, circulariteit. Waar fondsen werken met gestandaardiseerde en toetsbare impactindicatoren, bevindt de monitoring van samenhangende effecten op provinciaal niveau zich nog in ontwikkeling. Juist de ervaringen en data uit fondsen dragen bij aan het lerende proces om deze bredere monitoring verder te verbeteren.

Wij plaatsen bij het inzichtelijk maken van de bijdrage aan de circulaire economie door de inzet van investeringen via fondsen, subsidies en instrumenten in het algemeen wel de kanttekening dat wij vinden dat de inspanning van het meten en monitoren in verhouding moet staan tot de opbrengst ervan en niet disproportioneel mag zijn voor de indiener. Hogere vereisten voor gedetailleerde monitoring leiden tot hogere apparaats- en/of onderzoekskosten waardoor ook hier een kosten-baten analyse op zijn plaats is.

2. De Provincie erkent het belang van circulaire inkoop, met de meeste focus op trajecten als grond-, weg- en waterbouw (GWW) en facilitaire inkoop, waar al veel winst is geboekt. Het amendement “ambitieuze en duurzaam bouwen” uit 2024 gaf extra impuls aan circulariteit binnen GWW. Tegelijkertijd vereist de beleidsambitie voor inkoop verdere uitwerking en verankering met duidelijke kaders en financiële voorwaarden. Het nog op te stellen actieplan MVOI zien we als vertrekpunt om onze circulaire doelen te versterken in beleid, richtlijnen en interne procedures, zodat circulariteit systematisch wordt meegenomen bij aanbestedingen. Bewustwording en kennisdeling zijn belangrijke thema's. Daarnaast onderzoeken we of het huidige systeem voor monitoring van Social Return on Investment ook kan worden ingezet voor circulaire economie.
3. We werken momenteel aan maatregelen voor circulariteit in zowel het ruimtelijk als VTH-beleid. In het ruimtelijk beleid krijgen deze vorm via de omgevingsvisie (POVI) en omgevingsverordening (OVL), waarbij een aantal bedrijventerreinen als provinciaal belangrijk zijn aangewezen omdat ze vanuit de beschikbare milieuruimte essentieel zijn voor circulaire economie. De inzet van grondbeleid is maatwerk, waarmee de provincie gerichte locaties voor circulariteit kan reserveren. Door gerichte aankoop kan de Provincie privaatrechtelijk bepalen wat er gebeurt met de grond. We zijn dus al nadrukkelijk begonnen met het doorvertalen van circulaire economie in het ruimtelijk beleid.
4. Voor het VTH-beleid erkennen wij dat de uitvoering van de IPO bouwstenenvisie voor circulaire economie nog niet op het landelijke basisniveau zit. Via de opdracht afval & circulaire economie

aan de Omgevingsdienst Zuid-Limburg (ODZL) brengen we in 2026—conform IPO-afspraken— in kaart wat de impact hiervan is op onze VTH-taken. Op basis van deze analyse en landelijke ontwikkelingen geven wij via de provinciale opdracht aan de ODZL een structureel vervolg aan deze inzet.”

5.2 Nawoord rekenkamer

Met belangstelling heeft de rekenkamer kennisgenomen van de bestuurlijke reactie van het college van GS. De rekenkamer constateert dat het college de hoofdlijnen van het rapport herkent en erkent en de bereidheid toont de aanbevelingen te willen implementeren. De rekenkamer waardeert dat uit de reactie blijkt dat het college deze aanbevelingen ziet als een aanleiding om te werken aan verdere verbetering en versterking van de provinciale rol. Het rapport wordt als aanmoediging gezien om de ingezette koers door te zetten en de provinciale rol verder te versterken. Daarbij zijn de vervolgacties die GS wil nemen ook concreet gemaakt. Op enkele punten gaat de rekenkamer graag nog verder in.

GS geven aan dat zij zich niet volledig herkennen in de conclusie van de rekenkamer dat circulaire economie vooral als doel op zichzelf wordt gepresenteerd in plaats van middel voor bredere maatschappelijke doelen (punt 4 van ‘Keuzes maken en doelen stellen’ uit de bestuurlijke reactie van GS). De rekenkamer erkent dat de provincie met circulaire economie wil bijdragen aan maatschappelijke doelen, maar benadrukt het belang van keuzes tussen deze doelen door de provincie. Deze keuze vormt namelijk een essentieel vertrekpunt voor effectieve sturing op het gebied van circulaire economie: zij bepaalt welke grondstofstromen prioriteit krijgen, hoe doelen worden geconcretiseerd en waar de provincie haar beleidsinzet en middelen het meest effectief kan inzetten. In het bestuurlijk rapport (paragraaf 3.2.1.2) en het rapport van bevindingen (paragraaf 2.1.2.2) wordt dit verder toegelicht. De interpretatie van GS dat de aanbeveling van de rekenkamer met name betrekking heeft op communicatie en verantwoording (punt 6 van ‘Keuzes maken en doelen stellen’ uit de bestuurlijke reactie van GS) ziet de rekenkamer daarom als een te beperkte opvatting.

De rekenkamer heeft verder nog enkele opmerkingen bij de door GS beschreven aanpak. Ten eerste wordt de door de rekenkamer aanbevolen lerende aanpak vooral vorm gegeven via bestaande en nieuwe trajecten en projecten (punt 1 t/m 3 van ‘Circulaire economie aan begin transitie’ uit de bestuurlijke reactie van GS). Die zijn belangrijk, maar de rekenkamer wijst er op dat ‘leren’ niet vrijblijvend is. Bij een lerende aanpak gaat het ook om een goede inbedding van de activiteiten in een integrale cyclus van leren en verbeteren, waarbij partijen ook van elkaar leren. Een tweede opmerking die de rekenkamer nog wil maken betreft verwijzing van GS naar het betrekken van Limburgse gemeenten bij werkgroepen rondom het thema circulariteit (punt 5 van ‘Instrumenten en impactmonitoring’ uit de bestuurlijke reactie van GS). De rekenkamer is hierover positief, maar ziet tegelijkertijd kansen voor de provincie om hierin nadrukkelijker een regisserende en activerende rol te nemen. In recente berichtgeving over onderzoek van de Zuyd Hogeschool komt deze behoefte ook duidelijk naar voren ⁸. Verder geven GS aan dat de inzet

⁸ https://www.limburger.nl/economie/limburgse-gemeenten-hebben-dirigent-nodig-die-de-circulaire-economie-verder-helpt-ze-weten-niet-wat-ze-moeten-doen/121552290.html?utm_medium=referral&utm_campaign=share

van investeringsfondsen en subsidies niet exclusief zijn bedoeld voor de circulaire economie en dat een specifieke inrichting de doelmatigheid kan beperken (punt 1 van 'Instrumenten en impactmonitoring' uit de bestuurlijke reactie van GS). De rekenkamer onderkent dit en pleit niet voor exclusiviteit. Wel benadrukt de rekenkamer het belang van inzicht in de resultaten ten aanzien van circulariteit. De rekenkamer onderschrijft de stelling van GS dat monitoring proportioneel moet zijn, maar wijst er tegelijkertijd op dat de financiële inzet van de provincie om (o.a.) circulariteit te bevorderen omvangrijk is. Juist daarom acht de rekenkamer goed zicht op de alle behaalde resultaten en effecten van groot belang.

De rekenkamer sluit graag af met de opmerking dat de provincie zich in de bestuurlijke reactie welwillend toont om met de aanbevelingen van de rekenkamer aan de slag te gaan en die ook concreet maakt. Daarmee wordt een belangrijke basis gelegd voor verdere verankering van circulariteit en het biedt PS en de rekenkamer de gelegenheid de implementatie van aangekondigde acties nauwgezet te volgen.