

# ADVIESNOTITIE

Aan	Transitieteam Circulaire Bouweconomie
Betreft	Adviezen naar aanleiding van doeltraject circulair GWW voor medeoverheden
Door	Rijkswaterstaat, team WVL
Datum	Mei 2023

## 1. Inleiding

Afgelopen maanden heeft Rijkswaterstaat namens het transitieteam circulaire bouweconomie (TTCBE) geëxploreerd hoe de aansluiting is tussen de landelijke circulaire GWW-doelstellingen – geformuleerd in het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) – en de gemeentelijke praktijk. Deze notitie doet verslag van deze analyse en geeft aanbevelingen aan het TTCBE voor een vervolg.

### *Aanleiding*

In het 'doeltraject' – geïnitieerd door het Ministerie van Infrastructuur en Water (IenW), op advies van het Planbureau voor de leefomgeving (PBL) – hebben de verschillende transitieagenda's de doelstellingen voor specifieke productgroepen geconcretiseerd. Ook het TTCBE heeft dit gedaan voor onder andere de grond-, weg- en waterbouw (GWW). Voor de GWW zijn voor de productgroepen '(betonnen) Bruggen en viaducten' en 'Wegverhardingen-asfaltwegen' doelen en adviesroutekaarten opgesteld. De routekaarten zijn op dit moment nog vooral vanuit het Rijk/Rijkswaterstaat, ProRail en de Waterschappen tot stand gekomen.

Tijdens de klankbord bijeenkomsten in aanloop naar de publicatie van het NPCE gaven de daar aanwezige gemeenten aan dat zij de doelen uit het doeltraject onvoldoende vinden aansluiten op de gemeentelijke praktijk. Terwijl gemeenten bij uitstek de grootste beheerder van materialen in GWW en in het wegennet zijn en daarmee een belangrijke partij in de circulaire transitie.

In antwoord hierop is vanuit het TTCBE het initiatief genomen om samen met gemeenten te kijken of en hoe GWW-doelstellingen tot stand gebracht kunnen worden die beter aansluiten bij de gemeentelijke praktijk. Het TTCBE heeft Rijkswaterstaat gevraagd dit onderzoek uit te voeren.

### *Doel*

Het doel van het doeltraject circulaire GWW voor medeoverheden is om advies te geven aan het TTCBE. Het advies betreft aanbevelingen hoe zij tot circulaire doelstellingen op het gebied van GWW en gebiedsontwikkeling kunnen komen, die aansluiten bij de gemeentelijke praktijk en gemeenten voldoende handelingsperspectief bieden om te sturen op circulair grondstoffengebruik. Het uiteindelijke doel is dat doelen van rijk en medeoverheden elkaar versterken en zo de transitie naar een volledige circulaire economie wordt versneld.

## 2. Aanpak

In dit onderzoek is gebruikt gemaakt van een 'bottom-up' aanpak, waarbij de input van medeoverheden leidend is. De volgende stappen zijn doorlopen om te komen tot deze adviesnotitie:

- **Stap 1. Verkennen:** in deze stap is verkend of er een gezamenlijke basis te vinden is voor een doeltraject met gemeenten en hoe gemeenten hierbij betrokken willen en kunnen zijn. Het resultaat van deze stap was een dialoogdocument, waarin de verschillende zienswijzen zijn gecategoriseerd en het speelveld van circulaire GWW bij gemeenten is weergegeven.
- **Stap 2. Werksessies:** er zijn een tweetal werksessies georganiseerd met medeoverheden waarin met elkaar het gesprek is gevoerd. In de eerste werksessie is de het landelijk beleid toegelicht (strategie Klimaatneutrale- en circulaire infrastructuur (KCI) en NPCE) en is dialoog gevoerd over de huidige doelstellingen in het NPCE. Daarnaast is ingezoomd op de

verschillende benaderingswijzen die gemeenten nu al toepassen om te komen tot meer circulaire GWW.

In de tweede werksessie is, op basis van de output van de eerste werksessie, in korte sprints toegewerkt naar aanbevelingen voor de GWW-doelstellingen uit het NPCE.

- Stap 3. Advies volgende fase: in deze stap zijn op basis van de werksessies de adviezen geformuleerd die Rijkswaterstaat namens de gemeenten aanbiedt aan het transitieteam Circulaire Bouweconomie. Deze staan in paragraaf 3 weergegeven.

Het dialoogdocument en de verslagen van beide werksessies zijn als bijlage opgenomen achter deze notitie.

### 3. Inzichten en aanbevelingen

Het doorlopen traject met medeoverheden van afgelopen periode levert een aantal inzichten (conclusies) op. Op basis van deze inzichten zijn onderstaande aanbevelingen opgesteld. Deze adviezen kunnen bijdragen in de versnelling door gemeenten richting een circulair grond-, weg- en waterbouw. Wij leggen deze conclusies en aanbevelingen het transitieteam circulaire bouweconomie graag voor.

#### **1. De huidige NPCE doelen circulaire grond-, weg-, en waterbouw zijn nog niet bruikbaar voor gemeenten**

De in het NPCE genoemde productcategorieën, wegverhardingen en betonnen viaducten en bruggen, zijn voor gemeenten niet, of ten dele herkenbaar, en daarmee niet, of slechts ten dele bruikbaar. Dat betreft ook de bijbehorende doelen en maatregelen. Daarnaast zijn er productcategorieën die volgens gemeenten door hen veel gebruikt worden en nu niet zijn opgenomen.

Gemeenten weten niet goed wat van ze verwacht wordt wat de realisatie van die doelen betreft. Gemeenten bewegen zich in verschillende tempo's en met verschillend ambitieniveau richting de circulaire economie. Er zijn koploper- en pelotongemeenten. En ook binnen gemeenten verschillen tempo's tussen afdelingen. Dit is mede afhankelijk van de grootte van de gemeente, capaciteit van medewerkers, de mate van betrokkenheid en het ambitieniveau van raad en college. Ook het wel of niet aanwezig zijn van expliciet verantwoordelijke functionarissen, beleidskaders, uitvoeringsprogramma's en bijbehorende begrotingen is hierop van invloed. Er gebeurt veel bij een aantal koplopende gemeenten dat bijdraagt aan een circulaire GWW-sector, op een zeer breed aantal subonderdelen, zoals circulair ontwerpen, hergebruik van bruggen, testen met alternatieven voor asfalt, bermbeheer of bamboe verkeersborden.

Daarnaast benaderen gemeenten circulariteit op verschillende wijze. Een aantal gemeenten draagt bij aan de versnelling van CE via inkoop, anderen sturen op MKI in GWW projecten, sommige gemeenten ontwikkelen materialenhubs en weer andere gemeenten zetten in op duurzaam beheer en onderhoud. De doelen uit het NPCE zijn niet specifiek genoeg, zodat de wijze waarop met de doelen uit het NPCE om moet worden gegaan, ook divers geïnterpreteerd wordt.

De geuite kritiek is tot slot deels principieel. Er is een gevoel dat gemeenten onvoldoende zijn meegenomen in het tot stand komen van de doelen. Zij herkennen zich onvoldoende in de gekozen productgroepen en de maatregelen. Deze kritiek is breder dan alleen voor de sector Bouwen, het gaat over het hele tot stand komen van het NPCE.

#### **Aanbevelingen**

- Vertaal/Werk de bestaande productcategorieën 'wegverhardingen' en 'betonnen bruggen en viaducten' uit het NPCE uit naar voor de gemeente herkenbare productcategorieën. Doe dat aan de hand van de groepen waar de meeste CO2-impact zit:
  - Niet-asfalt wegverhardingen: betonelementen, inclusief stoeptegels en gebakken klinkers.
  - Voetgangers- en fietsbruggen

- Rioleringen
- Ontwikkel voor deze productgroepen roadmaps door (vul ze aan) met maatregelen die aansluiten bij de gemeentelijke praktijk. Te denken valt aan houten bruggen, cementloos beton. Voor de uitwerking van deze roadmaps kan aangesloten worden bij de bestaande transitiepaden:
  - Wegverhardingen bij RWS en provincies (KCI/PKCI)
  - Kunstwerken & viaducten bij RWS, ProRail en bij provincies (KCI/PKCI)
  - Eventueel rioleringen bij Waterschappen
 Waarbij wél moet worden opgemerkt dat KCI niet goed bekend is bij veel gemeenten, en nu niet voelt als 'van gemeenten'. Wanneer hierbij wordt aangesloten, is communicatie nodig om gemeenten bekend (en vertrouwd) te maken met strategie KCI/PKCI.
- Verbreed daarnaast de bestaande productcategorieën met nu al door gemeenten toegepaste producten, zoals stoeptegels en gebakken klinkers bij 'wegverharding', of hout of composiet bij (fiets)bruggen en viaducten. Faciliteer de uitwerking van deze roadmaps met doelen/ ambities en maatregelen, en bezie of het inrichten van Buyer groups of Communities of Practice voor deze productgroepen kan ondersteunen in dit proces.
- Daarnaast wordt geadviseerd om ook andere productcategorieën uit te werken, ook al zijn dat niet de grootste impactproductgroepen. Productcategorieën die genoemd worden, zijn: riolering, straatmeubilair en oeverbeschermingsconstructies.  
Tot slot: bij gemeenten komen infrastructuur en woning- & utiliteitsbouw bij elkaar in gebiedsontwikkelingen. Het formuleren van doelen bij gebiedsontwikkeling helpt gemeenten.
- Richt voor bovenstaande adviezen een werkgroep in met gemeenten. Maak de vertaling, de verbreding en uitwerking samen met gemeenten. Zowel de productcategorieën, de doelen en de roadmaps. Houd hierbij rekening met regionale verschillen, kijk naar 'laag hangend fruit' en hou oog voor de lokale financiële situaties van gemeenten.  
Het toelichten van de bestaande doelen helpt gemeenten bij het krijgen van begrip. Samenwerking zorgt voor inhoudelijk beter toepasbare doelen. Gemeenten worden zo meer de eigenaar, met een aanpak die ze herkennen en die handelingsperspectief biedt. Een logische aanpak, een vertaling van de doelen landelijk naar gemeenten wordt bovendien eerder herkend en erkend wanneer bekende en erkende kennispartners hier een (organiserende) rol in hebben. CROW, Bouw Circulair worden onder andere genoemd.
- Agendeer de uitbreiding en doorontwikkeling van productgroepen met gemeenten bij het Ministerie van IenW, gezien de relevantie van gemeenten in de GWW bij de circulaire transitie.

## **2. Er is behoefte aan meer standaardisatie, minimum eisen en normen voor circulariteit in de GWW**

Circulaire economie zit nog niet goed verankerd in handboeken, standaarden, RAW-bestekken et cetera die gemeenten veel gebruiken. Er zijn geen normen of minimumeisen. Het toepassen van MKI is nog geen gemeengoed. Vooral bij kleine(re) gemeenten is weinig capaciteit en kennis rondom circulaire economie. In de praktijk moeten gemeentelijke medewerkers vaak bij ieder project uitvinden hoe de hoog over CE-doelen van de organisatie concreet kunnen worden doorvertaald in het desbetreffende project. Er wordt circulair gewerkt, maar dit is met name experimenteel, kost veel tijd en geld en is afhankelijk van de intrinsieke motivatie van projectleiders.

### **Aanbeveling**

Uniformeer: Voorkom verdere wildgroei van mogelijkheden, maar neem stelling, schrijf voor, normeer en ontwikkel standaarden. Ontwikkel standaarden zoals bijvoorbeeld handleidingen voor circulair ontwerp en circulariteit in handboeken kwaliteit. Ontwikkel standaard

contractteksten en materialenpaspoorten, of schrijf MKI dwingender voor. Adviseer databanken voor hergebruik of schrijf toepassing Plan Vrijgekomen Materialen (PVM) voor. Gemeenten (en zeker kleinere, peloton-gemeenten) zijn geholpen met eisen, normen en standaarden die ze 1-op-1 kunnen toepassen, zonder dat daar extra inzet en kennis voor nodig is. Dit geeft ambtenaren de mogelijkheid om dwingender advies te geven aan collega's. Maak tevens inzichtelijk wat de maatschappelijke baten zijn of besparing kosten/onderhoud LCA op langere termijn. Nu worden kosten vooral aan de voorkant bekeken waardoor duurzamere materialen duurder lijken te zijn. De keuze voor circulaire alternatieven worden daardoor nog vaak niet gemaakt. Budgetten spelen veelal een belangrijke rol in beslissingsprocessen. Die transitie daarin is ook nodig om dit mogelijk te maken. Koplopergemeenten zullen waarschijnlijk meer ambitie laten zien dan de minimum-eisen.

- Blijf inzetten op de randvoorwaardelijke acties in het NPCE, daar landt een deel van de doorontwikkeling van het maatregel-stelsel (bijvoorbeeld de datastrategie en materialenpaspoort) en op de doorontwikkeling van minimumeisen via de KCI-transitiepaden/roadmaps, bijvoorbeeld minimum eisen voor hergebruik en/of biobased materialen. Kennisdeling met gemeenten middels een steunpunt of adviesloket ondersteunt dit proces verder. Maak gemeenten (nog meer) bewust van de minimumeisen die reeds gelden en die zij normatief kunnen gebruiken om op onderdelen circulair te kunnen inzetten. Want bijvoorbeeld het PVM wordt door onbekendheid nauwelijks toegepast door gemeenten.
- Grotendeels kan worden aangesloten bij ontwikkelingen die al lopen vanuit Schoon en Emissieloos Bouwen (SEB) en KCI. Vanuit de Koploper-pelotonaanpak worden minimumeisen opgesteld. Samen met de lopende Buyer groups worden deze vertaald naar minimumeisen, die opgenomen (dienen te) worden in maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI)-criteria en ook in de RAW-bestekken. Geadviseerd wordt om nieuwe Buyer groups te faciliteren voor de nieuwe productgroepen van gemeenten (wegverhardingen niet-asfalt, rioleringen (samen met waterschappen), (houten) voetganger- en fietsbruggen en deze minimumeisen uit te werken.
- Van belang is de minimumeisen te blijven aanscherpen en de lat op die wijze steeds hoger te leggen. Geef dit ruim van te voren aan, zodat hier in die voorbereiding van projecten rekening mee kan worden gehouden.
- De ontwikkeling van standaarden et cetera en het bepalen van het tempo waarmee versneld wordt, kan het beste mét gemeenten zelf bepaald worden.

### **3. Verbeter de eenduidigheid en vindbaarheid van relevante kennis en instrumenten wat betreft Circulaire economie in de grond-, weg-, en waterbouw.**

Er is al een groot netwerk met kennispartners, regionale partners en samenwerkingsverbanden waar gemeenten hun kennis vandaan kunnen halen, dan wel proberen samen op te trekken in het oppakken van de circulaire opgave. Er zijn veel verschillende initiatieven, zoals KCI, TKI, BouwCirculair, Duurzaam GWW door CROW, Cirkelstad ('Het Nieuwe Normaal' Infra). Door drukte, prioritering en/of capaciteitsproblemen is men hiermee onvoldoende bekend, of wordt dit nog niet door alle gemeenten even goed benut. Koplopergemeenten vinden veel zelf uit, kleinere gemeenten hebben moeite om de kennis binnen te halen. In de hoeveelheid der dingen zien gemeenten door de bomen het bos niet meer.

#### **Aanbevelingen**

- Ontwikkel niet zelf iets nieuws, maar benader gemeenten actief en treed op als samenwerkingspartner in het circulaire landschap voor gemeenten: communiceer en geef inzicht in netwerken, kennisbanken, instrumentaria waar gemeenten zich kunnen oriënteren, verdiepen en aansluiten. Hierbij voorkeuren aangeven kan gemeenten helpen kiezen/focussen.

- Voer regie op de initiatieven die er worden uitgevoerd. Dit voorkomt dat dingen dubbel worden gedaan. Stimuleer samenwerking en afstemming tussen verschillende initiatieven. Dit betekent ook het bij elkaar brengen van verschillende benaderingsroutes in de circulaire economie. Dat wil zeggen: Bijvoorbeeld inkoop en circulair ontwerpen kennen beide eigen kennisplatforms en initiatieven en hebben baat bij wederzijdse kennis.
- Ontwikkel gezamenlijk een kennis- en innovatieagenda met andere relevante partijen op grond van circulaire economie in de GWW. Houd daarbij rekening met de diversiteit aan gemeenten en de rol die zij kunnen en willen nemen daarin. Kleine gemeenten met (heel) weinig capaciteit moeten echt ondersteund gaan worden, terwijl koplopergemeenten ervaringen hebben opgedaan en hun kennis graag willen delen met anderen opdat die het wiel niet zelf uit hoeven te vinden. In living lab-situaties, pilotprojecten of in aanbestedingstrajecten. Een aantal koplopergemeenten is ondertussen georganiseerd (met als contactgemeenten Rotterdam en Zwolle). De opgedane ervaringen bij deze koplopergemeenten kunnen doorvertaald worden naar andere gemeenten, en aangeboden bij diverse netwerken die kennis en best practices kunnen worden gedeeld.

*Bijlage 1: Dialoogdocument interviews gemeenten*