

32852 Grondstoffenvoorzieningszekerheid
Nr. 378 Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur
en Waterstaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 september 2025

In de aanstaande Periodieke rapportage Circulaire Economie wordt het beleid van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat op dit thema in de periode 2021-2025 onderzocht om doeltreffendheid en doelmatigheid te bepalen en verbeterpunten te identificeren.

De Periodieke rapportage die in 2026 zal worden uitgebracht, is opgenomen in de Strategische Evaluatieagenda (SEA) 2025-2026 en richt zich op het beleidsartikel 21 binnen Hoofdstuk XII van de Rijksbegroting. Deze rapportage wordt opgesteld volgens het kader van de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022.

De vorige evaluatie van dit beleidsthema Circulaire Economie betrof de periode 2016 t/m 2020 en is uitgevoerd in de vorm van een *Publieke Waarde-scan*.¹ Sinds 2024 zijn alle activiteiten onder de noemer 'Duurzame Productketens' bij dit thema in artikel 21 'Circulaire Economie' samengenomen. In 2021 was de naam van dit artikel nog 'Duurzaamheid'.

De budgettaire omvang van artikel 21 is in de laatste vijf jaren toegenomen, zoals te zien is in onderstaande tabel. Dit is specifiek toe te schrijven aan toevoeging van (incidentele en geoormerkte) middelen uit het Klimaatfonds die specifiek zien op een bijdrage van circulaire economie aan CO₂-reductie.

Tabel 1 verplichtingen en uitgaven (x €1.000) 2021-2024 volgens Jaarverslag IenW 2024 en vastgestelde Rijksbegroting 2025

Art. 21	2021	2022	2023	2024	2025
Verplichtingen	37.705	55.812	55.167	83.852	162.882
Uitgaven	47.166	57.819	57.443	63.648	120.688

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2020-2021 32 852, nr. 134

Afbakening van de rapportage

De te publiceren Periodieke rapportage zal zich richten op de activiteiten uitgevoerd uit de middelen in het genoemde beleidsartikel van de begroting van Infrastructuur en Waterstaat over de jaren 2021-2025.

De onderwerpen van dit beleidsartikel waren:

- verduurzaming van productketens, waarbij bedrijven worden aangespoord om efficiënter om te gaan met grondstoffen, mede gelet op leveringszekerheid en innovatiekansen die dit biedt, naast het beperken van milieuschade;
- samenwerking met maatschappelijke organisaties om begrippen als 'duurzaam consumeren' en 'maatschappelijk verantwoord ondernemen' concreet en hanteerbaar te maken voor bedrijven en burgers;
- stimuleren van investeringen in productietechnieken met minder milieudruk, zoals de aanschaf van milieuvriendelijke producten of bedrijfsmiddelen door middel van financiële stimulering (MIA/VAMIL en DEI+) en Groen Beleggen;
- Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI), met speciale aandacht voor klimaatneutraal en circulair inkopen, zoals uitgewerkt in het door IenW gecoördineerde interdepartementale actieplan MVI 2021-2025.

Bij aanvang van de rapportageperiode gold het *Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie* (UPCE 2019-2023)². Dit was de opvolger van het eerste *Rijksbrede Programma Circulaire Economie, Nederland Circulair in 2050*, dat werd gepubliceerd in 2016 – dit laatstgenoemde valt niet meer onder de scope van deze evaluatie.

In 2021 werden door het Planbureau voor de Leefomgeving de *Policy brief 'Mogelijke doelen voor een circulaire economie* en de eerste *Integrale Circulaire Economierapportage (ICER) uitgebracht*.³ In 2023 werd het *Nationaal Programma Circulaire Economie* (NPCE 2023-2030)⁴ gepubliceerd. Momenteel loopt een actualisatie van dit programma.

De rapportage ziet niet op maatregelen voor duurzaamheid of circulaire economie uit begrotingsmiddelen van andere departementen of van medeoverheden. Wel zullen de activiteiten worden meegenomen door kennis- en uitvoeringsorganisaties

² Bijlage 2020D37405 bij Kamerstuk 32 852, nr. 130

³ Bijlage 2021D29128 bij Kamerstuk 32 852, nr. 170 en bijlage 2021D02590 bij Kamerstuk 32 852, nr. 138

⁴ Kamerstukken II 2022-2023, 32 852, nr. 225

(zoals het RIVM, RVO en Rijkswaterstaat) zover die vanuit artikel 21 begroting van Infrastructuur en Waterstaat zijn gefinancierd.

Beleidsdoel en instrumentarium

Inzet van het beleidsthema Circulaire Economie is te bevorderen dat grondstoffen zo lang mogelijk gebruikt worden. Het beleid op gebied van circulaire economie omvatte in de periode waarover wordt gerapporteerd twee *hoofddoelen* met elk twee *subdoelen*:

- 1) Verminderen en substitueren van grondstoffen, door te verkennen hoe en te bevorderen dat:
 - a. producten met minder grondstof kunnen worden gemaakt of zelfs afgezien kan worden van materiaalgebruik;
 - b. er andere dan eindige en/of (bij winning, transport of verbruik) milieubelastende grondstoffen beschikbaar komen en toegepast worden, zoals biotische materialen in plaats van fossiele materialen.
- 2) Verlengen van de levensduur van producten, onderdelen en materialen door te verkennen hoe en te bevorderen dat:
 - c. producten of onderdelen daarvan zodanig worden ontworpen dat zij langer meegaan en/of beter te repareren zijn;
 - d. als producten echt niet meer voor hun oorspronkelijke doel bruikbaar zijn, de materialen dan zo hoogwaardig mogelijk hergebruikt worden.

Deze indeling zal als hoofdstructuur worden gebruikt bij de evaluatie.

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek in het kader van deze Periodieke evaluatie zal kennis moeten opleveren over effectiviteit ('doeltreffendheid'), efficiëntie ('doelmatigheid') en verbeterpunten voor beleid. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van bestaande monitoringrapportages zoals de ICER en tussentijdse evaluaties op onderdelen.⁵

Onderstaand zijn de beoogde hoofd- en deelvragen van het onderzoek uitgewerkt.

- Wat was de overkoepelende beleidstheorie van het Uitvoerings- resp. / Nationaal Programma Circulaire Economie (UPCE 2019 en NPCE 2023)?

⁵ Zie de bijlage voor een lijst van relevante evaluaties en monitorrapportages.

- In welke mate waren de individuele maatregelen uit UPCE en NPCE doeltreffend en doelmatig in het ondersteunen van producenten en consumenten in de transitie naar een circulaire economie?
- Wat zijn (of waren) positieve en negatieve neveneffecten van de maatregelen en hoe deze te beheersen?
- Hoe verhoudt het Nederlandse transitiebeleid zich tot dat van de Europese Unie (met name het *Circular Economy Action Plan*) en dat van andere landen, bijvoorbeeld als het gaat om de aard, omvang, doelmatigheid en doeltreffendheid?
- In hoeverre zijn de conclusies en aanbevelingen van de vorige Periodieke Evaluatierapportage opgevolgd?
- Welke conclusies kunnen (overkoepelend) worden getrokken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de maatregelen?
- Wat zijn de overkoepelende lessen met betrekking tot doeltreffendheid en doelmatigheid voor de vormgeving van toekomstige maatregelen?

Verder zal een analyse worden gemaakt over in hoeverre het budget toereikend is om de gestelde doelen te halen, of dat het ook met 20% minder kan, dan wel wat de extra mogelijkheden zouden zijn bij een uitbreiding van dit budget.

Uitvoering, begeleiding en onafhankelijkheid

De uitkomsten van de studie worden uiterlijk eind 2026 naar de Kamer gestuurd. Voor het onderzoek worden de kwaliteitseisen uit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) aangehouden.

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door een externe partij. Bij de evaluatie zullen ook de bij dit beleidsterrein betrokken kennisinstellingen, koepels van decentrale overheden en maatschappelijke organisaties zoals ondernemers-, werknemers- en milieuorganisaties geraadpleegd worden.

Een onafhankelijke externe expert met een wetenschappelijke achtergrond zal worden gevraagd om een oordeel te geven over de validiteit en betrouwbaarheid van de bevindingen van het uitgevoerde onderzoek. Dit oordeel zal als bijlage bij het rapport aan de Kamer worden verzonden.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
A.A. Aartsen

BIJLAGE

Lijst tussentijdse evaluaties Artikel 21, Duurzaamheid / Circulaire Economie 2020-2025 (bron: SEA IenW, bijlage 6 bij de Rijksbegroting XII 2025)

CIRCULAIRE ECONOMIE, ALGEMEEN

Publieke Waarde-scan Circulaire Economie (2020)

Een Publieke Waarde-scan (PWS) is uitgevoerd door IenW en FIN voor het beleidsterrein circulaire economie, waarin ook de inspanningen van andere ministeries om de beoogde doelen te bereiken zijn meegenomen. Voor circulaire economie is al eerder een ex-ante evaluatie uitgevoerd en ex-durante zullen in opdracht van IenW door het PBL in samenwerking met andere kennisinstellingen vanaf 2021 integrale monitorrapportages (ICER) worden gepubliceerd.

Monitoring: Integrale Circulaire Economie Rapportage (ICER) (2021, 2023, 2025)

De integrale circulaire-economierapportage (ICER) is een tweejaarlijks product van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in samenwerking met een consortium van andere kennisinstellingen. De ICER geeft zicht op de stand van zaken in de transitie naar een circulaire economie.

Ex durante-evaluatie Versnellingshuis (2023)

Tussentijdse evaluatie van het Versnellingshuis Nederland Circulair in 2025!

Rode Draden-notitie Versnellingshuis Nederland Circulair! (jaarlijks t/m 2024)

Rode Draden is een jaarlijkse notitie die inzicht geeft in de belangrijkste belemmeringen die bedrijven die circulair ondernemen ervaren bij de transitie.

Effectbeoordeling NPCE (2024)

Uitgevoerd door CE Delft.

Werken aan transformatie (2025)

Reflectie op het Nationaal Programma Circulaire Economie door het PBL.

Generatietoets NPCE (2025)

Rapport door Sira Consulting B.V.

Doelentraject Circulaire Economie (2025)

Rapportage door Rebel groep over het doelentraject.

Ex durante-evaluatie circulaire ketenprojecten (2025)

Beleids evaluatie van de regeling Circulaire ketenprojecten.

***Evaluatie van de totstandkoming van de UPCE's en het NPCE
(in voorbereiding)***

Rapportage door Berenschot.

PLASTIC EN TEXTIEL

Adviesroute naar een circulaire economie voor kunststoffen (2023)

In routekaarten voor drie productgroepen (plastic verpakkingen, land- en tuinbouwplastic en plastic in de bouw) worden doelen en acties voorgesteld. Het rapport is in juli 2022 aan de TK gestuurd. Het vervolg is opgenomen in het NPCE dat op 3 februari 2023 naar de Kamer is gestuurd.

Ex-ante evaluatie: onderzoek klimaatimpact textielbeleid (2023)

Indicatoren zijn over 2020 gemeten. Over de uitkomsten zijn geen conclusies te trekken, omdat alle cijfers vertekend zijn door de coronacrisis en lockdowns.

Heffing op primair fossiel plastic (2023)

De bevindingen van het CE Delft rapport zijn meegenomen in het kader van beleidstraject 'IBO klimaat' in het fiche voor een nationale heffing op primair fossiel plastic op polymeren.

Preliminary study into standardization of plastic reusable packaging (2023)

Het rapport stelt dat standaarden voor herbruikbare bekertjes op korte termijn mogelijk zijn, mits hier meer coördinatie op komt.

Pressure cooker trajectory supermarkets (2023)

SUPZero heeft concrete acties uitgewerkt die supermarkten gezamenlijk kunnen nemen om pre-competitief te werken aan single-use plastic (SUP) reductie en hergebruik.

Big bag pooling in The Netherlands (2023)

De verkenning heeft een concreet pilot plan opgeleverd om te komen tot hergebruik van deze 'business to business' Big Bag verpakkingen.

Monitor beleidsdoelen biogebaseerde plastics (2023)

CO₂-winst van minimaal 1 kg CO₂-equivalent van biogebaseerde plastics t.o.v. fossiele is mogelijk. Dit kan worden vormgegeven in een stimuleringsmechanisme dat lijkt op de Renewable Energy Directive.

Verkenning: stimulering biogebaseerde plastics (2023)

CO₂-winst van minimaal 1 kg CO₂-equivalent van biogebaseerde plastics tov fossiele is mogelijk. Dit kan worden vormgegeven in

een stimuleringsmechanisme dat lijkt op de Renewable Energy Directive.

Duurzame alternatieven voor Geotextiel (2023)

Rapport geeft aan dat geotextiel volgens de huidige mki-systematiek de duurzaamste keuze is. Geeft wel een aanbeveling om microplastics integraal op te nemen in de mki-systematiek zodra dit technisch mogelijk is.

Meetmethode microplasticvezels uit textiel in water (2023)

Het onderzoek heeft een meetmethode opgeleverd die microplasticvezels kan meten op verschillende punten in de gehele keten. Validatie moet nog plaatsvinden.

ZonMw programma microplastics & health (2023)

Looptijd is 2022-2024. Onderzoek moet meer inzicht geven op de effecten van microplastics op de menselijke gezondheid.

Kennisagenda microplastics RIVM (2023)

Het rapport van het RIVM brengt kennis in kaart over microplastics in het milieu. Aanbeveling is om meer onderzoek te doen naar de effecten van microplastics op milieu.

Monitor Plastic Pact (jaarlijks t/m 2024)

De voortgang van het Plastic Pact is jaarlijks gemonitord.

Voortgangsrapportage textiel (2024)

Inclusief monitor Voortgangsrapportage beleidsprogramma circulair textiel 2024.

Monitoring: Denim Deal (2024)

In 2020 is de Green Deal Circulaire Denim (Denim Deal) gesloten. Ondertekenaars hebben daarin aangegeven jaarlijks data aan te leveren over hun voortgang op de 3 afgesproken doelen gedurende de looptijd van de deal (tot eind 2023). In 2021 is een nulmeting opgeleverd waarin het vertrekpunt voor de doelen wordt geschetst. In de volgende jaren zal de voortgang daarop worden weergegeven.

Evaluatie reductiemaatregelen kunststofproducten voor eenmalig gebruik (2024)

Evaluatie statiegeldregelgeving (2025)

Vermindering broeikasgassen door circulaire maatregelen - Wereldwijd en op Nederlands grondgebied (2025)

Rapport van CE Delft. Het rapport berekent de CO2-emissiereductie van 4 circulaire beleidsmaatregelen van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Evaluatie recyclingdoelstellingen verpakkingen (in voorbereiding)

AFVALSTOFFENBEHEER

Subjectieve monitor zwerfafval (2024)

Het rapport bevat de onderzoeksresultaten van onderzoek naar de opinie van het Nederlandse publiek over de hoeveelheid zwerfafval.

Landelijke zwerfafvalmonitor jaarrapportage 2024

Het rapport bevat de jaarresultaten over 2024 van de landelijke metingen naar zwerfafval.

Ex-ante evaluatie: Onderzoek Afvalstof of product (2024)

Onderzoek ten behoeve van overige acties uit de verkenningen uit 2021 op het terrein van de beoordeling van afvalstof of product (zie ook kamerbrief Opvolging verkenningen Taskforce Herijking Afvalstoffen, 1 maart 2021 (zie ook TK, 32 852-140).

Ex-ante evaluatie : Onderzoek storten (2024)

Op basis van onderzoek uit 2022 over de positie van storten in een circulaire economie wordt er in 2023 een werkprogramma opgezet met concrete acties. Verwacht wordt dat er nog nader onderzoek nodig is om tot het opstellen van het werkprogramma te komen.

Ex-ante evaluatie: Onderzoek Circulair Materialenplan (2024)

Ten behoeve van de ontwikkeling van het Circulair Materialenplan, als opvolger van het Landelijk Afvalbeheerplan, brengt de m.e.r. de milieueffecten in beeld voor de belangrijkste nieuwe beleidsvoornemens die mogelijk een plek krijgen in het CMP. Speerpunt bij de m.e.r. vormt de hoogwaardige verwerking van materiaalstromen.

Hergebruik en voorbereiden voor hergebruik van elektrische en elektronische apparatuur - Afvalstof of niet afvalstof (2025)

Het rapport bevat een handreiking voor de beoordeling 'afvalstof of niet-afvalstof'.

Overview of the national end-of-waste (EoW) criteria & the procedures on how to prove conformity with EoW legislation (2025)

Het Engelstalige rapport bevat een overzicht van de actuele situatie bij de einde-afvalwetgeving in de lidstaten van de Europese Unie (EU).

Memo Monitoring drankverpakkingen in het zwerfafval (2025)

Memo van Rijkswaterstaat Water, Verkeer en Leefomgeving. Het memo gaat over de 14^e halfjaarlijkse rapportage over de monitoring met resultaten over heel 2024.

FISCALE REGELINGEN

Kansrijke financiële prikkels voor de Circulaire Economie (2025)

Rapport door KPMG.

Beleidsevaluatie MIA/Vamil (2023)

Beleidsevaluatie Regeling groenprojecten buitenland (2023)