



# VISIES OP DE CIRCULAIRE ECONOMIE

## RICHTING GEVEN AAN DE PLASTICTRANSITIE



**Astrid Mangnus en Michiel de Krom**

12 mei 2026

PBL

## Colofon

### Visies op de circulaire economie: richting geven aan de plastictransitie

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving  
Den Haag, 2026  
PBL-publicatienummer: 6183

#### Contact

astrid.mangnus@pbl.nl

#### Auteurs

Astrid Mangnus en Michiel de Krom

#### Met medewerking van

Julia Koch

#### Met dank aan

Jetske Bouma, Sonja Kruitwagen, Aldert Hanemaaijer, Jarry Porsius, Marko Hekkert, Zita Veugen (allen PBL), Jeroen Oomen, Amber Sels, Sanne Bours (allen Universiteit Utrecht), Erik Paredis (Universiteit Gent), Marc Pruijn en Martijn van Rijn (beiden Rijkswaterstaat).

#### Redactie figuren

Beeldredactie PBL

#### Omslagfoto

PureBudget

#### Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

#### Toegankelijkheid

Het PBL hecht veel waarde aan de toegankelijkheid van zijn producten. Mocht u problemen ervaren bij het lezen ervan, dan kunt u contact opnemen via [info@pbl.nl](mailto:info@pbl.nl). Vermeld daarbij s.v.p. de naam van de publicatie en het probleem waar u tegenaan loopt.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Mangnus, A.C. & De Krom, M. (2026). *Visies op de circulaire economie: richting geven aan de plastictransitie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het PBL doet onderzoek naar de leefomgeving en het leefomgevingsbeleid in Nederland en daarbuiten. Denk aan milieu, natuur en ruimtelijke inrichting. Met onze verkenningen, analyses en evaluaties leveren we strategische kennis voor beleid, politiek, maatschappelijke organisaties en het bredere publiek. We geven daarbij niet alleen feiten en inzichten over het hier en nu, maar kijken ook vooruit naar de nabije en verdere toekomst. We doen ons onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk onderbouwd.

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>10</b>
Leeswijzer	11
<b>2 Visies en visievorming in theorie</b>	<b>12</b>
2.1 Waarom aandacht voor visies?	12
2.2 Wat maakt een visie transformatief?	13
2.3 Hoe wordt een transformatieve visie gevormd?	14
<b>3 Visies en visievorming in beleid</b>	<b>17</b>
3.1 Visies in het Nederlandse beleid gericht op circulaire plastics	19
3.2 Reflectie op bestaande beleidsvisies	22
<b>4 Onderzoeksaanpak casus plastics</b>	<b>24</b>
<b>5 Vier perspectieven op circulaire plastics</b>	<b>27</b>
5.1 Perspectief 1: Plastics als kritiek materiaal	28
5.2 Perspectief 2: Groene groei	30
5.3 Perspectief 2: Genoeg voor iedereen	31
5.4 Perspectief 4: De plasticraan dicht	33
5.5 Vergelijking tussen de perspectieven	34
<b>6 Reflectie op de vier perspectieven</b>	<b>37</b>
6.1 Bouwstenen voor een beleidsvisie in de vier perspectieven	37
6.2 Visievorming in het plasticdebat	40
<b>7 Conclusie en handelingsperspectieven</b>	<b>43</b>
7.1 Handelingsperspectieven voor beleid	43
<b>Referenties</b>	<b>46</b>
<b>Bijlagen</b>	<b>50</b>
Bijlage 1 Lijst van geanalyseerde documenten	50
Bijlage 2 Codeboek	51
Bijlage 3 Perspectieven zoals voorgelegd aan deelnemers aan de focusgroepen	52

# Samenvatting

**De Nederlandse overheid heeft de ambitie om in 2050 een volledig circulaire economie te realiseren, waarbij plastics een prioriteit zijn. Een sterke beleidsvisie op de toekomst van circulaire plastics ontbreekt echter nog. Dit leidt ertoe dat het huidige plasticbeleid bestaat uit losse instrumenten die de status quo niet of nauwelijks uitdagen. Bedrijven en maatschappelijke organisaties missen een duidelijke toekomstvisie en bijbehorend consistent beleid, dat hen richting geeft bij het maken van langetermijnkeuzes en onzekerheid wegneemt over welke investeringen en ontwikkelingen bijdragen aan de circulaire economie van de toekomst. Onder bedrijven en andere betrokkenen bestaan nu verschillende perspectieven op de toekomst van de plastic-economie. Dit zorgt ervoor dat inspanningen elkaar niet versterken en soms zelfs tegenwerken. Hoe kunnen beleidsmakers toewerken naar een sterke beleidsvisie die de transitie naar een circulaire economie ondersteunt, richting geeft en versnelt? In deze studie onderzoeken we dat aan de hand van de ‘plasticcasus’.**

Het is niet zo dat er in het Nederlandse circulaire-economiebeleid nog helemaal geen (aanzetten tot) visies zijn. Maar deze hebben een beperkt uitgewerkt langetermijnperspectief. Zo zijn er voor de korte termijn (2035) circulaire doelen vastgesteld, maar voor de langere termijn (2050) ontbreekt een duidelijk toekomstbeeld – en dat terwijl Nederland de ambitie heeft om in 2050 een volledig circulaire economie te hebben. Hierdoor worden er kansen gemist om met beleid strategisch in te spelen op mogelijke synergieën en afruilen: ontwikkelingen en oplossingsrichtingen die elkaar kunnen versterken of juist tegenwerken. Bovendien is een circulaire omgang met plastics in de toekomst nog niet invoelbaar voor betrokkenen: het blijft voor hen lastig om zich consumptie, productie, financiering en wetgeving buiten het huidige lineaire systeem voor te stellen.

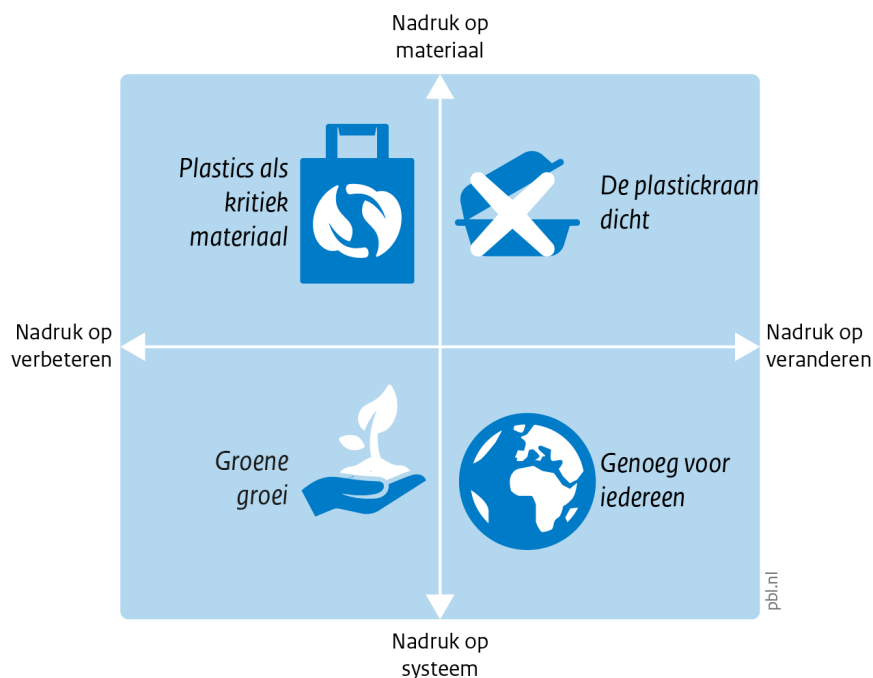
Ook in de maatschappij bestaan meerdere perspectieven op de omgang met plastics in een circulaire toekomst. Bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere betrokkenen hebben verschillende ideeën over de toekomst van plastic, en mengen zich hiermee in het maatschappelijke debat. Op basis van deze verschillende ideeën onderscheiden wij vier perspectieven op ‘circulaire plastics’ (zie figuur 1). Door te zoeken naar overeenkomsten of juist conflicten wordt duidelijk welke synergieën benut kunnen worden voor een breed gedragen beleidsvisie, en welke afruilen onvermijdelijk zijn en dus om scherpe beleidskeuzes vragen.

- In een eerste perspectief, dat we ‘plastics als kritiek materiaal’ noemen, wordt plastic gezien als essentieel voor de economie van de toekomst, vanwege de unieke eigenschappen waarvoor vaak geen geschikte alternatieven bestaan. Tegelijkertijd heeft de plasticindustrie te maken met problemen zoals vervuiling en het verdwijnen van recyclingcapaciteit. Het is daarom nodig dat de plastic- en plasticrecyclingindustrie gaan innoveren en daarbij hun verdienvermogen behouden. Dit kan door innovatie en het optimaliseren van mechanische en chemische recycling – en vraagt naast inzet van bedrijven ook om ondersteunend beleid en medewerking van consumenten die afval gescheiden moeten inleveren.
- In een tweede perspectief, ‘groene groei’, wordt de circulaire-economietransitie gezien als een kans voor Nederland om zijn koploperpositie op het gebied van ondernemerschap en innovatie te versterken. De transitie vraagt om ingrijpende systeemveranderingen, die alleen te realiseren zijn door samenwerking tussen overheden, bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties. Door voorop te lopen bij het ontwikkelen van biologisch afbreekbare en biogebaseerde plastics, vooruitstrevende recyclingmethoden en nieuwe

bedrijfsmodellen en ketensamenwerkingen kan Nederland economische groei loskoppelen van materiaalgebruik. Dit draagt bij aan circulariteit, klimaatneutraliteit en strategische autonomie.

- In een derde perspectief, ‘genoeg voor iedereen’, staat het realiseren van welzijn centraal, in plaats van groei. Economische activiteiten worden gewaardeerd op basis van indicatoren zoals gezondheid, gelijkheid en welzijn, wat betekent dat alleen plastic dat bijdraagt aan een goed leven voor álle mensen, inclusief toekomstige generaties, nog acceptabel is. Binnen het huidige economische systeem loont het voor bedrijven om de milieuschade van hun producten af te wentelen in plaats en tijd. Hierdoor worden ze niet gestimuleerd om te investeren in circulaire oplossingen als hergebruik en levensduurverlenging, terwijl deze cruciaal zijn voor de transitie naar volledig circulaire plastics. In dit derde perspectief wordt onderkend dat bindende wet- en regelgeving noodzakelijk is om de spelregels waarbinnen bedrijven opereren te veranderen en de gewenste transitie te realiseren.
- In een vierde perspectief, ‘de plasticraan dicht’, staat het doel voorop om de productie en consumptie van schadelijke plastics en additieven zoals weekmakers te stoppen vanwege de ernstige gezondheids- en milieuproblemen die ze veroorzaken. Het is cruciaal om problemen zoals rond zwerfafval en micro- en nano-plastics bij de bron aan te pakken, door de productie van schadelijke, op olie gebaseerde plastics te beëindigen en volledig bio-afbreekbare alternatieven te ontwikkelen. Deze aanpak vereist streng overheidsingrijpen, waaronder idealiter een mondiaal plasticverdrag dat emissies van schadelijke plastics naar mens en milieu wereldwijd normeert en reguleert.

### Perspectieven op circulaire plastics in het maatschappelijke debat in Nederland







Bron: PBL

#### Figuur 1

De vier onderscheiden perspectieven verschillen op verschillende punten wezenlijk van elkaar (zie tabel 1 voor een overzicht). In elk perspectief staat een andere specifieke *maatschappelijke opgave* centraal waarvoor de transitie naar circulaire plastics als oplossing kan dienen, variërend van

verdienvermogen en klimaat tot gezondheid en milieuvervuiling. Deze centrale opgaven worden in elk perspectief vertaald naar een *urgentie*: een probleem dat op korte termijn om aandacht en actie vraagt. Voorbeelden van zulke urgente problemen zijn plasticrecyclers die failliet gaan, kwetsbare afhankelijkheden van import, en de ecologische en gezondheidsschade die huidige consumptie- en productiepatronen met zich meebrengen. De focus op specifieke maatschappelijke opgaven en urgente probleem leidt in elk perspectief tot een voorkeur voor specifieke *oplossingsrichtingen*, waarbij de nadruk wordt gelegd op één of enkele van de circulaire strategieën: recycling, substitutie, hergebruik en levensduurverlenging, of het volledig mijden van het gebruik van fossiel plastic. Elk perspectief wordt, tot slot, onderbouwd met een eigen *kennisbasis*, waarbij wordt verwezen naar wetenschappelijke inzichten uit verschillende disciplines zoals materiaalonderzoek, innovatiewetenschappen, ecologie en medische wetenschap. De verschillende perspectieven zijn dan ook niet meer of minder waar, maar uitingen van verschillende waarden en belangen.

**Tabel 1**  
Vergelijking tussen perspectieven

	 <b>Plastics als kritiek materiaal</b>	 <b>Groene groei</b>	 <b>Genoeg voor iedereen</b>	 <b>De plastickraan dicht</b>
<b>Opgave</b>	Verdienvermogen, klimaat	Concurrentiepositie, strategische onafhankelijkheid	Rechtvaardigheid	Gezondheid, milieuvervuiling
<b>Urgentie</b>	Recyclers failliet: Nederlandse en Europese recyclingcapaciteit verdwijnt	Concurrentiepositie Nederland en Europa staat onder druk	Planetaire en rechtvaardigheids grenzen worden overschreden	Er wordt onherstelbare schade aan mens en milieu toegebracht
<b>Circulaire strategie</b>	Recycling	Substitutie, recycling	<i>Narrow &amp; slow the loop</i>	<i>Refuse</i> , substitutie
<b>Kennis</b>	LCAs, materiaalonderzoek, proces-technologie	Innovatiewetenschappen	<i>Donut economy</i> , planetaire grenzen, <i>just transitions</i>	Medische wetenschap, ecologie, <i>planetary health</i>

In hoeverre bieden de vier perspectieven aanknopingspunten voor een sterke beleidsvisie die de transitie naar een circulaire economie ondersteunt, richting geeft en versnelt? Hierover zijn we het gesprek aangegaan met beleidsmakers en vertegenwoordigers van bedrijven en maatschappelijke organisaties. In interviews en focusgroepen hebben we met hen besproken welke synergiën en af-rillen bestaan tussen de perspectieven, en hoe deze zich manifesteren in huidige visievormingsprocessen en het debat rondom circulaire plastics in de politiek en de samenleving.

De deelnemers aan ons onderzoek zijn het erover eens dat het circulaire plasticsbeleid momenteel te veel gericht is op de korte termijn, ondanks de ambitie voor 2050. Een langetermijnvisie ontbreekt, waarop strategische beleids- en investeringskeuzes kunnen worden afgestemd. In afwezigheid van een sterke beleidsvisie, is het voor de meeste deelnemers nog niet goed voorstelbaar en invoelbaar hoe een circulaire omgang met plastics er in de toekomst uit zal zien – en daarmee welke circulaire oplossingen en innovaties kansrijk zijn en rendabel kunnen worden gemaakt.

Volgens de deelnemers bieden de vier perspectieven bouwstenen voor een breed gedragen richtinggevende beleidsvisie. Zo wordt het belang om te werken aan verschillende maatschappelijke opgaven in alle vier de perspectieven onderkend, waaronder het realiseren van een sterke,

innovatieve Nederlandse economie, het minimaliseren van negatieve gezondheidseffecten en het ontwikkelen van een sterk en economisch slagvaardig Europa. Er bestaan echter ook fundamentele spanningen tussen de opgaven die in de perspectieven worden belicht: zo vraagt de transitie naar een circulaire plastic economie volgens de perspectieven ‘Genoeg voor iedereen’ en ‘De plasticraan dicht’ om fundamentele systeemveranderingen, terwijl volgens de perspectieven ‘Plastics als kritiek materiaal’ en ‘Groene groei’ vooral moet worden ingezet op het optimaliseren van (elementen van) het huidige systeem.

Deze overeenkomsten en spanningen op het gebied van de opgaven vertalen zich door in synergieën en afruilen tussen geprefereerde oplossingsrichtingen. Deelnemers aan ons onderzoek wijzen erop dat het belang van inzet op technische en sociale innovaties in alle perspectieven wordt onderkend, en dat er een breed draagvlak is om het ‘de vervuiler betaalt’-principe toe te passen in beleid, zoals in UPV-beleidsinstrumenten. Echter, niet alle oplossingsrichtingen zijn compatibel: zo gaat het optimaliseren van recycling van fossiele plastics (zoals voorgesteld in ‘Plastics als kritiek materiaal’) niet samen met het uitfasen van alle fossiele plastics (zoals gewenst in ‘De plasticraan dicht’), en zitten recycleerbare biobased plastics en bio-afbreekbare plastics elkaar in de praktijk vaak in de weg.

De mogelijke synergieën en afruilen tussen de perspectieven laten zien dat de perspectieven aanknopingspunten bieden voor een richtinggevende beleidsvisie, maar dat er ook harde keuzes voorliggen bij het formuleren van deze visie. Hoe kunnen beleidsmakers, gegeven dit uitgangspunt, toewerken naar een beleidsvisie? We onderscheiden drie handelingsperspectieven voor beleid.

#### **1. Zorg voor een integraal langetermijnperspectief met duidelijke keuzes voor oplossingsrichtingen**

Doordat er momenteel een sterke beleidsvisie op de toekomst van circulaire plastics ontbreekt, is de beleidsmatige en maatschappelijke aandacht voor circulaire plastics primair gericht op kortetermijnproblemen en oplossingen. Hierdoor worden zowel in beleid als door bedrijven en maatschappelijke organisaties maatregelen genomen die dicht bij de huidige situatie blijven, en die in verschillende richtingen werken. Op die manier worden er kansen gemist om synergieën te creëren en onnodige afruilen te voorkomen.

Een integraal langetermijnperspectief waarin synergieën zijn geïdentificeerd en duidelijke keuzes zijn gemaakt waar afruilen onvermijdelijk zijn, biedt beleidsmakers, bedrijven en andere belanghebbenden duidelijkheid bij het maken van huidige keuzes met langetermijnconsequenties. Ook helpt het om de innovatiekracht van Nederlandse bedrijven en andere maatschappelijke actoren te richten op het steeds meer circulair maken van de plasticindustrie. Het is hierbij cruciaal dat het ontwikkelde langetermijnperspectief wordt vertaald in consistent beleid, dat bedrijven en andere belanghebbenden voor de lange termijn zekerheid biedt over de beleidscontext waarin zij keuzes maken.

Om te komen tot een langetermijnperspectief dat de transitie naar circulaire plastics daadwerkelijk ondersteunt, richting geeft en versnelt, is het van belang om visievorming te starten met een focus op de gewenste toekomst. Van daaruit kan worden beredeneerd welke huidige activiteiten wel of niet passen in de gewenste situatie van de toekomst. Dit om te voorkomen dat visievorming uitdraait op het bestendigen van de *status quo* door vooral vanuit huidige belangen en padafhankelijkheden te doordenken welke toekomst wenselijk en mogelijk is.

## **2. Streef naar een inclusief en transparant visievormingsproces**

Hoewel er doorgaans veel partijen worden betrokken bij het beleidsvormingsproces, was het zowel bij het Transitieteam Kunststoffen als bij de Plasticsafel voor niet-betrokkenen onduidelijk wie er was uitgenodigd, en hoe de keuze voor deelnemers werd gemaakt. Wanneer de samenstelling van de teams niet transparant is, bestaat het risico dat ze een niet zichtbare, ingebouwde voorkeur hebben voor een van de perspectieven op circulaire plastics. Hierdoor kunnen kansen worden gemist om integrale en breed gedragen keuzes te maken. Inclusiviteit en transparantie bij de visievorming helpen om robuuste en legitieme keuzes te maken. Inclusiviteit en transparantie kunnen worden gewaarborgd door vertegenwoordigers van de verschillende perspectieven op circulaire plastics te betrekken in de visievormingsprocessen, en hier open over te communiceren.

Bij het concretiseren van een langetermijnvisie en bijbehorende strategieën om deze visie te realiseren, is het bovendien belangrijk om naast voor feiten ook aandacht te hebben voor waarden die op het spel staan. In het debat over de toekomst van circulaire plastics wordt vanuit beleid en door andere betrokkenen vaak opgeroepen tot de ontwikkeling van meer kennis. Kennis vanuit de wetenschap en de praktijk vormen belangrijke input voor visievormingsprocessen, maar bieden geen uitweg uit onzekerheid en betwisting. Zo steunen de vier onderscheiden perspectieven op een eigen kennisbasis, die telkens wetenschappelijk gefundeerd is én verschillende uitdagingen belicht die spelen rond circulaire plastics. Welke van deze uitdagingen (prioritaire) beleidsaandacht verdienen, kan niet op basis van kennis worden bepaald; dit vergt een waardendiscussie. Ook daarbij is het actief betrekken van verschillende perspectieven op circulaire plastics belangrijk.

## **3. Institutionele verankering is nodig om beleidsvisie kracht te geven**

Het betrekken van alle perspectieven in beleidsvisievorming leidt niet zomaar tot een richtinggevend langetermijnperspectief. Verder kijken dan urgente problemen in het hier en nu vraagt ook om een doorvertaling van de beleidsvisie naar juridische, financiële en organisatorische randvoorwaarden waarbinnen partijen keuzes in het heden maken met gevolgen voor de lange termijn.

Het beleid gericht op circulaire plastics bevindt zich op een kruispunt. De transitieagenda kunststoffen komt tot een einde en daarmee ook de door het transitieteam geformuleerde visie op circulaire plastics. De vervanging van de transitieteams door ketentafels per productgroep biedt kansen voor hernieuwde visievorming. Deelnemers aan ons onderzoek geven aan dat ze graag tijd en moeite willen investeren om bij te dragen aan het door hen gevraagde langetermijnperspectief. De ketentafels brengen ook risico's met zich mee zoals het uit het oog verliezen van het langetermijnperspectief: dit kan gebeuren als de focus vooral komt te liggen op urgente problemen in het heden. Ook ligt versnippering van visies op plastic op de loer als er ketentafels worden opgezet voor veel verschillende productgroepen, zoals verpakkingen en landbouwplastics.

# VERDIEPING

# VERDIEPING

# 1 Inleiding

Nederland streeft naar een circulaire economie. De Rijksoverheid heeft doelen geformuleerd waar beleidsmakers, bedrijven en burgers zich in dit streven op kunnen richten. Zo wil Nederland in 2050 volledig circulair zijn, en op weg daar naartoe in 2035 15 procent van het afval hoogwaardig recycelen, het aandeel biograndstoffen en secundaire grondstoffen verhogen naar minstens 55 procent en het grondstoffengebruik verlagen met 15 procent (IenW 2025a). Hoewel deze doelen belangrijk zijn, schetsen ze nog geen compleet toekomstbeeld. Ze maken niet duidelijk hoe de economie en samenleving eruitzien als deze doelen worden bereikt. Een richtinggevende beleidsvisie ontbreekt nog, maar er zijn diverse visies op de circulaire economie die het handelen van bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties inspireren en informeren. Een 'visie' is een richtinggevend perspectief op een gewenste situatie in de toekomst (WKR 2025).

Ook onder de keuze voor beleidsinstrumenten die worden ontwikkeld en ingezet om de transitie naar een circulaire economie te ondersteunen, richting te geven en te versnellen, liggen toekomstbeelden die in belangrijke mate impliciet zijn. Als deze toekomstbeelden impliciet blijven en er geen gesprek over plaatsvindt, bestaat het risico dat beleid dicht bij de huidige situatie blijft en in plaats van de beoogde transformatie juist de status quo wordt bestendigd (Hajer & Oomen 2025). Waar partijen verschillende toekomstbeelden hebben, bestaat bovendien het risico dat zij acties ondernemen die in verschillende richtingen werken, waardoor kansen worden gemist om synergiën te creëren in het realiseren van circulaire oplossingen en om onnodige afruilen tussen te voorkomen.

**Hoe kunnen beleidsmakers toewerken naar een richtinggevende visie die de transitie naar een circulaire economie ondersteunt en versnelt?** Deze vraag staat centraal in dit beleidsrapport. Om deze vraag te onderzoeken, richten we ons in deze beleidsstudie op visies en visievorming in één casus (Yin 2018): de productgroep kunststoffen (plastics). Kunststof is een prioritair thema in het Nederlandse circulaire-economiebeleid (Rijksoverheid 2017).

Bij de hoofdvraag onderscheiden we vier deelvragen:

- Ten eerste, aan welke criteria moeten een visie en visievorming voldoen om een transitie te ondersteunen, richting te geven en te versnellen?
- Ten tweede: welke visies en toekomstbeelden bestaan er in het Nederlandse beleid op circulaire plastics in 2050, en in hoeverre geven deze visies richting aan de transitie?
- Ten derde: welke visies en toekomstbeelden bestaan er in de Nederlandse samenleving op circulaire plastics in 2050, en in hoeverre geven deze visies richting aan de transitie?
- En ten vierde: hoe kunnen beleidsmakers in visievorming effectief en legitiem omgaan met verschillen tussen bestaande visies en toekomstbeelden op de circulaire economie?

Kunststoffen zijn om meerdere redenen een prioritair thema in het beleid. Plasticproductie- en consumptie spelen een belangrijke rol in de Nederlandse economie. Plastics zijn nauwelijks weg te denken uit de samenleving. Door onder andere zwerfafval en CO<sub>2</sub>-uitstoot gaan plasticproductie en -consumptie echter ook gepaard met veel milieudruk. Microplastics en de plastic soep in oceanen zijn toonbeelden geworden van negatieve milieueffecten. Voor plastics zijn er zowel op Europees niveau (bijvoorbeeld de *Single Use Plastics*-richtlijn) als op Nederlands niveau (geen nieuw plastic uit fossiele grondstoffen in 2050) doelen en ambities geformuleerd. Achter deze doelen en ambities gaan bij betrokkenen uiteenlopende ideeën schuil over hoe de economie voor circulaire plastics van de toekomst er idealiter uitziet.

## Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk (*Visies en visievorming in theorie*) bespreken we het belang van beleidsmatige aandacht voor richtinggevende visies en visievorming in de circulaire-economietransitie. We beschrijven aan welke criteria visies en visievorming volgens de wetenschappelijke literatuur ideaaliter moeten voldoen om transitie te ondersteunen, richting te geven en te versnellen.

In hoofdstuk 3 (*Visies en visievorming in beleid*) beschrijven we welke toekomstvisies zijn geformuleerd in het Nederlandse CE-beleid in zijn algemeenheid, en in beleid gericht op circulaire plastics in het bijzonder. Daarbij bespreken we in hoeverre bestaande visies voldoen aan de in de wetenschappelijke literatuur beschreven criteria. Dit hoofdstuk draagt bij aan het beantwoorden van de eerste en tweede deelvraag van dit onderzoek.

In hoofdstuk 4 (*Onderzoeksaanpak casus plastics*) staat de onderzoeksaanpak omschreven die we hebben gebruikt om het maatschappelijke debat over circulaire plastics in kaart te brengen. Om deze casus te onderzoeken hebben we gebruik gemaakt van verschillende methoden en databronnen: documentanalyse, interviews en focusgroepen.

In hoofdstuk 5 (*Vier perspectieven op circulaire plastics*) onderscheiden we vier perspectieven die een rol spelen in het Nederlandse debat over de toekomst van plastic. We bespreken de inhoud van deze vier perspectieven aan de hand van de toekomstbeelden, probleemschetsen en oplossingsrichtingen die in deze perspectieven naar voren worden gebracht. Dit hoofdstuk draagt hiermee bij aan het beantwoorden van de derde deelvraag van ons onderzoek.

In hoofdstuk 6 (*Reflectie op de vier perspectieven*) gaan we in op de synergieën en spanningen tussen de vier perspectieven: waar vullen de perspectieven elkaar (in potentie) aan, waar sluiten ze elkaar uit, en hoe ervaren betrokkenen uit de praktijk die hebben deelgenomen aan ons onderzoek dit? Ook komen we terug op de criteria waar richtinggevende visies volgens de wetenschappelijke literatuur aan moeten voldoen om transitie te ondersteunen en te versnellen: in hoeverre voldoen de onderscheiden perspectieven hieraan? Hiermee draagt dit hoofdstuk bij aan het beantwoorden van de derde deelvraag van ons onderzoek.

Tot slot bespreken we in hoofdstuk 7 (*Conclusie en handelingsperspectieven*) de beleidsimplicaties van ons onderzoek. Dit sluit aan bij deelvraag vier, en ook formuleren we in dit hoofdstuk een antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek. Daarbij gaan we in op implicaties voor de vormgeving van een transformatieve beleidsvisie en bijbehorend visievormend proces voor de productgroep kunststoffen – alsook de generaliseerbaarheid van deze implicaties naar andere productgroepen en de circulaire-economietransitie als geheel.

## 2 Visies en visievorming in theorie

“Would you tell me, please, which way I ought to go from here?”  
“That depends a good deal on where you want to get to,” said the Cat.  
“I don’t much care where—” said Alice.  
“Then it doesn’t matter which way you go,” said the Cat.

(Uit: *Alice’s Adventures in Wonderland* - Lewis Carroll, 1865)

### 2.1 Waarom aandacht voor visies?

#### **Betrokkenen missen langetermijnperspectief op een circulaire omgang met plastics**

In een brief aan de formerende partijen die het kabinet-Jetten zouden vormen, riepen honderd maatschappelijk betrokken ondernemingen op om met hen “te bouwen aan een economie die klopt”. Het gebrek aan langetermijnvisie in de politiek vormt hier nu nog een barrière voor, aldus de bedrijven (Future Up 2025). Dit sluit aan bij eerdere conclusies van onderzoeken onder bedrijven van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2023) en TNO (2024), die de behoefte aan duidelijk en coherent overheidsbeleid benadrukken. Betrokkenen missen een langetermijnperspectief dat verduidelijkt met welke acties in het heden zij kunnen bijdragen aan het realiseren van een circulaire toekomst. Verschillende spelers in het grondstoffendebate, zoals de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI; 2025), de Koninklijke Nederlandse vereniging voor afval- en reinigingsdiensten (NVRD; 2024) en de Fair Resource Foundation (2024) publiceerden recent hun eigen visies op een circulaire omgang met grondstoffen.

De roep om een langetermijnperspectief laat zien dat er in plaats van een toekomst die Nederland overkomt behoefte is aan een toekomst die door de overheid en betrokkenen samen wordt gemaakt. Tegelijkertijd betekent de diversiteit aan betrokkenen ook dat het formuleren van een dergelijke visie complex is. Voor een complexe opgave als de transitie naar een circulaire economie hebben betrokkenen verschillende perspectieven op zowel wat precies het probleem is dat in een circulaire toekomst is opgelost, als op welke oplossingsrichtingen hierbij horen. Tussen de probleemdefinitie en de oplossingsrichtingen bestaat een wisselwerking: een beschrijving van een circulaire toekomst zonder oog voor de praktijk zal geen transformatie in gang zetten, en losse instrumenten zonder overkoepelend idee van het probleem dat ze oplossen ook niet (Wänzenböck et al. 2020).

In de verschillende iteraties van het circulaire-economiebeleid van de afgelopen tien jaar is te zien hoe verschillende toekomstbeelden worden gepresenteerd, en nieuwe beleidsmaatregelen worden aangekondigd. Een breed gedragen visie die leidend is in beleidskeuzes en investeringen van bedrijven en andere maatschappelijke actoren, blijft echter uit (Hanemaaijer et al. 2025). Keuzes voor beleidsinstrumenten stoelen weliswaar op aannames over de toekomst, maar deze blijven in belangrijke mate impliciet. In de maatschappij leven ondertussen verschillende visies op de circulaire economie van de toekomst, waartussen (mogelijke) synergiën bestaan maar ook afruilen. Wanneer deze visies impliciet blijven en er geen debat over plaatsvindt, is de kans reëel dat toekomstbeelden keuzes en acties inspireren die dicht bij het huidige normaal blijven (Hajer & Oomen 2025). Er is verbeelding nodig om lineaire manieren van doen uit te dagen en een circulair

toekomstbeeld te schetsen dat betrokkenen tot transformatieve actie aanzet (Vervoort, van Haasbergen & Beaudoin 2025).

## 2.2 Wat maakt een visie transformatief?

In de wetenschappelijke literatuur over maatschappelijke transformatieprocessen wordt een richtinggevende visie beschouwd als een belangrijke voorwaarde om transformaties naar een duurzamere en meer rechtvaardige toekomst te ondersteunen en versnellen (De Krom et al. 2025). Transformaties vragen om technologische en sociale innovaties. Deze innovaties komen alleen van de grond wanneer overheden, bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties bereid zijn om hier tijd, geld en moeite in te steken. Een sterke, wenkende visie helpt om deze bereidheid te vergroten, doordat deze invoelbaar maakt waarom een toekomstbeeld de moeite van het nastreven waard is en vraagt om keuzes en actie in het hier-en-nu (Muiderman et al. 2020; Oomen et al. 2022). Ook helpt een sterke visie om te verhelderen welke keuzes en acties bijdragen aan een gewenste transformatie, door duidelijk te maken welke hedendaagse uitdagingen aangepakt moeten worden om de gewenste toekomst te kunnen realiseren en welke oplossingsrichtingen kansrijk zijn (Geels en Schot 2007; Wänzenbock et al. 2020; Termeer 2024). Een visie helpt zo om maatschappelijke innovatiekracht specifiek te richten op het oplossen van maatschappelijke problemen (Hekkert et al. 2020). Een sterke toekomstvisie helpt bovendien om onzekerheid over de toekomst en waargenomen risico's te verkleinen, waardoor actoren eerder bereid zullen zijn om (investerings)beslissingen te nemen die gevolgen hebben voor de lange termijn (WRR 2023).

Een sterke 'transformatieve' visie is dus van belang om maatschappelijke veranderprocessen (bij) te sturen. Maar wat maakt een visie 'transformatief' – oftewel, wat maakt dat een visie acties in het hier-en-nu faciliteert die bijdragen aan het bereiken van gewenste situaties in de toekomst?

### ***Een richtinggevende beleidsvisie vraagt om een tijdshorizon van tenminste 25 jaar***

Een eerste criterium is dat een visie de blik moet richten op een lange termijn van minstens 25 jaar (WKR 2025). Een langetermijnvisie helpt namelijk om te voorkomen dat actoren alleen denken vanuit de korte termijn – of zelfs de 'waan van de dag' – en daardoor keuzes maken die op de korte termijn logisch lijken en winst opleveren, maar het behalen van langetermijndoelen bemoeilijken. Ver vooruit kijken in de tijd is noodzakelijk om te voorkomen dat door bijvoorbeeld investeringsbeslissingen onwenselijke padafhankelijkheden en lock-ins worden gecreëerd, en de oplossingen voor vandaag de problemen van de toekomst worden (Bours et al. 2026). Bij het bepalen van de tijdshorizon in een visie is het dus van belang om deze niet te kort te maken; tegelijkertijd dient ook een lange tijdshorizon te worden voorkomen, omdat een visie dan te abstract kan voelen en weinig tractie zal hebben in het hier-en-nu (Hendriks 2024; WKR 2025).

### ***Opgaven in samenhang bekijken voor synergie en scherpe keuzes***

Een tweede criterium is dat een visie dient te verhelderen hoe verschillende maatschappelijke opgaven in samenhang kunnen worden geadresseerd (WKR 2025). Naast de uitdaging om een circulaire economie te realiseren, staat Nederland voor verschillende andere opgaven en uitdagingen op het gebied van klimaat en energie, natuur, bestaanszekerheid, wonen en defensie. Een sterke visie benadert deze opgaven integraal en identificeert mogelijke synergiën tussen de opgaven. Zo kunnen kansen worden benut om circulariteit te verbinden aan andere opgaven – en kunnen onnodige afruilen worden voorkomen (Hanemaaijer et al. 2025).

### **Richting maar niet rigide**

Een derde criterium is dat een visie een duidelijke richting moet neerzetten, zonder rigide te worden (WKR 2025). Om richting te geven aan transitieprocessen dient een visie een duidelijk toekomstbeeld te schetsen waarop overheden, bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties hun acties kunnen afstemmen. Een visie geeft oplossingsrichtingen aan door keuzes te maken waar ook afruilen bij horen, zodat actoren weten waar ze aan toe zijn en hiermee rekening kunnen houden in hun beslissingen met effecten op de lange termijn (Wänzenbock et al. 2020; WKR 2025). Een transitie vraagt naast innovaties en vernieuwing ook om de afbouw van (niet-duurzame) technologieën en praktijken. Een visie dient niet alleen richting te geven aan innovatieprocessen, maar ook te verhelderen welke technologieën en praktijken zullen moeten worden uitgefaseerd, zodat partijen hierop kunnen anticiperen en beleidsmakers hier desgewenst (mitigerend) beleid op kunnen voeren. Wanneer een visie geen keuzes bevat en als vrijblijvend wordt ervaren, zal deze weinig transformatief zijn. Tegelijkertijd is het van belang om actoren ruimte te geven om concreet invulling te geven aan een visie en deze, indien nodig, iteratief aan te scherpen. Deze ruimte is van belang om energie die aanwezig is in de markt en de samenleving om verscheidene kansrijke innovaties te ontwikkelen ten volste te benutten (Van den Heuvel & Van den Bergh 2009; Hajer 2011; Termeer et al. 2024). Een visie dient dus richtinggevend te zijn, maar geen blauwdruk te geven (WKR 2025).

### **Voor een gedeeld langetermijnperspectief zijn feiten en invoelbaarheid nodig**

Een vierde en laatste criterium is dat een visie niet alleen op basis van feiten en cijfers verheldert waarom een toekomstbeeld nastrevenswaardig is, maar dit ook invoelbaar maakt (WKR 2025). Om transformatief te zijn en daadwerkelijk bij te dragen een duurzamere toekomst, dient een visie te stoelen op robuuste kennis en feiten over te verwachten ontwikkelingen en knelpunten in het heden. Deze kennis is niet alleen bij wetenschappelijke experts en beleidsmakers aanwezig, maar nadrukkelijk ook bij bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties. Daarnaast is een feitelijke basis alleen onvoldoende om mensen in beweging te krijgen (Dupont et al. 2025). Om mobiliserend te werken, dient een visie de noodzaak van keuzes en actie in het hier-en-nu ook invoelbaar te maken – en actoren te motiveren en inspireren om deze acties te ondernemen. Dit kan bijvoorbeeld door gebruik te maken van verbeelding en verhalen, waardoor actoren zich kunnen verplaatsen in nieuwe situaties en kunnen doorvoelen hoe zij kunnen bijdragen aan een duurzamere toekomst (Vervoort en Gupta 2018; Muiderman et al. 2020; Oomen et al. 2022).

## 2.3 Hoe wordt een transformatieve visie gevormd?

Waarom moet visievorming voldoen om toe te werken naar een visie die transformatief is? Uit de wetenschappelijke literatuur komen drie belangrijke aandachtspunten naar voren.

### **Visievorming omvat feiten, verwachtingen, waarden en wensen**

Een eerste aandachtspunt, is dat tijdens visievorming wordt gesproken over zowel feiten en verwachtingen als over waarden en wensen (RLI 2025; WKR 2025). Visievorming draait in essentie om het beantwoorden van de vraag: hoe willen betrokkenen dat de economie en samenleving van de toekomst eruitziet? Bij het beantwoorden van deze vraag, is het belangrijk om gebruik te maken van kennis uit de wetenschap en maatschappelijke praktijk over de huidige stand van zaken en verwachte ontwikkelingen in de leefomgeving, economie en maatschappij. Deze kennis staat namelijk

toe om in te kunnen schatten welke toekomstige ontwikkelingen waarschijnlijk en haalbaar zijn. Deze kennis volstaat echter niet om de inherent politieke en normatieve vraag te beantwoorden welk toekomstperspectief voor Nederland gewenst is – en welke mogelijke ontwikkelpaden dus de voorkeur verdienen. Om deze vraag te beantwoorden, is een gesprek nodig over welke individuele en maatschappelijke waarden, normen en wensen op het spel staan en hoe deze tegen elkaar kunnen worden afgewogen en kunnen worden geprioriteerd (Haasnoot et al. 2013; Muiderman et al. 2020; RLI 2025).

### ***Betrokkenen hebben vanuit praktijk zicht op synergiën en afruilen***

Een tweede aandachtspunt, is dat tijdens visievorming oog is voor de samenhang tussen verschillende maatschappelijke opgaven, zodat kansen op synergiën zo veel mogelijk worden benut en onnodige afruilen worden voorkomen. Dit kan enerzijds door dialoog en coördinatie te organiseren tussen betrokkenen die werken aan specifieke maatschappelijke opgaven: denk bijvoorbeeld aan beleidsmakers die focussen op verschillende (beleids)domeinen zoals de circulaire economie, een klimaatneutrale samenleving of de woningbouwopgave (WKR 2025). Anderzijds is het aan te bevelen om samenhangen tussen opgaven te bespreken met actoren die praktijkkennis bezitten over hoe maatschappelijke opgaven samenkomen – en daarbij knellen of elkaar juist kunnen versterken. In relatie tot de circulaire economie, kan hierbij worden gedacht aan bedrijven en maatschappelijke organisaties die werken in specifieke productie-consumptie ketens, productgroepen of regio's, waarin synergiën en afruilen tussen opgaven en oplossingsrichtingen 'tastbaar' worden in de dagelijkse werkpraktijk.

### ***Inclusieve en robuuste visievorming vraagt om verschillende perspectieven aan tafel***

Een derde aandachtspunt, is dat in visievormingsprocessen ruimte wordt geboden aan vertegenwoordigers van verschillende toekomstperspectieven en onderliggende waarden en belangen (WKR 2025). In de markt en maatschappij leven verschillende beelden over hoe de circulaire economie van de toekomst er idealiter uitziet en hoe deze kan worden gerealiseerd (Kirchherr et al. 2017; Calisto Friant et al. 2020; Bauwens et al. 2020; Hendriks 2024). Deze verschillende beelden stoelen op verschillende waarden, belangen en ervaringen. Vertegenwoordiging in visievormingsprocessen van deze verschillende perspectieven, waarden, belangen en ervaringen, kan bijdragen aan een robuustere, breder gedragen toekomstvisie (RLI 2025; WKR 2025). Zo zijn actoren die ervaren dat hun perspectieven zijn vertegenwoordigd in visievorming eerder geneigd om uiteindelijke toekomstvisies te accepteren, dan actoren die zich niet vertegenwoordigd voelen – ook wanneer de uiteindelijke visie hun perspectief niet of slechts beperkt reflecteert (Martens et al. 2025). Betrokkenheid bij visievorming kan zich bovendien vertalen in betrokkenheid bij het uitvoeren van een visie, wanneer actoren het belang van werken aan een circulaire economie gaan inzien en invoelen (Muiderman et al. 2020; Oomen et al. 2022). Om dergelijke potentiële voordelen van 'inclusieve' visievorming te kunnen benutten, moet echter aan voorwaarden worden voldaan (WKR 2025). Zo moeten betrokkenen daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen op de uiteindelijke visie; dient de selectie van betrokkenen zorgvuldig te gebeuren om een onwenselijke bias in representatie te voorkomen; en dient er aandacht te zijn voor machtsverhoudingen die kunnen beïnvloeden wie wel en niet wordt uitgenodigd en meewerkt aan visievorming, en wiens ideeën uiteindelijk zwaarder wegen in uiteindelijke keuzes.

### ***Oog voor strijd tussen verschillende perspectieven cruciaal voor richtinggevende beleidsvisie***

Met aandacht voor machtsverhoudingen in visievorming rijst de vraag hoe inzicht kan worden verkregen in deze verhoudingen. Een belangrijk onderdeel hiervan is hoe ze kunnen uitspelen in visievormingsprocessen, zodat hierop kan worden geanticipeerd in de vormgeving van deze processen.

De wetenschappelijke literatuur over verhaallijnen en narratieven (Hajer 1995; Jones & McBeth 2010; Palm et al. 2022) benadrukt dat een concept als de circulaire economie vanuit heel verschillende denkkaders kan worden geïnterpreteerd. Welke van deze denkkaders dominant wordt, heeft aanzienlijke gevolgen voor welke toekomst worden gezien als voorstelbaar, haalbaar en wenselijk (Hajer & Versteeg 2005). Er is partijen dan ook veel aan gelegen om hun denkkader dominant te laten worden. De strijd om dominantie vindt in belangrijke mate plaats wanneer verschillende verhaallijnen en narratieven in het maatschappelijke debat door betrokkenen tegen elkaar worden gepositioneerd. Deze verhaallijnen en narratieven zijn verhalende, versimpelde versies van denkkaders, die in het maatschappelijke en politieke debat worden geuit. Deze verhaallijnen en narratieven vangen we in dit rapport onder de noemer ‘perspectieven’.

#### ***Kader 1. Perspectieven op de circulaire economie***

Een perspectief op de circulaire economie bestaat uit verschillende elementen. Het geeft een duiding van hoe een circulaire economie er idealiter uitziet, waarom de huidige economie nog niet circulair is (welke actoren, instituties en activiteiten zijn onderdeel van het probleem dat opgelost dient te worden) en van welke oplossingsrichtingen idealiter bijdragen aan het realiseren van circulariteit (welke actoren, instituties en activiteiten zijn onderdeel de oplossing). Een perspectief verwerft invloed in het maatschappelijke en politieke debat wanneer groepen van actoren deze omarmen en actief verspreiden. Voor het ontstaan van dergelijke coalities is het niet noodzakelijk dat actoren het volledig met elkaar eens zijn. Perspectieven bevatten veelal een mate van interpretatieve vrijheid, waardoor verschillende actoren hun specifieke kennis en ideeën kunnen integreren. Zo kunnen perspectieven een gedeeld begrip van een kwestie suggereren, ook wanneer deze gemeenschappelijkheid op meer detailniveau niet bestaat (Dryzek 2005; Hajer 2009). Coalities die rond perspectieven ontstaan, zijn dynamisch en veranderen in de loop van de tijd (Metze & Dodge 2016; Hendriks 2024). Actoren kunnen bovendien meerdere perspectieven aanhangen en in verschillende contexten verschillende perspectieven naar voren brengen, soms om strategische redenen. Voor inclusieve beleidsvisievorming is het daarom wenselijk om niet alleen de vertegenwoordiging van diverse groepen actoren te waarborgen, maar ook de vertegenwoordiging van verschillende, meer of minder dominante perspectieven die in de samenleving bestaan (Dryzek 2005).

### 3 Visies en visievorming in beleid

In het Nederlandse circulaire-economiebeleid (CE-beleid) is vanaf het begin aandacht voor het beschrijven van aantrekkelijke toekomstbeelden. De ambitie om zuinig om te gaan met grondstoffen en kringlopen te sluiten was een uitgangspunt in voor het Nederlandse milieubeleid sinds het Nationaal Milieubeleidsplan (VROM 1989). In de decennia die volgden lag de nadruk vooral op afvalbeleid, met als doel om negatieve milieueffecten te voorkomen. Met effect: in Nederland wordt nog nauwelijks afval gestort en de recyclingpercentages zijn hoog. Nederland loopt hiermee internationaal gezien voorop (Hanemaaijer et al. 2021).

#### **Start van het Nederlandse CE-beleid: breed en optimistisch toekomstbeeld**

Met het programma Van Afval Naar Grondstof (IenM 2014) werd in het Nederlandse beleid voor het eerst expliciet ingezet op een circulaire economie. Vervolgens werd in Nederland Circulair in 2050, het eerste Rijksbrede Programma Circulaire Economie, de ambitie geformuleerd om in 2050 in Nederland een volledig circulaire economie te realiseren (IenM en EZ 2016). Vanaf het begin kregen de verschillende circulaire strategieën, zoals hergebruik en recycling, een centrale rol. Dit programma opent met een wenkend perspectief, waarin zowel de probleemschets als de oplossingsrichtingen breed worden neergezet:

*“Om de mensheid blijvend te kunnen voeden en voorzien van noodzakelijke goederen en om een menswaardig bestaan te garanderen, is een fundamenteel anders omgaan met grondstoffen nodig. Het gaat om een economie die voorziet in behoeften zonder onaanvaardbare milieudruk en zonder uitputting van natuurlijke hulpbronnen. Deze opgave vraagt om veranderingen in brede zin. Zowel technische, sociale en systeeminnovaties zullen moeten worden doorgevoerd. Deze transitie biedt economische kansen voor Nederland, maakt Nederland minder afhankelijk van de import van schaarse grondstoffen en draagt bij aan een schoner milieu. In een circulaire economie gaan we binnen de draagkracht van de aarde efficiënt en maatschappelijk verantwoord om met producten, materialen en hulpbronnen, zodat ook toekomstige generaties toegang tot materiële welvaart behouden.”*

Het programma Nederland Circulair 2050 werd in 2017 gevolgd door het Grondstoffenakkoord. In dit akkoord spreken de Rijksoverheid en een aantal maatschappelijke partners af om vijf transitieagenda's te ontwikkelen. De agenda's richten zich op sectoren met een hoge milieu-impact: kunststoffen, maakindustrie, woningbouw, consumentengoederen en landbouw. In de ambitie van dit akkoord ligt vooral nadruk op de economische aspecten van de circulaire economie: *“de gezamenlijke ambitie een circulaire economie te realiseren, waarmee efficiënt en slim omgaan met grondstoffen en materialen het verdienvermogen van de Nederlandse economie helpt te versterken en het duurzaam omgaan met natuurlijk kapitaal en klimaat- en andere milieudoelen helpt te realiseren.”*

Specifieke ontwikkelpaden werden per agenda vastgelegd, voor 2021, 2023 en 2030, waarbij de overheid de transitieagenda's de opdracht meegaf om synergie en coherentie te zoeken met bestaande trajecten in het kader van het klimaat- en energiebeleid en het innovatiebeleid.

Na het Grondstoffenakkoord volgden een aantal uitvoeringsagenda's. In deze periode bracht het PBL de eerste Integrale Circulaire Economie Rapportage (ICER) uit (Hanemaaijer et al. 2021). Hierin werd geadviseerd om een uitgewerkte en door bedrijven en maatschappelijke organisaties breed gedragen visie op de circulaire economie te ontwikkelen, en om deze uit te werken in concrete doelen. Met deze doelen werd een begin gemaakt in de transitieagenda's, maar een gedeelde visie onder bedrijven, decentrale overheden en maatschappelijke partners ontbreekt nog (Hanemaaijer et

al. 2021). In plaats daarvan bestaan er nog veel verschillende toekomstvisies naast elkaar. In de ICER uit 2023 werd deze constatering en het bijbehorende advies herhaald.

### **Het NPCE 2023-2030: wenkend, idealistisch perspectief**

In het NPCE 2023-2030 (IenW et al. 2023) werd wederom een wenkend perspectief geschetst, dit keer verder uitgewerkt. De definitie van de circulaire economie gaat in dit programma expliciet voorbij de materiaalfocus, naar een focus op het hele systeem. Met dit programma streven de betrokken ministeries ernaar om via het grondstoffengebruik bij te dragen aan het oplossen van de klimaatopgave, de biodiversiteitsopgave, het creëren van een schoon milieu en een veilige en schone leefomgeving en het bijdragen aan de leveringszekerheid van grondstoffen. Het wenkend perspectief is dan ook breed en idealistisch:

*“Beeld je in dat het 2050 is. We leven in Nederland binnen de planetaire grenzen van de aarde in plaats van ze blijvend te overschrijden. Onze eerdere ernstig verstoorde relatie met de natuur die leidde tot klimaatverandering is namelijk positief veranderd. Dit is te zien aan de biodiversiteit die zich heeft hersteld en ook de lucht-, bodem- en waterkwaliteit zijn weer op peil. We leven in de wetenschap dat we met ons consumptiepatroon, onze bedrijvigheid en economie geen schade aanrichten aan de aarde en aan andere landen. [...] Nederland is kortom voor- goed veranderd qua manier van werken, produceren, bouwen, consumeren. Nederland is circulair. Dit is gelukt door het samenspel tussen overheid en bedrijven bij het ontwerpen van circulaire wet- en regelgeving en door gedragsverandering van consumenten. Alle producten zijn vanaf het begin ontworpen voor een zo lang mogelijke levensduur, en om repareerbaar en herbruikbaar te zijn. Alles is erop gericht om een gezonde, veilige en prettige leefomgeving na te laten voor toekomstige generaties.”*

Het toekomstbeeld van een Nederlandse economie die past binnen de planetaire grenzen is een concrete invulling van de visie in het NPCE. De uitdaging is om de planetaire grenzen vervolgens op een zinvolle manier door te vertalen naar het Nederlandse grondstoffengebruik (Hanemaaijer et al. 2025). Ook de SER (2022) benadrukt haar verkenning van de grondstoffentransitie dat “door te sturen op (internationale) ketens (hier én elders) en een langere tijdshorizon (nu én later) er meer evenwichtige sturing op de energietransitie en de grondstoffentransitie kan worden gerealiseerd”. Hiermee maakt het programma een begin.

In dezelfde periode dat het NPCE 2023-2030 werd gepresenteerd, publiceerden de ministeries van EZK, BHOS en IenW de Nationale Grondstoffenstrategie (NGS; 2022). Circulariteit is een van de pijlers onder deze strategie. Het geschetste toekomstbeeld is in de NGS hoofdzakelijk gericht op efficiëntie en leveringszekerheid: “Een grondstoffenstrategie is nodig om te borgen dat we in de toekomst voldoende toegang hebben tot bepaalde grondstoffen en dat we efficiënt omgaan met de beschikbare grondstoffen. Een grondstoffenstrategie biedt de kans om een integraal beeld te schetsen van de belangen en afwegingen die raken aan grondstoffen. Daarin komen aspecten als veerkracht/weerbaarheid, vestigingsklimaat, klimaat, leveringszekerheid, strategische autonomie, circulariteit, maatschappelijk verantwoord ondernemen en innovatie aan de orde.”

### **NPCE 2025: veranderende wereldorde legt de focus op economie en geopolitiek**

In de meest recente actualisatie van het NPCE (IenW 2025a) valt op dat het idealistische wenkende perspectief is vervangen door de “noodzaak” van een circulaire economie:

*“Het geopolitieke krachtenveld verandert razendsnel. Grondstoffen worden schaarser en het concurrentievermogen van de Nederlandse en Europese industrie staat onder druk. Het spreekt vanzelf dat de beschikking hebben over grondstoffen cruciaal is. De concurrentiekracht van Nederland of Europa zal daarop gebaseerd moeten zijn en niet op goedkope arbeid of het delven van primaire grondstoffen. In deze context is het logisch dat ons perspectief een competitieve, innovatieve, circulaire economie is. In zo’n economie behouden we onze welvaart, welzijn en*

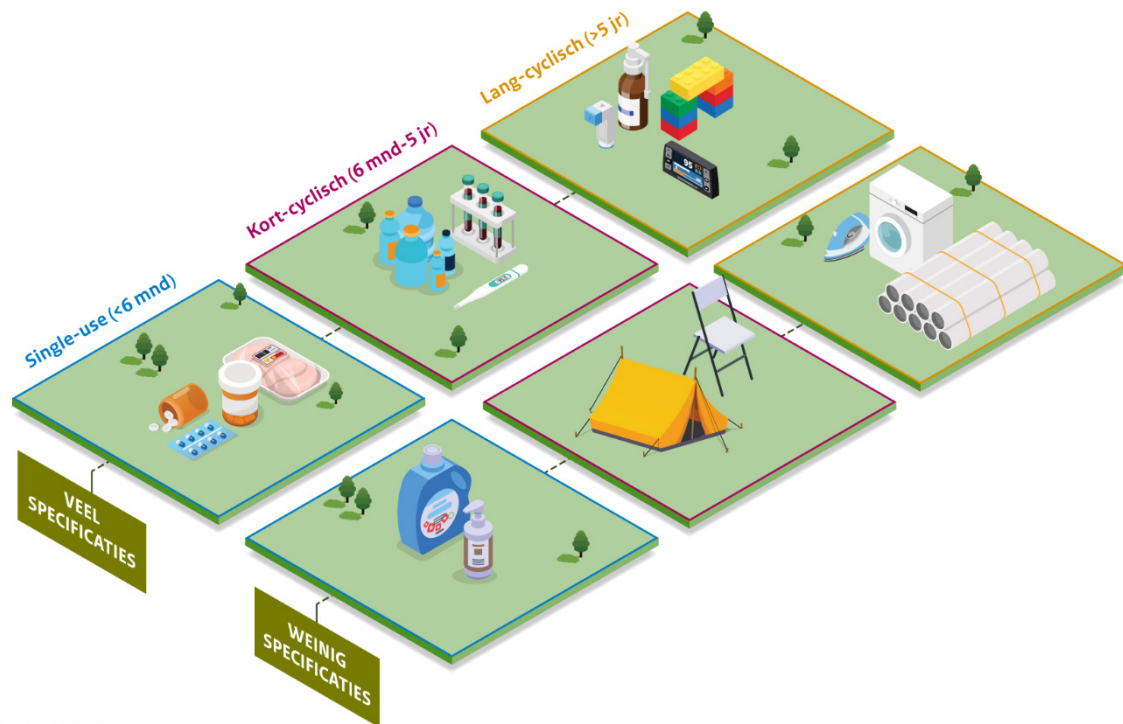
*economische groei. We maken deze minder afhankelijk van grondstoffen uit landen buiten Europa. Dit zorgt voor strategische onafhankelijkheid, innovatie, volop ondernemerskansen, kostenbesparingen, vakmanschap en duurzame welvaart voor Nederland. Dit past bij Nederland als innovatief en kennisintensief handelsland. Kortom, de kracht van de circulaire economie is haar bijdrage aan grote maatschappelijke opgaven. Een circulaire economie zorgt voor een grotere leveringszekerheid van grondstoffen, een toekomstbestendig verdienvermogen en draagt bij aan een schoner milieu en een schonere leefomgeving, het tegengaan van klimaatverandering en herstel van biodiversiteit.”*

### 3.1 Visies in het Nederlandse beleid gericht op circulaire plastics

Kunststof is sinds 2017 een van de vijf prioritaire thema's in het Nederlandse circulaire-economiebeleid. Dit komt doordat het zowel een belangrijke sector is voor de Nederlandse economie, als ook erg belastend voor het milieu. Microplastics en de plastic soep in oceanen zijn toonbeelden van negatieve milieueffecten, en tegelijkertijd is plastic nauwelijks weg te denken uit de samenleving. Wereldwijd wordt tussen de 4 en 8 procent van de gewonnen aardolie gebruikt voor de productie van plastics (Ellen MacArthur foundation 2016). Plasticgebruik heeft een exponentiële groei doorgemaakt sinds het materiaal haar intrede deed in de jaren '50. Zonder beleidsinterventies zal het wereldwijde plasticgebruik naar verwachting met bijna tweederde toenemen, terwijl het aandeel gerecycled plastic gelijk blijft op 6 procent (OESO 2024). Nederlandse producten van plastic worden voornamelijk geproduceerd op basis van fossiele grondstoffen (79,8 procent in 2022). Daarnaast wordt het meeste Nederlandse plasticafval nog niet gerecycled (62 procent in 2022; Plastics Europe in Berenschot & TNO 2025).

De sectoren waarin de meeste plastics worden toegepast zijn verpakkingen, bouw, de auto-industrie, landbouw, textiel en elektrische en elektronische apparaten. De diversiteit van deze sectoren betekent dat de toepassingen van plastics ook zeer divers zijn. Producten gemaakt van plastics variëren van zeer technisch geavanceerd, bijvoorbeeld in machinebouw of medische apparatuur, tot eenvoudig. De levensduur van deze producten varieert van decennia tot eenmalig gebruik in bijvoorbeeld wegwerpverpakkingen (Ecorys 2025; figuur 3.1).

## Eigenschappen van verschillende kunststof productgroepen



Bron: Ecorys

Figuur 3.1

Voor plastics zijn concrete beleidsdoelen gesteld. De Europese Plastics Strategy stelt dat in 2030 alle kunststof verpakkingen herbruikbaar of recyclebaar moeten zijn. Ook zou in 2030 de recycling- en sorteercapaciteit verviervoudigd moeten zijn ten opzichte van 2015, en zou de helft van al het plastic afval moeten worden gerecycled (Europese Commissie 2018). Het belangrijkste Nederlandse doel is geen nieuwe plastics uit fossiele grondstoffen in 2050. Verder zijn er doelen voortvloeiend uit de Kaderrichtlijn Afvalstoffen, de richtlijn verpakkingen en Europees beleid als de Single Use Plastic (SUP) richtlijn en het Packaging and Packaging Waste Directive (PPWR) (Spanbroek et al. 2024). Ook stelt het geactualiseerde NPCE (IenW 2025a) dat in 2050 al het textiel fossielvrij is. Dit laat zien dat er op productgroepniveau wordt nagedacht over een toekomst met circulaire plastics. De nadruk ligt hierbij op recycling, en enigszins op substitutie. De perspectieven op wat een toekomst met circulaire plastics precies betekent, welk probleem dan is opgelost en welke oplossingen hiervoor nodig zijn lopen echter nog steeds sterk uiteen.

### **Transitieagenda Kunststoffen: uitgewerkt toekomstbeeld voor fossielvrij 2050**

Volgens de plannen uit het Grondstoffenakkoord (Rijksoverheid 2017) werd in 2018 de Transitieagenda Kunststoffen opgesteld. Het Transitieteam dat deze agenda opstelde bestaat uit een onafhankelijke voorzitter, en verschillende betrokkenen en experts. De visie voor 2050 in de transitieagenda Kunststoffen is als volgt:

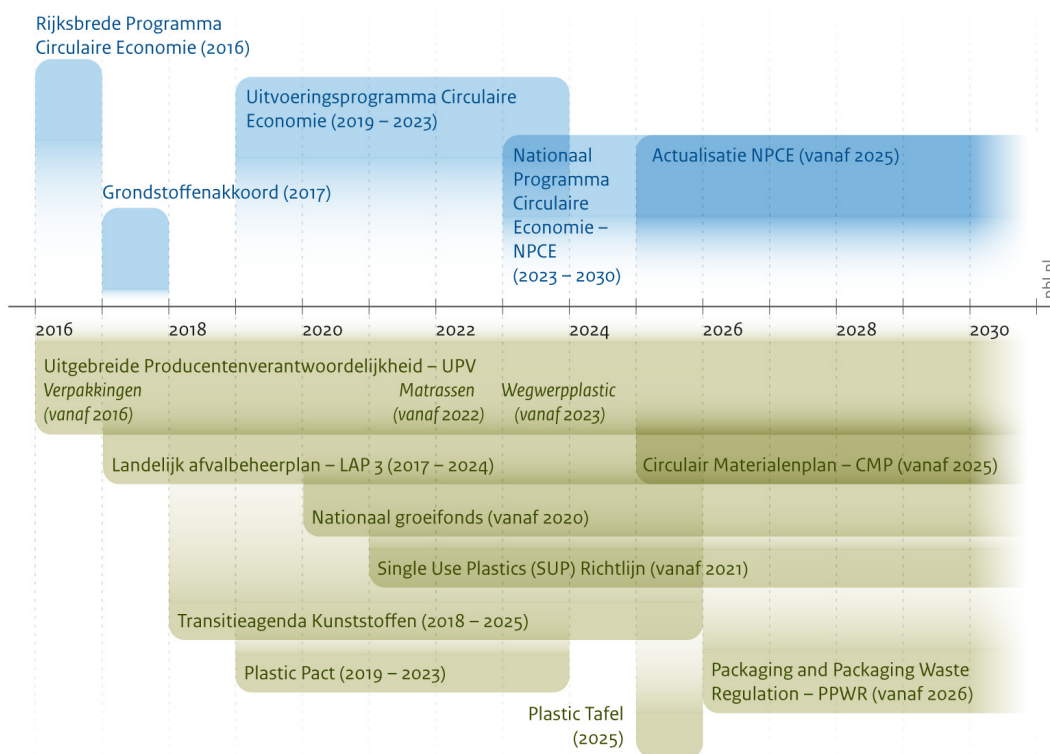
*Kunststoffen hebben in 2050 een geringe voetafdruk en zijn gemaakt van gerecyclede of hernieuwbare – biobased – kunststoffen van een gegarandeerde kwaliteit. Er is niet langer sprake van verbranding van plastics, onnodig materiaalgebruik behoort tot het verleden. Met de circulaire kunststofeconomie levert de sector een bijdrage aan de energie- en klimaatdoelstellingen. Er worden geen zorgwekkende stoffen in kunststoffen verwerkt die een gevaar kunnen opleveren voor de volksgezondheid en het ecosysteem. Door het sluiten van de kunststofketen zorgen producenten, retailers én consumenten ervoor dat macro- en microplastics niet langer lekken naar het milieu.*

### **Ketentafels: nieuwe aanpak voor meer actie, langetermijnperspectief nog onduidelijk**

In het geactualiseerde NPCE (IenW 2025a) worden de transitieteams vervangen door ketentafels. Als 'sprintdossier' was de Plactictafel, samengesteld uit een groep betrokkenen uit de plastic keten van MVO Nederland tot Plastics Europe tot Urgenda, een voorloper van een dergelijke ketentafel. De Plactictafel kreeg als opdracht mee om tot één of meer normerende maatregelen te komen als alternatief op de circulaire-plasticsnorm en de polymerenheffing. Deze voorgenomen maatregelen werden na ophef niet geïmplementeerd. Na twee maanden overleg presenteerde de Plactictafel, geleid door speciaal regeringsvertegenwoordiger Steven van Eijck, een set maatregelen, waaronder bovenwettelijk inkopen van recycalaat door merkeigenaren en verdergaande tariefdifferentiatie binnen UPVs (Plactictafel 2025). Wat opvalt is dat de oplossingen concreet zijn uitgedacht, maar dat een gezamenlijk vergezicht ontbreekt. Dit is niet verrassend en conform de opzet en scope van dit sprintdossier. Als deze structuur op termijn het Transitieteam kunststoffen zou moeten vervangen, dan zou het tot stand brengen van een langetermijnperspectief richting het nationale 2050-doel wel een belangrijk onderdeel van de taak van deze tafel moeten zijn.

### **Beleid over circulaire economie en plastics**

#### **Het brede Circulaire Economie beleid van 2016 – 2026**



#### **Selectie van beleid en overleggen gericht op circulair plastic**

Bron: PBL

**Figuur 3.2**

## 3.2 Reflectie op bestaande beleidsvisies

In het vorige hoofdstuk hebben we uiteengezet aan welke criteria visies volgens de wetenschappelijke literatuur moeten voldoen om transities te ondersteunen, richting te geven en te versnellen. In deze paragraaf reflecteren we op in hoeverre de bestaande toekomstbeelden in beleid voldoen aan de beschreven criteria voor richtinggevende beleidsvisies.

### ***2050 is de stip op de horizon voor beleid, maar toekomstbeeld nauwelijks uitgewerkt***

Het eerste criterium voor een richtinggevende visie is dat deze een tijdshorizon aanhoudt van minstens 25 jaar. In het Nederlandse CE-beleid wordt een consistente tijdshorizon gehanteerd van 2050. Dit is helder voor alle betrokkenen, en past bij de aanbevolen horizon van 25 jaar (WKR 2025). Wat wel opvalt is dat de meer nabije toekomst concreter wordt gemaakt met kwantitatieve tussendoelen: in het meest recente NPCE (IenW 2025a) is het eerder geformuleerde tussendoel van halvering van primaire abiotische grondstoffen in 2030 vervangen door een set doelen voor 2035. Betrokkenen gaven aan bezorgd te zijn over een mogelijke afname van de urgentie. Daarom biedt het herziene NPCE (IenW 2025a) ook tussendoelen voor 2030. De urgentie lijkt zo in de praktijk te verschuiven naar actie in het heden, terwijl de langetermijnambitie abstract blijft en nog niet is vertaald in kwantitatieve doelen of een verder uitgewerkt toekomstbeeld met bijbehorende oplossingsrichtingen. Ook de roep van betrokkenen om een langetermijnperspectief (zie sectie 2.1) duidt erop dat de stip op de horizon nog niet richtinggevend genoeg is.

### ***Van circulariteit als oplossing voor waaier aan opgaven, naar focus op economie en autonomie***

Naast de tijdshorizon is ook de inhoudelijke focus van een visie van belang: worden opgaven in synergie aangepakt en geeft de visie richting zonder te rigide te zijn (WKR 2025)? Betrokkenen, van recyclers tot milieuorganisaties tot circulaire start-ups, uiten een behoefte aan een langetermijnperspectief (zie sectie 2.1). De toekomstbeelden in beleidsdocumenten tonen aan dat hier beleidsmatige aandacht voor is. In het afgelopen decennium is de focus echter verschoven: van de circulaire economie als oplossing voor een brede waaier aan actuele opgaven naar de circulaire economie als middel om strategische autonomie en toekomstig verdienvermogen te waarborgen.

### ***Er zijn toekomstbeelden in beleid, maar zonder keuzes geven ze geen richting***

Het derde criterium, dat ook raakt aan de inhoud van een visie, stelt dat deze richting moet geven zonder een blauwdruk te zijn. Dit vraagt om een aantal beleidskeuzes, die betrokkenen houvast geven over de gekozen oplossingsrichtingen, zonder volledig invulling te geven aan hoe deze oplossingsrichtingen in de praktijk te dienen worden uitgewerkt. Vermeulen et al. (2024) schetsen dat het Nederlandse CE-beleid zich kenmerkt door een techno-optimistisch circulair toekomstbeeld. Deze karakterisering lijkt ook op het kunststoffenbeleid van toepassing te zijn, aan gezien het de nadruk legt op substitutie door hoogtechnologisch recycelaat en biograndstoffen. De inzet op circulaire strategieën als vermindering, en beleidsambities op zowel het tegengaan van milieuproblemen als economische risico's laat zien dat er ook een holistisch perspectief is. De benodigde keuzes lijken hier nog weinig te worden gemaakt: er wordt ingezet op een brede waaier aan technologische oplossingen, en aangenomen wordt dat deze ook milieuproblemen zullen oplossen. Meer recent is ook een ontwikkeling waar te nemen naar wat Calisto-Friant et al. (2020) een pessimistisch toekomstbeeld noemen: de circulaire economie wordt steeds meer geframed als een noodzaak, dan als een kans. Deze noodzaak wordt gedreven door toenemende geopolitieke spanningen en leveringsonzekerheid van grondstoffen (Draghi 2024; Wennink 2025; NPCE 2025). Het prioriteren van strategische onafhankelijkheid en leveringszekerheid op het gebied van plastics vraagt ook om keuzes, zoals het stimuleren van recyclingcapaciteit in de EU of juist het versterken van

intercontinentale handelsrelaties om stromen betaalbaar recycelaat veilig te stellen. Deze keuzes worden nu nog niet gemaakt.

### ***In beleid geschetste toekomstbeelden zijn moeilijk voorstelbaar***

Het laatste criterium, de invoelbaarheid van visies, lijkt in het huidige Nederlandse plasticsbeleid nog achter te blijven. Welke activiteiten en technologieën wel en geen plaats hebben in het toekomstbeeld van de circulaire economie voor plastics is nog onvoldoende duidelijk, wat voor betrokkenen onzekerheid kan creëren over welke oplossingsrichtingen en bijbehorende (lange-termijn)investeringen kansrijk zijn. In de praktijk is het loskomen van ingebedde lineaire praktijken moeilijk: de circulaire alternatieven blijven niches en zijn weinig invoelbaar als echt alternatief voor de huidige omgang met plastics. Ook kan er in beleid een verschil tussen woorden en daden worden gesignaleerd: de plannen zijn vaak holistischer en meer gericht op transformatie dan de daadwerkelijk geïmplementeerde plannen, die met name op economie en technologische ontwikkeling zijn gericht (Calisto-Friant et al. 2021). In Nederlands beleid voor de circulaire economie constateert recent PBL-onderzoek dit ook (Verwoerd, Van der Hel & Loudon 2025). Zo blijven de geschetste toekomstbeelden vooral een ideaalbeeld dat in de praktijk niet invoelbaar en daarmee ook moeilijk uitvoerbaar is.

Het Nederlandse circulaire-economiebeleid is in het afgelopen decennium ontstaan en doorontwikkeld. Er zijn ambitieuze doelen geformuleerd om het Nederlandse grondstoffengebruik te verminderen en efficiënter te maken. Om vast te houden aan de gestelde doelen en daadkrachtiger te worden in het realiseren ervan, is een wenkend langetermijnperspectief nodig. Een beleidsvisie ontbreekt nog, maar er bestaan wel veel impliciete visies in zowel beleid als bij betrokkenen. In de volgende hoofdstukken van dit rapport formuleren we vier perspectieven gebaseerd op visies geuit in het huidige debat, die we hebben getoetst bij betrokkenen uit beleid en de praktijk. Deze perspectieven en de synergiën en handelingsperspectieven die betrokkenen identificeren kunnen als bouwstenen dienen voor een beleidsvisie.

## 4 Onderzoeksaanpak casus plastics

In de voorgaande hoofdstukken hebben we geconstateerd dat een richtinggevende beleidsvisie op circulariteit, en specifiek een toekomst met circulaire plastics, nog ontbreekt. Dit ondanks de grote behoefte aan een dergelijk langetermijnperspectief bij betrokkenen. Voor de casus plastics onderzoeken we welke visies er op dit moment bestaan in het maatschappelijke en politieke debat rond plastics, hoe ze van elkaar verschillen en waar ze elkaar raken. Voor deze analyse bespreken we in dit hoofdstuk de onderzoeksopzet. We benaderen de Nederlandse beleidsinspanningen voor circulaire plastics als case study. Deze methode stelt ons in staat om plastics in beleid en praktijk te onderzoeken (Yin 2018). Om de praktijk te benaderen hebben we gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden en databronnen: documentanalyse, interviews en focusgroepen.

### **Documentanalyse**

In de documentanalyse hebben we een selectie van beleidsdocumenten en uitingen van deelnemers aan het maatschappelijke en politieke debat rond plastics geanalyseerd, uit de periode 2016-2026 waarin het Nederlandse CE-beleid is ontwikkeld. Voor de selectie van documenten was de eerste stap om de deelnemers aan dit debat in kaart te brengen. Dit hebben we gedaan in een serie oriënterende gesprekken met experts uit onderzoek en beleid, die ons doorverwezen naar relevante betrokkenen en documenten om mee te nemen in onze analyse. Uit documenten geschreven door een groep betrokkenen, zoals de transitieagenda kunststoffen, het Plastic Pact en het akkoord van de Plasticafel konden we ook veel betrokkenen in kaart brengen. Uit verschillende gepubliceerde reacties op deze documenten kregen we ook maatschappelijke organisaties in beeld die een kritisch of activistisch perspectief aannemen in het debat rondom circulaire plastics.

We onderscheiden drie groepen betrokkenen: beleid, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Van deze betrokkenen hebben we 25 documenten geanalyseerd (zie bijlage 2 voor de volledige lijst). Naast plannen zoals het Plastic Pact en de transitieagenda kunststoffen en het NPCE hebben we ook gekeken naar missie- en visiedocumenten van organisaties en brancheverenigingen, en jaarverslagen. Ook hebben we een aantal reacties op specifieke beleidsinstrumenten zoals het verbod op wegwerpplastic en de circulaireplasticsnorm geanalyseerd. Om naast de verschillende uitingen ook een indruk te krijgen van het politieke debat hebben we ook de verslagen van de twee debatten over circulaire economie in de vaste commissie Infrastructuur en Waterstaat van de Tweede Kamer in 2025 meegenomen.

In het programma Atlas.ti hebben we de documenten deductief gecodeerd aan de hand van een codeboek. Dit codeboek is gebaseerd op het werk van Yalçın et al. (2024). In het debat over een circulaire economie voor plastics in de Europese Unie onderscheiden zij drie discourses. Deze discourses benaderen circulaire plastics vanuit fundamenteel verschillende invalshoeken. Eén van de discourses focust primair op de materiële aspecten van circulaire plastics; een tweede discours benadert circulaire plastics primair vanuit een economisch-systemische benadering; en een derde discours beschouwt circulaire plastics primair vanuit een sociaal-ecologisch-systemische benadering, waarin de circulaire samenleving en niet de circulaire economie centraal staat. Dit onderscheid hebben we aangevuld met het werk van Palm et al. (2021), die beschrijven hoe het Europese plasticsbeleid de nadruk legt op twee narratieven: inefficiënt grondstoffengebruik en vervuiling.

We onderscheiden drie codecategorieën:

- ➔ Toekomstvisie (FV): toekomstvisies zijn uitspraken of delen van een tekst die laten zien hoe in een perspectief de toekomst wordt voorgesteld, welke prioriteiten en oplossingen daarbij horen en wie als helden, winnaars en verliezers worden gezien
- ➔ Probleemschets (SL): probleemschetsen zijn uitspraken of delen van een tekst die een perspectief laten zien op plastics en de problematiek rond plastics.
- ➔ Oplossingsrichting (AC): de actoren, (circulaire) strategieën, kennis en technologieën die de problemen kunnen oplossen en de toekomstvisie kunnen verwezenlijken

Tijdens het coderen hebben we nog enkele eigen codes (inductief) toegevoegd. Een voorbeeld hiervan zijn secundaire codes om aan te geven of een uitspraak positief of negatief is over datgene wat wordt besproken. Het volledige codeboek is te vinden in bijlage 2.

### **Toetsing aan de praktijk: interviews en focusgroepen**

Uit de documentanalyse hebben we een eerste schets van vier archetypische visies opgesteld die in het huidige maatschappelijke debat over plastics en circulariteit kunnen worden. We maken analytisch onderscheid tussen de vier perspectieven om de verscheidenheid in perspectieven en daarin vervatte visies op circulaire plastics bloot te leggen. Ons onderscheid in perspectieven heeft niet tot doel om het definitieve antwoord te geven op welke perspectieven en visies op circulaire plastics er in Nederland bestaan. In de praktijk bestaat er overlap tussen de perspectieven en zijn deze niet statisch, maar veranderen ze door de tijd heen. Ook merken we nadrukkelijk op dat actoren zich in meerdere perspectieven en visies tegelijkertijd kunnen vinden, en in verschillende contexten vanuit verschillende perspectieven kunnen denken en handelen. De focus bij het beschrijven van de visies ligt dan ook op de inhoud van de perspectieven en niet op de actoren en actor-coalities die ze aanhangen en uitdragen. Waar we gebruik maken van quotes in de beschrijvingen van perspectieven, doen we dit illustratief – en willen we dus niet suggereren dat de actor (of groep van actoren) die we quoten enkel en alleen het beschreven perspectief aanhangt.

Als tweede stap toetsen we deze perspectieven bij betrokkenen uit de praktijk. Het doel van deze toetsing was om de perspectieven aan te scherpen, te onderzoeken welke visies momenteel domineren in politiek en maatschappij en waar in de praktijk behoefte aan is als het gaat om een langetermijnbeleidsvisie. De deelnemers aan deze toetsing zijn geworven uit de groep actoren die we in de vorige stap in kaart hebben gebracht. Bij de werving is gestreefd naar een gebalanceerde verdeling over de drie groepen betrokkenen: beleid (Rijksoverheid, semi-overheid en uitvoeringsinstan- ties), bedrijven en maatschappelijke organisaties. In de groep bedrijven hebben we gestreefd naar een gebalanceerde vertegenwoordiging van bedrijven uit de gehele waardeketen van plastics, van producenten tot merkeigenaren, recyclers en inzamelaars (Berenschot & TNO 2025).

**Tabel 4.1**  
Interviewparticipanten

De eerste stap in de toetsing aan de praktijk was een serie oriënterende semigestructureerde interviews met tien betrokkenen. Deze interviews duurden steeds ongeveer een uur, en de deelnemers werden geïnterviewd in duo's. Zo konden ze op elkaar reageren. In de interviews werden open vragen gesteld over hun perspectief op de problematiek van de huidige omgang met plastics, oplossingsrichtingen en de rol van verschillende betrokkenen, en de volgens hen wenselijke toekomst. Van de interviews werd een transcript gemaakt, en een gespreksverslag. De gespreksverslagen werden voorgelegd aan de deelnemers voor eventuele correcties. De interviews werden afgenomen door Futureconsult.

<b>Maatschappelijke organisaties</b>	2
<b>Beleid</b>	2
<b>Bedrijven</b>	3

De vier archetypische visies werden voorgelegd aan betrokkenen in een serie van drie focusgroepen. Betrokkenen uit beleid, bedrijven en maatschappelijke organisaties namen elk in een aparte groep deel. In totaal namen 25 betrokkenen deel aan de focusgroepen. De focusgroepen werden begeleid door Futureconsult.

**Tabel 4.2**  
Focusgroepparticipanten

In de focusgroepen werd met de betrokkenen een causal layered analysis (CLA) toegepast op de vier archetypische visies. In deze methode wordt een visie ontleed in steeds diepere lagen: van de huidige problemen,

trends en toekomstbeelden van een bepaalde visie, naar het onderliggende systeem, wereldbeeld en waarden (Inayatullah 2009). Door de archetypische visies op deze manier te ontleden konden de deelnemers de visies waar ze deze herkenden verder uitdiepen, of corrigeren en de gecorrigeerde versie verdiepen. Na de CLA volgde een groepsgesprek, waarin de betrokkenen reflecteerden op hun visies, rol in visievorming en wat hun behoefte is in een langetermijnbeleidsvisie. De focusgroep eindigde met het formuleren van verschillende beleidsopties: zowel opties die alleen in specifieke visies passen als 'no-regret'-opties die in meerdere visies aanvaardbaar zijn.

<b>Maatschappelijke organisaties</b>	2
<b>Beleid</b>	6
<b>Bedrijven</b>	12

De uitkomsten van de focusgroepen zijn vastgelegd in van audio-opnames, workshopverslagen en op werkbladen ingevuld door de deelnemers.

## 5 Vier perspectieven op circulaire plastics

In dit hoofdstuk beschrijven we vier perspectieven op circulaire plastics die in het Nederlandse debat rondom circulaire plastics naar voren worden gebracht. Deze perspectieven vertellen ieder een consistent, maar wezenlijk verschillend verhaal over: (i) hoe de toekomstige circulaire omgang met plastics er idealiter uitziet; (ii) welke problemen aangepakt moeten worden om de geschetste circulaire toekomst te verwezenlijken; en (iii) hoe deze problemen kunnen worden aangepakt – door welke actoren en met welke acties, (circulaire) strategieën en kennis en technologieën.

Uit een analyse van wetenschappelijke literatuur en uitingen van betrokkenen hebben we een eerste schets van vier archetypische visies opgesteld die in het huidige maatschappelijke debat over plastics en circulariteit kunnen worden onderscheiden. Deze eerste schetsen zijn vervolgens getoetst bij betrokkenen uit beleid en praktijk in een serie interviews en focusgroepen. Bijlage 1 geeft een volledig overzicht van de documenten die zijn gebruikt voor de documentanalyse, en bijlage 3 bevat de eerste aanzetten voor de perspectieven die zijn voorgelegd aan de deelnemers.

We onderscheiden de vier perspectieven aan de hand van samenhangende verschillen in toekomstbeelden, probleemschetsen en oplossingsrichtingen. Deze verschillen zijn samen te vatten in verschillen in focus op *materiële eigenschappen* van circulaire plastics of *systemische eigenschappen* van een circulaire economie voor plastics; en verschillen in focus op *verbeteringen* (optimalisatie van het bestaande) en *veranderen* (fundamentele herziening van het bestaande – zie ook AWTI 2023). Figuur 5.1 laat de vier perspectieven zien, uitgezet in een matrix. Bij het uitwerken van de perspectieven en het kiezen van de titels hebben we bewust de scherpste opgezocht, om te laten zien hoe ze zich van elkaar onderscheiden en welke positie in het debat over circulaire plastics ze vertegenwoordigen (zie hoofdstuk 4 voor verdere methodologische toelichting).

## Perspectieven op circulaire plastics in het maatschappelijke debat in Nederland



Bron: PBL

Figuur 5.1

### 5.1 Perspectief 1: Plastics als kritiek materiaal

#### **Toekomstbeeld: Plastic is kritiek materiaal in duurzame economie van de toekomst**

In dit eerste perspectief is een wereld zonder plastic nu en in de toekomst ondenkbaar. De nadruk ligt in dit perspectief op de unieke, veelzijdige eigenschappen van kunststoffen: ze zijn “sterk, stijf, flexibel, vormvast of juist vormvrij en dragen zo bij aan comfort, veiligheid, houdbaarheid, hygiëne en energie-efficiëntie” (Transitieteam Kunststoffen 2018). Vanwege deze unieke eigenschappen, zijn er vaak geen functionele en geschikte alternatieven voor plastic beschikbaar (Plastics Europe 2023). Bovendien is plastic “in vele toepassingen en producten ook de meest duurzame keuze [...] voor klimaat, wanneer energie- en grondstoffenverbruik over de hele levenscyclus in beschouwing wordt genomen” (Plastics Europe Nederland 2025). Plastics zijn hierdoor onmisbaar in de verduurzaming van de gehele Nederlandse en Europese economie en samenleving. Zo spelen kunststoffen een belangrijke rol in “de ontwikkeling van veilig en emissievrij transport, het voorzien in materialen als isolatie, buizen, vloeren en ramen die de uitstoot van gebouwen reduceert, het faciliteren van Europa’s digitale transformatie, verdere innovaties in de gezondheidszorg en in medische apparatuur, of de productie van zonnepanelen en windturbines” (Plastics Europe 2023). Kortom, plastic is een “kritiek materiaal in onze economie” (Plastics Europe Nederland 2025) – zowel in de huidige economie, als in de circulaire en klimaatneutrale economie van 2050.

#### **Probleemschets: Vervuiling en virgin zijn barrières voor benutten potentie van plastic**

De huidige productie en consumptie van plastics kennen naast veel voordelen ook nadelen. Zo draagt de plasticindustrie bij aan klimaatverandering en zijn er uitdagingen rond plastic afval (Plastics Europe 2023). Prioritaire aandacht krijgt hierbij het feit dat “het meeste plastic nu nog wordt gemaakt uit nieuwe fossiele grondstoffen, wat bijdraagt aan klimaatverandering. Veel plastic afval wordt nog niet hergebruikt [gerecycled] of - nog erger - belandt in het milieu” (NRK et al. 2024).

Plastic productie en consumptie zijn hierdoor nog niet volledig duurzaam en circulair. Om dit te veranderen, worden binnen dit perspectief gesteld dat doelen tegelijkertijd ambitieus én realistisch moeten zijn. Ambitieuze maar onrealistische doelstellingen zullen de plastic transitie eerder belemmeren dan versnellen. Zo streeft Plastics Europe naar “een totale reductie van CO<sub>2</sub>-emissies in het plastic systeem, met 28 procent in 2030 en netto-nul emissies in 2050” en “een geleidelijke vervanging van fossiel gebaseerd plastic, waarmee we uitkomen op 25 procent in 2030 en 65 procent in 2050” (Plastics Europe 2023). In 2050 zal fossiel gebaseerd plastic dus deel uit blijven maken van de plastic keten, waarmee volledige circulariteit (nog) niet wordt bereikt – in tegenstelling tot het toekomstbeeld van de overheid waarin in 2050 plastic niet meer wordt gemaakt van fossiele grondstoffen (IenW 2023). Geïnterviewde 7 (bedrijf) beschrijft dat de constatering dat fossiel plastic een rol zal blijven spelen sterke emoties oproept, maar wat hem betreft feitelijk gezien juist is.

### **Oplossingsrichting: Laat plasticindustrie innoveren, investeren en verdienen**

Om plastic circulair te maken, wordt in dit perspectief eerst en vooral gekeken naar de innovatiekracht van de plasticindustrie in Nederland en Europa. Zo stellen vertegenwoordigers van de Nederlandse industrie dat “de plasticindustrie eraan heeft bijgedragen dat ons land een vooraanstaande rol speelt in materiaalonderzoek en procesttechnologie. Ook op het gebied van het inzamelen en recyclen van plasticafval horen onze ondernemingen tot de koplopers in Europa” (NRK et al. 2024). Hiermee heeft de plasticindustrie een sterke uitgangspositie om de benodigde innovaties te realiseren. De industrie staat bovendien “in de startblokken om miljarden te investeren in innovaties en technologieën voor circulair produceren, sorteren, recyclen, en verwerken van ingezameld plastic” (NRK et al. 2024). De focus ligt hierbij primair op het verbeteren en beter benutten van de potentie van mechanische en chemische recycling. De industrie kan het echter niet alleen en heeft Nederlandse overheden en de EU nodig voor ondersteunend beleid. Cruciaal hierbij is dat een gelijk speelveld wordt gecreëerd en dat het concurrerend vermogen van de Nederlandse en Europese industrie op de wereldmarkt wordt hersteld, om te voorkomen dat deze het aflegt tegen de plasticindustrie uit andere landen zoals China die minder oog hebben voor circulariteit en duurzaamheid. Urgentie is hierbij geboden, omdat anders nog meer recyclers failliet zullen gaan en de productie van circulaire plastics verder terugvalt, waarmee de verduurzaming van plastics op het spel komt te staan (NRK et al. 2024). Bovendien maken de “lange cycli die nodig zijn voor het ontwikkelen en opschalen van technologieën en *lock-in* effecten voor investeringen in infrastructuur [...] dat de beslissingen in de jaren ‘20 bepalend zijn voor het halen van netto-nul CO<sub>2</sub>-uitstoot in het systeem in 2050. De komende jaren zijn daarom kritisch voor het in gang zetten van de nodige acties” (Plastic Europe 2024).

Naast de plasticindustrie en overheden, spelen consumenten een belangrijke rol in dit perspectief. Zij dienen plastic afval dusdanig in te leveren (gescheiden en goed gelegegd) dat het niet gaat zwerfen, maar gerecycled kan worden zodat kostbare grondstoffen in de keten blijven (Verpact 2026). Voorlichting richting consumenten is hiervoor van belang. Burgers en consumenten spelen ook een belangrijke rol in dit perspectief, omdat plastic bij veel Nederlanders negatieve emoties oproept: “Problematische kanten aan overmatig plastic gebruik en -consumptie zijn debet aan een negatief imago”. Dit negatieve imago kan politieke en beleidsmatige keuzes beïnvloeden, op een wijze die ingaat tegen de noodzakelijke “materiaal- en technologie-neutrale afweging van economische, maatschappelijke en milieubelangen”. Om het negatieve imago van plastics te mitigeren en materiaal- en technologie-neutrale afwegingen te faciliteren, wil de plasticindustrie bijdragen aan meer kennis en een feitelijke dialoog over de transitie naar circulair en klimaatneutraal plastic. (Plastics Europe Nederland 2025)

## 5.2 Perspectief 2: Groene groei

### **Toekomstbeeld: Nederland als koploper in de circulaire economie transitie**

In deze tweede visie wordt plastic beschouwd als een integraal onderdeel van de economie van de toekomst. Plastic is niet weg te denken is uit het hedendaagse en toekomstige economische systeem. Om een toekomstbestendige, circulaire economie voor plastics te realiseren, is een groot-schalige en complexe systeemverandering nodig (Transitieagenda Kunststoffen 2018). Hiervoor is het “noodzakelijk dat technische-, sociale- én systeeminnovaties van de grond komen” (Transitieagenda Kunststoffen 2018). Hierbij krijgen niet alleen recycling (mechanisch en chemisch) veel aandacht, maar is ook expliciet aandacht voor substitutie (biograndstoffen en CO<sub>2</sub>) en voor hergebruik en preventie – oftewel het “het voorkomen van onnodig materiaalgebruik bij consumenten en producenten” (Plastic Pact NL 2019). Nederland onderscheidt zich internationaal door haar innovatiekracht. Door voorop te blijven lopen bij het ontwikkelen van bioplastics, bio-afbreekbare plastics, vooruitstrevende recyclingmethoden en innovatieve bedrijfsmodellen en ketensamenwerkingen kan de Nederlandse economie groeien en haar wereldwijde koppositie in de circulaire economie versterken. De uitdaging om de transitie naar een circulaire economie voor plastics te realiseren, biedt hiermee volop kansen voor economische groei en het versterken van het toekomstige verdienvermogen van Nederland en Europa (NRK et al. 2024). Door economische groei hierbij los te koppelen van materiaalgebruik, zal tegelijkertijd “de afhankelijkheid van primaire fossiele grondstoffen [worden] verminderd en kan een belangrijke bijdrage geleverd worden aan de Nederlandse klimaatopgave zoals afgesproken in de klimaatovereenkomst van Parijs” (Transitieagenda Kunststoffen 2018). De gewenste systeemverandering kan dus leiden tot win-wins, waarbij economische groei gepaard gaat met het realiseren van circulariteit en klimaatneutraliteit en grotere strategische autonomie. Het is daarbij belangrijk om te kijken naar de hele plasticeten. Zo stelt geïnterviewde 2 (bedrijf): “Omdat plastic onmisbaar blijft moet er niet alleen gekeken worden naar single use plastic. Single use plastic is slechts 40 procent van de markt, dus ook sectoren als de textiel- en auto-industrie vereisen aandacht. De technische oplossingen [...] zouden economisch veel interessanter zijn als ze ook van toepassing zijn op andere sectoren.”

### **Probleemschets: Plasticbranche is toonbeeld van concurrentievermogen onder druk**

Nederlandse bedrijven zijn zeer welwillend om samen te werken, met elkaar en met andere partijen, om de economische positie van Nederland en Europa binnen de circulaire economie voor plastics te versterken – en daarmee de Nederlandse “nr. 1 ambitie op circulair plastic” waar te maken (Plastic Tafel 2025; zie ook Plastic Pact NL 2019). Het huidige ongelijke speelveld voor Nederlandse bedrijven die werken aan een circulaire plasticeten, zorgt er echter voor dat “de Nederlandse plastic- en recyclingindustrie op een keerpunt staat doordat het zijn Europese koppositie in snel tempo aan het kwijtraken is” (Plastic Tafel 2025). Ook ontbreekt een stabiel investeringsklimaat in Nederland en blijft de marktvraag voor gerecycled plastic beperkt. Hierdoor zijn al verschillende recyclers failliet gegaan, zijn investeringen teruggedraaid, is productiecapaciteit teruggeschroefd of naar het buitenland verplaatst en hebben grote bedrijven hun circulaire ambities verlaagd waardoor de vraag naar circulaire plastics inzakte (Plastic Tafel 2025). Het is dan ook urgent dat de Nederlandse overheid maatregelen treft die een gunstig investeringsklimaat en gelijk speelveld verzekeren voor Nederlandse bedrijven – en daarmee behoud en groei van de circulaire economie voor plastics in Nederland ondersteunen. Koppen op Europees beleid, die de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven verzwakken, dienen te worden vermeden. Ook dient de overheid actief de marktvraag naar circulaire plastics te vergroten, onder meer door de

eigen inkoopkracht in te zetten (Plastic Tafel 2025). Alleen met een dergelijke inzet van de overheid kunnen Nederlandse bedrijven de innovaties realiseren die noodzakelijk zijn voor groene groei.

### **Oplossingsrichting: Door samenwerking innoveren en concurreren**

Om de gewenste systeemverandering te verwezenlijken, is samenwerking tussen ketenpartijen en andere belanghebbenden essentieel. Door hun krachten te bundelen, kunnen bedrijven uit de plastic keten samen met overheden, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties “verder [...] reiken dan misschien nu nog ondenkbaar is” (Plastic Pact NL 2019). Verschillende vormen van samenwerking zijn noodzakelijk. Zo wordt in dit perspectief benadrukt dat er sprake is “van onderlinge afhankelijkheid van bedrijven in productketens [...] waardoor ieder voor zich slechts beperkte invloed kan uitoefenen” (Transitieagenda Kunststoffen 2018). Om de transitie naar een circulaire economie voor plastics te realiseren, is dan ook ketenregie nodig. Zo dienen binnen ketens afspraken te worden gemaakt over gecoördineerde stijgingen in aanbod én vraag naar gerecyclede en hernieuwbare kunststoffen, de introductie van nieuwe kwaliteitssystemen in de keten die nodig zijn om het gebruik van hernieuwbare kunststoffen te versnellen (Transitieagenda Kunststoffen 2018) en het vereenvoudigen van de plastic keten om de herbruikbaarheid en recycleerbaarheid van plastics te verbeteren en de toepassing van gerecycleerd plastic te stimuleren (Plastic Pact NL 2019).

Ook onderwijsinstellingen zoals universiteiten, hogescholen en mbo's spelen een belangrijke rol in het realiseren van de gewenste systeemverandering. Wanneer onderwijsinstellingen en bedrijven samenwerken in speciale experimenteerruimtes ('Labs' of 'Hubs'), kunnen deze “uitgroeien tot ‘Silicon Valleys’” waarin circulaire innovaties kunnen worden ontwikkeld en opgeschaald (Transitieagenda Kunststoffen 2018). Om dergelijke experimenteerruimtes tot een succes te maken, is langjarige commitment nodig van met name lokale of provinciale overheden en financiers. Opscaling van experimentele innovaties zal bovendien enkel van de grond komen, wanneer bedrijven bereid zijn om langjarig in deze innovaties te investeren. Dit zullen ze enkel doen wanneer zij “zicht houden op een gelijk (Europees) speelveld en behoud van een gezonde concurrentiekracht en financiële markt in Europa en de rest van de wereld” (Transitieagenda Kunststoffen 2018) – waarmee de noodzaak om een gelijk speelveld te waarborgen nogmaals wordt benadrukt.

Tot slot spelen ook consumenten een belangrijke rol in het realiseren van de gewenste systeemverandering. Enerzijds belemmeren consumenten momenteel deze systeemverandering, doordat zij “gewend [zijn] aan een systeem waarin ‘weggooigemak’ centraal staat. Zij moeten leren dat hergebruik ook werkt” (Natuur & Milieu 2024). Anderzijds dienen bedrijven “te beseffen dat consumenten tegenwoordig niet alleen goede producten willen kopen, maar ook van de bedrijven eisen dat ze een bijdrage leveren aan een betere wereld” (Transitieagenda Kunststoffen 2018). Consumenten vragen dus om duurzame producten – en hier liggen dan ook kansen voor bedrijven om circulaire bedrijfsmodellen tot een succes te maken.

## 5.3 Perspectief 2: Genoeg voor iedereen

### **Toekomstbeeld: Het maximaliseren van ieders welzijn**

Dit derde perspectief focust op een radicaal andere inrichting van de economie voor plastics. In deze alternatieve economie staat niet groei, maar maatschappelijk welzijn voorop – en is dan ook niet “het Bruto Nationaal Product de maatstaf van economisch succes, maar worden indicatoren rond gezondheid, gelijkheid, sociaal welzijn en ook het welzijn van de natuur meegenomen om de economische performantie te bepalen” (Fair Resource Foundation 2024). Door de bijdrage van

economische activiteiten aan welzijn voorop te stellen, wordt enkel nog waarde gehecht aan plastic productie en consumptie die bijdraagt aan een waardig en goed leven voor alle mensen, inclusief toekomstige generaties, zonder dat er sprake is van overmatig gebruik of verspilling. Dit betekent dat er voor veel huidige *Single Use Plastics* geen plek meer is en dat “fast fashion, waarbij grote modemerken om de twee weken een nieuwe collectie van vervuilende materialen presenteren, is vervangen door mooie, duurzame kleding die lang meegaat en goed te repareren is” (Fair Resource Foundation 2024). Bij plastic dat nog wel op de markt komt, is veel aandacht voor mogelijkheden voor levensduurverlenging, hergebruik (gefaciliteerd door statiegeldsystemen) en reparatie van producten. Recycling komt enkel als laatste redmiddel in beeld). Plastics die zijn vervaardigd uit fossiele grondstoffen worden zo snel mogelijk volledig uitgefaseerd en gesubstitueerd met hernieuwbare grondstoffen (Fair Resource Foundation 2024). In de economie van de toekomst zijn “grondstoffen volgens het principe van efficiëntie voor iedereen beschikbaar, ongeacht iemands achtergrond of woonplaats” (Fair Resource Foundation 2024) – en is er dus genoeg voor iedereen.

### **Probleemschets: Niet-duurzaam produceren loont**

Het is voor producenten momenteel “relatief gemakkelijk om de milieuschade van hun producten af te wentelen of door te berekenen in de prijs van hun product” (Plastic Soup Foundation et al. 2022). Er bestaat weliswaar uitgebreide producerentenverantwoordelijkheid voor verschillende productgroepen, maar “de huidige wet- en regelgeving houdt producenten niet voldoende verantwoordelijk voor de door hen veroorzaakte milieuschade” (Plastic Soup Foundation et al. 2022). Geïnterviewde 8 (maatschappelijke organisatie) stelt: “Het huidige plasticprobleem is vooral een governancevraagstuk: een complex samenspel van politiek, markt en verantwoordelijkheid. De discussie is te vaak incident-gedreven, zoals door faillissementen van recyclers, en mist een structurele, integrale aanpak. Er is nu sprake van een free for all-economie waarin vrijwel alles mag, zonder heldere kaders of productnormering.” Hierdoor “loont het [voor] bedrijven om niet-duurzaam te produceren en te vervuilen en is er te weinig stimulans om deze gang van zaken te veranderen” (Fair Resource Foundation 2024). Afwenteling van milieuschade leidt tot biodiversiteitsverlies, schaadt ecosystemen, draagt bij aan klimaatverandering en vergroot mondiale sociale ongelijkheid. Mondiale sociale ongelijkheid wordt onder meer vergroot door handel in plastic afval, waarin Nederland als handelsland een belangrijke rol speelt (Fair Resource Foundation 2025): “Per hoofd van de bevolking is Nederland zelfs wereldleider; ons land verscheept het meeste plasticafval van het rijke deel van de wereld naar landen die dat afval niet correct kunnen verwerken” (Plastic Soup Foundation 2022) – met een grote milieu-impact en negatieve impact op het welzijn van de lokale bevolking tot gevolg (Fair Resource Foundation 2022).

### **Oplossingsrichting: Ambitieuw daadkrachtig beleid voor welzijn en rechtvaardigheid**

Doordat het in het huidige economische systeem loont om niet-duurzaam en niet-circulair te produceren, vraagt de transitie naar een circulaire economie voor plastics om meer dan alleen vrijwillige, bovenwettelijke toezeggingen van bedrijven. Tot nu toe heeft de Nederlandse overheid echter “geprobeerd de plasticcrisis zoveel mogelijk op te lossen door met bedrijven en sectoren afspraken te maken op vrijwillige basis. Helaas met te weinig resultaat” (Plastic Soup Foundation et al. 2022). Bindende wet- en regelgeving is nodig om de transitie naar een circulaire economie voor plastics te realiseren. De nadruk moet in deze wet- en regelgeving liggen op “preventie, reductie en hergebruik, boven recycling en opruimen” (Plastic Soup Foundation et al. 2022). Denk hierbij aan verboden op plastics die het meest in het zwerfvuil terechtkomen (uitbreiding van SUP-lijst), uitbreiding van statiegeldsystemen en het verankeren van hergebruik in het milieubeleid.

Geholpen door deze veranderende beleidscontext, kunnen circulaire bedrijven floreren. Denk hierbij met name aan bedrijven die zich richten op het realiseren van preventie, reductie en hergebruik, middels bijvoorbeeld verpakkingsvrije concepten, herbruikbare verpakkingen en refill-systemen. Door de groei in dergelijk circulair aanbod, zullen consumenten steeds minder verleid worden tot niet-circulair en niet-duurzaam gedrag. Consumenten kunnen er dan ook in toenemende mate op “vertrouwen dat producten en diensten met respect voor mens en milieu worden aangeboden” (Fair Resource Foundation 2024). Maatschappelijke organisaties spelen een belangrijke rol doordat zij overheden aansporen tot ambitieuze, sterke wet- en regelgeving. Daarmee vormen zij een tegenmacht tegen de lobby-kracht van gevestigde, niet-duurzaam opererende bedrijven en partijen die baat hebben bij behoud van de status quo. Maatschappelijke organisaties hebben de komende jaren “veel werk te verzetten want de urgentie is groot” (Fair Resource Foundation 2024). Systeemverandering is op korte termijn noodzakelijk omdat “de ecologische planetaire grenzen die aangeven wanneer er catastrofale en onomkeerbare schade kan ontstaan, in verschillende gevallen al worden overschreden” (Fair Resource Foundation 2024).

## 5.4 Perspectief 4: De plastic kraan dicht

### **Toekomstbeeld: De productie en consumptie van schadelijke plastics is verleden tijd**

Plasticvervuiling zorgt voor immense problemen. Plastics en daaraan toegevoegde chemicaliën bedreigen de gezondheid van mensen, dieren, planten en hele ecosystemen – en zijn bijna overal te vinden, waaronder in menselijke foetussen (Plastic Soup Foundation 2023) en naar schatting 90 procent van de zeevogels (WWF 2022). De unieke eigenschappen van plastics maken dit materiaal inherent problematisch: “Plastic is veelzijdig en gaat lang mee – en vind je daardoor in elk aspect van ons leven. Het zijn juist de eigenschappen die plastic nuttig maken, die ervoor zorgen dat het zo’n groot probleem is. Enorme hoeveelheden plastic vervuilen onze wereld” (Greenpeace n.d.). Om te voorkomen dat plastics en additieven zoals weekmakers de gezondheid van mens en planeet blijven ondermijnen, dient de huidige plasticcrisis bij de bron te worden aangepakt. Dit kan door “het dichtdraaien van de plastic kraan en – tegelijkertijd – het uitvinden van volledig afbreekbare materialen” (Plastic Soup Foundation 2023). Dit betekent het einde van het op olie gebaseerde plastic tijdperk. Om te verzekeren dat in volledig afbreekbare alternatieven voor plastics geen gevaarlijke stoffen worden gebruikt, moet “de chemische industrie [...] gaan voldoen aan het voorzorgprincipe en voortaan eerst aantonen dat een additief onschadelijk is voor het aan een product toegevoegd mag worden” (Plastic Soup Foundation 2023). Zo kan onherstelbare schade aan het milieu en onze gezondheid worden voorkomen.

### **Probleemschets: De plasticcrisis bedreigt de gezondheid van mensen en al het leven op aarde**

Plastics en daaraan toegevoegde chemicaliën vormen een groot gevaar voor de gezondheid van mens en planeet: “Plasticvervuiling tast wereldwijd alle ecologische systemen aan en vergiftigt steeds meer organismen. Ook onze eigen gezondheid staat op het spel. Als we de plastic crisis niet binnen één decennium onder controle krijgen, brengen we het leven van toekomstige generaties in gevaar” (Plastic Soup Foundation 2023). Plastic vormt dus een groot en urgent probleem, dat zonder ingrijpen alleen maar groter worden: “De productie van plastic zal rond 2040 naar verwachting meer dan verdubbelen, waardoor het plastic afval in de oceaan tegen 2050 verviervoudigt” (Greenpeace 2022), hetgeen zal leiden tot “onherstelbare ecologische gevolgen als nu geen actie wordt ondernomen om het gebruik en de productie van plastic terug te dringen” (WWF 2022). Geïnterviewde 6 (bedrijf) beschrijft: “De gezondheids- en milieueffecten van plastic gebruik zijn ernstig. Microplastics zijn overal aanwezig, zelfs in ons lichaam. Plastic begon ooit als duurzaam alternatief

voor karton, maar is nu ontspoord door massaal single-use gebruik.” Plasticvervuiling vindt niet alleen plaats wanneer gebruikte producten onzorgvuldig worden weggegooid, waardoor zwerfafval ontstaat. Ook bij normaal gebruik komen micro- en nano-plastics vrij. Zo komen veel microvezels vrij bij het dragen van synthetische kleding (Plastic Soup Foundation 2022) en vormt slijtage van autobanden een belangrijke bron van microplastics (RIVM 2024). Recycling helpt niet om deze verspreiding van micro- en nano-plastics te voorkomen: “Recycling is te vaak als oplossing gepresenteerd, maar gaat vervuiling niet tegen en leidt amper tot vermindering van de bredere milieu-impact” (Plastic Soup Foundation 2022). Het is noodzakelijk om plasticvervuiling bij de bron aan te pakken, door de productie van plastic aan banden te leggen (Greenpeace 2024).

### **Oplossingsrichting: Een wereldwijd verbod op plasticproductie**

Om de productie van plastic aan banden te leggen en daarmee de plasticcrisis bij de bron aan te pakken, is sterk overheidsingrijpen nodig in de vorm van normering en regulering. Dit dient vooral in internationaal verband te gebeuren: “Plasticvervuiling is een wereldwijd probleem dat schreeuwt om een wereldwijde oplossing” (Greenpeace n.d.). Een wereldwijd plasticverdrag met “wereldwijde normering en regulering van zero plastic emissies naar mens en milieu” (Plastic Soup Foundation 2023) is hiervoor cruciaal, maar onderhandelingen hierover lopen tot dusver vast – in belangrijke mate doordat olie- en gasproducerende landen bindende productiebeperkingen tegenhouden (Greenpeace 2024). De Nederlandse overheid dient zich op internationaal en op EU niveau actief in te zetten voor stringente wetgeving om plasticvervuiling tegen te gaan – zoals via een uitbreiding van de lijst met verboden *Single Use Plastics*, hoge productstandaarden die onnodige blootstelling aan microplastics in bijvoorbeeld textiel of cosmetica helpen voorkomen, en het invoeren van het principe ‘de vervuiler betaalt’ waardoor bedrijven de werkelijke prijs van plastic gaan betalen, “dus ook de medische- en opruimkosten” (Plastic Soup Foundation 2023; zie ook Plastic Soup Foundation et al. 2022).

Bedrijven staan aan de lat om plasticvrije producten en bedrijfsmodellen te ontwikkelen en daarmee op termijn alle plastics uit te faseren, te beginnen met wegwerpplastics. Zolang plastic niet verboden wordt, zal maar een beperkt aantal bedrijven hier echter toe bereid zijn, “want de prijs van plastic blijft laag dankzij de vele subsidies voor de olie-industrie” (Greenpeace 2024). Consumenten kunnen actief plastic producten vermijden en alternatieve plasticvrije producten aanschaffen. Zo kunnen ze een gezondere keuze maken en bijdragen aan een wereld met minder plasticvervuiling. Door de alomtegenwoordigheid van (micro- en nano-)plastics in onze leefomgeving, kunnen consumenten echter niet volledig voorkomen dat ze schadelijke effecten van plastics ondervinden. In deze zin zijn consumenten dan ook slachtoffer van de huidige economie voor plastics (Palm et al. 2022). Maatschappelijke organisaties spelen een belangrijke rol in het creëren van breed maatschappelijk bewustzijn over de ernst van de plasticcrisis, het opbouwen van politieke druk om te komen tot stringente wet- en regelgeving, en juridische actie om bedrijven aansprakelijk te stellen voor hun bijdrage aan “de excessieve groei en voortdurend toenemende productie van steeds meer wegwerpplastics en de toxische additieven daarin, [die] worden beschouwd als ecocide” (Plastic Soup Foundation 2023).

## 5.5 Vergelijking tussen de perspectieven

Door de perspectieven naast elkaar te leggen en met elkaar te vergelijken, komt scherper in beeld hoe ze zich van elkaar onderscheiden – en daarmee welke perspectieven op een circulaire omgang met plastics er in de samenleving bestaan. We bespreken in deze sectie welke maatschappelijke opgave centraal wordt gesteld in ieder perspectief, welke urgente problemen in de perspectieven

worden belicht, welke circulaire strategie centraal staat als oplossingsrichting om een circulaire omgang met plastics te realiseren, en welke kennis wordt ingezet om het perspectief te onderbouwen.

In de verschillende perspectieven worden verschillende maatschappelijke opgaven belangrijk geacht, maar er is steeds één opgave aan te wijzen die centraal staat. Deze opgave is de drijvende kracht achter de veranderingen die een perspectief in gang wil zetten, en kleurt zo ook de oplossingsrichtingen die bij dit perspectief horen. Voor *Plastics als kritiek materiaal* is dit het verdienvermogen van duurzame opties: bedrijven in de plasticsector, zoals recyclers, kunnen een belangrijke bijdrage aan het toekomstige verdienvermogen van Nederland en Europa, maar slagen er momenteel niet of nauwelijks in om hun business case rond te krijgen door een ongelijk speelveld. *Groene groei* wordt hoofdzakelijk gedreven door aandacht voor het concurrentievermogen van Nederland en Europa dat onder druk staat, en in het verlengde hiervan de (grotere) strategische onafhankelijkheid die een circulaire omgang met plastics kan brengen. In *Genoeg voor iedereen* staat rechtvaardigheid centraal: de huidige niet-circulaire plasticproductie en -consumptie en de vervuiling die hieruit voortkomt zijn onrechtvaardig voor de landen waar milieudruk terechtkomt, voor niet-menselijke actoren en toekomstige generaties. In *De plasticraan dicht* staat gezondheid in de breedste zin van het woord centraal: de gezondheid van mens, dier en natuur die samenhangt met de gezondheid van de planeet. Plasticvervuiling en microplastics vormen in dit perspectief een grote, nog niet te overziene bedreiging voor de gezondheid van alles dat leeft op de aarde.





De centrale opgave wordt in ieder perspectief vertaald in een urgentie. Dit is het urgente probleem dat vraagt om aandacht voor de opgave en oplossingsrichtingen die centraal staan in het perspectief. Voor *Plastics als kritiek materiaal* zijn dit de plasticrecyclers die failliet gaan. Voor *Groene groei* is dit de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven die onder grote druk staat en de kwetsbare afhankelijkheid van import. Voor *Genoeg voor iedereen* zijn dit de planetaire grenzen die worden overschreden en de sociale onrechtvaardigheid die huidige consumptie- en productiepatronen met zich meebrengen. Voor *De plasticraan dicht* is het de grote schade die iedere dag wordt toegebracht aan mens en natuur door plasticvervuiling en microplastics. Alle perspectieven benadrukken dat de urgente problemen die ze naar voren brengen, vragen om actie op de korte termijn om erger te voorkomen.

Een derde aspect waarop de perspectieven zich onderscheiden zijn de circulaire strategieën die centraal staan. Hoewel de meeste bronnen in onze analyse benadrukken dat aan alle strategieën aandacht moet worden besteed, leggen de oplossingsrichtingen van de perspectieven duidelijk andere accenten. Zo ligt in *Plastics als kritiek materiaal* de nadruk op recycling: er is veel recycleerbaar nodig voor de blijvende vraag naar plastics, en Nederlandse en Europese recyclers moeten worden gesteund om dit recycleerbaar te kunnen blijven produceren. In *Groene groei* ligt de nadruk op *close the loop* en vooral substitutie. Innovatieve oplossingen zoals bio-based PET en bio-afbrekbare plastics kunnen zowel circulariteit dichterbij brengen als Nederlandse bedrijven op kop laten lopen in de circulaire-economietransitie. In *Genoeg voor iedereen* ligt de nadruk op *narrow* en *slow the loop*: er moet veel minder plastic worden gebruikt en plastic producten moeten zo lang mogelijk worden hergebruikt. In *De plasticraan dicht* ligt de nadruk allereerst op *refuse*: het is in dit perspectief belangrijk om het gebruik van fossiel plastic zo snel en veel mogelijk te mijden. Eventueel kan het vervangen worden door bio-afbrekbare alternatieven.

Elk perspectief wordt, tot slot, onderbouwd met een eigen fundament van kennis. Deze kennis wordt ingezet om de eigen positie kracht bij te zetten en met feiten te onderbouwen. In het geval van *Plastics als kritiek materiaal* ligt de nadruk op inzichten uit Life Cycle Assessments (LCAs),

materiaalonderzoek en procestechologie. Het materiaal staat hierbij centraal, en de milieuimpact wordt vaak vertaald in CO<sub>2</sub>-equivalenten die aansluiten bij de centrale opgave van klimaatverandering. Voor *Groene groei* wordt gebruik gemaakt van verandertheorieën uit de innovatiewetenschappen en transitietheorie. Ook rapporten over de Europese en Nederlandse concurrentiepositie (bijvoorbeeld Draghi 2024 en Wennink 2025) zijn belangrijk voor de onderbouwing van dit perspectief. *Genoeg voor iedereen* gebruikt verschillende raamwerken om grenzen aan consumptie en paden richting sufficientie te onderbouwen. Voorbeelden hiervan zijn Raworth's (2018) donut-economie, de planetaire grenzen (Rockström et al. 2009) en werk over rechtvaardige transitie. *De plasticraan dicht* bouwt tenslotte voort op inzichten uit de medische wetenschap, ecologische inzichten over microplastics en planetaire gezondheid. De gebruikte wetenschappelijke kennis en feiten zijn allemaal gefundeerd en belichten verschillende aspecten van de economie voor plastics. De verschillende perspectieven zijn dan ook niet meer of minder waar, maar een uiting van verschillende waarden en belangen.

**Tabel 5.1**  
Vergelijking tussen perspectieven

	 <b>Plastics als kritiek materiaal</b>	 <b>Groene groei</b>	 <b>Genoeg voor iedereen</b>	 <b>De plasticraan dicht</b>
<b>Opgave</b>	Verdienvermogen, klimaat	Concurrentiepositie, strategische onafhankelijkheid	Rechtvaardigheid	Gezondheid, milieuvervuiling
<b>Urgentie</b>	Recyclers gaan failliet: Nederlandse en Europese recyclingcapaciteit verdwijnt.	Concurrentiepositie Nederland en Europa staat onder druk	Planetaire grenzen en grenzen aan rechtvaardigheid worden overschreden	Er wordt onherstelbare schade aan mens en milieu toegebracht
<b>Circulaire strategie</b>	Recycling	Substitutie, recycling	Narrow & slow the loop	Refuse, substitutie
<b>Kennis</b>	LCAs, materiaalonderzoek, procestechologie	Innovatiewetenschappen,	Donut economy, planetaire grenzen, just transitions	Medische wetenschap, ecologie, planetary health

## 6 Reflectie op de vier perspectieven

In dit hoofdstuk gaan we in op de raakvlakken en spanningen tussen de vier perspectieven op circulaire plastics. Waar overlappen deze perspectieven en waar sluiten ze elkaar uit, en hoe ervaren betrokkenen uit de praktijk dit? We komen terug op de criteria voor richtinggevende visies (hoofdstuk 2): in hoeverre wordt hier in het plasticdebat wel of niet aan voldaan, en welke aanknopingspunten bieden de perspectieven voor een beleidsvisie op circulaire plastics? We analyseren op basis van de interviews en focusgroepen met betrokkenen uit het plasticdebat in hoeverre deze perspectieven bouwstenen bevatten voor een richtinggevende beleidsvisie.

### 6.1 Bouwstenen voor een beleidsvisie in de vier perspectieven

De deelnemers aan de focusgroepen hebben in de eerste helft van de sessie de vier visies afzonderlijk van elkaar besproken aan de hand van de Causal Layered Analysis (CLA) methode (Inayatullah 2009; zie ook hoofdstuk 4). In de focusgroepen werden de vier door ons geschetste perspectieven herkend. Tegelijkertijd benadrukten de deelnemers dat het ideaaltypen zijn die weliswaar analytisch te onderscheiden zijn, maar die idealiter allemaal bouwstenen aanleveren voor een uiteindelijke beleidsvisie. Eén deelnemer verwoordde het als: “voor mijn eigen visie wil ik eigenlijk onderdelen gebruiken van alle vier”. In de tweede helft van elke focusgroep reflecteerden de deelnemers op aanknopingspunten voor dergelijke combinaties: welke onderdelen zijn moeilijk verenigbaar, en welke komen juist in meerdere perspectieven terug?

#### **Lange termijn van minstens 25 jaar**

Deelnemers aan ons onderzoek uit beleid, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn eensgezind dat een langetermijnperspectief momenteel ontbreekt in het circulaireplasticsbeleid. De deelnemers vanuit maatschappelijke organisaties en bedrijven benadrukken bovenal dat, ondanks de ambitie voor 2050, de nadruk in het huidige beleid te veel ligt op de korte termijn. Volgens de maatschappelijke organisaties verdwijnt hierdoor de aandacht voor de benodigde fundamentele langetermijnverandering, en de bedrijven geven aan dat het hierdoor voor hen moeilijk is om strategische keuzes te maken en te bepalen welke langetermijninvesteringen bijdragen aan hun toekomstige verdienvermogen. Deze laatste groep mist ook stabiliteit die van een langetermijnperspectief uit gaat: meerdere deelnemers geven aan dat het lijkt alsof er steeds naar snelle oplossingen in het heden wordt gezocht, terwijl het beter zou zijn om oplossingen in een realistisch tijdpad over de komende decennia uit te tekenen, zodat bedrijven weten waar ze aan toe zijn. De beleidsgroep herkent de zoektocht naar een visie ook, maar geeft aan dat er met het 2050-doel wel degelijk een stip op de horizon is. Er zijn alleen nog veel keuzes te maken over hoe daar te komen: dat is voor beleid het grootste vraagstuk.

De reactie van de deelnemers laat zien dat het langetermijnperspectief van 25 jaar in het huidige beleid nog niet richtinggevend genoeg is. De uitwerking van de kwantitatieve doelen voor 2035 maken deze horizon concreet (IenW 2025a). Hiermee komt de daadwerkelijke stip op de horizon dichterbij het heden te liggen. Een vergelijkbare concretisering voor 2050 zou een duidelijker, meer richtinggevend langetermijnperspectief kunnen bieden. De vier perspectieven die we in deze studie onderscheiden bieden bouwstenen voor dit langetermijnperspectief, zoals we hieronder uiteenzetten. De perspectieven richten de aandacht echter in belangrijke mate op urgente problemen die om

kortetermijnoplossingen vragen. Integratie van elementen uit de perspectieven in één beleidsvisie leidt dus niet noodzakelijk tot een langetermijnperspectief. Het is dan ook van belang om visievorming expliciet te richten op de lange termijn (van waaruit kan worden beredeneerd welke huidige activiteiten wel of niet passen in de gewenste situatie van de toekomst), om te voorkomen dat visievorming uitdraait op het bestendigen van de *status quo* door vooral vanuit huidige belangen en verwachtingen te doordenken welke toekomst wenselijk en mogelijk is.

### **Samenhang tussen opgaven**

In de documentanalyse, interviews en focusgroepen komen verschillende raakvlakken tussen opgaven naar voren. Zo onderschrijven de verschillende groepen betrokkenen het belang van een sterke, innovatieve Nederlandse economie. Deze opgave staat het meest centraal in *Plastics als kritiek materiaal* en *Groene groei*, maar ook de andere twee perspectieven erkennen het belang van een duurzame Nederlandse economie en innovatie van bijvoorbeeld bio-afbreekbare plastics. Naast het economische belang kan hiermee ook grip worden gehouden op wat er wordt geproduceerd (bijvoorbeeld producten met een aandeel Europees recycleert) en hoe duurzaam de productie is. Ook gezondheid is een opgave die door aanhangers van verschillende perspectieven als urgent wordt aangemerkt. Deze opgave staat bij *De plasticraan dicht* centraal, maar ook bijvoorbeeld *Plastics als kritiek materiaal* wil een toekomst zonder plasticvervuiling, omdat dit betekent dat plastics dan optimaal worden gebruikt en gerecycled. Een laatste opgave die in alle perspectieven terugkomt is het realiseren van een sterk en economisch slagvaardig Europa. Vooral de beleidsgroep stelt dat Nederland te klein is om zelf een duurzame en circulaire economie op te kunnen bouwen. Alle groepen deelnemers onderschrijven dat Europa een duidelijke visie zou moeten ontwikkelen en op tijd beleid moet maken om negatieve gevolgen te beperken van de grootschalige import van relatief goedkope virgin plastics uit de VS en China, die het vermogen om te verdienen aan Europese (gerecyclede) plastics zwaar onder druk zet.

Naast de raakvlakken zijn er ook duidelijke spanningen tussen de perspectieven. Veel van deze spanningen raken aan hoe de toekomstbeelden in de perspectieven zijn opgebouwd. Zo observeren deelnemers vanuit zowel maatschappelijke organisaties als vanuit bedrijven dat er een spanning zit tussen de fundamentele probleemopvattingen in verschillende perspectieven: kan door het verbeteren van huidige praktijken een circulaire economie worden gerealiseerd, zoals *Plastics als kritiek materiaal* en *Groene groei* stellen? Of is er een diepgaande systeemverandering nodig, zoals *Genoeg voor iedereen* en *De plasticraan dicht* impliceren? De beleidsgroep werkte deze tegenstelling wat verder uit. Zij stellen vast dat het in *Plastics als kritiek materiaal* gaat om het optimaliseren van het recyclingsproces in de huidige industrie, waar het in *De plasticraan dicht* gaat over het rigoreus stoppen van de fossiele plasticindustrie en het radicaal herontwerpen van productie- en consumptiepatronen, waarbij innovatieve bioafbreekbare plastics een rol kunnen spelen. Het verbeteren van bestaande processen én alles opnieuw ontwerpen en opbouwen kan niet allebei. De groep bedrijven ziet ook een spanning bij het begrip “genoeg”: dit concept uit *Genoeg voor iedereen* staat op gespannen voet met de focus op economische groei in andere perspectieven – en met name het perspectief *Groene groei*. Hoe definieer je genoeg? De deelnemers vragen zich af wanneer, voor wie, en wat genoeg is, en in het verlengde daarvan wat de definities van ‘essentieel’ en ‘overbodig’ plastic zijn.

In de geschetste toekomstbeelden in het huidige beleid (zie hoofdstuk 3) zagen we dat er in de afgelopen tien jaar veel opgaven samen worden genomen in de circulaire economie. In de vier perspectieven staan de opgaven meer tegenover elkaar. In de raakvlakken tussen sommige opgaven kunnen de perspectieven elkaar vinden. Voorbeelden van deze raakvlakken zijn het belang van het

stimuleren van innovatie, en de rol die duurzame materialen en productiemethoden kunnen spelen bij het bereiken van circulariteit in de plasticketen. Ook zijn er opgaven zoals gezondheid en economische weerbaarheid die vanuit verschillende perspectieven belangrijk worden gevonden. Dit zijn aanknopingspunten voor een richtinggevende beleidsvisie. Toch laten de spanningen tussen opgaven zien dat er in zo'n visie ook duidelijke keuzes moeten worden gemaakt, en dat dit al begint bij de fundamenten van het geschetste toekomstbeeld. Voorbeelden van deze fundamenten zijn de onderliggende economische principes en de opgave die centraal wordt gesteld.

### **Richtinggevend, maar geen blauwdruk**

Om richtinggevend te zijn, dient een visie zich te vertalen naar keuzes in het heden met gevolgen voor de lange termijn. Hierbij kan worden gedacht aan keuzes omtrent welke circulaire oplossingsrichtingen prioritaire aandacht verdienen – en welke niet-circulaire technologieën en praktijken dienen te worden uitgefaseerd. De deelnemers identificeren een aantal oplossingsrichtingen waarvan ze denken dat aanhangers van meerdere perspectieven erachter kunnen staan – en die dus op breed draagvlak kunnen rekenen. Zo noemen de maatschappelijke organisaties het vormen van beleid op EU-niveau: een Europese beleidsvisie voor plastics kan bijvoorbeeld inzetten op kansrijke innovatie en een sterke Europese markt voor plasticrecycling. Ook het breed gesteunde 'de vervuiler betaalt'-principe biedt volgens hen kansen: dit wordt nu al toegepast in UPV-beleidsinstrumenten en zou kunnen worden uitgebreid. Volgens bedrijven zijn politieke verantwoording en duidelijke keuzes in ieder perspectief belangrijk om richting te geven. Zolang beleid consistent is, kan er veel, zoals op een gegeven moment durven verbieden wat niet duurzaam is, met genoeg tijd en ondersteuning voor de industrie om zich aan te kunnen passen. De deelnemers vanuit beleid stellen het 'eigen recycleat eerst'-principe voor. Geef recycleat uit (Nederland en) Europa prioriteit, boven recycleat uit de rest van de wereld. Geen van de perspectieven wil afhankelijk zijn van de Verenigde Staten of China. Europese rest-, grondstof- en afvalstromen moeten daarom zo veel mogelijk binnen de Europese markt worden gebruikt. De deelnemers uit de beleidsgroep benadrukken ook het belang van innovatie in alle perspectieven: zowel technisch als sociaal. De bedrijvengroep herkent dit ook, maar plaatst wel als kanttekening dat de verwachtingen rond innovaties realistisch moeten blijven. Het is moeilijk te voorspellen wanneer welke oplossing gereed zal zijn en hoe deze zijn weg zal vinden in de economie en maatschappij.

Naast deze breder gedeelde oplossingsrichtingen wijzen de deelnemers ook op keuzes die gemaakt moeten worden om tot een richtinggevende beleidsvisie te komen. Het eerste belangrijke punt dat alle groepen aandragen is de gewenste mate van overheidsingrijpen. De maatschappelijke organisaties constateren dat de systeemgerichte perspectieven stoelen op een erg groot geloof in de maakbaarheid van maatschappelijke verandering. De beleidsgroep komt tot eenzelfde constatering, maar voegt daaraan toe dat de maatschappelijke verandering bij *De plastickraan dicht* het meest ingrijpend is, omdat volgens dit perspectief alle fossiele plasticindustrie (inclusief industrie die fossiele plastics recyclet) zou moeten verdwijnen. De deelnemers zien over het geheel genomen dat de verander-perspectieven veel overheidsingrijpen vragen. Deelnemers vanuit beleid en bedrijven wijzen er bovendien op dat de aannames over gedragsverandering bij burgers erg verschillen tussen de perspectieven: in *De plastickraan dicht* vraagt een toekomst zonder fossiele plastics om een grote gedragsverandering van consumenten, terwijl consumenten volgens *Plastics als kritiek materiaal* nauwelijks hun gedrag nauwelijks hoeven te veranderen. Een laatste belangrijke keuze die zowel door de beleids- als de bedrijvengroep werd aangekaart, is die tussen recycleerbare biobased plastics en bio-afbreekbare plastics, waarop momenteel beide wordt ingezet terwijl ze elkaar in de praktijk vaak in de weg zitten.

Deelnemers vanuit de bedrijven en maatschappelijke organisaties ervaren momenteel een gebrek aan een richtinggevende beleidsvisie. Bij gebrek aan een langetermijnperspectief dat keuzes in het heden informeert, bestaat er in de samenleving een richtingstrijd waar de verschillende perspectieven op circulaire plastics een rol in spelen. Waar richtinggevende keuzes nog gemaakt dienen te worden, proberen belanghebbenden deze keuzes te beïnvloeden door de (kortetermijn)urgentie die hoort bij hun perspectief op de publieke en politieke agenda te zetten. Hierdoor ligt er in het huidige plasticdebat veel focus op acute problemen en kortetermijnoplossingen. In een richtinggevende beleidsvisie hoeven niet alle oplossingen tot in detail te worden uitgewerkt. Wel moet een dergelijke visie richting geven aan keuzes omtrent wie welke verantwoordelijkheid draagt in het maatschappelijke veranderproces, welke technologieën en circulaire strategieën kansrijk worden geacht en worden gestimuleerd met middelen en maatregelen, en welke niet-circulaire technologieën en praktijken volgens welk tijdsplan zullen worden uitgefaseerd.

### **Maak toekomst invoelbaar**

De verschillende perspectieven brengen beelden naar voren die sterk invoelbaar maken waarom het oplossen van problematiek rond plastics urgent is. Voorbeelden hiervan zijn de plastic soep in de oceanen, microplastics in het menselijk lichaam, recyclers die failliet gaan en de veranderende geopolitiek als bedreiging voor de Europese (plastics)economie. Dit zijn echter nog losse beelden van problemen die hier en nu spelen, en die zich niet een-twee-drie vertalen naar invoelbare toekomstbeelden. Uit de interviews en focusgroepen komt naar voren dat er wel behoefte is aan een voorstelbaar en invoelbaar toekomstbeeld van een ander systeem dan het huidige lineaire. Zo benadrukt geïnterviewde 2 (bedrijf) dat financiële en juridische systemen, innovaties en organisatiestructuren allemaal dicht bij het oude blijven omdat circulaire alternatieven niet voorstelbaar zijn, ook omdat prikkels om circulaire initiatieven (door) te ontwikkelen ontbreken en het onduidelijk is hoe circulaire innovaties levensvatbaar en rendabel kunnen worden gemaakt. Geïnterviewde 3 ziet ook dat consumentengedrag en de “wegwerpcultuur” op dezelfde manier vast zit in het lineaire systeem, waarbij momenteel een alternatief – binnen de huidige spelregels van de markt – nauwelijks voorstelbaar is.

Er is op het gebied van het invoelbaar maken van toekomst met circulaire plastics nog winst te behalen. Invoelbaarheid betekent volgens de WKR (2025) in dit geval vooral: duidelijk maken wat de overheid precies voor ogen heeft met een circulaire toekomst. Hier hoort een verdere inkleuring van de circulaire ambitie voor 2050 bij. De beelden van microplastics en geopolitieke veranderingen die een groter publiek raken kunnen als voorbeelden dienen. Deze beelden domineren op dit moment wel het debat, maar zonder dat ze worden ingebed in een integrale beleidsvisie waarin verschillende opgaven in samenhang een plek krijgen. Het is daarom belangrijk om verder te gaan dan deze losse beelden, en een uitgewerkt, meer holistisch toekomstbeeld te schetsen met implicaties voor keuzes in het heden.

## **6.2 Visievorming in het plasticdebat**

Het gesprek over wenselijke toekomst is in de eerste plaats een politiek-maatschappelijk proces (WKR 2025). Dat betekent dat kabinet en parlement primair aan zet zijn om waarden en wensen voor een circulaire toekomst te bespreken. Veel Nederlands beleid kenmerkt zich door een grote mate van participatie en dialoog. Zo ook het beleid gericht op de circulaire economie voor plastics. Uit onze analyse en reflectie onderscheiden we een aantal aanknopingspunten voor het vormen van een richtinggevende visie in dit beleidslandschap. Deze bespreken we aan de hand van de drie aandachtspunten bij visievorming door beleid, zoals uiteengezet in hoofdstuk 2.

### **Samenhang tussen opgaven verkennen met betrokkenen**

In de vorige paragraaf constateerden we dat er aanknopingspunten zijn voor samenhang tussen verschillende opgaven. In de huidige toekomstbeelden die worden geschetst in beleid worden vaak een zeer groot aantal opgaven aan elkaar verbonden, maar dit worden niet vertaald naar een pakket samenhangende maatregelen dat rekening houdt met (mogelijke en verkozen) synergiën en af-ruilten tussen opgaven en oplossingsrichtingen. Uit onze analyse blijken synergiën tussen de perspectieven, zoals het belang van innovatie, een sterke (plastics)economie en EU en gezondheid van mens en natuur. Daar tegenover staan afruilen, zoals vrijheid voor bedrijven of intensivering van de begrenzing om mens en milieu te beschermen. Het is zinvol om deze synergiën en spanningen verder te verkennen met een brede groep praktijk- en beleidsexperts, ook om waardegebaseerde afwegingen te maken over hoe met deze (mogelijke) synergiën en afruilen om wordt gegaan.

### **Inclusieve visievorming**

De meeste deelnemers aan de verschillende focusgroepen van ons onderzoek geven aan dat ze open staan voor dialoog en samenwerking met betrokkenen met andere perspectieven op circulaire plastics. Ze kunnen elkaar vinden in specifieke wensen voor de toekomst zoals geen plasticvervuiling, of oplossingsrichtingen zoals bio-afbreekbaar plastic. Deze synergiën maken dat betrokkenen met elkaar aan tafel willen gaan om verder na te denken over een breed gedragen visie. Uit onze studie rijst het beeld op dat over de hele breedte betrokkenen zeer bereid zijn om tijd en moeite te investeren in een visievormend proces. De Plasticafel werd vaak aangehaald als goed voorbeeld. Geïnterviewde 7 (bedrijf) zei dat het uniek is dat de partijen uit de hele waardeketen en de maatschappelijke organisaties die aan deze tafel zaten met één stem spraken richting de politiek. Dit model helpt om mét elkaar te praten in plaats van óver elkaar en om elkaars standpunten beter te begrijpen, waardoor kan worden toegewerkt naar gezamenlijke, breed gedragen voorstellen zoals de 'circulaire hefboom'. Wel benadrukken verschillende deelnemers zoals geïnterviewden 6 en 7 (bedrijven) dat het onwaarschijnlijk is dat deelnemers aan een ketentafel zichzelf zware maatregelen zoals heffingen gaan opleggen. Volgens geïnterviewde 6 (bedrijf) betekent een dergelijk overleg "ook dat de overheid wel echt veel meer verantwoordelijkheid moet nemen en moet durven [durf moet tonen, red.]".

Een aandachtspunt hierbij is om steeds in de gaten te houden of het visievormingsproces inclusief is. Bij het Transitieteam kunststoffen en bij de nog op te richten ketentafels over plastics kan het onduidelijk zijn wie er wordt uitgenodigd. De vier perspectieven die we onderscheiden in dit onderzoek kunnen hierbij aanknopingspunten bieden: vertegenwoordigen de genodigden genoeg uiteenlopende perspectieven? In de focusgroepen zagen we ook dat er zorgen leven over het draagvlak voor grote veranderingen bij zowel beleid als bedrijven. De betrokkenen redeneren: als niet iedereen tevreden is, is er geen draagvlak. Maar een alternatief kan zijn om juist draagvlak te creëren door scherpe keuzes transparant uit te leggen. Consensus is dan niet het einddoel, maar transparante en inclusieve visievorming met oog voor alle perspectieven kan leiden tot robuustere, meer legitieme besluitvorming (Martens et al. 2025).

### **Betrokkenen bespreken waarden (naast feiten)**

In de perspectieven komen feiten en waarden aan bod. Een van de manieren waarop de perspectieven van elkaar verschillen, is dat ze gebaseerd zijn op verschillende kennisbases die het belang en de urgentie van het perspectief onderbouwen en benadrukken (zie paragraaf 5.5). Verschillende betrokkenen geven aan dat meer kennis nodig is om goed onderbouwde (beleids)keuzes te kunnen

maken (bijvoorbeeld IenW 2025b). Kennis en feiten geven echter geen antwoord op de vraag welke toekomsten wenselijk zijn, en welke oplossingsrichtingen de voorkeur genieten; hiervoor is ook een waardendiscussie nodig. Voorbeelden van waarden zijn autonomie, rechtvaardigheid, inclusiviteit, transparantie en collectiviteit (PBL 2024). Dergelijke waardendiscussies zijn essentieel om te verhelderen welke waarden op het spel staan, en hoe deze tegen elkaar worden afgewogen en geprioriteerd in politieke besluitvorming (RLI 2025).

# 7 Conclusie en handelingsperspectieven

Dit rapport richt zich op de vraag hoe beleidsmakers kunnen toewerken naar een richtinggevende beleidsvisie die de transitie naar een circulaire economie ondersteunt en versnelt. Om deze vraag te beantwoorden hebben we het prioritaire thema kunststoffen, of plastics, als casus gekozen. Voor deze casus hebben we bekeken welke visies er bestaan in beleid en samenleving, in hoeverre deze visies richting geven volgens criteria uit de literatuur en hoe beleidsmakers met de bestaande diversiteit aan visies op plastic kunnen om gaan bij het formuleren van een beleidsvisie.

In het maatschappelijke debat bestaan meerdere perspectieven op een toekomst met circulaire plastics. In dit rapport hebben we die geordend in vier perspectieven, met verschillende toekomstbeelden, probleemschetsen en geprefereerde oplossingsrichtingen. Wanneer deze perspectieven en toekomstbeelden impliciet blijven en niet samenkomen in een beleidsvisie, bestaat het risico dat bedrijven en andere maatschappelijke partijen acties ondernemen die in verschillende richtingen werken, waarbij kansen worden gemist om synergiën te creëren en onnodige afruilen te voorkomen bij het realiseren van een circulaire omgang met plastics.

We concluderen dat een sterke beleidsvisie op de toekomst van circulaire plastics ontbreekt. Hierdoor dreigen ingezette beleidsinstrumenten dicht bij de huidige situatie te blijven en de status quo eerder te bestendigen dan uit te dagen. Het gebrek aan richting dat van bestaande visies in beleid en bij betrokkenen uitgaat komt ten eerste door de weinig uitgewerkte lange termijn: voor 2035 zijn er in beleid circulaire doelen vastgesteld, maar voorbij deze doelen is er geen toekomstbeeld voor 2050 uitgewerkt. Ook betrokkenen uit de plastic keten richten zich vooral op urgente problemen in het heden. Verder worden er nog geen synergiën benut tussen opgaven en oplossingsrichtingen, en ook worden er beleidsmatig geen keuzes gemaakt tussen oplossingsrichtingen. Ten slotte is een circulaire toekomst nog niet invoelbaar voor betrokkenen: er is veel feitenkennis, maar consumeren, produceren, financiering en wetgeving voorbij het lineaire stelsel blijft moeilijk voorstelbaar.

## 7.1 Handelingsperspectieven voor beleid

Het beleid voor circulaire plastics bevindt zich op een kruispunt, waar meerdere urgente en lange-termijnopgaven samenkomen. Voorbeelden van acute kwesties zijn de heffing van 567 miljoen voor de afvalsector, die al enige tijd boven de markt hangt, en de sterke afname van recyclingcapaciteit door het omvallen van recyclers in Nederland en Europa. Op de lange termijn zal het plasticgebruik naar verwachting nog steeds exponentieel toenemen, en daarmee ook de druk op mens en milieu die het gevolg is van deze productie en consumptie. Beleidsmatig verschuift in het geactualiseerde NPCE (IenW 2025a) de focus van thema's als kunststoffen naar productgroepen als verpakkingen. Dit kan een kans zijn voor het vormen van een nieuwe beleidsvisie voor plastics, waar onder betrokkenen grote behoefte aan is. Er is echter ook een risico op thematische versnippering over de verschillende productgroepen en een focus op de urgente problemen in het heden die ten koste gaat van aandacht voor de lange termijn.

We onderscheiden drie handelingsperspectieven voor de Rijksoverheid om te komen tot een beleidsvisie die richting geeft op het kruispunt waar het beleid voor circulaire plastics zich momenteel bevindt. Deze handelingsperspectieven sluiten aan bij onze plastics-casus, maar net als de criteria voor visies en visievorming kunnen deze lessen ook relevant zijn voor andere sectoren.

### ***Zorg voor een integraal langetermijnperspectief en duidelijke keuzes voor oplossingsrichtingen***

Sinds 2016 heeft Nederland de ambitie om een circulaire economie te realiseren in 2050. Dit is een constante, al verschuift met de tijd op welk aspect van een circulaire toekomst de nadruk ligt. In beleid wordt het meeste ingezet op recycling en een klein deel substitutie. Het omvallen van plasticrecyclers en de snelle afname van de Nederlandse en Europese recyclingcapaciteit laten echter zien dat er ook op deze dominante strategie duidelijke keuzes ontbreken. Daarnaast omvat circulariteit ook het verminderen, besparen en vervangen van grondstoffen zoals plastic. Ook gaat er veel beleidsmatige aandacht naar verpakkingen. Verpakkingen zijn in Europa goed voor 39 procent van de gebruikte plastics (Plastics Europe 2023 in Spanbroek et al. 2024), wat betekent dat een aanzienlijk deel van de waardeketen van plastics buiten beeld blijft. Zowel het langetermijnperspectief als de beleidsmatige keuzes zijn dus nog niet volledig ingevuld.

De realisatie van een circulaire economie voor plastics is een grote maatschappelijke transformatie, die vraagt dat manieren van produceren en consumeren fundamenteel veranderen. Deelnemers aan ons onderzoek benadrukken dat zij een concretisering van de ambitie voor 2050 nodig hebben om houvast te hebben bij beslissingen in het heden die bijdragen aan de gewenste transformatie. Zonder dit langetermijnperspectief zullen de gemaakte (investerings)beslissingen dichter bij de status quo blijven. Doordat partijen verschillende toekomstbeelden hebben, bestaat bovendien het risico dat zij acties ondernemen die in verschillende richtingen werken en waarbij kansen voor synergie worden gemist.

Voor een concretisering van de lange termijn zijn al aanknopingspunten te vinden in beleid. Zo categoriseert het ministerie van IenW (2025b) haar huidige plasticsbeleid al langs de lijnen van “minder, circulair en veilig” plastic. Deze aspecten kunnen voor 2050 worden geconcretiseerd. Ook de doelen voor 2035 uit het geactualiseerde NPCE (IenW 2025a) kunnen aanknopingspunten bieden: het behouden, vervangen en besparen van grondstoffen kan ook voor 2050 worden uitgewerkt. Naast houvast voor betrokkenen kan duidelijkheid over het langetermijnperspectief en de bijbehorende oplossingsrichtingen ook houvast geven bij het maken van gedragen en transparante beleidskeuzes in het heden, zoals over de heffing voor afvalverwerkers, het wel of niet invoeren van een plasticsnorm of het steun verlenen aan plasticrecyclers.

### ***Streef naar een inclusief en transparant visievormingsproces***

Een visievormingsproces, bijvoorbeeld aan een ketentafel of daarbuiten, is een belangrijke plek om het naast de feiten ook te hebben over waarden en een duidelijk onderscheid te maken tussen beide discussies. Er wordt vanuit beleid en door andere betrokkenen vaak opgeroepen tot de ontwikkeling van meer kennis, maar kennis alleen biedt geen uitweg uit onzekerheid en betwisting. Uit de vergelijking van de verschillende perspectieven komt naar voren hoe verschillende betrokkenen verschillende soorten kennis inzetten om hun perspectief naar voren te brengen. De gebruikte kennis en feiten zijn allemaal gefundeerd en juist, maar bekijken verschillende aspecten van het probleem. Vaak ligt er onder de gevoerde feitendiscussies eigenlijk een waardendiscussie. Waarden als onafhankelijkheid, rechtvaardigheid en collectiviteit zijn zeer bepalend voor toekomstvisies. Ze vormen een fundament waarop keuzes voor beleidsinstrumenten en andere acties van betrokkenen

kunnen worden gebouwd. Zo maken ze het beeld van een wenselijke toekomst meer compleet, en kan de waardendiscussie bijdragen aan voorstelbaarheid en invoelbaarheid.

Inclusieve visievorming heeft niet consensus als einddoel, maar inclusie en transparantie helpen robuuste en legitieme keuzes te maken. Hoewel er in Nederland veel partijen worden betrokken bij het beleidsvormingsproces, was bij zowel het Transitieteam Kunststoffen als de Plastics Tafel voor niet-betrokkenen onduidelijk wie er was uitgenodigd, en hoe de keuze voor deelnemers werd gemaakt. Het risico is dan dat er een ingebouwde voorkeur in deze overlegstructuren zit naar een van de perspectieven op circulaire plastics. In onze analyse van wetenschappelijke literatuur stellen verschillende onderzoeken dat het Nederlandse beleid zich kenmerkt door een focus op technologie en optimisme over toekomstige ontwikkelingen. De kritiek van de deelnemers uit de verschillende focusgroepen was dat dit er toe kan leiden dat er nooit (pijnlijke) keuzes worden gemaakt, omdat ervan wordt uitgegaan dat (nog niet bestaande) technieken lastige problemen wel zullen oplossen. Dergelijke voorkeuren en blinde vlekken kunnen worden uitgedaagd als er vertegenwoordigers van meerdere perspectieven betrokken zijn bij het visievormingsproces.

### ***Institutionele verankering is nodig om beleidsvisie kracht te geven***

Het betrekken van alle perspectieven in beleidsvisievorming leidt niet zomaar tot een richtinggevend langetermijnperspectief. Verder kijken dan urgente problemen in het hier en nu vraagt ook om een doorvertaling van de beleidsvisie naar juridische, financiële en organisatorische randvoorwaarden.

De Plastics Tafel wordt door veel deelnemers aan ons onderzoek positief beoordeeld. Uit deze ervaring kunnen lessen worden getrokken voor de vormgeving van toekomstige ketentafels over productgroepen die te maken hebben met plastic. Doordat de Plastics Tafel een opdracht had voor de korte termijn vraagt dit wel dat in toekomstige ketentafels de focus wordt verlegd, en er expliciet aandacht komt voor de lange termijn. Vanuit een gezamenlijk besproken wenselijk toekomstbeeld kunnen er dan oplossingsrichtingen tot aan het heden worden doordacht.

Bij ketentafels op productgroepniveau is er wel een risico dat het benodigde integrale perspectief uit het oog wordt verloren. Verpakkingen, een productgroep die als voorbeeld-ketentafel wordt genoemd in het meest recente NPCE, heeft een veel kleinere scope dan plastics als thema. Daardoor kan naast het langetermijnperspectief ook het systeemperspectief uit het oog worden verloren. Het waarborgen van een integraal langetermijnperspectief met oplossingsrichtingen vraagt dus aandacht van het beleidsverantwoordelijke ministerie. Daarbij hoort ook een goede facilitering van de ketentafels met een zeker mandaat en benodigde middelen. Als blijkt dat in de ketentafels te weinig plaats is voor het vormen van een richtinggevende beleidsvisie is het zinvol om in te zetten op een overkoepelende beleidsvisie.

Tot slot benadrukten bijna alle deelnemers aan ons onderzoek hoe internationaal verweven de plastic keten is. Daarom is sturen op Europees beleid essentieel. Op Europees niveau vindt ook visievorming plaats, en Nederland mengt zich hier nadrukkelijk in. Recente voorbeelden zijn het onder de aandacht brengen van het ontbreken van plastic recycling in de Industrial Accelerator Act (EZH 2026) en het aansturen op het herzien van de einde-afvalstatus in de Circular Economy Act die op dit moment in ontwikkeling is (IenW, LVVN en EZH 2025). Europees beleid ontwikkelt zich langzamer dan nationaal beleid, dus een beleidsvisie op rijksniveau blijft ook van belang. Door deze te stroomlijnen met visies en doelen op Europees niveau wint een nationale visie aan kracht, en staan Nederlandse en Europese bedrijven sterker in de internationale ketens voor circulaire plastics.

# Referenties

- AWTI (2023). *In dienst van de toekomst: Van optimalisatie naar transformatie*. Den Haag: Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie
- Bauwens, T., Hekkert, M., & Kirchherr, J. (2020). Circular futures: What Will They Look Like? *Ecological Economics*, 175. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2020.106703>
- Berenschot & TNO (2025). *Monitor circulaire plastics: Methodologie en nulmeting*. Utrecht: Berenschot.
- Bours, S., Wanzenböck, I., Tunn, V., Hekkert, M. (2026). Unpacking lock-ins in transition pathways: Lessons from the Dutch circular plastic packaging mission. *Environmental Innovation and Societal Transitions* 59, 101075.
- Calisto Friant, M., Vermeulen, W. J. V., & Salomone, R. (2020). A typology of circular economy discourses: Navigating the diverse visions of a contested paradigm. In *Resources, Conservation and Recycling* (Vol. 161).
- Calisto Friant, M., Vermeulen, W. J. V., & Salomone, R. (2021). Analysing European Union circular economy policies: words versus actions. *Sustainable Production and Consumption*, 27, 337–353.
- Carroll, L. (1865). *Alice's Adventures in Wonderland*. Londen: MacMillan & Company.
- De Krom, M., Bouma, J., Van der Hel, S., Kool, M. Loudon, J., Maas, T. & Mangnus, A. C. (2025). *White paper - De rol van overheden in maatschappelijke transformatieprocessen*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Draghi, M. (2024). *The future of European competitiveness - Part A*. Brussels: European Commission.
- Dryzek, J. (2005). *The politics of the earth: Environmental discourses*. Oxford: Oxford University Press.
- Dupont, L., Jacob, S. & Philippe, H. (2025) Scientist engagement and the knowledge–action gap. *Nat Ecol Evol* 9, 23–33
- Ecorys (2025). *Kennisopbouw over doelgroep en effecten met betrekking tot de circulaire plasticnorm*. Rotterdam: Ecorys.
- Ellen MacArthur Foundation (2016). *The new plastics economy - Rethinking the future of plastics*. Isle of Wight: Ellen MacArthur Foundation.
- Europese Commissie (2018). *A European Strategy for Plastics in a Circular Economy COM/2018/028 final*. Brussel: Europese Commissie.
- EZK, BHOS & IenW (2022). *Nationale Grondstoffenstrategie*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, ministerie van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- EZK (2026). *Kamerbrief over verduuzaming industrie*. Kamerbrief 10 april 2026. Den Haag: Minister van Economische Zaken en Klimaat.
- Fair Resource Foundation (2024). *Beleidsplan 2024-2027: Systems change for people and planet*. Utrecht: Fair Resource Foundation.
- Future Up (2025). *Bouw met ons aan een economie die klopt*. Utrecht: Future Up.
- Geels, F. W., & Schot, J. (2007). Typology of sociotechnical transition pathways. *Research policy*, 36(3), 399-417.
- Haasnoot, M., Kwakkel, J., Walker, W. & Ter Maat, J. (2013). Dynamic adaptive policy pathways: A method for crafting robust decisions for a deeply uncertain world. *Global Environmental Change*, 23(2), 485-498

- Hajer, M. A. (1995). *The politics of environmental discourse: Ecological modernization and the policy process*. Clarendon Press.
- Hajer, M. A. & Versteeg, W. (2005). A decade of discourse analysis of environmental politics: achievements, challenges, perspectives, *Journal of Environmental Policy and Planning* 7, 175-184
- Hajer, M. A. (2009). *Authoritative governance: Policy making in the age of mediatization*. Oxford: Oxford University Press.
- Hajer, M. A. (2011). *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hajer, M. A., & Oomen, J. (2025). *Captured futures: rethinking the drama of environmental politics*. Oxford University Press.
- Hanemaaijer, A., Kishna, M., Brink, H., Koch J., Prins, A.G. & Rood T. (2021), *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hanemaaijer, A., Muller, M., De Krom, M., Mangnus, A., Schotten, K. & In 't Veld, D. (2025). *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2025*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hendriks, A. (2024). *Imagined circularities: Understanding the politics of transitions to a circular economy* [doctoral thesis]. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- IenM (2014). *Van afval naar grondstof*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- IenM en EZ (2016). *Rijksbrede Programma Circulaire Economie*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu en ministerie van Economische Zaken.
- IenW, EZK, BZK, LNV & BZ (2023) *Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030*. Den Haag: Ministeries van Infrastructuur en Waterstaat, Economische Zaken en Klimaat, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, en Buitenlandse Zaken.
- IenW, LNVN en EZK (2025). *The Netherlands' priorities for a Circular Economy Act*. Den Haag: Ministeries van Infrastructuur en Waterstaat, Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur en Economische Zaken en Klimaat.
- IenW (2025a). *Nationaal Programma Circulaire Economie 2025*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- IenW (2025b). *Overzicht huidig beleid IenW circulair plastic*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- Inayatullah, S. (2009). *Causal Layered Analysis: An integrative and transformative theory and method*. Washington: The Millennium Project.
- Jones, M. D., & McBeth, M. K. (2010). A narrative policy framework: Clear enough to be wrong?. *Policy studies journal*, 38(2), 329-353.
- Kirchherr, J., Reike, D. & Hekkert, M. (2017). Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions. *Resources, conservation and recycling* 127, 221-232.
- Martens, A., Vringer, K., Porsius, J. & Tennekes, J. (2025). *Legitimiteit van beleid in beleidsevaluaties: Een analysekader en een empirische toepassing op de Regionale Energie Strategieën (RES)*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Metze, T., & Dodge, J. (2016). Dynamic Discourse Coalitions on Hydro-Fracking in Europe and the United States. *Environmental Communication* 10 (3): 365-379.

- Muiderman, K., Gupta, A., Vervoort, J. & Biermann, F. (2020). Four approaches to anticipatory climate governance: Different conceptions of the future and implications for the present. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 11(6), e673.
- NVRD (2024). *Toekomstvisie 2035: Routekaart naar meer waarde creëren*. Arnhem: Koninklijke Nederlandse vereniging voor afval- en reinigingsdiensten.
- OESO (2024). *Policy Scenarios for Eliminating Plastic Pollution by 2040*. Parijs: OESO.
- Oomen, J., Hoffman, J., & Hajer, M. A. (2022). Techniques of futuring: On how imagined futures become socially performative. *European Journal of Social Theory*, 25(2), 252-270.
- Palm, E., Hasselbalch, J., Holmberg, K., & Nielsen, T. D. (2022). Narrating plastics governance: policy narratives in the European plastics strategy. *Environmental Politics*, 31(3), 365-385. <https://doi.org/10.1080/09644016.2021.1915020>
- PBL (2024). *Waardegebaseerde scenario's voor duurzaam wonen en warmtetransitie op wijkniveau*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Plastictafel (2025). *Eindrapport plastictafel*. Den Haag: Plastictafel.
- Rijksoverheid (2017). *Grondstoffenakkoord. Intentieovereenkomst om te komen tot transitieagenda's voor de Circulaire Economie*. Den Haag: Rijksoverheid.
- RLI (2025). *Falen en opstaan: Naar een doeltreffende aanpak van problemen in de leefomgeving*. Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.
- Raworth, K. (2018). *Doughnut economics: Seven ways to think like a 21st century economist*. London: Chelsea Green Publishing.
- Rockström, J., Steffen, W. L., Noone, K., Persson, A., & Chapin III, F. S. (2009). Planetary Boundaries: Exploring the safe operating space for humanity. *Ecology and Society*, 14(2), 81-87. <https://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7.2>
- SER (2022). *Evenwichtig sturen op de grondstoffentransitie en de energietransitie voor brede welvaart*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Spanbroek, N. M., Bours, S. A. M. J. V., Pruijn, M., van den Beuken, E., Stegmann, P., Lensen, S., Veenhuizen, M., & Heens, F. (2024). *Productgroepanalyse kunststofverpakkingen en drankenkartons*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Termeer, K., Dewulf, A., & Biesbroek, R. (2024). Three archetypical governance pathways for transformative change toward sustainability. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 71, 101479.
- TNO (2024). *Transitie naar een circulaire plasticseconomie in 2050: Inventarisatie van de informatiebehoefte en transitievereisten*. Den Haag: TNO.
- Transitieteam Kunststoffen (2018). *Transitieagenda circulaire economie: Kunststoffen*. Den Haag: Transitieteam Kunststoffen.
- Van den Heuvel, S. & Van den Bergh, J. (2009). Multilevel assessment of diversity, innovation and selection in the solar photovoltaic industry. *Structural Change and Economic Dynamics*, 20 (1), 50-60
- Vermeulen, W. J., Friant, M. C., Campbell-Johnston, K., & Klein, N. (2024). Navigating diverse understandings of a circular economy. In Deutz, P., Vermeulen, W.J.V., Ramos, T.B., Raggi, A., Baumgartner, R.J. (Eds.), *Circular Economy Realities: Critical Perspectives on Sustainability* (pp. 45-63). Abingdon: Routledge.
- Vervoort, J., & Gupta, A. (2018). Anticipating climate futures in a 1.5 C era: the link between foresight and governance. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 31, 104-111.

- Vervoort, J. M., Van Haasbergen, L. & Beaudoin, A. (2025). *Visioning and societal transformation: Guidelines and inspirations*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Verwoerd, L., Van der Hel, S. & Loudon, J. (2025). *Werken aan transformatie: reflectie op het Nationaal Programma Circulaire Economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- VNCI (2025). *Sterke industrie voor een sterk Nederland: Het tij keren voor de producten van morgen. Strategie 2025-2029*. Den Haag: Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie.
- VROM (1989). *Nationaal milieubeleidsplan*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Wanzenböck, I., Wesseling, J. H., Frenken, K., Hekkert, M. P., & Weber, K. M. (2020). A framework for mission-oriented innovation policy: Alternative pathways through the problem–solution space. *Science and public policy*, 47(4), 474-489.
- Wennink, P. (2025). *De route naar toekomstige welvaart: Een sterk Nederland in een relevant Europa*. Den Haag.
- WKR (2025). *Vaart maken met visie*. WKR-advies 005. Den Haag: Wetenschappelijke Klimaatraad.
- WRR (2023). *Goede zaken. Naar een grotere maatschappelijke bijdrage van ondernemingen*. Den Haag: Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid.
- Yalçın, N. G., Paredis, E., & Jaeger-Erben, M. (2024). Contested discourses of a circular plastics economy in Europe: prioritizing material, economy, or society? *Environmental Politics*, 33(2), 219–239.
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications* (Vol. 6). Thousand Oaks, CA: Sage.

# Bijlagen

## Bijlage 1 Lijst van geanalyseerde documenten

	<b>Titel</b>	<b>Auteur</b>	<b>Jaar</b>
1	Transitieagenda kunststoffen: Kunststof van waarde	Transitieteam Kunststoffen	2018
2	Plastic Pact	Plastic Pact NL	2019
3	Hoe gebruiken we minder cement, staal, aluminium en plastic?	Natuur & Milieu	2024
4	Wij zijn Verpact	Verpact	2026
5	NVRD hekelt kabinetskeuze: rekening plastic niet bij vervuiler maar bij burger	NVRD	
6	Oproep aan kabinet: maak plastic circulair	Vereniging Afvalbedrijven	
7	Single use plastic-regelgeving (SUP)	Milieucentraal	
8	Opinieonderzoek	Plastics Europe	2025
9	Sustainable packaging	Trivium	2022
10	Rising tides	WWF en Plastic Free Foundation	2024
11	Beleidsplan 2024-2027	Fair Resource Foundation	2024
12	Onze missie: de plasticraan dicht	Plastic Soup Foundation	2026
13	Wat is het beleid van IKEA met betrekking tot het gebruik van plastics?	IKEA	2026
14	Onze kijk op plastic verpakkingen: van lineair naar circulair	Unilever	2025
15	Reactie CBL op besluit wegwerpplastics (SUP)	Centraal Bureau Levensmiddelen	2023
16	Onze boodschap	Pieter Pot	2025
17	Beter verpakken	Albert Heijn	
18	Position paper duurzaam verpakken	Centraal Bureau Levensmiddelen	
19	Reactie op de Internetconsultatie 'Vaststelling bijdragen en wegingsfactoren kunststofproducten voor eenmalig gebruik	VNO-NCW en MKB-Nederland	2024
20	Alleen recycleer- of hernieuwbaar plastic tegen 2030	IKEA	2023
21	De plastic transitie routekaart	Plastics Europe	2025
22	Gebruik van plastic	NRK	2025
23	Oceanen in 2050 dichtgeslibd met plastic	WWF	2022
24	Plasticvervuiling	Greenpeace Nederland	2026
25	Jaarverslag 2023	Plastic soup foundation	2023

## Bijlage 2 Codeboek

Codecategorie	Beschrijving en primaire codes
<b>Probleemschets (Storyline - SL)</b>	<b>Probleemschetsen zijn uitspraken of delen van een tekst die een perspectief laten zien op plastics en de problematiek rond plastics</b>
SL	Probleemdefinitie
SL	Perspectief op plastic
<b>Oplossingsrichting (Actor - AC)</b>	<b>De actoren, (circulaire) strategieën, kennis en technologieën die de problemen kunnen oplossen en de toekomstvisie kunnen verwezenlijken</b>
AC	Markt: Producenten
AC	Markt: Verwerkers (gebruikers van verpakkingsmateriaal)
AC	Markt: Recyclers
AC	Markt: Innovatieve bedrijven (in productie, verwerking, recycling)
AC	Overheid: Decentraal
AC	Overheid: Nationaal
AC	Overheid: Europees
AC	Kennisinstellingen
AC	Consument
AC	NGO
<b>Toekomstvisie (Future vision - FV)</b>	<b>Toekomstvisies zijn uitspraken of delen van een tekst die laten zien hoe in een perspectief de toekomst wordt voorgesteld, welke prioriteiten en oplossingen daarbij horen en wie als helden, winnaars en verliezers worden gezien</b>
FV	Oplossing
FV	Winnaar (draagt lasten)
FV	Verliezer (draagt lasten)
FV	Held (draagt verantwoordelijkheid)
	<b>Secundaire codes:</b>
	Positief
	Neutraal
	Negatief

## Bijlage 3 Perspectieven zoals voorgelegd aan deelnemers aan de focusgroepen



Een wereld zonder plastic is ondenkbaar. Ook in 2050 is plastic nog steeds een onmisbaar onderdeel van ons dagelijks leven. Plastic is een veelzijdig, hygiënisch, en relatief licht en goedkoop materiaal. Studies laten zien dat het over de hele levenscyclus bekeken minder milieubelastend is dan alternatieve materialen zoals papier, glas en katoen. De plasticvraag zal in de komende decennia dan ook alleen maar verder groeien. Nederlandse en Europese bedrijven spelen een belangrijke rol in een toekomst met duurzame plastics. Wanneer zij de concurrentieslag met bedrijven uit andere landen winnen, is dit gunstig voor de Nederlandse en Europese economie en werkgelegenheid. Ook voorkomt het dat de productie van plastics zich verplaatst naar landen waar veel minder oog is voor duurzaamheid. Efficiënter materiaalgebruik is de sleutel tot een volledig circulaire plastic-economie. Om dit te realiseren is het met name nodig om grote hoeveelheden plastic te recyclen en het recycleat zo hoogwaardig mogelijk te gebruiken in nieuwe producten (*closing the loop*).

Momenteel wordt nog inefficiënt omgesprongen met grondstoffen in de productie- en consumptieketens van plastics. Recyclingprocessen zijn nog niet (altijd) technisch geoptimaliseerd. Het recycleat uit deze processen wordt slechts beperkt (hoogwaardig) ingezet, door de relatief hoge kosten en juridische en praktische belemmeringen. Ook is er op grote schaal sprake van lekkage van plastics – die vooral plaatsvindt wanneer consumenten plastics niet of niet goed inleveren. Hierdoor is recycling beperkt mogelijk en blijft de plastic sector nog te zeer afhankelijk van virgin grondstoffen.

Plasticproducenten, afvalverwerkers en recyclers spelen een belangrijke rol in het realiseren van een circulaire plastics economie. Zij innoveren op het vlak van recyclingprocessen, zowel mechanisch als chemisch. Daarnaast ontwikkelen zij plastics die gemaakt zijn van hernieuwbare grondstoffen. Ook (overheids)interventies zijn wenselijk. Overheden dienen recyclers een gelijk speelveld te bieden waarin zij kunnen concurreren met aanbieders van virgin plastics. En campagnes gericht op consumenten zijn nodig, om deze te stimuleren om plastics op de juiste manier in te leveren.

Groene  
groei



Plastics zijn door hun unieke eigenschappen een cruciaal onderdeel van de hedendaagse én de toekomstige economie. Innovatieve Nederlandse en Europese marktpartijen, onderzoeksinstituten en maatschappelijke organisaties kunnen in onderlinge samenwerking economische groei loskoppelen van fossiel materiaalgebruik. Zo ontstaat een win-win: een sterke, concurrerende Europese en Nederlandse economie én een duurzamere toekomst. Centraal hierin staan vernieuwende (zoals AI-gebaseerde) technieken en businessmodellen om plastics in te zamelen, te sorteren en te recyclen (*close the loop*), de doorontwikkeling van bioplastics (*substitutie*), technische en sociale innovaties die hergebruik en reparatie van producten en onderdelen faciliteren (*slow the loop*) en minder gebruik van plastics door o.a. lichter verpakken (*narrow the loop*).

De productie en consumptie van plastics brengen nu nog grote milieukosten met zich mee. Om groene groei te realiseren zijn grootschalige, systemische innovaties nodig. Er is meer nodig dan het optimaliseren van gangbare technologieën en businessmodellen; er is nood aan een grondig herontwerp van gangbare manier van denken en doen. Het loskomen van fossiele grondstoffen kan een concurrentievoordeel zijn voor Nederland en Europa. Op dit moment zijn beleid en markten echter niet goed ingericht om deze transformatie echt van de grond te laten komen. Er dreigt een innovatiekloof met landen als de VS en China. Met name de integratie van digitale technologie in de economie is cruciaal om het concurrentievermogen van Europa te versterken.

Het realiseren van groene groei vraagt om innovatieve samenwerking tussen bedrijven en andere actoren in netwerken en ketens. Bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties moeten de ruimte en middelen krijgen om hun ondernemerschap en innovatiekracht volop te ontwikkelen en in te zetten. De overheid jaagt de innovatiekracht in de markt en de maatschappij aan door technologische en niet-technologische innovaties financieel te ondersteunen en innovatieve bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties samen te brengen en gezamenlijk te laten werken aan een groene en sterk Europa.



## Genoeg voor iedereen

Een duurzame en rechtvaardige toekomst, is een toekomst waarin er genoeg is voor iedereen op de wereld. Om een duurzaam en rechtvaardig 2050 te realiseren, is het noodzakelijk om de plek van plastics in onze samenleving te heroverwegen. Overbodige plastics behoren in 2050 tot het verleden. Alleen plastics die een essentiële bijdrage leveren aan onze brede welvaart, verdienen een plek in de economie van de toekomst. Waar plastics onmisbaar zijn, worden deze zo veel mogelijk hergebruikt. Pas wanneer hergebruik niet (langer) mogelijk is, komt recycling in beeld. Recycling speelt dus een kleine rol in een volledig circulaire economie. Wat niet wordt geproduceerd of steeds wordt hergebruikt, hoeft immers niet te worden gerecycled.

De huidige productie en consumptie van plastics brengen veel negatieve effecten met zich mee. Denk aan uitputting van fossiele grondstoffen, vervuiling van oceanen, en de oneerlijke verdeling van lusten en lasten tussen rijke en arme landen en huidige en toekomstige generaties. Het is dan ook belangrijk om de bijdrage van plastics aan onze welvaart niet langer alleen langs een economische meetlat te leggen. Ook andere welvaarts-aspecten zoals gezondheid, welzijn, gelijkheid en rechtvaardigheid moeten nadrukkelijk worden meegewogen. Praktisch gezien zal dit betekenen dat er minder plastics zullen worden geproduceerd en geconsumeerd. Vormen van consumptie zullen verschuiven, van zelf bezitten naar delen, en van weggooiën naar repareren en hergebruiken.

Denken vanuit 'genoeg voor iedereen' vraagt een omslag in patronen van productie en consumptie. De overheid kan hierin sturen, maar kan het zeker niet alleen. Ook innovatieve bedrijven die onze relatie met plastic opnieuw vormgeven spelen een belangrijke rol bij het realiseren van deze toekomst. Zij kunnen manieren van produceren en consumeren opnieuw vormgeven. Daarbij is maatschappelijk verantwoord ondernemerschap erg belangrijk. Tenslotte hebben consumenten, al dan niet aangespoord door maatschappelijke organisaties of de overheid, ook de macht om de aanwezigheid van plastic terug te brengen tot wat ze écht nodig hebben.



## Plasticvrije toekomst

Plasticvervuiling is een immens probleem met desastreuze gevolgen voor de gezondheid van mens en natuur. Niet alleen zichtbare plasticvervuiling, zoals plastic soep, vormt een groot probleem. Ook voor het blote oog onzichtbare microplastics zijn alomtegenwoordig. In een plasticvrije toekomst heeft maatschappelijke weerstand tegen uitwassen als microplastics in het menselijk lichaam en de plastic soep geresulteerd in een samenleving zonder plastic. In 2050 bloeien onze oceanen en directe leefomgevingen weer zonder dat zij gebukt gaan onder immense plasticvervuiling. Toepassingen van plastic in bijvoorbeeld verpakkingen en cosmetica zijn verboden, en voor andere toepassingen worden alternatieve, bio-afbreekbare materialen gebruikt.

Plasticvervuiling vindt niet alleen plaats wanneer consumenten gebruikte producten verkeerd weggooien en zo zwerfafval creëren. Ook bij 'normaal' gebruik van plastics komen (micro)plastics vrij. Microplastics zijn gevonden in mensen van alle leeftijden – van ouderen tot foetussen – en in (vrijwel) alle menselijke organen. Deze vervuiling, gecombineerd met de toxische eigenschappen van plastics (vormen van plastic/materialen die aan plastics zijn toegevoegd) vragen dan ook om een zeer kritische houding ten opzichte van plastics. De enige oplossing die de gezondheid van mens en natuur écht beschermt, is volledig stoppen met de productie en consumptie van alle huidige plastics die niet bio-afbreekbaar zijn.

Om dit te realiseren, dient primair te worden ingezet op het afbouwen van alle productie en consumptie van op olie gebaseerde plastics, zowel nieuwe als gerecyclede varianten. De overheid, vooral in internationaal verband, heeft hierin een grote rol. Maar de overheid kan deze omslag niet alleen afdwingen, en politiek is dit ook lastig. Hierdoor is druk nodig vanuit activistische maatschappelijke organisaties en consumenten.