



december 2025

Advies van de Raad voor de Toekomst Cirkelstad

# Naar een Circulair Regeerakkoord

Circulaire bouw versterkt onze economie en klimaatambities



# Voorwoord

— 3 december 2025

Als Raad voor de Toekomst doen we een beroep op de toekomstige regering om vol in te zetten op circulair bouwen en zo maximaal bij te dragen aan de klimaatambities. Tegelijkertijd biedt dat kansen om onze economische positie op dit gebied in binnen- en buitenland te versterken. Daarvoor is een gecoördineerde inzet en focus noodzakelijk. De Raad voor de Toekomst geeft de toekomstige regering vijf adviezen om dit te bereiken.



**Jacqueline Cramer**

Voorzitter Raad voor de Toekomst Cirkelstad

# Constateringen van de Raad

## *Urgentie nog hoger*

Het Rijksbrede Programma Circulaire Economie 2025 heeft als doel om in 2035 55 procent van het grondstofverbruik te laten bestaan uit hergebruikte, gerecyclede of biobased grondstoffen. Dat is een enorme ambitie, die om een versnelling vraagt in het huidige beleid. Het vorige kabinet heeft haar inzet op circulaire bouw afgeschaald door onder andere de MPG voor woningen niet aan te scherpen, gemeenten te verbieden om extra ambities uit te vragen bij woningbouwontwikkelingen en bestaande kwaliteitseisen van de bouw te verminderen. Ook heeft zij de beschikbare financiële middelen verlaagd, waardoor investeringen zijn gedaald.

Dit is een gemiste kans om de bouw duurzamer te maken én onze bouweconomie te versterken. De impact van de bouw is groot: zij is verantwoordelijk voor zo'n 11 procent van de totale, nationale CO<sub>2</sub>-uitstoot. Ook is de sector grootverbruiker van grondstoffen. Zonder stevige inzet zijn de circulaire doelen niet haalbaar. Tegelijkertijd vindt onvoldoende opschaling plaats van de innovaties die zich al bewezen hebben. Daarmee plukken we onvoldoende de economische vruchten van hetgeen we hebben gezaaid en lopen onze economische verdiensten achter op onze mogelijkheden.

## *Kansen circulaire economie ook groot*

Juist omdat de bouwsector veel grondstoffen verbruikt, liggen er in de bouw veel kansen om bij te dragen aan de nationale circulaire doelen. Op hoofdlijnen zijn dat er vier:

1. **Beter benutten van bestaande bouwvoorraad en infrastructuur**, waarbij we ons de vraag stellen of we altijd een nieuw gebouw of nieuwe infrastructuur nodig hebben. We kunnen slimmer gebruik maken van wat we hebben en, door beter beheer en onderhoud, hier langer mee doen.
2. **Beter benutten van grondstoffen die vrijkomen bij hergebruik en recycling**, wat kansen biedt voor het opbouwen van een geheel nieuwe industrie naast transformatie van de bestaande (lineaire) bouw-industrie. De gehele keten van sloop tot en met het toepassen van hergebruikte materialen dient hierbij op orde te komen. Wanneer we gebouwen met (bij





voorkeur) hergebruikte materialen gaan neerzetten moeten we gelijk gaan nadenken over aanpasbaarheid, losmaakbaarheid of klimaatrisico's op langere termijn.

3. **Omslag naar biobased bouwen**, waarbij zowel voor nieuwbouw als renovatie hout- of andere biobased producten worden toegepast. In grondgebonden woningbouw blijken biobased bouwsystemen bij seriematige productie al concurrerend, vooral door lagere materiaalkosten, kortere bouwtijd en minder installatiedruk.
4. **Conceptuele bouw en industriële productie**, met slimme prefabricatie in de fabriek en mogelijkheden voor toekomstige demontage. Hiermee nemen de CO<sub>2</sub>-uitstoot, arbeidsinzet en omgevingsoverlast af, terwijl kwaliteit en uitvoerbaarheid juist toenemen.

Deze constatering en kansen leiden tot vijf adviezen aan het nieuw te vormen kabinet, die prioriteit zouden moeten krijgen om de kansen van de transitie naar een circulaire bouw te pakken.



# Vijf prioritaire adviezen

## 1 Beter benutten & verduurzamen bestaande bouw

Ondanks het woningtekort is er in Nederland veel gebouwde ruimte beschikbaar. Het splitsen van woningen en doorzetten van transformatie van kantoorgebouwen en retail en het verruimen van de mogelijkheden hiervoor is minstens zo belangrijk als nieuwbouw.

Om jaarlijks 100.000 extra woningen te realiseren, is het beter benutten van de bestaande voorraad dus essentieel. De snelste weg naar extra woningen ligt in het slimmer benutten van wat er al staat. Door transformeren, splitsen en optoppen zijn jaarlijks tienduizenden extra woningen toe te voegen zonder nieuwe grond, stikstofruimte of energie-aansluiting te organiseren. Vereenvoudig de regels en richt het beleid in op 30.000 extra woningen per jaar uit de bestaande voorraad. Daarnaast liggen er kansen om ongebruikte bestaande kantoren en retail beter te benutten, bijvoorbeeld door wonen boven winkels. Hier

zijn al veel stappen in gezet, maar er liggen nog evenveel mogelijkheden in de leegstaande voorraad.

Door dit op te pakken versnellen we de bouwopgave met minder milieudruk. Een belangrijk aanvullend voordeel is het behouden van de leefbaarheid in steden en wijken, mede doordat maatschappelijke voorzieningen dan ook intensiever benut worden.

### Voorgestelde maatregelen

1. **Regelgeving:** vereenvoudig de mogelijkheid voor splitsen door aanpassing van de kostendelersnorm en stimuleer gemeenten om vergunningen hiervoor sneller af te geven.
2. **Proeftuinen:** Stimuleer transformeren, splitsen en optoppen van bestaande gebouwen met een programma Toekomstbestendige leefbare wijken. Geef hierin ruimte aan gemeenten en woningcorporaties om op grotere schaal te splitsen en te herinrichten naar de nieuwe woonvraag van ouderen en kleine huishoudens.
3. **Financiering:** gebruik middelen uit de woondeals voor dit programma, zodat gemeenten, corporaties en particulieren direct kunnen starten.

## 2 Zet in op het hergebruik van bouwmaterialen

Hergebruik maakt ons minder afhankelijk van grondstoffen uit het buitenland en kan forse kostenbesparingen opleveren. Bovendien scheelt hergebruik (milieu-)schadekosten nu en later.



De bouw is voor een groot deel afhankelijk van import van materialen uit andere landen. Daarnaast legt de productie van nieuwe bouwmaterialen een zwaar beslag op onze leefomgeving en klimaat. En dat terwijl de meeste bouwmaterialen door hun robuustheid en lange levensduur uitstekend geschikt zijn voor hergebruik.

1. **Regelgeving:** Positioneer sloopbedrijven beter in het proces, zodat zij de potentie van hergebruik maximaal helpen te benutten. Maak circulair slopen de norm en stimuleer transformatie en hergebruik.
2. **Beleid:** Hergebruik van bouw materiaal is cruciaal voor een succesvolle circulaire economie. Nationale regie op het opzetten van een ketenaanpak voor hergebruik van bouwmaterialen is hiervoor nodig. Een Nationale Aanpak Hergebruik Bouwmaterialen (NAHB) voor GWW en B&U zoals voorgesteld door het Transitieteam Circulaire Bouweconomie kan dit bewerkstelligen.
3. **Investeren:** bouw aan een netwerk van landelijke opslaglocaties, waarbij de markt – ook digitaal – inzicht krijgt in voorraden en bouw-, sloop- en renovatieprojecten.

### 3 Nederlandse maakindustrie industriële bouw: snel, lokaal en met minder arbeid

De woningbouw en utiliteitsbouw kan alleen versnellen als we meer in de fabriek produceren in plaats van stapelen op de bouwplaats. Door industriële bouwsystemen, onder andere met gebruik van hergebruikte grondstoffen en producten, CO<sub>2</sub> arm beton, hout en andere biobased materialen, kunnen gebouwen sneller, schoner, met aanzienlijk minder arbeid en met minder overlast voor de omgeving worden gerealiseerd. Daarmee wordt direct ingespeeld op het groeiende tekort aan vakmensen.

Tegelijk versterkt dit de Nederlandse maakindustrie, verkort het aanvoerlijnen door meer gebruik van lokale materialen en vermindert het de CO<sub>2</sub>-uitstoot en bouwafval. Om dit potentieel te benutten is aanpassing van regelgeving, planologische procedures en lokale ruimtelijke planregels noodzakelijk om ketenvorming en seriematige productie mogelijk te maken.

#### Voorgestelde maatregelen:

1. **Regelgeving:** onderzoek of planologische procedures en ruimtelijke planregels kunnen worden aangepast zodat seriematige productie en plaatsing van industriële woningen worden versneld en de vraagkant vanuit woningcorporaties en private investeerders wordt aangewakkerd.
2. **Investeren:** bouw een sterke binnenlandse maakindustrie op, van grondstof tot gebouw, met ondersteuning voor fabrieken, ketensamenwerking en digitalisering.

#### 4 Circulaire Infra: Grootschalig onderhoud Grond Weg en waterbouw

De komende jaren staat regulier onderhoud in GWW centraal waarbij extra aandacht is gekomen voor verzwarende en versterking van onze infrastructuur voor defensieve taken. Met een tijdige programmatische aanpak zijn hier volop kansen voor het integraler toepassen van circulaire materialen die vrijkomen bij renovatie of een biobased oorsprong hebben. Hiermee kan de uitvoering van deze opgave bijdragen aan het behalen van de klimaatdoelen.



### Voorgestelde maatregelen:

1. **Regelgeving:** Stel scherpe normen voor een minimaal percentage recycled of biobased bij de aanleg voor eigen inkoop door gemeenten, provincies, Rijkswaterstaat en ProRail. Biedt investeringsperspectief aan producenten door een scherpe en concrete route uit te zetten om de klimaat- en milieu-impact in 2030 te halveren en in 2040 met 90% te hebben verlaagd. Verplicht publieke opdrachtgevers om de eisen uit deze route toe te passen.
2. **Beleid:** Intensiveer het werken via de paden van de Roadmaps Klimaatneutrale en Circulaire Infra, inclusief gewenste maatregelen.
3. **Ontwerprichtlijnen.** Borg bij herziening van de ontwerprichtlijnen - die plaats moet vinden in het kader van het versterken van de infrastructuur voor militaire doeleinden - ook de mogelijkheden voor circulaire oplossingen. Denk daarbij aan het meer functioneel voorschrijven van materialen en verbindingen om materiaalinnovatie mogelijk te maken.
4. **Experimenteer** met circulaire alternatieven in samenwerking met Duitsland (Nordrhein Westfalen) en België (Vlaanderen) in het kader van de onlangs gesloten tripartite samenwerking.

### 5 Versnel implementatie Whole Life Carbon

Om onze klimaatdoelen te halen, is stevige sturing nodig. Richt daarom de nationale implementatie van Europese regelgeving voor de CO<sub>2</sub>-uitstoot over de hele levensduur (WLC-GWP) zo in dat deze stuurt op de korte-termijn CO<sub>2</sub>-uitstoot. Belangrijke aandachtspunten bij de implementatie zijn meer accurate data, het meerekenen van de volledige gebouwscope en goede toetsing in de praktijk.

Naast deze regelgeving voor nieuwbouw als gevolg van WLC kan de CO<sub>2</sub>-impact van de bouw verder worden verlaagd door strikter te sturen op de warmtevraag van bestaande gebouwen én eisen te stellen aan de CO<sub>2</sub>-uitstoot, de milieu-impact en de mate van hergebruik van veelgebruikte bouwmaterialen (o.a. beton, staal, bakstenen, glas).

### Voorgestelde maatregelen:

1. **Regelgeving:** verwerk de Europese richtlijn voor Whole Life Carbon in een goede Nederlandse bepalingsmethode die sterk stuurt op de korte-termijn CO<sub>2</sub>-uitstoot. Vervroeg de invoering van een CO<sub>2</sub>-norm bij woningbouw van 2030 naar 2028. Formuleer daarbij een duidelijke stip op de horizon voor 2030 en 2035.
2. **Toepassing:** vertaal deze norm zo snel mogelijk in woondeals, aanbestedingen en bouwbesluitaanpassingen, zodat de markt zich kan organiseren.

Als Raad voor de Toekomst doen we een beroep op de toekomstige regering om vol in te zetten op circulair bouwen en zo maximaal bij te dragen aan de klimaatambities. Toekomstbestendig bouwen met hergebruik, gesloten kringlopen en biobased materiaal maken ons minder afhankelijk van fossiele grondstoffen en biedt kansen voor de lokale economie in Nederland en Europa. Circulair en toekomstbestendig bouwen moeten gepositioneerd worden als kern van het Europese en nationale economische beleid. De klimaatwinst volgt vanzelf uit beter bouwen.



De **Raad voor de Toekomst** van Cirkelstad geeft onafhankelijk advies aan de publieke en private bouwsector in Nederland. Met haar adviezen beoogt zij de transitie naar een circulaire bouwconomie te versnellen. Hierbij gaat de Raad uit van 'bouwen binnen planetaire grenzen', waardoor een integrale focus ontstaat op zowel CO<sub>2</sub>-reductie, verspilling van materialen, het voorkomen van biodiversiteitsverlies als bijvoorbeeld het vermijden van giftige stoffen. Aanvullend is onder meer klimaatadaptatie van groot belang.

De Raad kent een brede vertegenwoordiging van partners en vrienden van Cirkelstad. Daarmee heeft zij een representatief beeld van de verschillende partijen op publiek en privaat gebied die bezig zijn met de circulaire bouwtransitie.

De Raad bestond voor dit advies uit de volgende leden:

- Jacqueline Cramer (voorzitter) – Voorzitter Betonakkoord en Bouwakkoord Staal en oud minister VROM
- Niels Bogman – Directeur Project Management and Consultancy RHDHV
- Sybren Bosch – Mede-ondernemer Copper8
- Jan Willem van de Groep – Programmaregisseur Building Balance
- Vincent Gruis – Professor TU Delft en trekker Transitieteam Circulaire Bouweconomie
- Lidewij de Haas - Directeur BAM Bouw en Techniek
- Jorrit Herrera Farfán – Duurzaamheidsadviseur Wonion
- Marlou Kellenaars – consultant Volantis
- Malika van de Weerd – Procesmanager Veerkrachtige Wijken bij Ymere
- Bert Krikke – Cirkelstad, secretaris Raad voor de Toekomst