Vlaanderen
is circulair



LOKAAL CIRCULAIR

CIRCULAIRE ECONOMIE IN DE VLAAMSE GEMEENTELIJKE MEERJARENPLANNEN

SAMEN MAKEN WE
MORGEN MOOIER

OVAM

OVAM.VLAANDEREN.BE

SAMEN MAKEN WE MORGEN MOOIER

OVAM

/ rapport

LOKAAL CIRCULAIR

Circulaire economie in de Vlaamse gemeentelijke meerjarenplannen 26.10.2026

Vlaanderen is circulair

DOCUMENTBESCRIJVING

1 *Titel van publicatie:*
LOKAAL CIRCULAIR. Circulaire economie in de Vlaamse gemeentelijke meerjarenplannen

2 *Verantwoordelijke Uitgever:*
Werner Annaert, OVAM, Stationsstraat 110, 2800 Mechelen

3 *Wettelijk Depot nummer:* D/2026/5024/41

4 *Trefwoorden:*
Circulaire economie, gemeente, meerjarenplannen, afvalbeleid, materialenbeleid, restafval, preventie, afvalintercommunale, lokaal bestuur.

5 *Samenvatting:*
Dit rapport analyseert de vraag hoe circulaire economie en het afval- en materialenbeleid zijn opgenomen in de meerjarenplannen 2026-2031 van alle Vlaamse gemeenten, en welke factoren de verschillen in beleidsinzet verklaren. De conclusies en aanbevelingen moedigen verdere beleidsontwikkeling en onderzoek aan.
……

6 *Aantal bladzijden: 59*

7 *Aantal tabellen en figuren: 12*

8 *Datum publicatie:* oktober 2026
Voor de meest recente versie van dit document kunt u terecht op de OVAM website: ovam.vlaanderen.be

9 *Prijs: /*

10 *Hoofdauteur:* Michiel Pauwels (KU Leuven en VITO), in opdracht van Vlaanderen Circulair / OVAM. In samenwerking met Elmar Willems (Vlaanderen Circulair / OVAM), Kathleen Schelfhout (OVAM) en Elke de Taeye (VVSG). Met dank aan Luc Alaerts (KU Leuven), Karel van Acker (KU Leuven), Wim Van Opstal (VITO) en An Vercalsteren (VITO) voor revisie.

11 *Contactpersonen:*
Elmar Willems (Vlaanderen Circulair / OVAM), Kathleen Schelfhout (OVAM)

12 *Andere titels over dit onderwerp: /*

U hebt het recht deze brochure te downloaden, te printen en digitaal te verspreiden. U hebt niet het recht deze aan te passen of voor commerciële doeleinden te gebruiken. De meeste OVAM-publicaties kunt u raadplegen en/of downloaden op de OVAM-website: ovam.vlaanderen.be

INHOUD

1 Aanleiding en onderzoeksopzet 6
2 Beleidscontext 8
2.1 Europees beleidskader 8
2.2 Vlaams beleidskader 9
2.3 Lokaal beleidskader 11
3 Methodologie 13
3.1 Onderzoeksvragen 13
3.2 Onderzoeksdesign 13
3.2.1 Dataverzameling 13
3.2.2 Contentanalyse 14
3.2.3 Analyse van budgettaire inzet voor afval- en materialenbeleid 16
3.2.4 Verklarende analyse 16
4 Resultaten 19
4.1 Circulaire economie in de gemeentelijke meerjarenplannen 19
4.1.1 Circulaire economie 19
4.1.2 Huisvesting en gebouwen 23
4.1.3 Consumentengoederen 25
4.1.4 Mobiliteit 28
4.1.5 Voeding 29
4.2 Afval- en materialen budgetten in de gemeentelijke meerjarenplannen 31
4.3 Verklarende factoren voor de gemeentelijke afval- en materialenbudgetallocatie 37
4.4 Het effect van de restafvaldoelstelling op gemeentelijke afval- en materialenbudgetallocatie 39
4.5 Verschillen tussen gemeenten die de restafvaldoelstelling al dan niet behaald hebben 42
4.6 Besluit 45
5 Beleidsaanbevelingen 47
5.1 Gemeentelijk niveau: veranker circulariteit in bestaande beleids- en uitvoeringspraktijken 47
5.1.1 Erken en verbind wat lokaal al circulair gebeurt 47
5.1.2 Veranker circulaire economie in de meerjarenplanning als transversaal beleidsdomein 48
5.1.3 Versterk circulair aankopen als organisatorische hefboom 48
5.1.4 Maak circulair bouwen en renoveren een prioritaire lokale uitvoeringsagenda. 49
5.2 Bovenlokaal niveau: samenwerking en schaal benutten 49
5.2.1 Gebruik intercommunales als strategische hefboom voor opschaling 49
5.2.2 Bouw bovenlokale kennis, capaciteit en infrastructuur uit 50
5.3 Vlaams niveau: creëer de randvoorwaarden voor lokale uitvoering 50
5.3.1 Maak de koppeling tussen Vlaamse beleidsdoelen en lokale handelingsperspectieven explicieter 50
5.3.2 Verbreed de beleidsdoelstellingen van restafval naar hogere R-strategieën en de materialenvoetafdruk 51

5.3.3 Ontwikkel betere indicatoren voor preventie, hergebruik en circulaire beleidsinzet 51
5.3.4 Koppel financiële ondersteuning aan samenwerking, leervermogen en structurele verankering. 51
5.3.5 Bestendig en versterk structurele ondersteuning voor lokale besturen 52
6 Conclusie 53
7 BIBLIOGRAFIE 56
8 Lijst van tabellen, figuren en afbeeldingen 58

1 AANLEIDING EN ONDERZOEKSOPZET

De circulaire economie heeft de voorbije jaren sterk aan belang gewonnen als beleidskader voor duurzame stedelijke en lokale ontwikkeling. Zowel op Europees als Vlaams niveau wordt ze naar voren geschoven als een cruciale strategie om grondstoffengebruik te verduurzamen, milieudruk te verminderen en de veerkracht van lokale economieën te versterken. Initiatieven zoals het Europese actieplan voor de circulaire economie en het Circular Cities and Regions Initiative of Lokaal Circulair in Vlaanderen benadrukken de toenemende rol van lokale besturen als sleutelactoren in deze transitie.

Empirisch onderzoek toont aan dat lokale besturen circulaire economie steeds vaker opnemen in hun beleidsagenda's en optreden als facilitator en promotor van circulaire initiatieven. Zo heeft meer dan 80% van de Vlaamse steden en gemeenten[1] circulaire economie opgenomen in hun Sustainable Energy and Climate Action Plan (SECAP), hoewel dit vanuit Europa niet expliciet werd vereist (Pauwels & Ruysschaert, 2025). Tegelijk blijft de concrete vertaling naar de praktijk vaak beperkt, met kleinschalige projecten of de inzet op beter afvalbeheer, en blijkt een bredere implementatie en opschaling uitdagend. Bestaand onderzoek naar de invulling van lokaal circulair-economiebeleid richt zich bovendien voornamelijk op grotere steden of agglomeraties, zoals Amsterdam, Londen of Kopenhagen, terwijl minder gekend is hoe kleinere lokale besturen hiermee omgaan. Dit is in het bijzonder relevant voor de Vlaamse context, die 285 gemeenten telt waarvan meer dan twee derde minder dan 25.000 inwoners heeft.

Een andere belangrijke lacune in de bestaande literatuur betreft de beperkte aandacht voor de effectieve inzet van middelen. Onderzoek richt zich voornamelijk op de aanwezigheid van circulaire economie in beleidsvisies en strategieën, maar biedt weinig systematisch inzicht in de mate waarin deze ambities ook worden vertaald naar concrete budgetten en personele inzet. Nochtans is net deze vertaalslag cruciaal: het opnemen van doelstellingen in beleidsdocumenten is slechts een eerste stap, terwijl de effectieve implementatie en uiteindelijke impact in belangrijke mate afhangen van de middelen die hiervoor worden vrijgemaakt. Er bestaat met andere woorden een potentieel spanningsveld tussen beleidsambitie en beleidsrealisatie, dat tot op heden onvoldoende empirisch in kaart is gebracht.

Deze onderzoeksopdracht speelt in op deze leemte door de meerjarenplannen van Vlaamse steden en gemeenten systematisch te analyseren. Deze plannen vormen het centrale instrument waarin beleidsdoelstellingen voor de legislatuur worden vertaald naar concrete acties, prioriteiten en budgettaire keuzes. Door ze te onderzoeken, wordt nagegaan in welke mate circulaire economie en in de bredere zin materialenbeleid niet alleen beleidsmatig aanwezig zijn, maar ook financieel en operationeel worden ondersteund, en hoe dit verschilt tussen lokale besturen.

De timing van deze analyse is relevant. Veel Vlaamse en Europese doelstellingen rond onder meer klimaat en afval zijn geformuleerd met het oog op 2030. De meerjarenplannen voor de periode 2026-2031 vormen

[1] Deze analyse verwijst naar de Vlaamse gemeenten voor de fusieronde van 1 januari 2025

daarmee een cruciale beleidsperiode waarin lokale besturen via gerichte acties en budgetten substantieel kunnen bijdragen aan het behalen van deze doelstellingen.

Dit roept de vraag op in welke mate lokale besturen hun beleidskeuzes afstemmen op de urgentie van de probleemstelling. Verschillen tussen gemeenten in bijvoorbeeld restafvalcijfers impliceren een uiteenlopende “afstand tot de doelstellingen”. Het is echter onduidelijk of, en hoe, deze probleemdruk zich vertaalt in een meer ambitieuze beleidsinzet of een hogere budgettaire inspanning. Met andere woorden: investeren lokale besturen die verder van de doelstellingen af staan ook effectief meer in beleid en maatregelen, of spelen andere factoren (zoals schaalgrootte, sociaaleconomische kenmerken of institutionele kenmerken) een doorslaggevendere rol?

Tegen deze achtergrond combineert dit onderzoek een beschrijvende en een verklarende component. Ten eerste brengt het systematisch in kaart hoe circulaire economie voorkomt in gemeentelijke meerjarenplannen, zowel qua beleidsambitie als type maatregelen. Ten tweede onderzoekt het welke contextuele factoren verklaren waarom sommige lokale besturen sterker inzetten op afval- en materialenbeleid dan andere.

De aard van dit onderzoek is nadrukkelijk verkennend en agenderend. Het onderzoek wil geen oordeel vellen over individuele lokale besturen, noch controleren of opvolgen in welke mate gemeenten bepaalde doelstellingen formeel naleven. De meerjarenplannen worden hier gebruikt als venster op beleidsintenties, prioriteiten en budgettaire keuzes, met als doel het gesprek over lokale circulaire ambities, beleidsinstrumenten en middeleninzet te voeden. De analyse moet daarom vooral worden gelezen als een uitnodiging tot reflectie en discussie: hoe zichtbaar is circulaire economie vandaag in lokale beleidsplanning, welke vormen neemt ze aan, welke budgettaire sporen zijn herkenbaar, en waar liggen kansen om de ondersteuning van lokale besturen richting 2030 te versterken?

Vooraleer we de resultaten toelichten, schetst sectie 2 de beleidscontext. Hierin zoomen we in op het Europese, Vlaamse en gemeentelijke beleid rond circulaire economie en materialen. Sectie 3 legt vervolgens de methodologie uit die is toegepast om de beschrijvende en verklarende analyse van dit onderzoeksrapport uit te voeren. Sectie 4 geeft de resultaten weer en sectie 5 formuleert enkele beleidsaanbevelingen. Ten slotte concludeert sectie 6.

2 BELEIDSCONTEXT

Circulaire economie krijgt in Vlaanderen vorm binnen een gelaagd beleidskader, dat zich uitstrekt van internationale afspraken, Europese regelgeving, Federale en intergewestelijke samenwerking, Vlaamse strategische en operationele plannen tot de concrete uitvoering door lokale besturen. Dit hoofdstuk schetst dat kader op de drie meest relevante niveaus – Europa, Vlaanderen en lokaal – en positioneert daarin de gemeentelijke meerjarenplannen als het instrument waarmee lokale besturen deze beleidscontext moeten vertalen naar concrete acties en budgetten.

2.1 EUROPEES BELEIDSKADER

Het Europese beleid vormt het overkoepelende kader waarbinnen de Vlaamse en lokale ambities rond circulaire economie tot stand komen. Het Europees actieplan Circulaire Economie, een van de pijlers van de Europese Green Deal, wil de milieu- en klimaatimpact van productie en consumptie drastisch verminderen, onder meer via een verdubbeling van het circulair materialengebruik en een halvering van het restafval. Bovendien verschuift de Europese agenda en is circulariteit niet louter een milieu- en duurzaamheidsvraagstuk, maar een kwestie van strategische autonomie, industriële veerkracht en geopolitieke grondstoffenonafhankelijkheid. De geopolitieke kwetsbaarheid van Europese waardeketens, de afhankelijkheid van import uit een beperkt aantal derde landen en de toenemende vraag naar materialen voor de energie-, digitale, defensie- en ruimtevaartsector maken het materialenbeleid tot een expliciet onderdeel van het Europese concurrentie- en industriebeleid. De Critical Raw Materials Act vormt is hier een belangrijk voorbeeld: deze verordening moet de voorzieningszekerheid van kritieke en strategische grondstoffen versterken en legt niet-bindende EU-benchmarks vast voor 2030, waaronder 10% eigen ontginning, 40% verwerking en 25% recycling van strategische grondstoffen binnen de EU, en maximaal 65% afhankelijkheid van één derde land voor een strategische grondstof in een relevante verwerkingsfase. Ook de Draghi-nota over de toekomst van het Europese concurrentievermogen plaatst grondstoffen, energie, industriële waardeketens en circulaire economie in één strategisch kader: circulair materialengebruik wordt daarin niet alleen gezien als milieumaatregel, maar ook als manier om Europese bedrijven minder bloot te stellen aan prijsvolatiliteit, bevoorradingsrisico's en geopolitieke afhankelijkheden.

Die strategische verbreding vertaalt zich tegelijk in een verdere uitbouw van de producentenverantwoordelijkheid. Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, of Extended Producer Responsibility (EPR), verschuift de financiële en organisatorische verantwoordelijkheid voor inzameling, sortering, hergebruik en recyclage sterker naar producenten en importeurs. Reeds bestaande EPR-kaders voor onder meer verpakkingen, elektrische en elektronische apparatuur, batterijen, voertuigen en bepaalde kunststofproducten worden daarbij aangescherpt of geharmoniseerd. De nieuwe Europese

Batterijenverordening versterkt vanaf 2025 de producentenverantwoordelijkheid voor batterijen en producten met batterijen. De Packaging and Packaging Waste Regulation vervangt de bestaande verpakkingsrichtlijn en zal vanaf 2026 zorgen voor een rechtstreeks toepasselijk en meer geharmoniseerd kader voor verpakkingen, met verdere eisen rond preventie, recycleerbaarheid, hergebruik, gerecycleerde inhoud en producentenverantwoordelijkheid. Daarnaast werd op EU-niveau een geharmoniseerde EPR voor textiel en schoeisel goedgekeurd via de herziening van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen. Lidstaten moeten hiervoor nationale producentenverantwoordelijkheidssystemen opzetten, naast de reeds verplichte gescheiden inzameling van textiel vanaf 2025. Ook in andere productketens, zoals voertuigen, elektrische en elektronische apparatuur, bouwproducten en mogelijk meubelen of matrassen, worden producentenverantwoordelijkheid, productontwerp, repareerbaarheid, digitale productinformatie en terugnameverplichtingen steeds nadrukkelijker onderdeel van het Europese circulaire-economiebeleid.

Daarnaast leggen een aantal Europese richtlijnen concrete verplichtingen op die rechtstreeks doorwerken tot op lokaal niveau. De Europese kaderrichtlijn afvalstoffen verplicht lidstaten om bioafval sinds 2024 aan de bron te laten scheiden en stelt recyclagedoelstellingen voor stedelijk afval voorop van 55% tegen 2025, oplopend tot 65% tegen 2035. De Single Use Plastics (SUP)-richtlijn en de verpakkingsrichtlijn sturen dan weer aan op preventie van eenmalige kunststoffen en op een groter aandeel herbruikbare verpakkingen. Deze Europese verplichtingen richten sterk op een verbeterd afvalbeheer en verklaren mee waarom circulaire economie in Vlaamse en lokale beleidsdocumenten vaak sterk vanuit een afvalperspectief wordt ingevuld, ook al reikt het begrip inhoudelijk verder.

2.2 VLAAMS BELEIDSKADER

Op Vlaams niveau vertaalt de overheid deze Europese ambities naar een eigen strategisch en operationeel kader. Sinds het regeerakkoord 2019-2024 en de langetermijnstrategie Visie 2050 staat circulaire economie voorop als een transitieprioriteit, met als ambitie om te "*streven naar een maximale circulaire economie om zo beter in onze behoeften aan grondstoffen en water te kunnen voorzien en ons welzijn te maximaliseren met een kleinere ecologische voetafdruk*."[2]. Ook het huidige Vlaamse regeerakkoord ziet de nood aan een transversale maatschappelijke en economische transitie die verschillende beleidsdomeinen verbindt. Het stimuleert de circulaire economie vooral in het kader van strategische autonomie en grondstoffenzekerheid, de competitiviteit van de Vlaamse industrie, het klimaat- en milieubeleid, en innovatie en ondernemerschap. De onderliggende redenering is dat Vlaanderen weinig eigen grondstoffen heeft en sterk afhankelijk is van invoer. Door materialen langer in de economie te houden, hergebruik en recyclage te stimuleren en nieuwe circulaire businessmodellen te ontwikkelen, wil Vlaanderen zijn economische weerbaarheid vergroten, minder

[2] Regeerakkoord Vlaamse Regering (2019, p. 161)

afhankelijk worden van internationale grondstoffenmarkten, en bijkomende economische waarde en werkgelegenheid creëren. Circulariteit wordt expliciet gekoppeld aan het industriebeleid en de ambitie rond strategische autonomie van Europa.

Sinds 2017 geeft het partnerschap Vlaanderen Circulair, met zes werkagenda's en zeven hefbomen, operationeel invulling aan deze transitie[3]. Binnen en over beleidsdomeinen en bedrijfssectoren heen werden tal van initiatieven, projecten en netwerken opgestart. Overheidsdiensten, maar evengoed sectorfederaties, kennisinstellingen en maatschappelijke partners nemen een rol op. Ook lokale besturen worden gezien als een hefboom en zo goed mogelijk ondersteund[4]. Om de slagkracht van Vlaanderen Circulair als platform te vergroten zal er in de volgende jaren meer aandacht zijn voor een structurele beleidsdoorwerking, prioritering en impactmeting[5].

Het Vlaams Energie- en Klimaatplan (VEKP) 2021-2030 legt een expliciete link tussen circulaire economie en klimaatbeleid: de afvalsector wordt aangeduid als een sector waar broeikasgasreducties noodzakelijk zijn, en de daling van de materialenvoetafdruk met 30% tegen 2030 wordt er als doelstelling in opgenomen. Concreet moet de totale emissie-uitstoot van de afvalsector dalen van 2,3 Mton CO_2-equivalent in 2017 naar 1,4 Mton in 2030. Deze doelstellingen krijgen op hun beurt een juridische verankering via de artikels 17 en 18 van het Materialendecreet en het bijhorende uitvoeringsbesluit VLAREMA, die de basis vormen voor de verplichtingen die aan lokale besturen worden opgelegd.

Specifiek voor het afvalluik van de circulaire economie is het Lokaal Materialenplan (het uitvoeringsplan huishoudelijk afval en gelijkaardig bedrijfsafval 2023-2030) het meest richtinggevende en actuele instrument. Het stimuleert preventie-acties en de toepassing van circulaire strategieën, legt lokale besturen restafvaldoelstellingen op maat op, regelt de taakverdeling tussen publieke en private actoren, en hanteert daarbij het principe van maatwerk. De Vlaamse overheid bepaalt het kader, maar lokale besturen behouden handelingsvrijheid in de concrete implementatie. Het plan benadrukt daarbij expliciet dat het niet de bedoeling is om de circulaire economie van bovenaf op te leggen, en dat een dergelijke top-down aanpak ook niet realistisch zou zijn[6]. Dat maatwerkprincipe vertaalt zich in een reeks doelstellingen die elkaar aanvullen en versterken. Zo moet de totale afvalberg in Vlaanderen tegen 2030 minstens stabiel blijven op 2.376.000 ton huishoudelijk afval en 1.956.000 ton gelijkaardig bedrijfsafval, bij voorkeur met een absolute daling. Vlaanderen streeft in lijn met de Europese recyclage ambities naar 60% recyclage van stedelijk afval tegen 2030 en 65% tegen 2035, terwijl de hoeveelheid recycleerbaar afval dat nog in het restafval terechtkomt tegen 2030 met 75% moet dalen. Voor het huishoudelijk restafval zelf werd de ambitie doorheen de tijd stelselmatig

[3] www.vlaanderen-circulair.be
[4] www.lokaalcirculair.be
[5] Evaluatie en toekomstperspectief Vlaanderen Circulair, 2026. Evaluatie en toekomstperspectief Vlaanderen Circulair | Vlaanderen.be
[6] Lokaal Materialenplan (2023, p. 14)

aangescherpt: waar het vorige uitvoeringsplan nog uitging van een daling van 155 kg per inwoner in 2014 naar gemiddeld 138 kg eind 2022, moet dit cijfer tegen eind 2030 verder dalen tot gemiddeld 100 kg per inwoner. Ook hergebruik krijgt een concrete vertaling. De kringloopcentra moeten tegen 2030 8 kg hergebruik per inwoner realiseren, met een gemiddeld hergebruikspercentage van minstens 50% voor de ingezamelde goederen (elektrische en elektronische apparaten niet meegerekend).

2.3 LOKAAL BELEIDSKADER

Op lokaal niveau krijgt deze Vlaamse en Europese beleidscontext een concrete invulling die verschilt naargelang de omvang en de bestuurlijke organisatie van de gemeente. Deze diversiteit is aanzienlijk: Vlaanderen telt 285 gemeenten, waarvan slechts twaalf steden meer dan 50.000 inwoners hebben. Meer dan twee derde van de Vlaamse gemeenten telt minder dan 25.000 inwoners. Deze schaalverschillen maken dat de vertaling van Vlaamse en Europese beleidsambities naar de lokale praktijk allesbehalve uniform verloopt. Het Lokaal Materialenplan erkent dat expliciet door het ambitieniveau van de restafvaldoelstelling te differentiëren tussen kuststeden, grote en regionale steden en overige gemeenten, net omdat deze te maken hebben met een andere afvalproblematiek (bijvoorbeeld een sterk fluctuerende bevolking door toerisme).

Deze differentiatie neemt echter niets weg van de basisverplichtingen die voor elk lokaal bestuur gelden. Op grond van de zorgplicht uit het Materialendecreet (artikel 26) staan gemeenten in voor de correcte ophaling en verwerking van huishoudelijk afval, de selectieve inzameling, de sensibilisering van de bevolking en, in toenemende mate, voor de implementatie van circulaire economie strategieën. Veel gemeenten voeren dit beleid uit via intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met intercommunales, waarbij de mate van beleidsafstemming sterk kan verschillen van intercommunale tot intercommunale. In totaal kent Vlaanderen 24 afvalintercommunales en twee autonome stedelijke organisaties voor het afvalbeheer (Knokke en AGB Ibogem).

Naast gemeenten en afvalintercommunales spelen ook provincies en andere vormen van intergemeentelijke samenwerking een rol in de manier waarop circulaire economie lokaal vorm krijgt. Provincies kunnen optreden als bovenlokale regisseur, kennispartner of subsidieverlener en zo thema's zoals circulair bouwen, klimaatadaptatie, bedrijventerreinen, korte ketens, deelmobiliteit of sociaal-circulaire initiatieven mee richting geven. Ook streekintercommunales, provinciale ontwikkelingsmaatschappijen, energie- en woonintercommunales en regionale samenwerkingsverbanden rond mobiliteit of ruimtelijke planning kunnen een stempel drukken op de lokale invulling van circulaire economie. Zij beschikken vaak over schaal, technische expertise, netwerkcapaciteit en ruimtelijke hefbomen die individuele gemeenten niet altijd zelf kunnen mobiliseren. Daardoor kan de aanwezigheid van circulaire acties in een gemeentelijk meerjarenplan mede bepaald worden door bovenlokale programma's, provinciale oproepen, regionale projecten of gedeelde

infrastructuur, en niet uitsluitend door de individuele beleidskeuzes van het gemeentebestuur zelf. Een goed voorbeeld van zo'n bovenlokale vereniging waarin lokale en regionale partners een missie, kennis en ruimte delen is Waas Circulair[7].

Het instrument waarmee lokale besturen de vertaalslag van bovenlokale doelen en lokale intenties en opportuniteiten formeel moeten maken, is het meerjarenplan binnen de Beleids- en Beheerscyclus (BBC), zoals vastgelegd in het Decreet Lokaal Bestuur. Elk lokaal bestuur is verplicht om bij de start van de legislatuur, naast een omgevingsanalyse die de stand van zaken van de eigen gemeente weergeeft, een meerjarenplan op te stellen waarin beleidsdoelstellingen worden gekoppeld aan concrete actieplannen, acties en de bijhorende budgettaire ramingen voor de volledige planperiode. Daarmee is het meerjarenplan het instrument bij uitstek om na te gaan of en hoe lokale besturen de hierboven geschetste Europese en Vlaamse ambities rond circulaire economie effectief beleidsmatig, operationeel en financieel vertalen. Voor de planperiode 2026-2031 valt deze oefening bovendien samen met de laatste fase richting de Europese en Vlaamse 2030-doelstellingen, wat de analyse van deze meerjarenplannen in dit onderzoek extra relevantie geeft.



Afbeelding 1 Voorbeelden van publicaties van het Circular Cities and Regions Initiative (CCRI)

[7] Zie https://www.waascirculair.be/

3 METHODOLOGIE

3.1 ONDERZOEKSVRAGEN

Op basis van de probleemstelling in hoofdstuk 1 staat de volgende onderzoeksvraag centraal: *In welke mate en op welke manier is circulaire economie aanwezig in de meerjarenplannen 2026-2031 van Vlaamse steden en gemeenten, en welke factoren verklaren de verschillen in beleidsambitie en budgettaire inzet tussen lokale besturen?*

Deze centrale vraag wordt uitgewerkt in vier deelvragen, die overeenkomen met respectievelijk het beschrijvende en het verklarende luik van het onderzoek:

1. In welke mate en op welke manier komt circulaire economie voor in de meerjarenplannen 2026-2031 van Vlaamse lokale besturen, zowel qua beleidsambitie, type maatregelen als budgettaire inzet?
2. Hoe is deze aanwezigheid geëvolueerd ten opzichte van de meerjarenplannen 2020-2025?
3. Welke rol spelen contextuele factoren zoals schaalgrootte, sociaaleconomische kenmerken en institutionele factoren van de gemeente in de verklaring van verschillen tussen lokale besturen?
4. In welke mate stemmen lokale besturen hun beleidsinzet af op hun afstand tot Vlaamse doelstellingen (inzake restafval)?

3.2 ONDERZOEKSDESIGN

Om deze vragen te beantwoorden, combineert het onderzoek twee onderdelen. Het eerste, beschrijvende onderdeel (deelvragen 1-2) brengt via een gestructureerde contentanalyse in kaart hoe circulaire economie voorkomt in de meerjarenplannen. Het tweede, verklarende onderdeel (deelvragen 3-4) koppelt de resultaten van deze contentanalyse aan contextuele gemeentekenmerken om te achterhalen welke factoren samenhangen met een hogere of lagere beleidsinzet. De onderstaande secties beschrijven achtereenvolgens de dataverzameling, de contentanalyse en de verklarende analyse.

3.2.1 Dataverzameling

In een eerste fase worden de meerjarenplannen van alle 285 Vlaamse steden en gemeenten verzameld. Hiervoor wordt gebruikgemaakt van de interactieve BBC-tool, het online platform waarop lokale besturen hun meerjarenplan binnen de Beleids- en Beheerscyclus publiceren. Zowel de meerjarenplannen voor de

legislatuur 2020-2025 (opmaakjaar 2019) als voor de legislatuur 2026-2031 (opmaakjaar 2025) worden opgenomen. Deze twee cohortes laten toe om de evolutie in beleidskeuzes en budgettaire inzet rond circulaire economie en afval- en materialenbeleid tussen beide periodes te vergelijken.

3.2.2 Contentanalyse

In een tweede fase worden de meerjarenplannen systematisch geanalyseerd via een gestructureerde contentanalyse opgebouwd uit twee stappen.

Eerst gebeurt een screening via de BBC-tool op basis van kerntermen zoals “circulaire economie”, “circulair” en “circulariteit”. Deze screening geeft een eerste beeld van welke gemeenten het concept expliciet vermelden en bij welke beleidsdoelstelling of actie dat gebeurt. Aangezien circulaire economie vaak impliciet en verspreid over verschillende beleidsdomeinen voorkomt, wordt deze zoekstrategie uitgebreid met een bredere set van termen gekoppeld aan de zogenaamde R-strategieën (zoals hergebruik, herstel, delen, recyclage) (Potting et al., 2017). Deze strategieën capteren het bredere circulaire gedachtegoed, ook waar de term "circulair" zelf niet expliciet gebruikt wordt. De zoekset werd iteratief ontwikkeld door de onderzoeker en gevalideerd in overleg met OVAM, Vlaanderen Circulair en de VVSG. Tabel 1 presenteert de finale zoektermen per domein. De overige zoektermen worden geclusterd binnen vier behoeftesystemen: mobiliteit, huisvesting & gebouwen, consumentengoederen en voeding, omdat deze systemen materiaalintensief zijn en circulaire strategieën hier mogelijkheden bieden om de materiaalintensiteit te verlagen (Alaerts et al., 2019; CE Center, 2019). Afval wordt als aparte categorie beschouwd met het oog op de verdere analyse. Hoewel initiatieven zoals bibliotheken en openbaar vervoer vanuit theoretisch perspectief als circulaire praktijken kunnen worden beschouwd, werden deze bewust buiten de afbakening van dit onderzoek gehouden. De analyse focust op opkomende circulaire beleidsinitiatieven en maatregelen inzake afvalpreventie en materialenbeheer, zodat de resultaten voldoende afgebakend zijn en beter aansluiten bij de Vlaamse beleidscontext rond circulaire economie.

Alle beleidsacties die via de zoekstrategie werden geïdentificeerd, werden samen met de bijhorende beleidsdoelstellingen en gealloceerde budgetten geëxporteerd naar een Excel-databank. Duplicaten werden verwijderd en alle acties werden manueel beoordeeld op hun relevantie voor het onderzoek. Een rechtstreekse vergelijking tussen beide beleidsperiodes van de financiële middelen die specifiek aan circulaire economie worden besteed, bleek echter niet haalbaar. Circulaire initiatieven, zoals repair cafés of circulair ondernemen, maken immers vaak deel uit van bredere beleidsacties, zoals sociaal beleid, klimaatactie of economische innovatiemaatregelen, waarvan slechts een gedeelte betrekking heeft op circulariteit. Hierdoor kunnen de toegewezen budgetten niet eenduidig aan circulaire initiatieven worden toegeschreven. Detailonderzoek op basis van meerdere bronnen om de allocatie van budgetten voor circulariteit te

achterhalen lag niet in de scope van deze studie. Om die reden worden de resultaten van deze kwalitatieve codering descriptief gerapporteerd in sectie 4.1.

Circulaire economie zoektermen

Zoekcategorie	Zoekterm(en)
Circulaire economie	Circulariteit, circulair(e)
Mobiliteit	Deelmobiliteit, deelwagen, autodelen, deelfietsen, deelauto
Huisvesting & gebouwen	Renovatie, renoveren, verbouwen, verbouwing
	Leegstand, leegstaand
	Brownfield
Consumentengoederen	Repair, Repair café, levensduur verlenging
	Hergebruik, herbruikbaar, herbruikbare, luier, pamper
	Tweedehands, Kringwinkel, kringloopwinkel
	Deeleconomie, deelsysteem, deelsystemen, deelplatform, deelbibliotheek, gereedschapsbib, deelfabriek, uitleendienst, uitleenmaterieel
	As-a-service, product als dienst, als een dienst
Voeding	Verpakkingsvrij, herbruikba(a)r(e) bekers, herbruikba(a)r(e) cateringmateriaal
	Voedselverlies, voedselverspilling, voedseloverschot
Afval	Afvalpreventie, afvalarm, afvalreductie, single use, wegwerpartikelen, wegwerpverpakking(en)
	Recyclage, recycleerbaar, recycling, recyclagepark
	Sorteren, selectieve inzameling, selectieve ophaling, compostering
	Afvalbeheer, afvalstoffen, vuilniszak, afvalzak, compostbak, mooimakers, containerpark
	Zwerfvuil, restafval, organisch afval, sluikstort

Tabel 1 Circulaire economie zoektermen

3.2.3 Analyse van budgettaire inzet voor afval- en materialenbeleid

Voor de analyse van de budgettaire inzet werd een afzonderlijke databank opgebouwd waarin de uitgaven voor afval- en materialenbeleid centraal staan. Als uitgangspunt werden de budgetten opgenomen die binnen de BBC zijn toegewezen aan beleidsveld 0300 – Ophalen en verwerken van huishoudelijk afval en beleidsveld 0309 – Overig afval- en materialenbeheer.

Tijdens de analyse bleek echter dat verschillende lokale besturen afval- en materiaalgerelateerde maatregelen onder andere beleidsvelden registreren. Een analyse die uitsluitend gebaseerd is op beleidsvelden 0300 en 0309 zou de werkelijke budgettaire inzet daarom onderschatten en de vergelijkbaarheid tussen gemeenten verminderen. Daarom werden de budgetten uit deze beleidsvelden aangevuld met afval- en materiaalgerelateerde acties die op basis van het coderingsschema onder andere beleidsvelden werden geïdentificeerd, waarbij erop werd toegezien dat dubbeltellingen werden vermeden. De resulterende totale uitgaven vormen de basis voor de vergelijking tussen de beleidsperiodes 2020–2025 en 2026–2031 en voor de verklarende analyses naar verschillen tussen gemeenten en de relatie met de Vlaamse restafvaldoelstellingen.

3.2.4 Verklarende analyse

Om deelvragen 3 en 4 te beantwoorden, wordt de uitkomst van de contentanalyse (budgettaire inzet per gemeente) gekoppeld aan een set van contextuele variabelen. Hierbij wordt gebruikgemaakt van bestaande databronnen zoals de Gemeente-Stadsmonitor, gemeentelijke afvalcijfers van OVAM en statistieken van Statbel. Voor elke gemeente worden indicatoren verzameld met betrekking tot onder meer restafvalproductie per inwoner. Op basis hiervan wordt een genormaliseerde maat ontwikkeld voor de “afstand tot de doelstelling”, die toelaat om de probleemdruk per lokaal bestuur te kwantificeren zodat verschillen tussen gemeenten op een objectieve manier kunnen worden vergeleken. Hierbij worden indicatoren opgenomen voor de schaalgrootte van de gemeente (inwonersaantal en bevolkingsdichtheid), sociaaleconomische kenmerken (gemiddeld inkomen en tevredenheid over de huisvuilvoorzieningen (%)) en institutionele kenmerken (afvalintercommunale, type diftarsysteem, diftartarief en financiële schuldgraad).

Om na te gaan welke contextuele factoren verschillen in de gemeentelijke afvalgerelateerde budgetallocatie verklaren, wordt een multilevel (mixed-effects) regressieanalyse uitgevoerd op de dataset van 285 Vlaamse gemeenten over twee beleidsperiodes (2020-2025 en 2026-2031). Voor deze modelkeuze wordt gekozen omdat gemeenten genest zijn binnen afvalintercommunales. Gemeenten die tot dezelfde intercommunale behoren, delen vaak beleidskeuzes (gezamenlijke aanbestedingen, tarief- en ophaalstructuren), waardoor hun waarnemingen niet volledig onafhankelijk zijn. Een gewone lineaire regressie zou deze clustering negeren en een vertekend beeld van de standaardfouten geven. Het model bevat een random intercept per afvalintercommunale, waardoor de analyse toelaat om de variantie in budgetallocatie op te splitsen in een

deel dat toe te schrijven is aan verschillen tussen intercommunales en een deel dat samenhangt met individuele gemeentekenmerken. Het afvalbudget per inwoner wordt log-getransformeerd omwille van de rechts-scheve verdeling van deze variabele, en de continue verklarende variabelen (schuldgraad, inkomen, bevolkingsdichtheid, tevredenheid, diftar tarief) worden gestandaardiseerd (z-scores) zodat de geschatte coëfficiënten onderling vergelijkbaar zijn en uitgedrukt kunnen worden als effect per standaarddeviatie. Tot slot wordt rekening gehouden met de verschillende meeteenheden van de twee gehanteerde diftarsystemen: volumegebaseerde diftar, waarbij het tarief wordt uitgedrukt in euro per liter, en gewichtgebaseerde diftar, waarbij het tarief wordt uitgedrukt in euro per kilogram. Om de tarieven onderling vergelijkbaar te maken, wordt voor volumegebaseerde diftar een omrekeningsfactor van 7,5 kg per 60 liter gehanteerd. Op basis van deze factor worden de tarieven per liter omgerekend naar een equivalente prijs per kilogram.

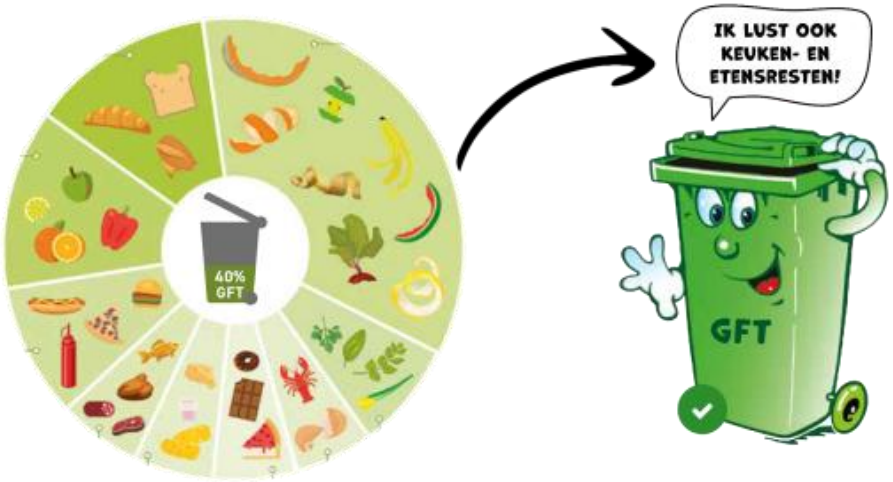
Om na te gaan in welke mate gemeenten hun beleidsinzet afstemmen op hun afstand tot de Vlaamse restafvaldoelstelling, wordt voor elke gemeente voor beide beleidsperiodes een distance-to-target-maat berekend als het verschil tussen de meest recent beschikbare restafvalcijfers per inwoner op het moment van opmaak van het meerjarenplan, en de op dat moment geldende doelstelling. Voor beleidsperiode 1 wordt de doelstelling uit het Uitvoeringsplan huishoudelijk afval en gelijkaardig bedrijfsafval van OVAM (2016) gebruikt; voor beleidsperiode 2 de actuele doelstelling uit het lokaal materialenplan van OVAM (2023) richting 2030. Voor gemeenten die in de tussentijd fuseerden, wordt de doelstelling van beleidsperiode 1 herberekend als een inwoners-gewogen gemiddelde van de doelstellingen van de voormalige deelgemeenten. Een positieve waarde van distance-to-target betekent dat een gemeente nog boven haar doelstelling zit, een negatieve waarde dat de doelstelling reeds behaald is.

De relatie tussen deze afstand tot de doelstelling en de gemeentelijke budgetallocatie wordt op vier complementaire manieren getoetst. Ten eerste wordt een multilevel model geschat waarin het afval- en materialenbudget per inwoner over beide beleidsperiodes samen (gepoold) verklaard wordt door de distance-to-target, met controle voor beleidsperiode, en de overige variabelen. Ten tweede wordt distance-to-target ontleed in een between-component (het gemiddelde per afvalintercommunale) en een within-component (de afwijking van een gemeente ten opzichte van dat intercommunale-gemiddelde), om na te gaan of een eventueel verband vooral tussen intercommunales dan wel tussen gemeenten binnen dezelfde intercommunale tot stand komt. Deze eerste twee stappen leveren een cross-sectioneel, statisch beeld op: ze tonen of gemeenten die verder van hun doel verwijderd zijn, op een gegeven moment ook meer investeren, maar niet of gemeenten hun inzet ook effectief bijsturen wanneer die afstand verandert.

Om dat laatste te toetsen, wordt ten derde een change-model geschat waarin de verandering in het afval- en materialenbudget per inwoner tussen beleidsperiode 1 en 2 verklaard wordt door de distance-to-target zoals gemeten in beleidsperiode 1, dus vóór de uitkomst gemeten werd. Dit model, met inwonersaantal en

schuldgraad in beleidsperiode 1 als controlevariabelen en een random intercept per afvalintercommunale, controleert automatisch voor alle tijdsinvariante gemeentekenmerken en vormt daarmee het methodologisch sterkste instrument om dynamisch aanpassingsgedrag te toetsen. Ook hier wordt de between/within-ontleding toegepast, om het cross-sectionele en het longitudinale resultaat consistent tegen elkaar te kunnen afwegen. Ten vierde, en ter aanvulling, wordt een logistische multilevel regressie geschat waarin de afhankelijke variabele aangeeft of een gemeente-periode haar doelstelling reeds behaald heeft (distance-to-target ≤ 0), met dezelfde verklarende en controlevariabelen als het multilevel model voor deelvraag 3. Dit model laat toe om de bevindingen te herformuleren in termen van een expliciet onderscheid tussen gemeenten die hun doel al dan niet behalen, en fungeert zo als aanvullende robuustheidscheck op de continue analyses.

Ontbrekende waarden voor de variabele tevredenheid over de huisvuilvoorzieningen (2 van de 570 gemeente-periode-observaties, beide voor Herstappe, de kleinste gemeente van Vlaanderen) worden verwijderd in de modellen waarin deze variabele is opgenomen; deze gemeente-periode blijft wel behouden in modellen die deze variabele niet bevatten. Daarnaast worden zes gemeente-observaties uitgesloten op basis van modeldiagnostiek. Vier daarvan hebben een onrealistisch hoog of laag afval- en materialenbudget per inwoner in vergelijking met de andere beleidsperiode van dezelfde gemeente (Stabroek, Koekelare en Vilvoorde in beleidsperiode 2, en Lede in beleidsperiode 1). De twee overige betreffen beide beleidsperiodes van Wuustwezel, die sterker afwijken dan elke andere observatie in de dataset. Na deze uitsluitingen bevat de analyse 564 van de oorspronkelijke 570 gemeente-periode-observaties, of 562 in de modellen die de variabele tevredenheid over de huisvuilvoorzieningen bevatten.



Afbeelding 2 Sinds 1 januari 2026 is de selectieve inzameling van gft (groente-, fruit- en tuinafval) verplicht in alle Vlaamse gemeenten. Voorbeeld van een campagnebeeld voor een betere sortering van GFT-afval bij IVVO.

4 RESULTATEN

4.1 CIRCULAIRE ECONOMIE IN DE GEMEENTELIJKE MEERJARENPLANNEN

4.1.1 Circulaire economie

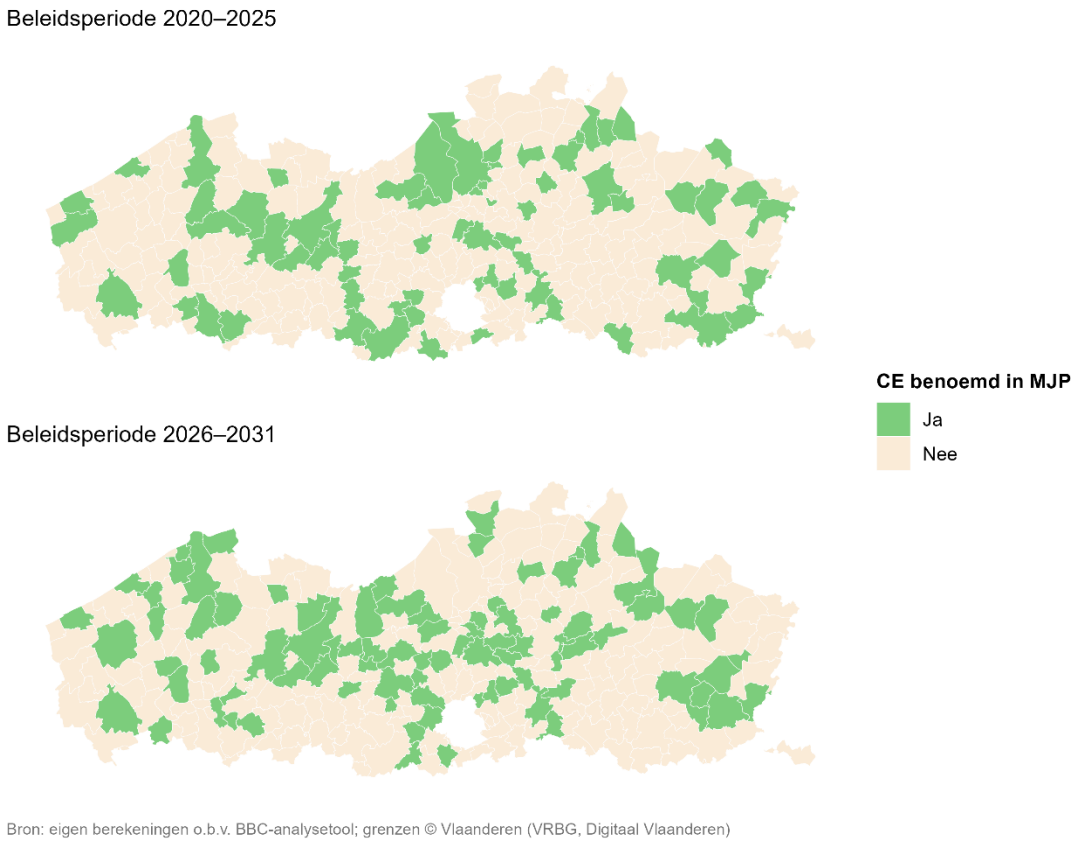
In de beleidsperiode 2020–2025 nam ongeveer één op vier Vlaamse gemeenten (24%) minstens één actie rond circulaire economie op in haar meerjarenplan. In de beleidsperiode 2026–2031 steeg dat aandeel naar bijna één op de drie, oftewel 86 van de 285 gemeenten. Dit totaal verbergt echter onderliggende verschuivingen: 51 gemeenten namen voor het eerst een CE-actie op, terwijl 33 gemeenten die dat in de vorige periode wel deden, dit nu niet langer expliciet vermelden. Slechts 35 gemeenten zijn in beide periodes consistent actief rond dit thema, voor zover dit in de beleidsplanning is vermeld. Dit wijst erop dat circulaire economie voor de meerderheid van de Vlaamse gemeenten eerder een ad-hoc keuze is dan een structureel verankerd beleidsspoor.

Een kwalitatieve blik op de onderliggende acties toont een brede waaier aan invullingen van het begrip circulaire economie. De meeste acties situeren zich rond de ondersteuning van circulair ondernemerschap, het stimuleren van lokale circulaire initiatieven, het meenemen van circulaire criteria in het aankoopbeleid en het inzetten op circulair bouwen. Zo bouwt Oostende bijvoorbeeld aan een circulair industrieel weefsel, waarbij de wisselwerking tussen haven, industrie en infrastructuur structureel verankerd wordt. Machelen voorziet middelen voor de opmaak van een gemeentelijk actieplan circulaire economie met focus op afvalpreventie, materialenkringlopen en gedragsverandering. Temse besteedt jaarlijks 25.000 euro aan een lokaal actieplan om het ondernemersklimaat te bevorderen met aandacht voor klimaat en circulariteit. Stad Genk wil met een “prioritair actieplan” pionieren op vlak van hernieuwbare energie, CO2-reductie, circulariteit en groen-blauwe netwerken. Brasschaat neemt zich voor om tegen 2030 een sloopbeleidsplan uit te werken dat inzet op circulair en duurzaam hergebruik van materialen.

Ook op projectniveau vertaalt dit zich in concrete engagementen. Turnhout maakt de komende legislatuur 310.600 euro vrij om in te zetten op circulair bouwen en te onderzoeken of een materialenbank kan worden opgericht, terwijl Blankenberge de circulaire economie en voedselherverdeling via sociale acties aan elkaar koppelt. Aalst zet de komende legislatuur op verder in op haar sociaal-circulaire hub De Keet, die een regionaal ecosysteem samenbrengt van circulaire starters, gevestigde ondernemers, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en (semi-)overheidsinstanties, met als doel lokale ondernemers te blijven inspireren en ondersteunen in hun transitie naar een circulaire economie. De stad draagt bij aan de exploitatiekosten met ongeveer 15.000 euro per jaar. In Destelbergen wordt er, als onderdeel van IVAGO, substantieel ingezet op een circulair afvalbeleid.

Deze voorbeelden illustreren dat circulaire economie zich zowel op strategisch niveau (ecosystemen, actieplannen) als op operationeel niveau (concrete projecten met een afgebakend budget) kan manifesteren.

Bij de centrumsteden ligt de betrokkenheid systematisch hoger dan bij het Vlaamse gemiddelde. 12 van de 13 centrumsteden namen in 2020–2025 circulaire economie op in hun meerjarenplan, tegenover 11 van de 13 in 2026–2031. Voor de twee grootste steden, Antwerpen en Gent, hebben we bijkomend de bestuursakkoorden geraadpleegd. Daaruit blijkt dat circulaire economie er vooral vanuit een economisch perspectief wordt benaderd. Antwerpen ziet circulaire economie als hefboom voor de chemiesector om zich blijvend te positioneren als innovatieve stad en wil de industriële cluster Blue Gate versterken door circulaire bedrijvigheid aan te trekken. BlueChem, de incubator voor duurzame chemie, wordt structureel ondersteund door de stad. Ook Gent wil een voortrekkersrol blijven spelen door onder meer afval- en reststromen te hergebruiken als nieuwe grondstoffen. De stad ondersteunt bedrijven daarbij via Smart Delta Resources, dat reststromen van grote energie- en grondstofintensieve havenbedrijven in kaart brengt en met elkaar linkt, en stimuleert ook samenwerking rond circulariteit in KMO-zones. In beide gevallen is daarnaast een relatief uitgebreid hoofdstuk over circulaire economie opgenomen in de klimaatplannen van de stad, met diverse aandachtspunten en acties op het gebied van burgers, bedrijven en gemeentediensten, en rond diverse subthema's, zoals textiel, kunststoffen, kringloopcentra of bouwen. Het valt buiten de scope van dit onderzoek om de doorwerking van klimaatambities (en de middelen ervoor in de meerjarenplanning) meer in detail te verbinden met specifieke circulaire acties.



Figuur 1. Aanwezigheid van “circulair(e)”, “circulariteit” of “circulaire economie” in de gemeentelijke meerjarenplannen.

4.1.1.1 Intermezzo: intergemeentelijke samenwerking als sleutel voor de circulaire economie

Eerder onderzoek (Ruysschaert et al., 2025) toont aan dat de transitie naar een circulaire economie ook een governancevraagstuk is. In Vlaanderen spelen de streek- en afvalintercommunales een belangrijke rol bij het ondersteunen en opschalen van circulaire strategieën in steden en gemeenten. Dat geldt zeker voor kleinere gemeenten, die vaak niet over dezelfde middelen en capaciteit beschikken als de centrumsteden. In een verkennende analyse hebben we daarom, waar beschikbaar[8], ook de ondernemingsplannen van de afvalintercommunales doorgenomen om na te gaan hoe circulaire economie daarin aan bod komt. De hoofdconclusie is dat de afvalintercommunales vandaag onmisbare uitvoerings- en kennispartners zijn van het

[8] Een tiental ondernemingsplannen of soortgelijke documenten van afvalintercommunales waren eenvoudig raadpleegbaar. De analyse is daarom beperkt. Er is ook geen vergelijking tussen periodes (2020-2025 en 2026-2031) gemaakt.

lokale materialenbeleid, maar slechts een deel positioneert zich al als een volwaardige regionale actor in de circulaire economie.

Naast traditionele afvalbeheertaken, zoals het organiseren en ondersteunen van selectieve inzameling, het verminderen van restafval en het sensibiliseren van burgers, zetten vrijwel alle onderzochte organisaties ook in op recyclage, bioafval, tariefprikkels zoals diftar, hergebruik via kringloopcentra en de verduurzaming van hun vloot, gebouwen en installaties. Op basis van deze analyse blijkt dat de verschillen tussen de organisaties vooral liggen in de mate waarin zij deze klassieke afvalopdracht overstijgen. De meest transitiegerichte plannen verbreden hun werking expliciet naar producthergebruik en herstel, ontmanteling en voorbereiding voor hergebruik, en de ontwikkeling van materialenbanken en materiaalhubs. Daarnaast zetten zij in op samenwerking met de sociale economie, regionale circulaire netwerken en het terugbrengen van recyclaten naar productieprocessen. Ook klimaatneutrale logistiek, ondersteuning van gemeenten bij de ontwikkeling van circulair beleid en experimenten met nieuwe waardeketens maken deel uit van deze bredere benadering.

De centrale verschuiving is daarmee van de efficiënte beheersing van afvalstromen naar het actief organiseren van regionale materialenstromen. IMOG geeft in haar ondernemingsplan bijvoorbeeld aan haar rol te verbreden van afvalintercommunale naar sensibilisator, regionaal kenniscentrum, verbinder en katalysator van de circulaire economie. Concreet vertaalt zich dat in de opstart van circulaire projecten, zoals het faciliteren van hergebruik op de recyclageparken, die zo een bredere functie krijgen als materiaalparken (zoals Ecowerf aangeeft), en het ondersteunen van regionale materialenbanken.

Wat opvalt bij een lezing van de ondernemingsplannen van de 12 streekintercommunales in Vlaanderen, is dat de meest vooruitstrevende streekintercommunales circulariteit niet meer als een afzonderlijk milieuthema behandelen. Bij Leiedal, Veneco en gedeeltelijk WVI wordt circulariteit ingebed in gebiedsontwikkeling, bedrijventerreinen, bouwshift, patrimoniumbeleid, energiebeleid en economische ontwikkeling. Deze drie integreren duurzaamheid en circulariteit in hun “transitiegerichte” kernstrategie. Ook klimaat- en woongerichte dienstverleners (IGEMO, IGEAN, DDS, Interwaas) ondersteunen lokale besturen bij het klimaat-, energie- en woonbeleid. Bij breed ondersteunende regio-organisaties (Interleuven, IGO) is duurzaamheid aanwezig maar vormt het geen dominante strategische pijler.

De ondernemingsplannen van de intercommunales zijn echter van een andere aard dan de gemeentelijke meerjarenplannen. Ze bevatten bijvoorbeeld geen financiële gegevens en zijn daardoor niet rechtstreeks vergelijkbaar. In de verdere analyses richten we ons dan ook op de gemeentelijke meerjarenplannen. We zijn ons er wel van bewust dat de rol van de streek- en afvalintercommunales in de lokale transitie naar een circulaire economie niet onderschat mag worden. Circulaire inspanningen die via deze actoren verlopen,

komen mogelijk niet terug in de meerjarenplannen van de gemeenten. De actuele vormen van circulaire samenwerking of het potentieel van bovenlokale actie in de toekomst verdient verdere studie.

4.1.2 Huisvesting en gebouwen

Het domein huisvesting en gebouwen vormt om verschillende redenen een cruciale hefboom binnen het lokale circulaire-economiebeleid. De gebouwde omgeving is verantwoordelijk voor een aanzienlijk aandeel van het materiaal- en energieverbruik op gemeentelijk niveau. Tegelijkertijd biedt net het lokale niveau belangrijke mogelijkheden om hier impact te realiseren, onder meer door in te grijpen op grote bouwmateriaalstromen, via eigen projecten en patrimoniumbeheer, in ruimtelijke plannen bouwvoorschriften of vergunningen. Binnen dit domein onderscheiden we drie strategieën die samen inzicht geven in de manier waarop gemeenten circulariteit in de gebouwde omgeving vormgeven: renovatie (bij particulieren), hergebruik van bouwmaterialen via materialenbanken en het terugdringen van leegstand. Deze strategieën grijpen elk op een andere manier in op de bestaande gebouwde omgeving. Renovatie verlengt de levensduur en verbetert de energieprestaties van gebouwen, leegstandsbeleid zorgt ervoor dat bestaande gebouwen, sites of zelfs brownfields opnieuw worden benut, terwijl materialenbanken ervoor kunnen zorgen dat materialen die bij renovatie, sloop of herbestemming vrijkomen, opnieuw in de economie worden ingezet.

Renovatie is in essentie een circulaire strategie, omdat ze ervoor zorgt dat bestaande gebouwen langer in gebruik blijven en de materialen die erin zijn verwerkt hun waarde behouden. Tegelijkertijd kan renovatie de energie-efficiëntie van gebouwen verbeteren, bijvoorbeeld door ingrepen aan de verwarmingsinstallatie of de isolatie van het gebouw. In de beleidsperiode 2020–2025 nam 65 gemeenten (23%) een actie op om inwoners te helpen en te stimuleren om te renoveren. In de beleidsperiode 2026–2031 steeg dat aantal naar 88 gemeenten (31%). Achter deze stijging schuilt echter opnieuw een beperkte continuïteit: slechts 25 gemeenten namen renovatie in beide beleidsperiodes op. Bij de centrumsteden ligt de betrokkenheid wel systematisch hoger: alle centrumsteden namen acties rond renovatie op in hun meerjarenplan. De gemeentelijke inzet krijgt onder meer vorm via wijkrenovatieprogramma's, energieadvies aan huis, centrale energiecoaches en energiehuizen, en gerichte ondersteuning van inwoners in een kwetsbare positie bij het energetisch renoveren van hun woning.

De toenemende renovatiegraad creëert tegelijkertijd een tweede circulaire uitdaging, namelijk de grote hoeveelheid bouwmaterialen die hierdoor vrijkomt. Bakstenen, hout, isolatiemateriaal en andere materialen kunnen bij renovatie of sloop opnieuw beschikbaar komen, maar belanden zonder gericht beleid vaak in de afvalstroom. Hoogwaardig hergebruik of zuivere recyclage van bouwmaterialen via conventionele afvalverwerkingskanalen is vandaag niet vanzelfsprekend. Bovendien vraagt een circulaire materiaalstroom ruimte omdat materialen moeten worden ingezameld, opgeslagen, getransporteerd, verwerkt en opnieuw op

de markt gebracht. Het voorzien van voldoende infrastructuur en ruimte voor deze activiteiten vormt dan ook een belangrijke uitdaging binnen de stedelijke planning. Naarmate de renovatiegolf de komende jaren verder toeneemt, wordt het bijgevolg steeds belangrijker om niet alleen de renovatie zelf te stimuleren, maar ook de materialen die daarbij vrijkomen zo lang en hoogwaardig mogelijk in de stedelijke kringloop te houden. Materialenbanken bieden hiervoor een concreet beleidsinstrument. Ze brengen vraag en aanbod van herbruikbare bouwmaterialen samen en maken het mogelijk om materialen die vrijkomen bij renovatie of sloop opnieuw op de stedelijke markt te brengen. Leuven geldt hierin als een voorloper. De Leuvense Materialenbank redde in 2021 40 ton bouwmaterialen van de afvalberg, in 2023 192 ton en in 2025 steeg het volume zelfs naar 470 ton. Van die laatste hoeveelheid kreeg 95% een tweede leven. Bovendien positioneerde de stad de Materialenbank als een van de doorbraakprojecten binnen het klimaatcontract en faciliteerde ruimte om de werking op te schalen, met als doel de klimaatambities te ondersteunen en ook de indirecte emissies die met bouwen gepaard gaan terug te dringen. De structurele samenwerking met Wonen en Werken geeft het initiatief daarnaast een sterke sociale component. Het lokaal herwaarderen en opnieuw aanbieden van bouwmaterialen kan zo de afhankelijkheid van schaarse grondstoffen en volatiele grondstofprijzen verminderen, met een aanzienlijk reductiepotentieel van de CO_2-uitstoot als bijkomend voordeel. Ook andere gemeenten zetten stappen in die richting. Mechelen bouwt via het VLAIO Living Lab-project MatchMatter aan een digitaal ecosysteem dat circulair slopen en het hergebruik van materialen ondersteunt. Turnhout maakt dan weer in de komende legislatuur 310.600 euro vrij voor circulair bouwen en onderzoekt daarbij de mogelijkheid om een materialenbank op te richten. Deze initiatieven tonen aan dat de circulaire uitdaging van renovatie niet stopt bij het behoud van gebouwen, maar zich ook uitstrekt tot het behoud van de waarde van de materialen waaruit die gebouwen zijn opgebouwd[9].

Waar renovatie en materialenbanken inzetten op het langer benutten van gebouwen en materialen, richt het terugdringen van leegstand zich op het efficiënter benutten van de bestaande bebouwde ruimte. Door leegstaande panden opnieuw in gebruik te nemen, kan bijkomende ruimte worden gecreëerd zonder daarvoor nieuwe ruimte aan te snijden of nieuwe gebouwen te moeten realiseren. Leegstandsbeleid vormt daarmee een derde manier waarop gemeenten de bestaande gebouwde omgeving als circulaire hulpbron kunnen benaderen. Het aandeel gemeenten met minstens één actie rond leegstand steeg van 73 (26%) in 2020–2025 naar 93 (33%) in 2026–2031. Ook hier gaat de stijging gepaard met aanzienlijke rotatie: 53 gemeenten namen het thema voor het eerst op, terwijl 33 gemeenten die er in de vorige periode wel op inzetten, dit nu niet langer expliciet vermelden. Met 40 gemeenten die in beide periodes actief blijven, ligt de continuïteit hier wel hoger dan bij de andere thema's binnen dit domein. Gemeenten pakken leegstand voornamelijk actief aan door eigenaars te sensibiliseren, hen te begeleiden bij herbestemming en, waar nodig, handhavend op te treden.

[9] OVAM en Vlaanderen Circulair publiceerden in september 2026 de “INSPIRATIEGIDS Hergebruik van bouwmaterialen via hergebruikcentra” om materialenbanken onder de aandacht te brengen en te stimuleren in de Vlaamse context. Beschikbaar via https://ovam.vlaanderen.be/inspiratiegids-hergebruik-bouwmaterialen-via-hergebruikcentra

Ook als het gaat over verwaarloosde of vervuilde terreinen zijn de Vlaamse lokale besturen actief, vaak in samenwerking met VLAIO, OVAM, Provinciale Ontwikkelingsmaatschappijen (POM's) en private ontwikkelaars. Hoewel duurzame omgevingsplanning en ruimtelijke strategieën als verweving, functievermenging, intensivering, ontharding en klimaatadaptatie (ook) als circulaire acties kunnen worden gezien, is dit in dit onderzoek niet in de volle breedte onderzocht. Het volstaat hier om te signaleren dat onder impuls van het stadsvernieuwingsbeleid, wijkverbetering, brownfieldconvenanten en ruimtelijk-economisch beleid, tientallen initiatieven en projecten lopen. In toenemende mate is duurzaamheid, klimaatadaptie en circulaire economie onderdeel van de aanpak. De gemeente Diest herbestemt de Citadel gefaseerd tot een nieuw stadsdeel met een circulaire insteek. De Nieuwe Dokken in Gent evolueerden tot een duurzaam stadsdeel met Zero AfvalWater met Energie- en Nutriëntenterugwinning ofte ZAWENT. Een Brownfieldconvenant in Lier faciliteert de herontwikkeling van de Krugersite tot "een gemengd stedelijk project, waarin wonen, verschillende vormen van bedrijvigheid en publieke functies worden gecombineerd en dit binnen een kwalitatief stedelijk kader, met aandacht voor duurzame verdichting, circulaire economie, functiemenging en een publieke groenzone"[10]. Voorbije ervaringen en recente ontwikkelingen rond Brownfieldconvenanten zijn samengebracht in het eindrapport van de Evaluatie van het Brownfieldconvenantenbeleid[11].

4.1.3 Consumentengoederen

Binnen het domein consumentengoederen ligt de circulaire focus voornamelijk op het verlengen van de levensduur van producten, het stimuleren van hergebruik en het verhogen van de gebruiksintensiteit van goederen. Door producten te herstellen, opnieuw te gebruiken of te delen, kan worden vermeden dat ze vroegtijdig als afval eindigen en wordt de vraag naar nieuwe producten en de bijbehorende grondstoffen beperkt. Op lokaal niveau zien we verschillende strategieën die hierop inspelen. Vooral herstel en hergebruik komen terug in de gemeentelijke meerjarenplannen, onder meer via repair cafés, kringwinkels, uitleendiensten en initiatieven rond herbruikbare luiers en de herverdeling van babypampers.

Herstel is een eerste belangrijke strategie om de levensduur van consumentengoederen te verlengen. Een populair initiatief op lokaal niveau is het faciliteren of promoten van repair cafés. In deze initiatieven kunnen inwoners kleine elektronische huishoudtoestellen of andere gebruiksvoorwerpen zoals textiel laten herstellen, waardoor producten langer in gebruik blijven en niet vroegtijdig als afval worden afgedankt. Tegelijkertijd gaat de meerwaarde van repair cafés verder dan het herstel zelf. Door kennis en vaardigheden rond reparatie te delen, vergroten ze de capaciteit van inwoners om producten zelf te herstellen en stimuleren ze een cultuur waarin repareren opnieuw een vanzelfsprekend alternatief wordt voor vervangen. Repair cafés combineren zo een ecologische doelstelling met sociale interactie en kennisdeling. In de beleidsperiode 2020–2025 namen 24

[10] Zie https://www.vlaanderen.be/vlaamse-regering/beslissingen-van-de-vlaamse-regering/definitieve-goedkeuring-brownfieldconvenant-275-lier-krugersite.
[11] Rapport beschikbaar op https://www.vlaio.be/nl/nieuws/brownfieldconvenanten-blijven-sterke-hefboom-voor-herontwikkeling-vlaanderen

gemeenten expliciet acties rond repair cafés op in hun meerjarenplan. Voor de beleidsperiode 2026–2031 waren dat er 12. Deze daling in het aantal expliciete vermeldingen betekent echter niet noodzakelijk dat het aantal repair cafés in Vlaanderen afneemt. Het aantal vermeldingen in gemeentelijke meerjarenplannen geeft immers geen volledig beeld van de aanwezigheid en werking van dergelijke initiatieven op het terrein. Zo blijkt uit de inventaris van Repair&Share [12]dat er in Vlaanderen 189 repair cafés zijn, hetgeen kan wijzen op een hoge mate van inburgering van het concept. Hoewel repair cafés in de recentere meerjarenplannen dus minder vaak expliciet aan bod komen, blijven ze een concreet en laagdrempelig instrument waarmee gemeenten de levensduur van consumentengoederen kunnen verlengen.

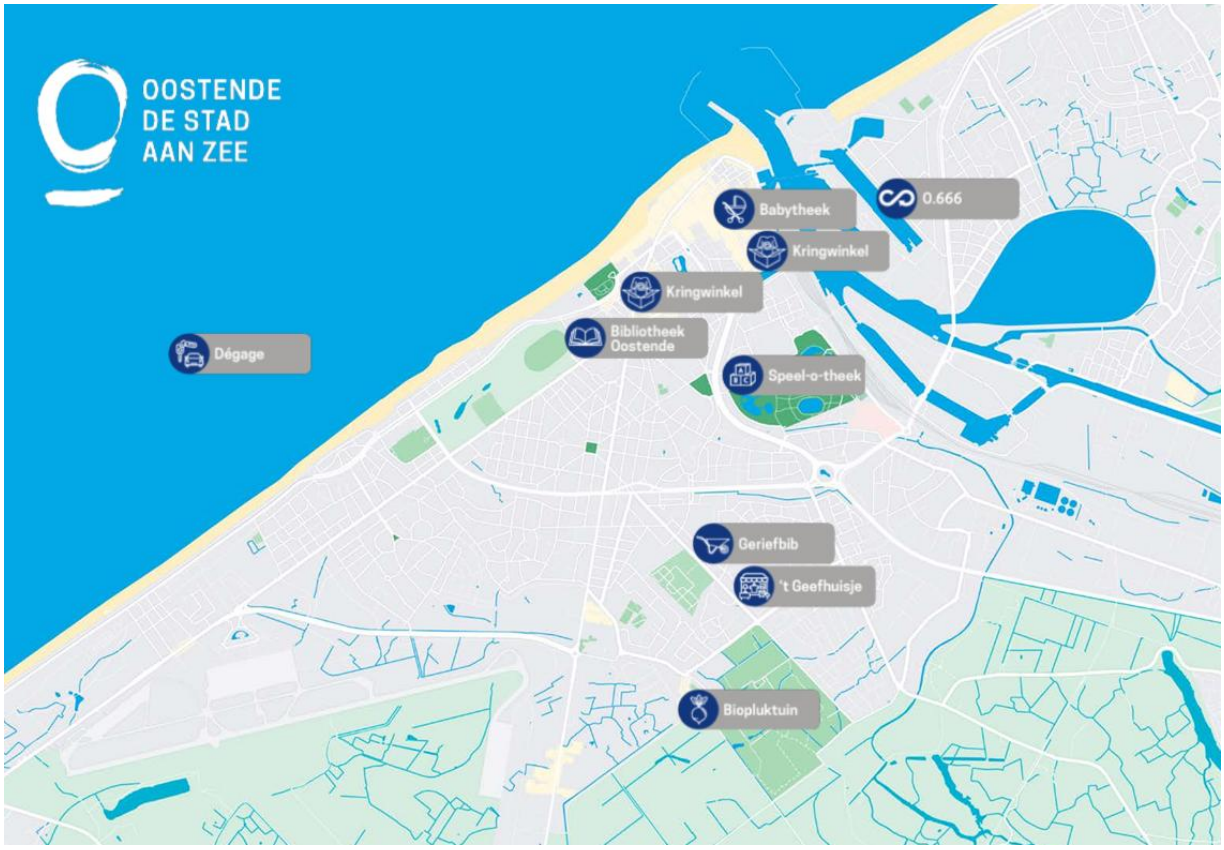
Naast herstel vormt hergebruik een tweede belangrijke strategie binnen dit domein. Hierbij worden producten die voor de ene gebruiker hun nut hebben verloren, opnieuw beschikbaar gesteld aan een andere gebruiker. De kringwinkel speelt hierin een belangrijke rol. Gemeenten kunnen deze organisaties ondersteunen, bijvoorbeeld door samenwerkingen op te zetten, inzamelpunten te voorzien of de werking van lokale kringwinkels financieel of logistiek te faciliteren. Zo voorziet Diksmuide bijvoorbeeld op het recyclagepark een inzamelpunt voor herbruikbare goederen. Sociale partners, zoals de kringwinkel en de fietsbib, kunnen deze goederen vervolgens ophalen en opnieuw aanbieden. Op die manier worden producten die anders mogelijk in de afvalstroom terechtkomen, opnieuw in gebruik gebracht. De lokale kringwinkel vervult daarbij niet alleen een ecologische, maar ook een sociale functie. Naast het stimuleren van hergebruik kunnen kringwinkels bijdragen aan sociale tewerkstelling en producten tegen een lagere prijs beschikbaar maken voor mensen die minder financiële middelen hebben. In de beleidsperiode 2020–2025 namen 39 gemeenten expliciet een actie rond de kringwinkel op in hun meerjarenplan. In de beleidsperiode 2026–2031 waren dat 14 gemeenten. Een groot deel van de gemeentelijke acties richt zich daarbij expliciet op het ondersteunen of mogelijk maken van sociale tewerkstelling via de werking of uitbouw van een kringwinkel.

Ook herbruikbare luiers en de herverdeling van babyproducten komen in de meerjarenplannen terug als concrete toepassing van hergebruik. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld subsidies aanbieden voor het gebruik van herbruikbare luiers of initiatieven ondersteunen waarbij ongebruikte luiers en andere babyproducten worden ingezameld en herverdeeld. Een voorbeeld hiervan zijn pamperbanken of pamperboxen, waarbij overschotten worden verzameld en beschikbaar gesteld aan gezinnen die daar nood aan hebben. In de beleidsperiode 2020–2025 namen 28 gemeenten expliciet een actie rond dergelijke initiatieven op in hun meerjarenplan; in de beleidsperiode 2026–2031 waren dat 13 gemeenten.

Een derde strategie is het verhogen van de gebruiksintensiteit van goederen door ze niet individueel aan te kopen, maar gezamenlijk te gebruiken of te delen. Het stimuleren van de “deeleconomie” wordt bij sommige en ook bij enkele kleinere gemeenten, zoals Boechout of Oostkamp opgenomen in de plannen. Concrete

[12] https://repairshare.be/kaart/

voorbeelden zoals een speelotheek komen zeer frequent voor. Er zijn 118 speelotheken actief in Vlaanderen, vaak ondersteund door het lokaal bestuur[13]. Ook gemeentelijke uitleendiensten zijn een concreet voorbeeld. Gemeenten kunnen materiaal ter beschikking stellen van verenigingen, inwoners en organisatoren van evenementen, waardoor dezelfde goederen door meerdere gebruikers kunnen worden benut. Het kan bijvoorbeeld gaan om evenementenmateriaal, feestmateriaal of andere goederen die slechts occasioneel nodig zijn. In de beleidsperiode 2020–2025 namen 81 gemeenten expliciet een actie rond een dergelijke uitleendienst op in hun meerjarenplan. In de beleidsperiode 2026–2031 waren dat 67 gemeenten. Vanuit circulair perspectief is de meerwaarde hiervan vooral dat de gebruiksintensiteit van goederen wordt verhoogd en individuele aankoop en bezit voor occasioneel gebruikte goederen kunnen worden vermeden.



Afbeelding 3 Circulaire initiatieven in Oostende. Bron: https://www.oostende.be/materiaal-delen

[13] Vlaams Overleg Spelotheken, zie https://www.spelotheken.be/kaart/

4.1.4 Mobiliteit

Mobiliteit is een belangrijk domein binnen de transitie naar een verlaagd grondstoffengebruik, maar de relatie met circulariteit is minder rechtstreeks dan bij bijvoorbeeld huisvesting of consumentengoederen. Verschillende mobiliteitsstrategieën kunnen bijdragen aan een duurzamer en efficiënter gebruik van grondstoffen en infrastructuur. Het stimuleren van openbaar vervoer, fietsen en wandelen kan bijvoorbeeld de afhankelijkheid van individueel autobezit en de daarmee gepaard gaande materiaal- en energieconsumptie verminderen. Ook de modal shift, waarbij verplaatsingen verschuiven naar meer collectieve en actieve vervoerswijzen, speelt hierin een belangrijke rol. Binnen de scope van deze analyse focussen we echter specifiek op deelmobiliteit. Deelmobiliteit sluit namelijk rechtstreeks aan bij een van de kernprincipes van de circulaire economie: het verhogen van de benuttingsgraad en het verlengen van de gebruikswaarde van bestaande goederen. Door vervoermiddelen niet individueel te bezitten, maar te delen, kan één voertuig door meerdere gebruikers worden benut en wordt de nood aan individueel bezit potentieel verminderd.

In de beleidsperiode 2020–2025 nam 43% van de Vlaamse gemeenten minstens één actie rond deelmobiliteit op in het meerjarenplan, goed voor 122 van de 285 gemeenten. In de beleidsperiode 2026–2031 steeg dat aandeel licht tot 45%, oftewel 129 gemeenten. Achter deze quasi-stabiele globale betrokkenheid schuilt, net als bij circulaire economie, een aanzienlijke dynamiek. Zo namen 58 gemeenten voor het eerst een actie rond deelmobiliteit op, terwijl 51 gemeenten die hier in de vorige periode wel op inzetten, dit nu niet langer expliciet vermelden. In totaal zijn 71 gemeenten in beide beleidsperiodes actief rond het thema.

Gemeenten benaderen deelmobiliteit voornamelijk als een middel om het verplaatsingsgedrag van inwoners en ondernemers te verduurzamen. Door een toegankelijk alternatief voor individueel autobezit aan te bieden, kan deelmobiliteit bijdragen aan een modal shift en tegelijk het gebruik van bestaande vervoermiddelen intensiveren. De rol van de gemeente is daarbij vooral faciliterend. Gemeenten kunnen zorgen voor een voldoende ruim en toegankelijk aanbod, de juiste ruimtelijke inbedding en een goede bereikbaarheid, maar ook voor communicatie om deelmobiliteit bij een breder publiek bekend te maken. Concreet gebeurt dit bijvoorbeeld door een gemeentelijk dienstvoertuig buiten de diensturen als deelwagen ter beschikking te stellen, of door de uitbouw van Mobipunten en Hoppinpunten. Een Hoppinpunt is een multimodaal vervoersknooppunt waar verschillende vervoerswijzen, zoals trein, bus, deelfiets en deelwagen, op één locatie worden samengebracht. Hierdoor wordt het eenvoudiger om verschillende vervoerswijzen te combineren en voor elke verplaatsing het meest geschikte en duurzame vervoermiddel te kiezen.

De circulaire meerwaarde van deelmobiliteit ligt daarmee niet uitsluitend in de overstap naar een ander vervoermiddel, maar vooral in een andere manier van omgaan met mobiliteitsmiddelen. Waar individueel autobezit betekent dat een voertuig het grootste deel van de tijd ongebruikt stilstaat, maakt een deelmodel het mogelijk om hetzelfde voertuig door meerdere gebruikers te laten benutten. Deelmobiliteit kan zo

bijdragen aan een hogere gebruiksintensiteit van voertuigen en, wanneer het daadwerkelijk leidt tot minder individueel autobezit en een lager aantal voertuigen, ook aan een vermindering van de materiaalbehoefte die met mobiliteit gepaard gaat. De impact ervan hangt dus sterk samen met de mate waarin deelmobiliteit een alternatief vormt voor individueel bezit, eerder dan enkel een bijkomende vervoersoptie te zijn.

Bij de centrumsteden ligt de betrokkenheid, net als bij circulaire economie, systematisch hoger dan het Vlaamse gemiddelde. Deelmobiliteit is immers interessanter naarmate de bevolkingsdichtheid stijgt. Van de 13 centrumsteden namen zowel in 2020–2025 als 2026-2031 11 steden deelmobiliteit expliciet op in hun meerjarenplan. Antwerpen en Genk namen het thema wel op in 2020–2025, maar niet langer in 2026–2031, terwijl Aalst en Oostende net de omgekeerde beweging maakte. Mechelen, Turnhout, Leuven, Brugge, Kortrijk, Gent, Sint-Niklaas en Hasselt zijn in beide periodes consistent actief rond deelmobiliteit.

4.1.5 Voeding

Ook binnen het voedingsdomein liggen verschillende aanknopingspunten voor een circulaire economie. De centrale logica is daarbij om voedselverlies en -overschotten zoveel mogelijk te voorkomen, voedseloverschotten opnieuw voor menselijke consumptie te benutten en het gebruik van primaire grondstoffen voor voedselproductie te beperken. Circulariteit binnen voeding gaat daarmee niet alleen over wat er met voedsel gebeurt wanneer het dreigt verloren te gaan, maar ook over de grondstoffenintensiteit van voedselproductie en consumptie. Zo is de productie van dierlijke producten doorgaans grondstoffenintensiever dan die van plantaardige producten. Hoewel dus ook de samenstelling van consumptiepatronen vanuit circulair perspectief relevant is, focussen we in de analyse van de meerjarenplannen op de meest directe en expliciet benoemde circulaire strategieën binnen dit domein: het voorkomen van voedselverlies en het opnieuw benutten van voedseloverschotten. Daarnaast kan ook de transitie van wegwerp- naar herbruikbare cateringmaterialen bijdragen aan circulariteit, doordat materialen meerdere gebruikscycli doorlopen en zo de vraag naar nieuwe grondstoffen en de hoeveelheid afval verminderen. Binnen dit domein focussen we daarom op voedselverlies en voedseloverschotten enerzijds en herbruikbaar cateringmateriaal anderzijds.

Van deze twee strategieën zijn expliciete acties rond voedselverlies en voedseloverschotten in de gemeentelijke meerjarenplannen schaars. In de beleidsperiode 2020–2025 namen 29 gemeenten (10%) minstens één actie rond voedselverlies of voedseloverschotten op. In de beleidsperiode 2026–2031 daalde dit aantal tot 23 gemeenten (8%). Slechts acht gemeenten (Malle, Haacht, Harelbeke, Roeselare, Kluisbergen, Oostkamp, Lennik en Eeklo) namen het thema in beide beleidsperiodes op. Bij de overige gemeenten die in één van beide periodes een actie vermelden, gaat het telkens om een eenmalige opname. In tegenstelling tot de stijgende of stabiele aandacht voor deelmobiliteit en andere circulaire thema's, lijkt voedselverlies en

voedseloverschotten daarmee voorlopig slechts beperkt te zijn verankerd in het lokale beleidsinstrumentarium. Nochtans biedt net het lokale niveau verschillende mogelijkheden om voedselverlies te voorkomen en voedseloverschotten opnieuw te benutten. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld sensibiliseringscampagnes opzetten, lokale samenwerkingen tussen voedselproducenten, handelaars, verenigingen en sociale organisaties ondersteunen of binnen de eigen werking maatregelen nemen om voedselverlies te beperken. Ook kunnen ze een faciliterende rol spelen bij initiatieven die voedseloverschotten opnieuw voor menselijke consumptie beschikbaar maken of, wanneer dat niet meer mogelijk is, een andere hoogwaardige bestemming geven.

Een tweede, vaker voorkomende circulaire strategie binnen het voedingsdomein is het gebruik van herbruikbaar cateringmateriaal en herbruikbare bekers. In de beleidsperiode 2020–2025 namen 57 gemeenten (20%) hier expliciet een actie rond op, in de beleidsperiode 2026-2031 daalde dit naar 17 gemeenten (6%). Gemeenten zetten daarbij vooral in op het beschikbaar stellen van herbruikbare bekers en ander cateringmateriaal voor lokale verenigingen en organisatoren van evenementen. Dit gebeurt bijvoorbeeld via subsidies of door als gemeente zelf een centraal systeem van herbruikbaar materiaal aan te kopen en dit uit te lenen. Op die manier proberen gemeenten afvalarme evenementen te faciliteren en het gebruik van wegwerpmaterialen terug te dringen. De (verminderde) gemeentelijke aandacht voor herbruikbaar cateringmateriaal hangt samen met de gewijzigde regelgeving rond cateringmateriaal, die vanaf 1 januari 2020 nieuwe regels invoerde voor het gebruik van cateringmateriaal. Vanaf juni 2023 werd een semi-verbod op wegwerpmateriaal van kracht. Sindsdien is herbruikbaarheid de norm. Gemeenten spelen daarbij niet alleen een rol in het naleven en vertalen van deze regelgeving, maar kunnen lokale organisatoren ook praktisch ondersteunen in de overstap van wegwerp- naar herbruikbare systemen.



Afbeelding 4 Herbruikbaar cateringmateriaal en afvalsortering tijdens het Amuse Festival in Hasselt.

4.2 AFVAL- EN MATERIALEN BUDGETTEN IN DE GEMEENTELIJKE MEERJARENPLANNEN

Naast de kwalitatieve analyse van de manier waarop circulaire economie en gerelateerde begrippen voorkomen in de gemeentelijke meerjarenplannen, bieden deze plannen ook inzicht in de financiële middelen die gemeenten hiervoor vrijmaken. In deze analyse focussen we op de budgetten die gerelateerd zijn aan afval- en materialenbeheer. Daarbij nemen we niet alleen de uitgaven binnen de formele beleidsvelden 0300 – Ophalen en verwerken van huishoudelijk afval en 0309 – Overig afval- en materialenbeheer mee, maar ook uitgaven voor materialenbeheer die aan andere beleidsvelden zijn toegewezen. Op die manier wordt een breder beeld verkregen van de financiële middelen die binnen de gemeentelijke meerjarenplannen aan afval- en materialenbeleid worden gekoppeld. We vergelijken de budgetten van de beleidsperiode 2020-2025 met die van de nieuwe beleidsperiode 2026-2031. Daarbij kijken we zowel naar de evolutie van de absolute afval- en materialen gerelateerde uitgaven als naar hun aandeel in het totale gemeentelijke budget en naar de uitgaven per inwoner. De resultaten zijn weergegeven in Figuren 2 tot en met 5. Naast verschillen tussen individuele gemeenten zijn er duidelijke verschillen volgens gemeentetype.

Tabel 2 vat de gemiddelde evolutie van het afval- en materialenbudget, het aandeel ervan in het totale budget en het afval- en materialenbudget per inwoner samen voor de zestien Belfius-gemeentetypologieën. De tabel toont dat de algemene Vlaamse evolutie een sterke heterogeniteit tussen gemeentetypes verbergt.

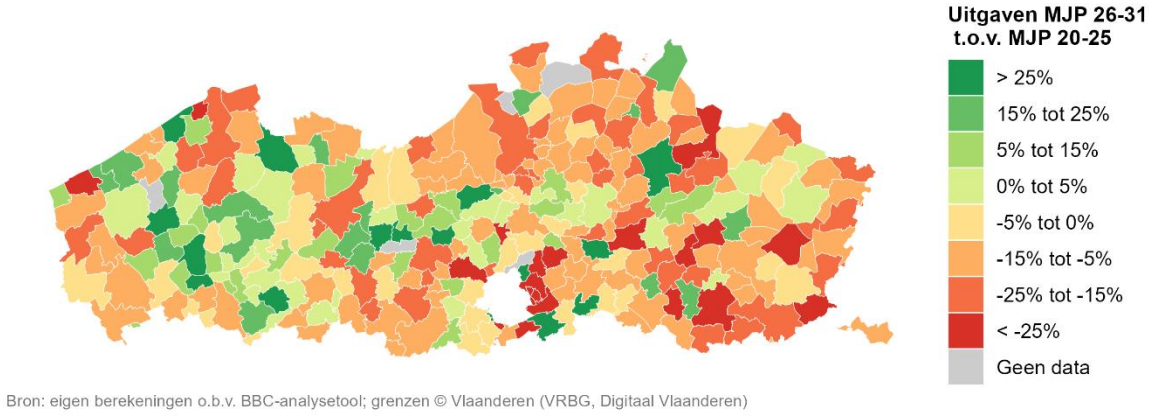
Afvalbudgetten per Belfius-gemeentetypologie

Belfius-typologie	# gemeenten	Verandering beleidsperiode 2 t.o.v. beleidsperiode 1		Afvalbudget per inwoner	
		Gem. verandering afvalbudget (%)	Gem. verandering budgetaandeel (%)	2019–2025	2026–2031
V1 – Stadsrand – hoge inkomens, vergrijzend	9	−1,8	3,3	€644	€601
V2 – Stadsrand – hoge inkomens, jonger	13	−12,2	−2,9	€719	€606
V3 – Woongemeenten – hoge inkomens	37	−4,1	4,8	€613	€563
V4 – Woongemeenten – jonger	22	−8,4	3,4	€714	€626
V5 – Woongemeenten – vergrijzend	25	−10,2	−0,5	€734	€626
V6 – Landelijke woongemeenten – hoge inkomens	20	−2,2	5,3	€698	€656
V7 – Landbouwgemeenten	15	7,3	20,6	€558	€561
V8 – Landelijke woongemeenten – vergrijzend	22	1,5	6,8	€596	€587
V9 – Stadsrand – economische aantrekking	11	−2,8	4,4	€608	€530
V10 – Economische aantrekking – vergrijzend	15	−5,0	2,2	€729	€673
V11 – Economische aantrekking – grotere gemeenten	14	1,0	6,1	€542	€521
V12 – Centrumfunctie & economische aantrekking	32	−2,2	5,1	€671	€625
V13 – Verstedelijkt – vergrijzend	11	−12,1	−5,2	€723	€570
V14 – Verstedelijkt – jonger	13	−5,1	7,9	€649	€578
V15 – Groot- en centrumsteden	13	−9,6	−1,0	€867	€705
V16 – Kustgemeenten	8	1,0	−5,9	€1.155	€1.146

Bron: eigen berekeningen op basis van BBC-meerjarenplannen en bevolkingsgegevens.

Tabel 2 Samenvattende tabel van veranderende afval- en materialenbudgetten per Belfius-gemeentetypologie

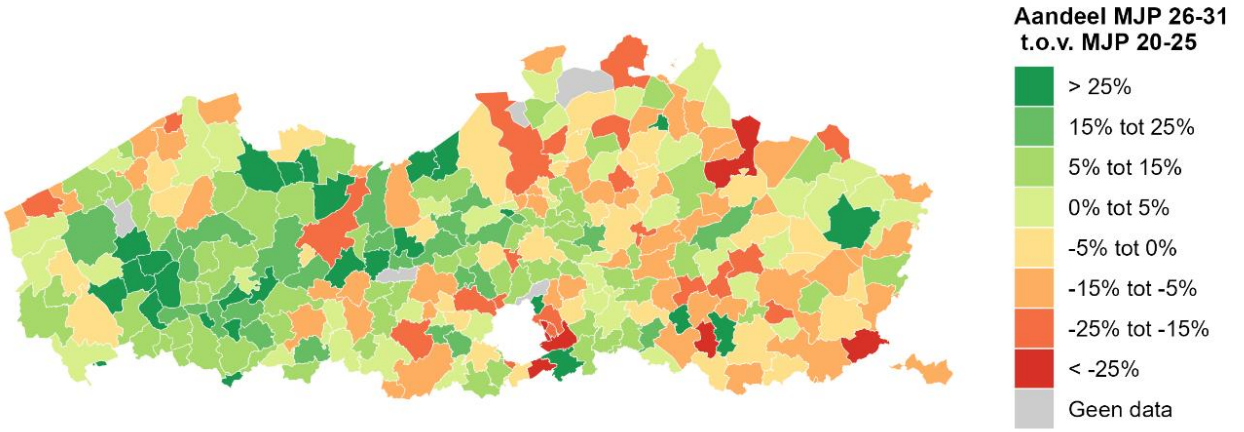
Een eerste vaststelling is dat de afval- en materialenbudgetten in een groot aantal gemeenten tussen beleidsperiode 2 (MJP 2026-2031) en beleidsperiode 1 (MJP 2020-2025) dalen (Figuur 2). Dit is ook zichtbaar bij de groot- en centrumsteden (V15), waar het afval- en materialenbudget gemiddeld met 9,6% afneemt. In Antwerpen daalt het afval- en materialenbudget bijvoorbeeld van ongeveer 1,13 miljard euro in de eerste beleidsperiode naar 884 miljoen euro in de nieuwe beleidsperiode. In Gent gaat het om een daling van ongeveer 436 miljoen naar 335 miljoen euro, terwijl Leuven evolueert van ongeveer 106 miljoen naar 96 miljoen euro. Een daling van de absolute uitgaven betekent echter niet noodzakelijk dat afval- en materialenbudget ook aan beleidsmatig gewicht verliest. Om dit te beoordelen, moeten de afval- en materialenbudgetten worden afgezet tegen de evolutie van het totale gemeentelijke budget.



Bron: eigen berekeningen o.b.v. BBC-analysetool; grenzen © Vlaanderen (VRBG, Digitaal Vlaanderen)

Figuur 2 Procentuele evolutie van de afval- en materialenbudgetten

Dit relatieve perspectief staat centraal in Figuur 3 en Figuur 4, die respectievelijk de procentuele evolutie van het aandeel van afval- en materialenbudgetten in het totale gemeentelijke budget en het aandeel zelf weergeven. Wanneer de groot- en centrumsteden (V15) als groep worden beschouwd, blijkt de relatieve verandering beperkter dan de daling van de absolute afval- en materialenbudgetten: het aandeel van afval- en materialenbudgetten in het totale budget daalt gemiddeld met 1,0%. Ook tussen de verschillende gemeentetypologieën zijn er duidelijke verschillen. In de clusters met een sterke economische aantrekking (V9–V12) neemt het relatieve gewicht van afval- en materialenbudgetten gemiddeld toe, met stijgingen tussen 2,2% en 6,1%. Bij de kustgemeenten (V16) zien we daarentegen een tegenovergestelde ontwikkeling: hoewel hun afval- en materialenbudgetten in absolute termen gemiddeld met 1,0% toeneemt, daalt het aandeel ervan in het totale gemeentelijke budget met gemiddeld 5,9%. Dit wijst erop dat de stijging van de afval- en materialenbudgetten in deze gemeenten achterblijft bij de groei van de totale gemeentelijke budgetten.

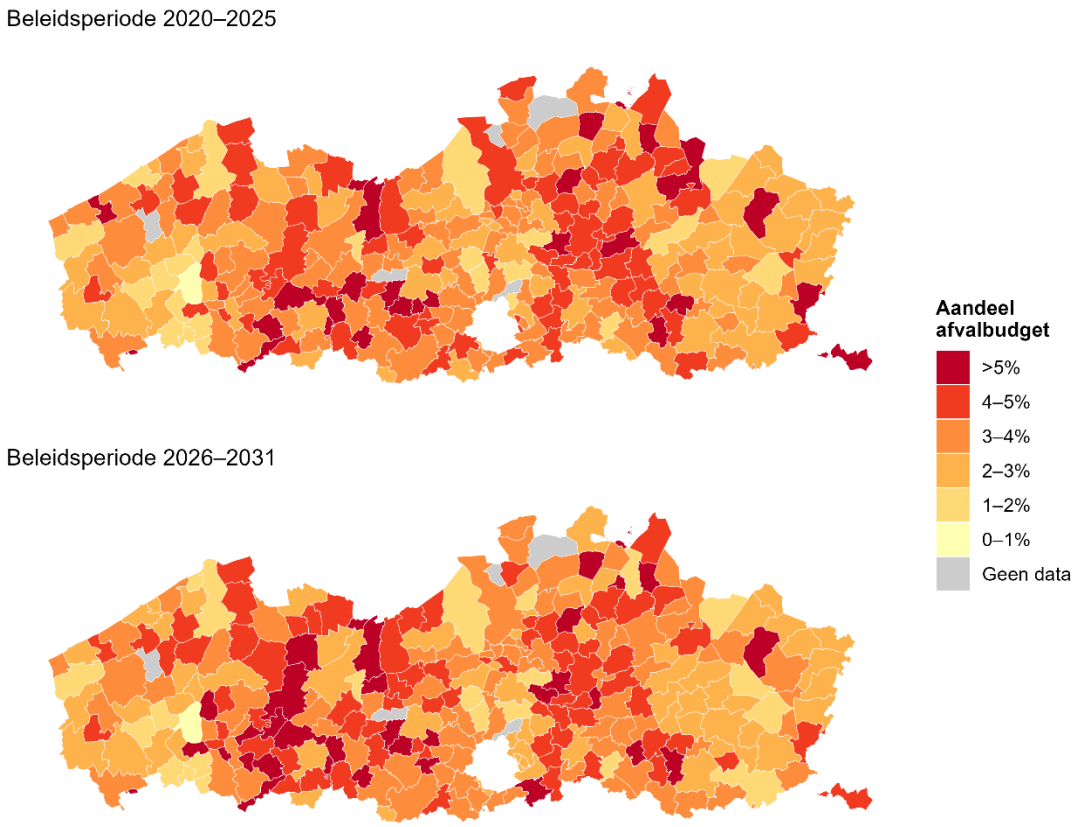


Bron: eigen berekeningen o.b.v. BBC-analysetool; grenzen © Vlaanderen (VRBG, Digitaal Vlaanderen)

Figuur 3 Procentuele evolutie van het afval- en materialenbudget aandeel in het totale gemeentebudget

Wanneer alle onderzochte gemeenten samen worden beschouwd, blijft het aandeel van afval- en materialenbudgetten in het totale gemeentelijke budget relatief stabiel, rond 3,6 à 3,7%. De evolutie van de absolute afval- en materialenbudgetten en die van hun relatieve gewicht binnen de gemeentelijke begroting lopen daarmee niet noodzakelijk parallel. Een daling van de absolute uitgaven betekent dus niet automatisch dat afval- en materialenbudgetten binnen de gemeentelijke begroting aan belang verliest, en omgekeerd hoeft een stijging van het afval- en materialenbudget niet te wijzen op een groter relatief gewicht.

Ook tussen de verschillende gemeentetypologieën zijn er duidelijke verschillen. De hoogste aandelen vinden we bij landelijke woongemeenten met hoge inkomens (V6) en woongemeenten met een jongere bevolking (V4), waar afval- en materialenbudgetten respectievelijk gemiddeld 4,7% en 4,4% van het totale budget uitmaken. De groot- en centrumsteden (V15) kennen daarentegen met gemiddeld 2,4% het laagste aandeel. Ook binnen deze typologie bestaan verschillen. In Antwerpen daalt het aandeel bijvoorbeeld van ongeveer 4,3% in 2020 naar 3,3% in 2026, terwijl het in Gent afneemt van ongeveer 3,4% naar 2,9%. In andere centrumgemeenten blijft het aandeel relatief stabiel of neemt het zelfs toe. Zo stijgt het aandeel in Sint-Niklaas van ongeveer 2,7% naar 2,9%, ondanks een daling van het absolute afval- en materialenbudget. Ook Kortrijk kent een lichte stijging van het relatieve aandeel, tot ongeveer 3,2%. Deze verschillen onderstrepen dat de financiële prioriteit die gemeenten aan afval- en materialenbeleid geven niet uitsluitend uit de absolute omvang van de budgetten kan worden afgeleid maar ook in de context van de totale budgettaire evoluties geïnterpreteerd moet worden.



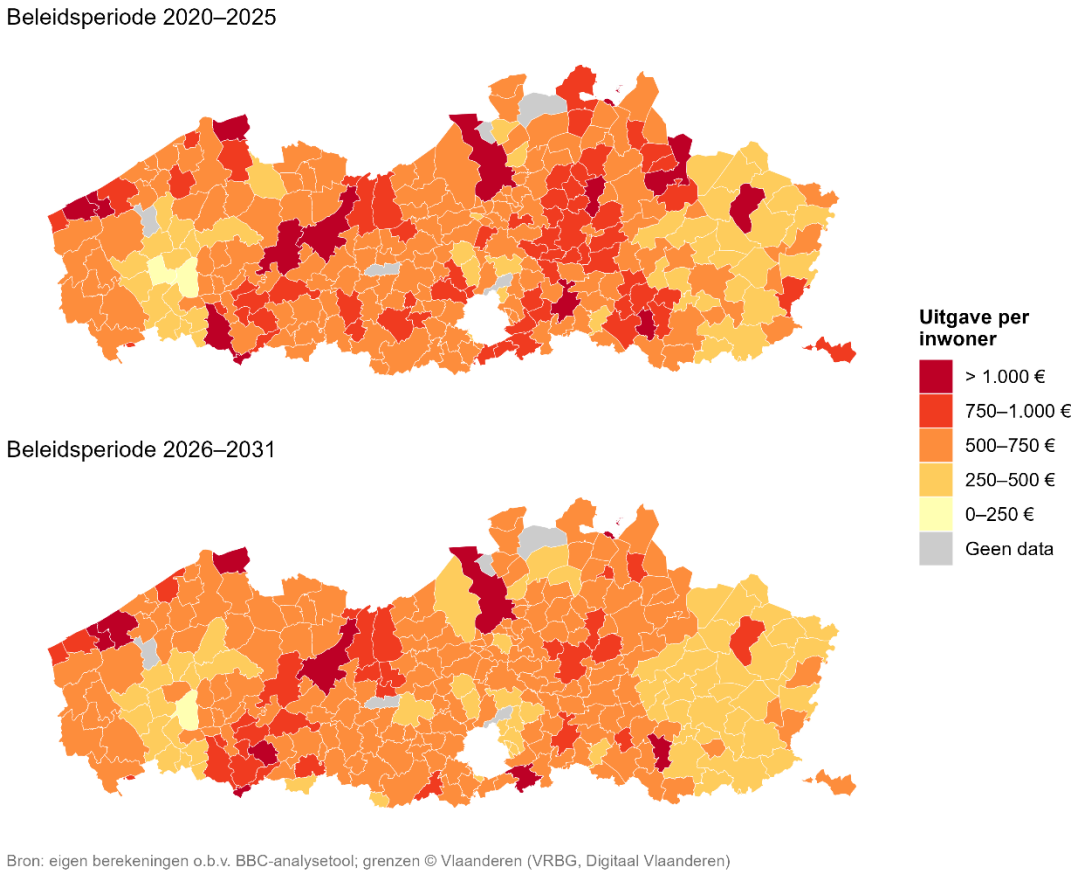
Bron: eigen berekeningen o.b.v. BBC-analysetool; grenzen © Vlaanderen (VRBG, Digitaal Vlaanderen)

Figuur 4 Aandeel van het afval- en materialenbudget in het totale gemeentebudget.

Een ander belangrijke dimensie is de schaal van de gemeente. De absolute omvang van het afval- en materialenbudget wordt immers sterk beïnvloed door het aantal inwoners. Grote steden beschikken daardoor vanzelfsprekend over grotere absolute budgetten dan kleinere gemeenten. Om gemeenten beter onderling te kunnen vergelijken, wordt daarom ook gekeken naar het afval- en materialen budget per inwoner (Figuur 4). Deze indicator corrigeert gedeeltelijk voor verschillen in bevolkingsomvang en maakt zichtbaar hoeveel financiële middelen gemiddeld per inwoner aan afval- en materialenbeleid worden gekoppeld.

Over de onderzochte gemeenten heen bedraagt het gemiddelde afval- en materialen budget 675 euro per inwoner in de eerste beleidsperiode. In de nieuwe beleidsperiode daalt dit naar 627 euro per inwoner. Ook hier is echter sprake van aanzienlijke verschillen tussen gemeenten en gemeentetypen. De hoogste uitgaven per inwoner worden teruggevonden bij de kustgemeenten (V16), met gemiddeld 1.146 euro per inwoner in

2026-2031. Dat is bijna het dubbele van het gemiddelde over alle gemeenten. De hogere uitgaven per inwoner in kustgemeenten kunnen samenhangen met specifieke kenmerken van deze gemeenten, zoals seizoensgebonden bevolkingspieken en toeristische activiteiten en de daarmee gepaard gaande afvalstromen. Ook de groot- en centrumsteden kennen relatief hoge uitgaven per inwoner, met gemiddeld 705 euro in de nieuwe beleidsperiode. Andere gemeentetypen bevinden zich aanzienlijk lager. De financiële inzet voor afval- en materialenbeheer hangt dus sterk samen met de lokale context.



Figuur 5 Gemeentelijk afval- en materialenbudget per inwoner.

De budgetanalyse toont ten slotte vooral waar en hoeveel financiële middelen aan afval- en materialenbeheer worden gekoppeld, maar niet automatisch waarvoor deze middelen worden ingezet. Dit onderscheid is essentieel voor de interpretatie vanuit het perspectief van de circulaire economie. Een hoog afval- en materialenbudget kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van omvangrijke uitgaven voor klassieke afvalinzameling,

transport en verwerking, zonder dat dit noodzakelijk gepaard gaat met een sterke inzet op afvalpreventie, hergebruik, herstel of het sluiten van materiaalkringlopen. De budgettaire analyse kan daarom niet worden beschouwd als een directe maatstaf voor de mate waarin een gemeente de circulaire economie implementeert. Ze geeft wel inzicht in de financiële inbedding van afval- en materialenbeleid en maakt duidelijk dat deze inbedding sterk varieert tussen gemeenten en gemeentetypen. In combinatie met de kwalitatieve analyse van de meerjarenplannen rond circulaire economie kan vervolgens worden nagegaan in welke mate een expliciete aandacht voor circulaire economie ook gepaard gaat met een financiële vertaling ervan.

4.3 VERKLARENDE FACTOREN VOOR DE GEMEENTELIJKE AFVAL- EN MATERIALENBUDGETALLOCATIE

Om na te gaan welke contextuele factoren verschillen in de gemeentelijke afval- en materialenbudgetallocatie verklaren, werd een multilevel (mixed-effects) regressieanalyse uitgevoerd op de dataset van 285 Vlaamse gemeenten over twee beleidsperiodes (2020-2025 en 2026-2031).

Een multilevel model zonder verklarende variabelen toont een intraklasse-correlatiecoëfficiënt (ICC) van 0,761. Dit betekent dat 76,1% van de totale variantie in het afval- en materialenbudget per inwoner tussen gemeente-periodes toe te schrijven is aan verschillen tussen afvalintercommunales, nog vóór rekening gehouden wordt met gemeentekenmerken zoals inwonersaantal, schuldgraad of inkomen. Dit is een aanzienlijk aandeel en vormt op zich al een centrale bevinding: institutionele context, in de vorm van intercommunale-lidmaatschap, is een dominante verklarende factor voor verschillen in gemeentelijke beleidsinzet.

Tabel 3 toont de resultaten van het volledige model, waarin het (log-getransformeerde) afval- en materialenbudget per inwoner verklaard wordt door beleidsperiode, schaalgrootte (inwonersaantal) en een reeks gestandaardiseerde socio-economische en institutionele variabelen (schuldgraad, gemiddeld inkomen, bevolkingsdichtheid en tevredenheid over de huisvuilvoorzieningen), met een random intercept per afvalintercommunale.

Variabele	Coëfficiënt	Standaardfout	p-waarde
Intercept	6,790***	0,155	< 0,001
Beleidsperiode 2 (vs. 1)	-0,099***	0,028	< 0,001
log(inwoners)	-0,021	0,014	0,117
Schuldgraad per inwoner (z)	0,023*	0,010	0,021
Gemiddeld inkomen per inwoner (z)	0,005	0,016	0,776
Bevolkingsdichtheid (z)	-0,003	0,009	0,742
Tevredenheid huisvuilvoorzieningen (z)	0,019.	0,010	0,065

Tabel 3 Multilevel model afval- en materialenbudget per inwoner (log)

N = 562 gemeente-periodes, 24 afvalintercommunales en twee autonome stedelijke organisaties voor het afvalbeheer. Continue variabelen (z) zijn gestandaardiseerd. Signif.: *** p<0,001, ** p<0,01, * p<0,05, . p<0,10. Conditional R^2 = 0,790; Marginal R^2 = 0,016.

Het model verklaart, via de vaste effecten alleen, slechts 1,6% van de variantie (marginale R^2), terwijl het volledige model, inclusief het intercommunale-niveau, 79,0% verklaart (conditionele R^2). Het verschil tussen beide (circa 77 procentpunt) komt nagenoeg overeen met de eerder vastgestelde ICC. Dit bevestigt dat de gemeten gemeentekenmerken op zichzelf weinig verklaringskracht hebben, en dat het overgrote deel van de verklaarde variantie toe te schrijven is aan de intercommunale-groepering.

Twee variabelen hangen significant samen met het budget. Ten eerste lag het afval- en materialenbudget per inwoner in beleidsperiode 2 gemiddeld 9,4% lager dan in beleidsperiode 1 ($e^{(-0,099)-1}$), gecontroleerd voor de overige variabelen. Ten tweede hangt een hogere schuldgraad per inwoner licht samen met een hoger budget: per standaarddeviatie hogere schuld ligt het budget gemiddeld 2,3% hoger (p = 0,021). Dit effect is klein en slechts matig significant. Inwonersaantal, inkomen en bevolkingsdichtheid bereiken geen statistische significantie. Tevredenheid over de huisvuilvoorzieningen benadert de significantiedrempel (p = 0,065).

Aanvullend werd nagegaan of het tariefsysteem samenhangt met het budget (N = 551, na uitsluiting van gemeente-periodes zonder gekend type of gekende prijs). Het type diftar (volume- versus gewichtsdiftar) verschilt niet aantoonbaar (p = 0,332). Een hogere diftar-prijs per kg gaat samen met een licht lager budget: per standaarddeviatie hogere prijs ligt het budget gemiddeld 2,7% lager (p = 0,036). Een mogelijke verklaring is dat gemeenten bij een hogere prijs een groter deel van de kosten doorrekenen aan de burger, waardoor het gemeentelijk budget lager uitvalt. De diftar-variabelen samen verbeteren het model echter niet duidelijk (p = 0,080), en de variantie tussen intercommunales blijft vrijwel ongewijzigd. Dat laatste is opmerkelijk, aangezien

ongeveer de helft van de variatie in de diftar-prijs op intercommunaal niveau ligt (ICC = 0,50), wat erop wijst dat tarieven deels mee door de intercommunale worden bepaald. Prijsverschillen tussen intercommunales verklaren de budgetverschillen tussen intercommunales dus nauwelijks. Het tariefsysteem speelt hooguit een beperkte rol naast de intercommunale context.

4.4 HET EFFECT VAN DE RESTAFVALDOELSTELLING OP GEMEENTELIJKE AFVAL- EN MATERIALENBUDGETALLOCATIE

Om na te gaan in welke mate gemeenten hun beleidsinzet afstemmen op hun afstand tot de Vlaamse restafvaldoelstelling, werd voor elke gemeente-periode een distance-to-target-maat berekend als het verschil tussen de effectieve hoeveelheid restafval per inwoner en de geldende doelstelling (inclusief Vlaams aandeel). Tabel 4 toont een multilevel model waarin het afval- en materialenbudget per inwoner (log) verklaard wordt door distance-to-target, beleidsperiode en de overige contextuele kenmerken, opnieuw met een random intercept per afvalintercommunale, over beide beleidsperiodes samen (gepoold).

Variabele	Coëfficiënt	Standaardfout	p-waarde
Intercept	6,769***	0,155	< 0,001
Distance-to-target	0,00094.	0,00055	0,090
Beleidsperiode 2 (vs. 1)	-0,138***	0,036	< 0,001
log(inwoners)	-0,019	0,014	0,173
Schuldgraad per inwoner (z)	0,024*	0,010	0,019
Gemiddeld inkomen per inwoner (z)	0,011	0,017	0,510
Bevolkingsdichtheid (z)	-0,003	0,009	0,718
Tevredenheid huisvuilvoorzieningen (z)	0,015	0,011	0,146

Tabel 4 Gepoold multilevel model afval- en materialenbudget per inwoner (log)

N = 562 gemeente-periodes, 24 afvalintercommunales en twee autonome stedelijke organisaties voor het afvalbeheer. Continue variabelen (z) zijn gestandaardiseerd. Signif.: *** p<0,001, ** p<0,01, * p<0,05, . p<0,10.

Het effect van distance-to-target is positief, maar slechts marginaal significant (p = 0,090): elke bijkomende kg afstand tot de doelstelling hangt samen met een budget dat circa 0,09% hoger ligt (95%-betrouwbaarheidsinterval: −0,01% tot +0,20%). Voor een gemeente die 50 kg per inwoner verder van haar doel verwijderd is, komt dat neer op een budget dat gemiddeld circa 4,7% hoger ligt (95%-

betrouwbaarheidsinterval: −0,7% tot +10,6%). De richting van het verband is dus in lijn met afstemming op de doelstelling, maar het bewijs is eerder suggestief dan sterk, en een nuleffect kan niet worden uitgesloten. Het effect blijft vergelijkbaar wanneer ook het type diftar en de diftar-prijs worden toegevoegd (0,0010; p = 0,074).

Om na te gaan of dit verband vooral tussen afvalintercommunales dan wel tussen gemeenten binnen dezelfde intercommunale speelt, werd distance-to-target ontleed in een between-component (het gemiddelde per intercommunale) en een within-component (de afwijking van een gemeente ten opzichte van dat intercommunale-gemiddelde). Tabel 5 toont dat geen van beide componenten statistisch significant is.

Variabele	Coëfficiënt	Standaardfout	p-waarde
Distance-to-target (within)	0,00083	0,00056	0,136
Distance-to-target (between)	0,00828 .	0,00458	0,084
Beleidsperiode 2 (vs. 1)	-0,134***	0,036	< 0,001

Tabel 5 Between/within-ontleding van het gepoolde model.

N = 562, 24 afvalintercommunales en twee autonome stedelijke organisaties voor het afvalbeheer. Overige controlevariabelen niet weergegeven. Signif.: *** p<0,001, ** p<0,01, * p<0,05, . p<0,10.

Beide componenten hebben een positief teken, in lijn met de richting uit Tabel 4. De within-component is klein: een gemeente die 10 kg per inwoner verder van haar doel verwijderd is dan het gemiddelde van haar intercommunale, heeft gemiddeld een budget dat circa 0,8% hoger ligt (p = 0,136). De between-component is ongeveer tien keer groter (p = 0,084), maar ze steunt op slechts 24 afvalintercommunales en twee autonome stedelijke organisaties voor het afvalbeheer, en het betrouwbaarheidsinterval voor een verschil van 10 kg in het intercommunale-gemiddelde loopt van circa −1% tot +19% budget. Het bewijs volstaat dus niet om te besluiten of het verband zich vooral binnen of tussen intercommunales situeert. Omdat de within-component deels samenhangt met beleidsperiode (r = −0,63, doordat de doelstelling in periode 2 strenger is), werd de ontleding ook per periode uitgevoerd (within = afwijking ten opzichte van het intercommunale-gemiddelde in dezelfde periode). Dat geeft een vergelijkbare within-schatting (0,0011; p = 0,059).

Het cross-sectionele model toont hoogstens een zwakke statische samenhang en geeft bovendien geen uitsluitsel over of gemeenten hun beleidsinzet ook effectief aanpassen naarmate ze verder van hun doel verwijderd zijn. Om dit te toetsen werd een change-model geschat: de verandering in afval- en materialenbudget per inwoner tussen beleidsperiode 1 en 2 werd verklaard door de distance-to-target zoals gemeten in beleidsperiode 1 (dus vóór de uitkomst gemeten werd), met de overige contextvariabelen eveneens gemeten in beleidsperiode 1. Dit model controleert automatisch voor alle tijdsinvariante

gemeentekenmerken en vormt daarmee methodologisch het sterkste instrument om op afstemmingsgedrag te toetsen. Van de 285 gemeenten beschikken 280 over bruikbare data in beide beleidsperiodes.

Variabele	Model A: OLS	Model B: + intercomm.	Model C: between/within
Distance-to-target (P1)	0,711 (p=0,020)*	0,020 (p=0,958)	—
... within-component	—	—	-0,266 (p=0,531)
... between-component	—	—	1,217 (p=0,136)
log(inwoners, P1)	-30,25 (p=0,003)**	-25,07 (p=0,013)*	-27,95 (p=0,006)**
Schuldgraad per inwoner (P1) (z)	5,51 (p=0,483)	-4,49 (p=0,570)	-3,82 (p=0,629)
Gemiddeld inkomen per inwoner (z)	-0,79 (p=0,944)	4,50 (p=0,724)	3,37 (p=0,789)
Bevolkingsdichtheid (z)	15,35 (p=0,041)*	10,28 (p=0,153)	11,33 (p=0,117)
Tevredenheid huisvuilvoorzieningen (z)	-0,033 (p=0,996)	-5,22 (p=0,503)	-3,36 (p=0,666)
R^2 / pseudo-R^2	0,067	—	—

Tabel 6 Change-model verandering in afval- en materialenbudget per inwoner (P2 - P1).

N = 280 gemeenten. Model A: gewone OLS. Model B: idem met random intercept per afvalintercommunale. Model C: idem met between/within-ontleding van distance-to-target. Continue variabelen (z) zijn gestandaardiseerd. Signif.: *** p<0,001, ** p<0,01, * p<0,05, . p<0,10.

Tabel 6 toont dat in de eenvoudige OLS-specificatie (Model A) het effect van distance-to-target significant en positief is (p = 0,020): gemeenten die in beleidsperiode 1 één kg per inwoner verder van hun doel verwijderd waren, verhoogden hun budget nadien gemiddeld met circa 0,71 euro per inwoner méér. Dit effect blijkt echter niet robuust wanneer gecontroleerd wordt voor clustering binnen afvalintercommunales (Model B): de coëfficiënt daalt naar nagenoeg nul (0,020) en het effect verliest volledig zijn significantie (p = 0,958). De between/within-ontleding (Model C) bevestigt dit beeld: noch de within-component (−0,266; p = 0,531), noch de between-component (1,217; p = 0,136) is significant. De between-schatting is wel positief en groter dan de within-schatting, zoals ook in Tabel 5. Het enige effect dat in alle drie de modellen terugkomt is schaalgrootte: grotere gemeenten verhoogden hun budget per inwoner minder sterk. Het effect van bevolkingsdichtheid in Model A verdwijnt, net als dat van distance-to-target, zodra rekening wordt gehouden met de intercommunale.

Wanneer we de resultaten uit Tabel 4 en 5 vergelijken met de verandering in beleidsinzet doorheen de tijd (Tabel 6), blijkt dat er weinig bewijs is voor een systematische aanpassing van gemeentelijke budgetten aan de afstand tot de restafvaldoelstelling. Het cross-sectionele model wijst op een positief maar zwak verband: gemeenten die verder van hun doel verwijderd zijn, hebben gemiddeld een iets hoger budget ($p = 0,090$). Gemeenten die in beleidsperiode 1 verder van hun doel verwijderd waren, verhogen hun budget nadien niet aantoonbaar sterker zodra rekening wordt gehouden met de intercommunale. Voor zover er al een verband is, lijkt het daarom eerder een stabiel patroon tussen gemeenten te weerspiegelen dan een dynamisch aanpassingsmechanisme: er is weinig aanwijzing dat gemeenten hun budget actief bijsturen wanneer hun afstand tot de doelstelling verandert. De resultaten geven bovendien geen overtuigend bewijs dat dergelijke dynamische aanpassing op het niveau van individuele gemeenten plaatsvindt. In het change-model verdwijnt het effect volledig wanneer rekening wordt gehouden met de intercommunale context, en ook op het niveau van de intercommunale als geheel is het effect niet significant. De positieve between-schattingen in Tabel 5 en 6 sluiten niet uit dat afstemming eerder op het niveau van afvalintercommunales plaatsvindt dan op dat van individuele gemeenten. Dit sluit aan bij de dominante rol van de intercommunale context die ook in de voorgaande analyses naar voren komt.

De verklaringskracht van het change-model is bovendien beperkt ($R^2 = 0,067$ in Model A). Distance-to-target speelt dus op zijn best een bescheiden rol in het verklaren van veranderingen in het afval- en materialenbudget. Dit is consistent met de bevinding dat gemeentelijke kenmerken over het algemeen weinig verklaringskracht hebben in vergelijking met de intercommunale context.

4.5 VERSCHILLEN TUSSEN GEMEENTEN DIE DE RESTAFVALDOELSTELLING AL DAN NIET BEHAALD HEBBEN

Als aanvulling op de continue analyses in sectie 4.3-4.4 werd een logistische multilevel regressie geschat waarin de afhankelijke variabele aangeeft of een gemeente-periode haar restafvaldoelstelling reeds behaald heeft (distance-to-target ≤ 0) of niet. Waar de vorige modellen de mate van de afstand tot het doel als continue uitkomst modelleren, toont dit model expliciet welke factoren samenhangen met het al dan niet behalen van de doelstelling. Naast de gemeentelijke kenmerken uit de eerdere modellen werden hier ook twee kenmerken van het diftar-beleid opgenomen: het type diftar en het diftar-tarief. Bij de opmaak van het meerjarenplan had 174 van de 285 gemeenten (61%) de doelstelling al behaald in beleidsperiode 1. In beleidsperiode 2 lag dit aandeel lager. Wanneer het Vlaamse aandeel wordt meegerekend, hadden 44 van de 285 gemeenten (15%) de doelstelling behaald; wanneer dit aandeel buiten beschouwing wordt gelaten, gaat het om 110 van de 285 gemeenten (39%).

Tabel 7 toont de resultaten van het logistische multilevel model. De coëfficiënten zijn weergegeven als odds ratio's (OR). Een OR groter dan 1 betekent dat een hogere waarde van de betreffende variabele samenhangt met hogere odds om de doelstelling te hebben behaald, terwijl een OR kleiner dan 1 wijst op lagere odds. Een OR van 2 betekent dat de odds twee keer zo hoog zijn; een OR van 0,5 dat ze twee keer zo laag zijn. Odds zijn niet hetzelfde als kansen: odds vergelijken de kans dat de doelstelling wél wordt behaald met de kans dat ze niet wordt behaald. Een OR van 2 betekent dat die verhouding verdubbelt, maar niet dat de kans zelf verdubbelt. Hoeveel de kans verandert, hangt af van het startniveau.

Variabele	OR	95%-BI	p-waarde
Afval- en materialenbudget per inwoner (log)	0,355 .	[0,108 ; 1,167]	0,088
Beleidsperiode 2 (vs. 1)	0,003 ***	[0,001 ; 0,011]	< 0,001
log(inwoners)	1,190	[0,789 ; 1,793]	0,407
Schuldgraad per inwoner (z)	0,946	[0,705 ; 1,270]	0,712
Gemiddeld inkomen per inwoner (z)	2,138 **	[1,316 ; 3,473]	0,002
Bevolkingsdichtheid (z)	1,057	[0,782 ; 1,429]	0,719
Tevredenheid huisvuilvoorzieningen (z)	0,732 .	[0,534 ; 1,004]	0,053
Diftar type: volumediftar (vs. gewichtsdiftar)	0,366 **	[0,176 ; 0,762]	0,007
Diftar prijs (z)	2,060 ***	[1,360 ; 3,120]	< 0,001

Tabel 7 Logistisch multilevel model kans op reeds behaalde doelstelling (odds ratio's).

N = 551 gemeente-periodes, 24 afvalintercommunales en twee autonome stedelijke organisaties voor het afvalbeheer. Conditional R^2 = 0,721; Marginal R^2 = 0,460. Continue variabelen (z) zijn gestandaardiseerd. Signif.: *** p<0,001, ** p<0,01, * p<0,05, . p<0,10.

Twee resultaten springen eruit. Ten eerste hangt het diftar-beleid sterk samen met doelbehaling, zowel via het tarief als via het type. Bij een diftar-tarief dat één standaarddeviatie hoger ligt, zijn de odds om de doelstelling te hebben behaald ruim twee keer zo hoog (OR = 2,06; p < 0,001), bij gelijkblijvende overige kenmerken. Gemeenten met een hoger diftar-tarief halen hun doelstelling dus gemiddeld vaker. Gemeenten met volumediftar hebben daarentegen ruim 2,5 keer lagere odds om de doelstelling te hebben behaald dan gemeenten met gewichtsdiftar (OR = 0,37; p = 0,007). De VIF-waarden van beide diftar-variabelen zijn laag (1,12 voor het type en 1,51 voor het tarief), zodat multicollineariteit geen probleem vormt en beide effecten afzonderlijk interpreteerbaar zijn.

Ten tweede hangt het gemiddeld inkomen per inwoner significant positief samen met doelbehaling. Bij een gemiddeld inkomen dat één standaarddeviatie hoger ligt, zijn de odds om de doelstelling te hebben behaald ruim twee keer zo hoog (OR = 2,14; p = 0,002), bij gelijkblijvende overige kenmerken. Dit is opmerkelijk omdat inkomen in het RQ1-model (Tabel 3) geen significant verband vertoonde met de hoogte van het afval- en materialenbudget. De combinatie van beide bevindingen suggereert dat het socio-economische profiel van een gemeente niet zozeer samenhangt met hoeveel zij uitgeeft aan afval- en materialenbeleid, maar wel met de kans dat de restafvaldoelstelling wordt behaald. Dit kan wijzen op verschillen in factoren die niet door het budgetmodel worden gevat, zoals huishoudelijke kenmerken, gedrag of andere aspecten van de lokale beleidscontext. Op basis van deze analyse kan echter niet worden vastgesteld via welk mechanisme het inkomenseffect tot stand komt.

Ook de beleidsperiode vertoont een sterk verband met doelbehaling (OR = 0,003; p < 0,01). In beleidsperiode 2 zijn de odds om de geldende doelstelling te hebben behaald lager dan in beleidsperiode 1, gecontroleerd voor de overige variabelen in het model. Omdat de gehanteerde restafvaldoelstelling tussen beide beleidsperiodes verschilt en de huidige doelstelling betrekking heeft op 2030, kan dit resultaat niet worden geïnterpreteerd als een verslechtering van de afvalprestaties. Het toont wel aan dat een aanzienlijk kleiner aandeel van de gemeenten bij de start van de opmaak van de meerjarenplannen aan de in die periode geldende doelstelling voldoet.

Het afval- en materialenbudget per inwoner hangt negatief samen met doelbehaling, maar dit verband is na opname van de diftar-variabelen niet statistisch significant op het 5%-niveau (OR = 0,36; p = 0,088). De richting van het verband sluit aan bij de bevindingen uit sectie 4.3-4.4: gemeenten die verder van hun doelstelling verwijderd zijn, hebben gemiddeld ook een hoger budget. Hogere budgetten hangen dus eerder samen met een grotere beleidsmatige uitdaging dan met een grotere kans op het reeds behalen van de doelstelling.

De overige gemeentelijke kenmerken tonen geen statistisch significant verband met doelbehaling. Voor inwonersaantal bedraagt de OR 1,19 (p = 0,407), voor schuldgraad 0,95 (p = 0,712) en voor bevolkingsdichtheid 1,06 (p = 0,719). Tevredenheid over de huisvuilvoorzieningen vertoont een zwak negatief verband (OR = 0,73; p = 0,053): bij een tevredenheid die één standaarddeviatie hoger ligt, zijn de odds ongeveer 1,4 keer lager. Dit verband is net niet significant op het 5%-niveau en laat geen stevige conclusie toe. Dit is grotendeels consistent met de beperkte verklaringskracht van deze kenmerken in de eerdere modellen.

De resultaten wijzen daarnaast op een belangrijke rol van de institutionele context. De marginale R^2 bedraagt 0,460, terwijl de conditional R^2 0,721 bedraagt. Hoewel deze maten voorzichtig moeten worden geïnterpreteerd in een logistisch multilevel model, wijst het verschil van ongeveer 0,26 erop dat de intercommunale context ook na controle voor de diftar-variabelen een substantieel deel van de verschillen

tussen gemeenten opvangt. Dit sluit aan bij de eerdere analyses, waarin eveneens systematische verschillen tussen afvalintercommunales naar voren kwamen. Verschillen in doelbehaling kunnen dus niet uitsluitend vanuit individuele gemeentelijke kenmerken worden verklaard, maar zijn mede ingebed in de context van de afvalintercommunale.



Afbeelding 5 Diftar wordt breed toegepast in Vlaanderen. Campagnebeeld van IVIO.

4.6 BESLUIT

De drie analyses wijzen gezamenlijk op twee kernbevindingen. Ten eerste blijkt de institutionele context van de afvalintercommunale een belangrijke bron van systematische verschillen tussen gemeenten. De meeste individuele gemeentekenmerken vertonen daarentegen slechts een beperkte en inconsistente samenhang met de beleidsinzet en het behalen van de restafvaldoelstelling.

Ten tweede komt het diftar-beleid naar voren als de meest consistente beleidsgerelateerde factor die samenhangt met het behalen van de restafvaldoelstelling. Gemeenten met een hoger diftar-tarief behalen hun doelstelling duidelijk vaker. Daarnaast hebben gemeenten met volumediftar lagere odds om de doelstelling te behalen dan gemeenten met gewichtsdiftar. Het budget blijkt daarentegen geen positieve voorspeller van doelbehaling. Hogere budgetten hangen veeleer samen met een grotere afstand tot de doelstelling, wat mogelijk wijst op een grotere beleidsmatige uitdaging en niet noodzakelijk op een minder efficiënte inzet van middelen.

Deze resultaten tonen samenhangen aan, maar laten geen uitspraken toe over causale verbanden. Ze suggereren niettemin dat zowel de vormgeving van het diftar-beleid als de institutionele context waarin gemeenten opereren, relevanter zijn voor het behalen van de restafvaldoelstelling dan de omvang van het budget of de structurele kenmerken van de gemeente.

5 BELEIDSAANBEVELINGEN

De resultaten tonen aan dat circulaire economie in de Vlaamse gemeentelijke meerjarenplannen nog niet structureel is verankerd. Expliciete verwijzingen naar circulaire economie zijn beperkt, terwijl circulaire toepassingen wel degelijk aanwezig zijn binnen bestaande beleidsdomeinen, zoals renovatie, leegstandsbeleid, aankoopbeleid, hergebruik en lokale economie. Tegelijkertijd blijkt uit de budgetanalyse dat afval- en materialenbeleid financieel sterk aanwezig blijft, maar dat deze budgetten niet automatisch wijzen op een sterke inzet op hogere R-strategieën, zoals preventie, hergebruik, herstel, delen en waardebehoud van producten en materialen.

Circulariteit is op lokaal niveau niet afwezig, maar is vaak versnipperd over verschillende beleidsdomeinen, budgetten, projecten en samenwerkingsverbanden. Daardoor wordt het potentieel ervan onvoldoende als samenhangende beleidsstrategie benut. Circulaire economie hoeft daarbij niet noodzakelijk als een afzonderlijk beleidsdomein te worden georganiseerd, noch moet er per definitie een expliciete strategie zijn. Net de integratie ervan in bestaande beleidsdomeinen kan de drempel voor lokale besturen verlagen en de concrete uitvoering versterken. Circulariteit kan sterk verbonden worden met doelstellingen rond klimaat, economie, afval, ruimte en sociaal beleid. De beleidsopgave ligt dan ook in het sterker verbinden van circulaire principes met bestaande lokale kerntaken, budgetten, samenwerkingen en uitvoeringspraktijken.

De beleidsaanbevelingen worden hieronder geordend volgens het bestuursniveau waarop de belangrijkste hefboom ligt. Deze niveaus moeten niet als afzonderlijke verantwoordelijkheden worden beschouwd. Een structurele transitie vraagt net om een wisselwerking tussen lokale beleidsintegratie en uitvoering, bovenlokale samenwerking en capaciteit, en Vlaamse beleidskaders en ondersteuning.

5.1 GEMEENTELIJK NIVEAU: VERANKER CIRCULARITEIT IN BESTAANDE BELEIDS- EN UITVOERINGSPRAKTIJKEN

5.1.1 Erken en verbind wat lokaal al circulair gebeurt

Lokale besturen zouden in eerste instantie beter zichtbaar kunnen maken welke bestaande beleidsmaatregelen en uitvoeringspraktijken al bijdragen aan de circulaire transitie, ook wanneer deze niet expliciet als 'circulaire economie' worden benoemd. (H)erkennen wat er al is of zeker nog ontbreekt is een eerste stap. Circulaire economie hoeft daarbij niet als een bijkomend beleidsplan of afzonderlijk beleidsdomein te worden beschouwd, maar als een manier om bestaande doelstellingen op het vlak van klimaat, economie, ruimte, wonen, sociale economie en leefbaarheid te realiseren. Mogelijks zijn er al heel

wat bestaande acties te koppelen aan circulaire strategieën. Zo kunnen renovatie en herbestemming worden verbonden aan waardebehoud van gebouwen en materialen, deelinitiatieven aan intensiever gebruik van producten, herstelinitiatieven aan levensduurverlenging en circulair aankopen aan het behoud van product- en materiaalwaarde. Een dergelijke benadering maakt zichtbaar dat circulariteit niet noodzakelijk iets volledig nieuws of complex is, maar in veel gevallen voortbouwt op bestaande lokale praktijken.

5.1.2 Veranker circulaire economie in de meerjarenplanning als transversaal beleidsdomein

Bepaalde engagementen en strategische acties worden bij voorkeur expliciet gemaakt. Lokale besturen zouden circulaire economie als een verbindend principe binnen patrimoniumbeheer, aankopen, lokale economie, klimaat, ruimtelijke planning, wonen, mobiliteit en sociale economie kunnen opnemen. De ervaringen uit de programmawerking Lokaal Circulair tonen dat gemeenten makkelijker tot actie komen wanneer circulariteit wordt gekoppeld aan herkenbare lokale opgaven: betaalbaar en toekomstgericht renoveren, leegstand activeren, lokale ondernemers ondersteunen, afvalkosten beheersen, sociale tewerkstelling creëren of deel- en herstelinitiatieven versterken. Vlaanderen Circulair, OVAM en VVSG kunnen lokale besturen hierbij blijven ondersteunen via stappenplannen, voorbeeldformuleringen voor meerjarenplannen, thematische leertrajecten en intervisie rond de vertaling van circulaire ambities naar acties en budgetten.

5.1.3 Versterk circulair aankopen als organisatorische hefboom

Circulair aankopen is een van de meest directe manieren waarop lokale besturen de markt kunnen beïnvloeden. Het kan een stimulans zijn voor innovatie, lokale economie en samenwerking, zonder dat de kosten stijgen. Lokale besturen zouden circulariteit structureler kunnen verankeren in hun aankoopbeleid, bijvoorbeeld rond prioritaire productgroepen zoals kantoormeubilair, werkkledij, ICT, evenementen- en cateringmateriaal, voertuigen en bouwmaterialen. Circulair aankopen moet daarbij verder gaan dan het opnemen van bijkomende duurzaamheidscriteria. Ook aspecten zoals onderhoud, herstel, leasing, terugname, hergebruik en levensduurverlenging kunnen onderdeel worden van de aankoopstrategie. Op die manier verschuift de aandacht van de aankoop van een product naar het behoud van de waarde en functionaliteit ervan gedurende de volledige levensduur. De ervaringen uit trajecten zoals het CEO-project, ProCirc of de Green Deal Circulair Aankopen, zetten lokale aankopers op weg met concrete voorbeelden, productgroepgerichte ondersteuning, bestekclausules en uitwisseling met andere besturen. Vlaamse ondersteuning kan hier meerwaarde bieden door dergelijke templates, opleidingen en lerende netwerken structureel beschikbaar te maken, zodat niet elke gemeente afzonderlijk dezelfde expertise moet ontwikkelen.

5.1.4 Maak circulair bouwen en renoveren een prioritaire lokale uitvoeringsagenda.

De analyse toont dat renovatie, leegstand en materialenbanken belangrijke aanknopingspunten vormen in de meerjarenplannen. De ervaringen uit het KARMA-project, de Green Deal en Werkagenda Circulair Bouwen bevestigen dat de gebouwde omgeving een belangrijke hefboom voor lokaal circulair beleid is. Circulair bouwen en renoveren moet daarbij niet worden beperkt tot afzonderlijke voorbeeldprojecten in centrumsteden, maar zoveel mogelijk worden geïntegreerd in bestaande processen van lokaal patrimoniumbeheer en gebiedsontwikkeling. De komende jaren bieden de renovatiegolf, de Europese aandacht voor materiaalprestaties van gebouwen en de groeiende relevantie van instrumenten zoals TOTEM, sloopinventarissen, hergebruikfiches, materialenbanken en digitale gebouwlogboeken mogelijkheden om circulariteit in bestaande processen te integreren. Gemeenten kunnen verschillende rollen opnemen: als bouwheer en patrimoniumbeheerder, maar ook als vergunningverlener, facilitator en communicator. Circulariteit kan daarom worden meegenomen in gemeentelijke renovatieprojecten, de aanpak van leegstand, collectieve wijkrenovatie, sloop- en ontmantelingsprocessen, stedenbouwkundige instrumenten en gemeentelijke voorbeeldprojecten. Publieke gebouwen en renovaties kunnen daarbij expliciet worden ingezet als leeromgeving voor circulair bouwen. Zo kunnen lokale besturen niet alleen zelf ervaring opbouwen, maar ook marktpartijen en andere lokale actoren vertrouwd maken met circulaire oplossingen.

5.2 BOVENLOKAAL NIVEAU: SAMENWERKING EN SCHAAL BENUTTEN

5.2.1 Gebruik intercommunales als strategische hefboom voor opschaling

Een van de sterkste bevindingen uit dit onderzoek is de belangrijke rol van de intercommunale context in de verschillen tussen gemeenten. Dit wijst erop dat intercommunales niet alleen uitvoerders zijn van klassieke afvalinzameling en -verwerking, maar ook potentiële schaalplatformen voor preventie, hergebruik, herstel en circulaire logistiek. Beleidsmatige ondersteuning zou daarom niet uitsluitend op individuele gemeenten moeten worden gericht. Regionale trajecten via intercommunales kunnen efficiënter zijn, zeker voor kleinere gemeenten met beperkte personele en inhoudelijke capaciteit. Mogelijke toepassingen zijn gezamenlijke ondersteuning van deel- en herstelinitiatieven, regionale materialenstromenanalyses, samenwerking met kringloopcentra en sociale economie, circulaire logistiek en de ontwikkeling van recyclageparken tot plekken waar naast inzameling ook preventie, herstel en hergebruik meer centraal staan. De intercommunale kan op die manier evolueren van een voornamelijk uitvoerende actor binnen het afvalbeleid naar een regionale partner in de bredere materiaaltransitie. Ook de rol van streekintercommunales, gebiedsregisseurs of provincies verdient meer aandacht.

5.2.2 Bouw bovenlokale kennis, capaciteit en infrastructuur uit

Naast de rol van intercommunales is er behoefte aan een bredere bovenlokale ondersteuningslaag die kennis, expertise en infrastructuur bundelt en toegankelijk maakt voor lokale besturen. Niet elke gemeente beschikt over voldoende expertise om zelfstandig circulaire aankoopprocedures, materialenstromenanalyses, hergebruikstrategieën of circulaire bouwprojecten te ontwikkelen.

Bovenlokale samenwerkingen tussen gemeenten, intercommunales, provincies, kringloopcentra, sociale-economieorganisaties, ondernemers en kennisinstellingen kunnen daarom worden versterkt. Daarbij kan worden ingezet op gedeelde experten, regionale materialenplatformen, gezamenlijke aankooptrajecten, kennisnetwerken en regionale leertrajecten. Het doel is niet om bijkomende overlegstructuren te creëren, maar om bestaande capaciteit beter te bundelen en toegankelijk te maken. Een dergelijke aanpak kan bovendien vermijden dat circulaire initiatieven afhankelijk blijven van enkele individuele trekkers binnen een lokaal bestuur of stoppen wanneer de projectfinanciering ten einde loopt. De bovenlokale schaal kan zo fungeren als een structurele tussenlaag die lokale capaciteit versterkt, kennis vasthoudt en succesvolle praktijken helpt opschalen.

5.3 VLAAMS NIVEAU: CREËER DE RANDVOORWAARDEN VOOR LOKALE UITVOERING

5.3.1 Maak de koppeling tussen Vlaamse beleidsdoelen en lokale handelingsperspectieven explicieter

De analyse suggereert dat gemeenten hun beleidskeuzes en budgetten niet systematisch bijsturen op basis van hun afstand tot Vlaamse doelstellingen, bijvoorbeeld inzake restafval. Dat hoeft niet te betekenen dat lokale besturen onverschillig staan tegenover Vlaamse doelstellingen, maar wel dat de vertaling van Vlaamse ambities naar concrete lokale beleidskeuzes niet vanzelf gebeurt. Vlaamse beleidskaders zouden daarom explicieter moeten aangeven welke lokale instrumenten bijdragen aan welke Vlaamse doelstellingen, welke rolverdeling tussen gemeente, intercommunale en Vlaamse overheid wenselijk is en welke combinaties van maatregelen kansrijk zijn. Dit is in het bijzonder relevant voor hogere R-strategieën. Preventie, hergebruik, herstel, delen, circulair aankopen en circulair bouwen vragen immers andere bevoegdheden, partners en budgetlogica's dan klassieke afvalinzameling en -verwerking. Een sterkere vertaling van Vlaamse doelstellingen naar concrete lokale handelingsperspectieven kan lokale besturen helpen om hun eigen beleidskeuzes beter te kaderen en circulariteit te verbinden met bestaande lokale verantwoordelijkheden.

5.3.2 Verbreed de beleidsdoelstellingen van restafval naar hogere R-strategieën en de materialenvoetafdruk

Lokale besturen hebben binnen de circulaire economie een bredere rol dan het beperken en verwerken van afval. De beleidsdoelstellingen waarmee lokale besturen worden aangestuurd, zouden deze bredere rol daarom sterker moeten weerspiegelen. De doelstelling om het restafvalcijfer terug te dringen blijft een belangrijk ijkpunt, maar volstaat niet om de volledige circulaire ambitie te vatten. Aanvullende richtinggevende doelstellingen voor hogere R-strategieën kunnen lokale besturen stimuleren om sterker in te zetten op preventie, hergebruik, herstel, delen en levensduurverlenging. Een belangrijk aanknopingspunt hierbij is de Vlaamse doelstelling om de materialenvoetafdruk tegen 2030 met 30% te reduceren. Deze doelstelling wordt momenteel op Vlaams niveau gemonitord. Een verdere vertaling naar indicatoren en handelingsperspectieven die bruikbaar zijn op lokaal en bovenlokaal niveau kan lokale besturen helpen om beter te begrijpen welke keuzes binnen hun bevoegdheden bijdragen aan een vermindering van materiaalgebruik en een langer behoud van product- en materiaalwaarde. De ambitie hoeft daarbij niet te zijn om elke Vlaamse materiaaldoelstelling één-op-één aan individuele gemeenten toe te wijzen. Belangrijker is dat Vlaamse beleidskaders inzichtelijk maken welke lokale beleidskeuzes bijdragen aan de bredere materiaaltransitie en waar lokale besturen daadwerkelijk invloed op kunnen uitoefenen.

5.3.3 Ontwikkel betere indicatoren voor preventie, hergebruik en circulaire beleidsinzet

De budgetanalyse maakt duidelijk dat klassieke BBC-budgetten onvoldoende zeggen over de aard en kwaliteit van de circulaire inzet. Een hoog afval- en materialenbudget kan wijzen op grote afvalstromen, hoge inzamel- en verwerkingskosten of een complexe lokale context, maar niet noodzakelijk op sterk preventie- of hergebruikbeleid. Om beleid beter te kunnen opvolgen en sturen, zijn daarom indicatoren nodig die verder gaan dan restafval en afvalbudget per inwoner. Mogelijke indicatoren zijn het bereik van herstel- en deelinitiatieven, hergebruikstromen via kringloopcentra en sociaal-circulaire hubs, het aantal circulaire aankooptrajecten, de opname van circulaire criteria in bestekken, het aantal lokale bouw- of renovatieprojecten met aandacht voor materiaalimpact en de aanwezigheid van regionale samenwerkingsstructuren. Dergelijke indicatoren kunnen de CE-monitor, de opvolging van het Lokaal Materialenplan en toekomstige evaluaties van lokale ondersteuning versterken. Daarbij is het belangrijk om indicatoren niet louter te gebruiken voor benchmarking tussen gemeenten, maar vooral om lokale besturen inzicht te geven in hun eigen voortgang en handelingsmogelijkheden.

5.3.4 Koppel financiële ondersteuning aan samenwerking, leervermogen en structurele verankering.

Wanneer Vlaanderen middelen inzet voor lokale circulaire economie, is het aangewezen om die niet uitsluitend projectmatig of competitief te verdelen. Subsidies kunnen nuttig zijn om experimenten mogelijk te

maken, maar de bevindingen uit dit rapport pleiten voor instrumenten die ook continuïteit, samenwerking en opschaling ondersteunen. Financiële ondersteuning kan daarom bijvoorbeeld worden gericht op regionale trajecten, begeleiding bij meerjarenplanning, lerende netwerken, gedeelde aankoop- of materialenplatformen en trajecten waarin lokale besturen samen met intercommunales, kringloopcentra, sociale economie en ondernemers circulaire oplossingen ontwikkelen. Daarbij moet voldoende ruimte blijven voor lokaal maatwerk. Tegelijk kunnen ondersteuning en financiering worden gekoppeld aan heldere verwachtingen rond kennisdeling, monitoring, samenwerking en overdraagbaarheid naar andere gemeenten. Zo kan projectfinanciering niet alleen experimenten mogelijk maken, maar ook bijdragen aan de structurele verankering en verspreiding van succesvolle praktijken.

5.3.5 Bestendig en versterk structurele ondersteuning voor lokale besturen

Naast bovenlokale uitvoeringscapaciteit hebben lokale besturen behoefte aan een stabiel en herkenbaar Vlaams kader dat hen helpt om circulaire ambities te vertalen naar lokaal beleid. De programmawerking Lokaal Circulair biedt hiervoor een relevant model doordat ze inspiratie, begeleiding, kennisdeling en thematische verdieping combineert. De Vlaamse overheid zou deze ondersteuning daarom structureel moeten verankeren. Het doel moet zijn om lokale besturen niet te confronteren met een versnipperd aanbod van afzonderlijke projecten en ondersteuningskanalen, maar met een herkenbaar kader waarin zij afhankelijk van hun maturiteitsniveau toegang krijgen tot relevante kennis, methodieken, voorbeelden en begeleiding. Daarbij is differentiatie belangrijk. Koplopers hebben vooral behoefte aan verdieping, monitoring, kennis over nieuwe toepassingen en ondersteuning bij opschaling. Kleinere of minder ervaren gemeenten hebben eerder behoefte aan toegankelijke voorbeelden, lichte formats, praktische handleidingen en laagdrempelige begeleiding. Het Vlaamse ondersteuningsaanbod kan deze verschillende noden beter structureren en tegelijk zorgen voor continuïteit over beleids- en projectperiodes heen. Een structurele afstemming tussen Vlaanderen Circulair, OVAM, VVSG, Interafval en andere relevante Vlaamse actoren kan ervoor zorgen dat methodieken, kennis en resultaten systematisch worden gedeeld en doorontwikkeld. De Vlaamse rol ligt daarbij niet in het zelf uitvoeren van alle lokale ondersteuning, maar in het creëren van een samenhangend kader, het bewaken van continuïteit en het verbinden van kennis, instrumenten en actoren.

6 CONCLUSIE

Dit onderzoeksrapport onderzocht in welke mate circulaire economie, afval- en materialenbeleid aanwezig zijn in de gemeentelijke meerjarenplannen van Vlaamse lokale besturen, hoe deze aanwezigheid evolueert tussen de beleidsperiodes 2020–2025 en 2026–2031, en welke factoren verschillen tussen gemeenten kunnen verklaren. De analyse combineerde een kwalitatieve screening van circulaire thema's in de meerjarenplannen met een kwantitatieve analyse van afval- en materialengerelateerde budgetten en hun relatie tot gemeentelijke contextfactoren en restafvaldoelstellingen.

De eerste centrale bevinding is dat circulaire economie als expliciet beleidsthema nog beperkt en wisselend verankerd is in de meerjarenplannen. Ongeveer één op drie gemeenten neemt circulaire economie expliciet op, en slechts een kleine groep doet dat consequent over beide beleidsperiodes heen. Tegelijk tonen de inhoudelijke resultaten dat circulariteit op uiteenlopende manieren aanwezig is in lokale beleidspraktijken: via circulair ondernemerschap, circulair aankopen, materialenbanken, renovatie, leegstandsbeleid, repair cafés, kringwinkels, uitleendiensten, deelmobiliteit, voedseloverschotten en herbruikbaar cateringmateriaal. De circulaire economie is dus niet afwezig op lokaal niveau, maar ze verschijnt vaak versnipperd, impliciet en ingebed in andere beleidsdomeinen.

De tweede bevinding is dat afval- en materialenbeleid financieel duidelijk aanwezig blijft, maar dat de interpretatie van deze budgetten voorzichtig moet gebeuren. Gemiddeld dalen de afval- en materialengerelateerde uitgaven per inwoner in de tweede beleidsperiode, terwijl het aandeel in de totale gemeentelijke budgetten relatief stabiel blijft. Grote verschillen tussen gemeentetypen, kustgemeenten, centrumsteden en kleinere gemeenten tonen dat lokale context ertoe doet. Tegelijk kunnen deze budgetten niet rechtstreeks worden gelezen als indicator voor circulaire transitie. Ze omvatten vaak klassieke uitgaven voor inzameling, transport en verwerking, terwijl hogere R-strategieën zoals preventie, herstel, hergebruik en delen moeilijker budgettair te isoleren zijn.

De derde en beleidsmatig meest opvallende bevinding is de sterke rol van de afvalintercommunale context. Een zeer groot deel van de verschillen in afval- en materialenbudgetten per inwoner blijkt samen te hangen met het intercommunale niveau. Klassieke gemeentelijke kenmerken zoals inwonersaantal, schuldgraad, bevolkingsdichtheid of inkomen verklaren de budgetallocatie slechts beperkt. Dat betekent dat circulair materialenbeleid niet alleen via individuele gemeentelijke keuzes begrepen kan worden, maar ook via regionale uitvoeringsstructuren, gezamenlijke dienstverlening, tarieven, contracten en intergemeentelijke samenwerkingspraktijken. Voor toekomstig beleid impliceert dit dat afvalintercommunales niet louter

uitvoeringspartners zijn, maar strategische schakels in de omslag van afvalbeheer naar preventie, hergebruik en circulaire materialenstromen.

De vierde bevinding betreft de relatie tussen probleemdruk en beleidsinzet. Gemeenten die verder van hun restafvaldoelstelling verwijderd zijn, hebben gemiddeld hogere afval- en materialenbudgetten. Dat verband wijst echter niet noodzakelijk op effectief bijsturingsgedrag. Het change-model toont immers geen overtuigend bewijs dat gemeenten die verder van hun doelstelling staan hun budget in de daaropvolgende periode systematisch sterker verhogen. De afstand tot de doelstelling lijkt dus eerder samen te hangen met eerdere beleidskeuzes tussen gemeenten en intercommunale contexten dan met een dynamisch mechanisme waarbij individuele gemeenten hun middelen gericht opschalen wanneer de probleemdruk stijgt.

De laatste bevinding betreft de samenhang tussen diftar-beleid en het behalen van de restafvaldoelstelling. Gemeenten met een hoger diftar-tarief behalen hun doelstelling vaker, terwijl gemeenten met volumediftar lagere odds hebben om de doelstelling te behalen dan gemeenten met gewichtsdiftar. De omvang van het afval- en materialenbudget blijkt daarentegen geen positieve voorspeller van doelbehaling. Dit suggereert dat niet zozeer de omvang van de ingezette middelen, maar ook de concrete vormgeving van het tariefbeleid van belang is. Daarbij moet worden benadrukt dat deze resultaten samenhangen beschrijven en geen causale effecten aantonen.

Deze resultaten bevestigen de relevantie van initiatieven zoals Lokaal Circulair, de ondersteuning rond circulair aankopen en de ervaringen met circulair bouwen of lokaal klimaatbeleid en CE in het Interreg-project KARMA. Ze tonen dat lokale besturen over belangrijke hefbomen beschikken, maar dat die vaak verspreid zitten over verschillende diensten, beleidsdomeinen en samenwerkingsverbanden. De meerwaarde van een programmatische aanpak ligt in het verbinden van die hefbomen: kennisopbouw combineren met concrete begeleiding, circulaire principes koppelen aan meerjarenplanning en aankoopbeleid, renovatie en patrimoniumbeheer verbinden met materiaalimpact, en regionale samenwerking inzetten om schaal en continuïteit te creëren.

De beleidsopgave voor de komende jaren is daarom tweeledig. Enerzijds moeten lokale besturen worden aangemoedigd om circulaire economie explicieter en consistenter op te nemen in hun strategische en operationele planning. Anderzijds moet worden vermeden dat circulariteit een bijkomend losstaand thema wordt naast bestaande verplichtingen en lokale prioriteiten. De grootste kans ligt in het integreren van circulaire principes in bestaande besluitvorming: bij aankopen, renovaties, vergunningen, de inrichting van recyclageparken, ondersteuning van ondernemerschap, sociale economie en regionale materialenstromen. Alleen op die manier kan circulaire economie evolueren van een verzameling afzonderlijke projecten naar een volwaardig onderdeel van lokaal beleid.

Tot slot maakt dit onderzoek duidelijk waar verdere kennisontwikkeling nodig is. De analyse van meerjarenplannen biedt een waardevol zicht op beleidsintenties, acties en budgettaire keuzes, maar niet op volledige uitvoering of impact. Voor een verdere evaluatie van lokaal circulair beleid zijn betere indicatoren nodig voor preventie, hergebruik, herstel, deelinitiatieven, circulair aankopen, circulair bouwen en de werking van regionale ecosystemen. Ook kwalitatieve opvolging blijft belangrijk om te begrijpen waarom sommige gemeenten circulaire economie sterker verankeren dan andere, en welke ondersteuning effectief leidt tot uitvoering. Dit rapport vormt daarmee geen eindpunt, maar een basis voor een meer gerichte, datagedreven en praktijkgerichte ondersteuning van lokale besturen in de circulaire transitie richting 2030.



Afbeelding 6 Kringwinkel WEB gaat aan de slag met achtergelaten festivalmateriaal, regio Turnhout.

7 BIBLIOGRAFIE

Alaerts, L., Van Acker, K., Rousseau, S., De Jaeger, S., Moraga, G., Dewulf, J., ... & Eyckmans, J. (2019). Towards a more direct policy feedback in circular economy monitoring via a societal needs perspective. Resources, Conservation and Recycling, 149, 363-371.

Directive (EU) 2018/851 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive 2008/98/EC on waste. (2018). Official Journal of the European Union, L 150, 109–140. https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/851/oj

Directive (EU) 2019/904 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment. (2019). Official Journal of the European Union, L 155, 1–19. https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/904/oj

Directive (EU) 2025/1892 of the European Parliament and of the Council of 10 September 2025 amending Directive 2008/98/EC on waste. (2025). Official Journal of the European Union, L, 2025/1892. https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2025/1892/oj

Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives. (2008). Official Journal of the European Union, L 312, 3–30. https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2008/98/oj

Draghi, M. (2024). The future of European competitiveness. European Commission. https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en

European Commission. (2019). The European Green Deal (COM(2019) 640 final). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2019:640:FIN

European Commission. (2020). A new Circular Economy Action Plan: For a cleaner and more competitive Europe (COM(2020) 98 final). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:98:FIN

Férauge, S., Alaerts, L., Thomassen, G., Christis, M., Vercalsteren, A., & Van Acker, K. (2024). Overview of existing targets for the circular economy in Flanders. https://ce-center.vlaanderen-

circulair.be/en/publications/publication/25-overview-of-existing-targets-for-the-circular-economy-in-flanders

OVAM. (2023). Lokaal Materialenplan 2023—2030. https://ovam.vlaanderen.be/lokaal-materialenplan-2023-2030

OVAM. (2026). Evaluatie en toekomstperspectief Vlaanderen Circulair, 2026. Evaluatie en toekomstperspectief Vlaanderen Circulair | Vlaanderen.be

Pauwels, M., Ruysschaert, B., (2025). Circulaire economie in het lokale klimaatplan. VVSG Lokaal magazine. https://www.vvsg.be/magazine-lokaal

Regulation (EU) 2023/1542 of the European Parliament and of the Council of 12 July 2023 concerning batteries and waste batteries, amending Directive 2008/98/EC and Regulation (EU) 2019/1020 and repealing Directive 2006/66/EC. (2023). Official Journal of the European Union, L 191, 1–117. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/1542/oj

Regulation (EU) 2024/1252 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 establishing a framework for ensuring a secure and sustainable supply of critical raw materials. (2024). Official Journal of the European Union, L, 2024/1252. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1252/oj

Regulation (EU) 2025/40 of the European Parliament and of the Council of 19 December 2024 on packaging and packaging waste. (2025). Official Journal of the European Union, L, 2025/40. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2025/40/oj

Ruysschaert, B., Pauwels, M., Kuppens, T., & Crutzen, N. (2026). Multilevel governance and strategic planning: supralocal governments influencing local circular economy adoption. International Journal of Public Sector Management, 1-16.

Stad Leuven (2025). Stedelijke circulaire strategie Leuven 2025-2030. https://frdo-cfdd.be/wp-content/uploads/2026/01/Stedelijke-circulaire-strategie-Leuven-2025-2030-DEF.pdf

Vlaamse Regering. (2019). Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2019-2024. Vlaamse Overheid. https://www.vlaanderen.be/publicaties/regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2019-2024

Vlaamse Regering. (2020). Mededeling aan de Vlaamse regering: Een transversale werking voor de circulaire economie van Vlaanderen. https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/5F073D89FA87E000080006EF

Vlaamse Regering. (2024). BBC-beleidstool. https://www.vlaanderen.be/lokaal-bestuur/data-en-tools/bbc-beleidstool

Vlaamse Regering. (2024). Beleidsnota 2024-2029: Economie, Wetenschap, Innovatie en Industrie. Vlaamse Regering. https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/70863

Vlaamse Regering. (2024). Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2024-2029. Vlaamse Overheid. https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/69476

8 LIJST VAN TABELLEN, FIGUREN EN AFBEELDINGEN

Tabel 1 Circulaire economie zoektermen....15
Tabel 2 Samenvattende tabel van veranderende afval- en materialenbudgetten per Belfius-gemeentetypologie 32
Tabel 3 Multilevel model afval- en materialenbudget per inwoner (log) 38
Tabel 4 Gepoold multilevel model afval- en materialenbudget per inwoner (log)....39
Tabel 5 Between/within-ontleding van het gepoolde model. 40
Tabel 6 Change-model verandering in afval- en materialenbudget per inwoner (P2 - P1). 41
Tabel 7 Logistisch multilevel model kans op reeds behaalde doelstelling (odds ratio's).....43

Figuur 1. Aanwezigheid van “circulair(e)”, “circulariteit” of “circulaire economie” in de gemeentelijke meerjarenplannen. 21
Figuur 2 Procentuele evolutie van de afval- en materialenbudgetten 33
Figuur 3 Procentuele evolutie van het afval- en materialenbudget aandeel in het totale gemeentebudget 34
Figuur 4 Aandeel van het afval- en materialenbudget in het totale gemeentebudget. 35
Figuur 5 Gemeentelijk afval- en materialenbudget per inwoner. 36

Afbeelding 1 Voorbeelden van publicaties van het Circular Cities and Regions Initiative (CCRI) 12
Afbeelding 2 Voorbeeld van een campagnebeeld voor een betere sortering van GFT-afval bij IVVO. 18
Afbeelding 3 Circulaire initiatieven in Oostende, Bron: https://www.oostende.be/materiaal-delen 27
Afbeelding 4 Herbruikbaar cateringmateriaal en afvalsortering tijdens het Amuse Festival in Hasselt.....30
Afbeelding 5 Diftar wordt breed toegepast in Vlaanderen. Campagnebeeld van IVIO. 45
Afbeelding 6 Kringwinkel WEB gaat aan de slag met achtergelaten festivalmateriaal, regio Turnhout. 55