

**‘What got
us
here,**

*Versnellen van de
transitie naar
Circulair Zuid-Holland*

**won’t get us
there,’**

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

Martin Schulz
Marije Huiting
Martijn van der Steen
Robin Hill

dr. Martin Schulz

is co-decaan van de Nederlandse School van Openbaar Bestuur en adjunct-directeur van de NSOB Denktank.

Marije Huiting MSc

is als senior onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten.

prof. dr. Martijn van der Steen

is co-decaan bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en directeur van de NSOB Denktank. Hij is daarnaast hoogleraar Strategie en Toekomst aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam en lid van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.

Robin Hill MSc

is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten.

De auteurs danken Marise 't Wout voor haar bijdrage aan het onderzoek.

Inhoudsopgave

- 1. Werken in een toekomst die er nog niet is → 4**
 - 1.1 Circulaire causaliteit → 4
 - 1.2 Performatief proces → 7
 - 1.3 Dit essay: het middenbestuur in transitie → 8

- 2. Circulair Zuid-Holland → 10**
 - 2.1 Versnellen zonder wet, maar met ambitie → 10
 - 2.2 Versnellen politiek-bestuurlijk afdekken → 13
 - 2.3 Versnellen organisatorisch verankeren → 15
 - 2.4 Versnellen door samen te werken → 16

- 3. Transitie versnellen: een conceptuele duiding → 19**
 - 3.1 De politiek en het politieke → 19
 - 3.2 Transitiesturing → 21
 - 3.3 Overheidssturing → 27
 - 3.4 Governance → 30

- 4. Dilemma's: tussen vrijwilligheid en verplichting → 32**
 - 4.1 Denken in dilemma's → 32
 - 4.2 Transitiebewegingen binnen Circulair Zuid-Holland → 33
 - 4.3 Sturingsinstrumenten bij Circulair Zuid-Holland → 36
 - 4.4 Governance van Circulair Zuid-Holland → 38
 - 4.5 Overzicht van dilemma's → 41

- 5. Conclusie: 'what got us here, won't get us there' → 43**
 - 5.1 Minder vrijwilligheid, méér verplichting → 43
 - 5.2 Niet minder, maar méér politiek in transitie → 46
 - 5.3 Duurzaam omgaan met dilemma's → 49

1. Werken in een toekomst die er nog niet is

Uit de kelder

In de kelders van het oude Tropicana zwemparadijs aan de exclusieve Maasboulevard in Rotterdam wordt onder een nieuwe eigenaar en een nieuwe naam 'Blue City' hard gewerkt aan het circulair maken van de economie. Een van de in het oog springende start-ups is het ontwikkelen en produceren van een eendenkroostegel. Om de bestrating van tuinen tegen te gaan ontwikkelt het bedrijf 'Flip the City' een organische tegel van eendenkroos dat op iedere vijver te vinden is. Door de zaadjes die in de tegels worden gestopt, kunnen mensen die een onderhoudsvrije tuin willen hun tuin bestraten met deze waterdoorlatende en zelfbloeiende tegel. En zo zitten er meer bedrijven die bijdragen aan een circulaire economie en een duurzaam gebruik van grondstoffen. Zo gebruikt 'BlueBlocks' zeewier als hernieuwbare grondstof en maakt 'UnPlastic' duurzame plasticvrije snoeppapiertjes. Stuk voor stuk zijn het interessante start-ups die vanuit de kelder van een voormalig subtropisch zwemparadijs bijdragen aan een nieuwe economie. Blue City wordt in dat opzicht ook gezien als een broedplaats voor de Nieuwe economie, waarbij de vraag is hoe al die prachtige initiatieven schaal kunnen maken: weg uit de kelder om door te groeien tot volwaardige ondernemingen die nieuwe standaarden zetten.

1.1 Circulaire causaliteit

De inspanningen in de Blue City kelder zijn uitdrukking van een grotere beweging: de transitie naar een volledig circulaire samenleving in heel Nederland in 2050. In 2030 is er daarvoor een belangrijk tussenmoment, waarbij de economie voor de helft circulair zou moeten zijn. In lijn met recent onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) gaan we niet te ver als we stellen dat die doelstellingen nog niet helemaal binnen bereik liggen.¹ Waarmee de vraag hoe we – niet alleen in de provincie Zuid-Holland en de voorbeelden Flip the City, BlueBlocks en UnPlastic uit de kelders van Blue City – maar ook op andere plaatsen in Nederland de circulaire samenleving en economie stimuleren door prachtige start-ups uit de kelders te halen en te laten doorgroeien naar de standaard van de economie en samenleving.

¹ Hanemaaijer, A. et al. (2023). *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023*. Den Haag: PBL.

Het klinkt voor sommigen misschien wereldvreemd, maar de kleine start-ups in de kelders zoals van het voormalige subtropisch zwemparadijs in Rotterdam zullen in een circulaire economie en samenleving (uiteindelijk) de toekomstige technologie voor de Rotterdamse haven, luchthaven Schiphol en al die productie- en fabriekshallen op tal van plaatsen in het land vormen. Nieuwe bedrijven en verdienmodellen zullen zich daarbij aandienen en deels zullen bestaande productiemodellen worden omgebouwd naar circulaire vormen. Die beweging is er nog niet, maar is al wel zichtbaar in de kiemen daarvan. In de start-ups, maar ook in de inspanningen die bestaande bedrijven al ondernemen om reststromen op te waarderen, om productieprocessen meer circulair te laten verlopen en verdienmodellen voor een circulaire economie te ontwikkelen. Dat zijn allemaal uitdrukkingen van beweging in ‘de circulaire richting’. Stapje voor stapje, steeds weer verder bewegend in de richting van een circulaire samenleving en economie waarin achteraf de huidige initiatieven, start-ups, inspanningen, maar ook weerstanden en belemmeringen, voorwaarden zullen blijken te zijn geweest om tot die circulaire economie te komen. De circulaire samenleving *is* er nog niet, maar deze is al wel in ontwikkeling.

Doorgaans veronderstellen politici en beleidsmakers in maatschappelijke processen en zeker bij interventies van overheden – zoals een provincie die tracht een transitie te stimuleren – een lineaire causaliteit tussen de interventie en het resultaat. Onderzoekers die proberen oorzaak en gevolg, doel en middel en interventie en resultaat in kaart te brengen, gaan doorgaans al evenzeer van deze veronderstelde lineaire verbanden uit. Ze willen kunnen zien dat de interventie ook daadwerkelijk en aantoonbaar heeft bijgedragen aan het specifieke resultaat. Die wens is natuurlijk begrijpelijk, vanuit de gedachte dat overheidsinspanningen ook aantoonbaar tot resultaten zouden moeten leiden. Tegelijkertijd is de praktijk anders en vaak eerder circulair dan lineair te noemen. De interventie leidt niet direct tot het beoogde resultaat maar tot een beetje van een ander resultaat dat op termijn voorwaarde blijkt voor een neveneffect van iets anders dat dan weer een positieve invloed heeft op het oorspronkelijk beoogde effect, maar dan misschien pas jaren later en vanuit een heel ander beleidsdomein dan waar de oorspronkelijke interventie is ingezet en gefinancierd. Dat is geen tekortkoming van transities, dat is een inherente eigenschap van overheidshandelen in netwerken die nodig zijn om transities tot stand te brengen. En dan blijken later start-ups als UnPlastic, Flip the City en BlueBlocks en vele andere initiatieven voorwaarden voor de transitie te zijn geweest. Het bereiken van een circulaire samenleving gaat dus niet alleen om het circulair maken van productieketens, maar kent zelf ook een circulaire causale dynamiek: Blue city heeft niet alleen als gevolg dat er een bepaald type tegels voor in de tuin ontstaat, met een zekere directe waarde

in termen van circulariteit; het is óók en misschien wel vooral een interventie die een beweging in gang zet of verder op gang brengt, die later randvoorwaardelijk zal blijken voor andere bewegingen, en die zodoende ook allerlei verdergaande gevolgen heeft. Het sturen van circulaire dynamiek gaat dus niet alleen om één voor één de ene na de andere keten circulair te maken, maar ook om het in gang zetten van bredere circulaire beweging.

Effectvoorspelling in niet-lineaire dynamische systemen

Het is een vraagstuk dat is verbonden met niet alleen de transitie naar een circulaire economie, maar met alle transities van deze tijd: hoe brengen we de effecten van netwerkinterventies in beeld in de wetenschap dat die effecten niet lineair, maar eerder circulair of zelfs onvoorspelbaar verlopen? Een mogelijk antwoord op die vraag is bijvoorbeeld door evaluaties minder vanuit de traditionele boekhoudkundige manier en meer op een kunstzinnige manier vorm te geven.² Door in evaluaties meer de maatschappelijke opgave en de (beoogde) publieke waarde centraal te stellen, ontstaan andere manieren om naar effecten te kijken en deze in kaart te brengen.

We zouden er echter ook op een hele andere manier over kunnen nadenken, door een vergelijking te maken met de in de wiskunde bekende idee van *niet-lineaire dynamische systemen* – populair historisch ook wel de chaos-theorie genoemd. Wiskundigen hebben met de ontwikkeling van weermodellen inmiddels laten zien, dat de veronderstelde chaos in het weer – niets is immers zo veranderlijk en onvoorspelbaar als het weer – uiteindelijk weldegelijk een deterministisch karakter heeft. Waar wetenschappers deze logica voor weermodellen inmiddels al decennia steeds beter doorgronden, zou het naar ons idee interessant zijn om te verkennen of en hoe de algoritmes en het bestaande onderzoek naar non-lineaire dynamische systemen uit de wiskunde is toe te passen voor de modellering van sociale en maatschappelijke systemen zoals een transitie naar de circulaire economie.³ De intensieve betrokkenheid van wiskundigen bij het door modellering in kaart brengen van de ontwikkeling van de transitie naar een circulaire economie zou dan zomaar tot een diepgaander begrip van de effecten van interventies kunnen leiden en nieuw sturings- en handelingsrepertoire kunnen opleveren.

² Douglas, S., J. Scherpenisse, M. Huiting en M. van der Steen (2022), *Evalueerkunst: Een praktische toepassing van het publieke waarde perspectief op het evalueren van beleid*, Den Haag: NSOB.

³ Zie ook: Schulz, M., M. van Twist, J. Schram en M. van der Steen (2018), *Voortgang en versnelling: Effectmeting van netwerkinterventies in de energietransitie*, Den Haag: NSOB.

1.2 Performatief proces

Transities zijn mede door de non-lineaire of zelfs circulaire causaliteit een *performatief proces*. Het gebeurt omdat het gebeurt. En als het meer gebeurt dan gebeurt het steeds meer. Performativiteit betekent dat de toekomstige werkelijkheid zichzelf schept door over die toekomst te praten alsof die er al zou zijn. In de taal die we gebruiken, de woorden die we kiezen, scheppen we de werkelijkheid. Met taal beschrijven we niet wat we zien, we creëren er mee en dus niet alleen het heden, maar ook de toekomst. In duidingen, in taal ligt altijd al handelingsperspectief besloten. Als we bijvoorbeeld spreken over de buitenwereld als ‘verrommeld’, dan komt het handelingsperspectief direct mee. Dat moeten we opruimen! Als we spreken over wildgroei van functies in een organisatie, dan is het voor de hand liggende handelingsrepertoire snoeien. Als we woorden wisselen voor andere woorden dan genereren we daarmee ook ander handelingsrepertoire. Als we over politiek praten als gefragmenteerd, dan zien we iets dat stuk is en in duigen ligt. Dan moeten we dat lijmen. Maar als we over diezelfde politiek praten als (nog meer) gedifferentieerd of zelfs hyper-gedifferentieerd dan is het politieke systeem niet stuk. Dan hoeft het niet gelijmd, dan moeten we zoeken naar effectieve manieren van bestuur om de steeds preciezere representatie van maatschappelijk verschil te accommoderen.

Deze scheppende kracht van taal ligt ook besloten in de manier waarop we kijken naar en praten over transities. Het beleid spreekt dan graag over een ‘stip op de horizon’ waarvan we niet goed weten wat die stip is, hoe die toekomst werkelijkheid wordt en hoe die er dan precies uitziet. Als we spreken over kleine initiatieven in een kelder die de Rotterdamse haven niet circulair maken, dan zien we een praktijk die nog mijlen ver verwijderd is van het eindresultaat, van het bereiken van de doelstelling – zelfs als we niet weten hoe die toekomstige werkelijkheid eruit zal zien. Als we echter beginnen te spreken over het heden in de *taal van de toekomst*, dan beginnen we die toekomst ook in het heden al als werkelijkheid te zien. Het is er al, want we zeggen het. Daarom gaat het daadwerkelijk realiseren van een circulaire samenleving gepaard met – krijgt zelfs vorm in – het er in circulaire termen over spreken; praten over de toekomst alsof die er al is, alsof die zich op allerlei manieren al aan het voltrekken is en dan maken we het heden betekenisvol in het licht van de toekomst die we willen zien. Dan is praten over ‘een stip op de horizon’ ineens niet meer zo logisch, omdat stippen altijd op de horizon blijven staan en niet groter worden. Een stip is niet in vanzelf een vlek, terwijl de ontwikkeling van stip naar vlek wel voorwaarde is voor het dichterbij brengen van de circulaire economie. Zo is het ook zoeken naar circulaire taal, die de beweging naar circulaire samenleving én circulaire causaliteit in gang zet en representeert. Transities zijn dan ook een ‘verteld’

of 'verhaald' proces, waarbij het vertellen *over* de transitie niet alleen een beschrijvende maar ook een construerende werking heeft. Natuurlijk, er zullen initiatieven moeten zijn om over te vertellen, bedrijven zullen hun verdienmodellen moeten aanpassen, nieuwe technische oplossingen voor problemen zullen moeten worden ontwikkeld en ga zo maar door. Maar de vraag wanneer we een circulaire economie hebben, is alleen te beantwoorden in taal, door er woorden aan te geven die de beweging ernaartoe duiden en via verhalen in de tijd de omslag en het eindpunt herkenbaar maken. Ook een circulaire samenleving begint bij het vermogen om er over te vertellen, te verbeelden en er daarmee een realiteit van te maken.

1.3 Dit essay: het middenbestuur in transitie

Transities zijn langjarige processen waarvan we vaak pas achteraf kunnen vaststellen hoe ze zich precies hebben voltrokken. Dat zou tot de vraag kunnen leiden of transities stuurbaar zijn en of ze zich autonoom voltrekken. De kennis van hoe dingen achteraf blijken te hebben gewerkt, betekent immers niet dat die kennis ook in andere situaties op voorhand en sturend ingezet tot hetzelfde effect zal leiden. En toch is het zinvol dat de overheid actief probeert om transities zich te laten voltrekken. De rol van de overheid, het formuleren van doelstellingen, het inzetten van overheidsinstrumenten, dat is allemaal niet alleen van betekenis in termen van wat zich feitelijk in de samenleving en in de economie voltrekt, het doet er ook toe voor de vorming van het verhaal dat de zich voltrekkende transitie beschrijft. Bovendien blijkt ook achteraf altijd wat de rol van de overheid was en dan kan er maar beter vooraf en tijdens het proces al duidelijke aandacht voor die rol zijn. De wijze waarop de overheid die rol invult, bespreken we hier met de term 'governance'. Het gaat om de wijze waarop de overheid probeert om de transitie naar een circulaire samenleving te 'besturen'.

Eerder hebben we over dit thema op verzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving al het essay *Governance voor transities* geschreven. Daarin hebben we dilemma's van governance besproken in de nationale transitie naar een circulaire economie. In dit essay kijken we op verzoek van de provincie Zuid-Holland meer specifiek naar de governance voor de transitie naar Circulair Zuid-Holland en de dilemma's die zich daarin voordoen. Dat is niet alleen een vraag naar de concrete invulling van de politieke ambities in Zuid-Holland om circulair te worden, maar ook een kans om oog te hebben voor de rol die provincies als middenbestuur hebben in het volbrengen van de transitie naar een circulaire economie. Het Rijk heeft immers een governance opgetuigd voor deze transitie die bestaat uit transitieagenda's met bijbehorende transitieteams op het niveau van productgroepen en

dwarsdoorsnijdende thema's waarin over de teams en agenda's heen aan gezamenlijke thema's wordt gewerkt. De vraag is dan welke rol het middenbestuur heeft in relatie tot het Rijk en andersom welke rol het Rijk heeft in relatie tot het middenbestuur. Bovendien maakt het uit hoe provincies zich onderling en in relatie tot elkaar verhouden, aangezien provinciegrens-overschrijdende vraagstukken aan de orde zijn in de nationale transitie. Het gaat met andere woorden om de veranderende rol van het middenbestuur, en de rol van het middenbestuur in de verandering naar een circulaire samenleving.

Dit essay is als volgt opgebouwd. Ten eerste gaan we in het volgende hoofdstuk dieper in op huidige ambities met Circulair Zuid-Holland. Daarin kijken we naar de wijze waarop de provincie thans werkt aan het versnellen van de transitie naar een circulaire economie. In het daarop volgende hoofdstuk bespreken we achtereenvolgens de dilemma's die zich voordoen, voortkomend uit het drie aspecten: het karakter van transities, van overheidssturing en van governance. Daarna brengen we de dilemma's bijeen in een analyse hoofdstuk waarna we conclusies formuleren voor (de governance van) Circulair Zuid-Holland.

2. Circulair Zuid-Holland

Koffiedik kijken

'Rotterzwam' is een bedrijf dat inzet op het verminderen van reststromen door op koffiedik (een restproduct van koffie) oesterzwammen te kweken. In 2019 start het project 'Terug naar de Bodem', met als doel in de zomer van 2019 reststromen (zoals koffiedik) uit te rijden op de akkers van Maatschap den Ouden. In Rotterdam alleen al ontstaat jaarlijks meer dan 10 miljoen kilo koffiedik en Rotterzwam gebruikt maar een fractie daarvan in de kwekerij voor oesterzwammen. Uitrijden als meststof op akkers is dan een mogelijke oplossing om meer van deze reststroom te herbestemmen. Het project Terug naar de Bodem heeft als doel om te onderzoeken of onder meer koffiedik (een reststroom) als bodemverbeteraar gekwalificeerd kan worden. Het lijkt zo simpel: vrachtwagen huren, koffiedik inzamelen, vervoeren naar de boer en daar uitrijden als meststof op de akker. Maar gedurende het project blijkt dat dit ingewikkelder is dan het lijkt.

Zo moet er niet alleen een afvalstroomnummer worden aangevraagd, maar al snel wordt duidelijk dat er een proefontheffing moet worden aangevraagd op basis van het besluit Meststoffen. Waar dat moet worden aangevraagd is in eerste instantie niet duidelijk. Zodoende start er een tocht langs allerlei instanties: de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), drie omgevingsdiensten en het ministerie van Economische Zaken. Als het tijd is voor het uitrijden van het koffiedik, is nog steeds niet geheel duidelijk of dit gedoogd dan wel toegestaan is. Rotterzwam moet zodoende het risico nemen dat het land waarop het koffiedik wordt uitgereden later alsnog gesaneerd moet worden met alle kosten van dien. Ook moet Rotterzwam garant staan voor het transport van de reststromen, omdat er geen afvalstroomnummer is en het transport daardoor niet verzekerd kan worden.⁴

2.1 Versnellen zonder wet, maar met ambitie

Het voorbeeld van Rotterzwam staat niet op zichzelf. Veel start-ups die proberen de circulaire economie dichterbij te brengen lopen op enig moment tegen begrenzingen en voorwaarden op die besloten liggen in (nationale) regelgeving. De regelgeving die is opgesteld en die is bedoeld om te voorkomen

⁴ We baseren ons voor deze tekst op de blogserie 'Terug naar de Bodem', te lezen via: Blogserie Terug naar de Bodem: organische reststromen, afvalwetgeving (rotterzwam.nl)

dat schadelijke stoffen in de bodem terecht komen, blijkt in het geval van Rotterzwam ook in de weg te staan van de toelating van een natuurlijke meststof – als koffiedik inderdaad geen kwaad kan op de akkers en de velden, dan is dat tragiek *avant la lettre*. Belangrijker echter dan de ongemakken waarmee een Zuid-Hollandse start-up te maken krijgt, is hier de interbestuurlijke verwevenheid van de transitie naar een circulaire economie. De provincie Zuid-Holland kan als overheidsbestuur niet alleen – zonder het Rijk – de problemen waar een start-up tegenaan loopt wegnemen. Daar iets aan doen, vraagt niet alleen interbestuurlijke afstemming, maar ook politieke wil om tot veranderingen te komen in blokkerende wet- en regelgeving. Waarmee de vraag hoe dit soort vraagstukken tussen overheidslagen gestroomlijnd kunnen worden voor de toekomst relevant is. Het bewustzijn daarover ontwikkelt zich overigens ook op rijksniveau, getuige de vele relatief nieuwe vormen van interbestuurlijke samenwerking die hiervoor in het afgelopen decennium zijn ontwikkeld, zoals deals en nationale programma's.

Daarmee is ook direct duidelijk waarom de transitie kan profiteren van een wettelijke verplichting. Interbestuurlijke samenwerking is een uitdaging, maar als die welhaast verplicht zou worden door het bestaan van een wet, met een resultaatverplichting, zou – net zoals de Klimaatwet dat doet voor de energietransitie – de overheid en dan met name het Rijk worden verplicht te laten zien *hoe* de doelen van de transitie bereikt worden. En aangezien de rijksoverheid die doelen niet alleen kan behalen zou dan ook de verhouding tot medeoverheden duidelijker (moeten) worden, juist ook voor nieuwe vormen van interbestuurlijke samenwerkingen. Bovendien kunnen checks and balances, zoals de toetsende rol van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) dan steviger in stelling worden gebracht. De huidige inzet om te komen tot een circulaire economie is vooral te kwalificeren in termen van intenties en ambities waarmee er dus weinig verplichting vanuit gaat. Onttrekken blijft voor de overheid altijd mogelijk – getuige ook de voorzichtige titel van het Grondstoffenakkoord dat een 'intentieovereenkomst' heet te zijn. En natuurlijk, het start met intenties, maar kan daar niet bij blijven.

In het verlengde van de landelijke doelen, besluit de provincie om ook zelf aan de slag te gaan met de ambitie om in 2050 een circulaire economie te hebben. Dat Zuid-Holland een belangrijke rol speelt in grote transities van deze tijd, is voor de provincie evident: *'Zuid-Holland is de dichtstbevolkte provincie van Nederland. Wij zijn sinds jaar en dag een van de grootste motoren van de Nederlandse economie, bijna een kwart van het bruto nationaal product wordt in onze provincie verdiend. Dat geeft Zuid-Holland een belangrijke rol in de grote transities waar we als samenleving voor staan.'*⁵ In 2018 tekent de

5 Provincie Zuid-Holland (2019). *Circulair Zuid-Holland. Samen versnellen*, p. 3.

provincie samen met diverse kennisinstellingen en VNO-NCW de samenwerkingsovereenkomst ACCEZ: een kennis- en innovatieprogramma voor het versnellen van een circulaire economie in Zuid-Holland (ACcelerating Circular Economy Zuid-Holland). Er wordt onder andere ingezet op het definiëren van minimaal vijf Transitie Opgaven, het aantrekken van nieuwe financiering, het betrekken van het bedrijfsleven en het beschikbaar stellen van kennis.⁶ De provincie Zuid-Holland legt, anders dan het Rijk, de focus in de transitie bij vier van de vijf transitiethema's: bouw, kunststoffen, biomassa & voedsel en maakindustrie, waarmee consumptiegoederen minder nadruk krijgen. In overleg met stakeholders én rekening houdend met de taken en verantwoordelijkheden van de provincie, kiest de provincie ervoor om op deze vier thema's vijf actielijnen uit te zetten: aanjagen netwerken & ketensamenwerking, kennis & innovatie ontwikkelen en delen, actualiseren beleid & regelgeving, inrichten fysieke omgeving en inkoop & aanbesteding. Na een initiële fase van experimenteren ziet de provincie nu zelf een nieuwe fase in de transitie: van start-up naar scale-up en van technische innovatie naar systeeminnovatie.⁷

Uit onderzoek van de Randstedelijke rekenkamer blijkt dat de provincie Zuid-Holland behoort tot de tien procent overheidsbesturen met een operationeel monitoringssysteem.⁸ Het Zuid-Hollandse monitoringssysteem richt zich zowel op het transitieproces (indicatoren die transitie inzichtelijk maken) als op de effecten (zoals grondstoffengebruik). De monitor van 2021 betrof een nulmeting. De monitor van 2022 bevat onder andere de heldere en harde boodschap dat 'in relatie tot de doelstelling voor 2030 om het primaire abiotische grondstofgebruik te halveren kan worden geconcludeerd dat het niet realistisch lijkt dat deze wordt behaald.'⁹ Naast de monitors verschijnen er Voortgangsmagazines van de provincie. In de magazines wordt weergegeven welke lessen er zijn geleerd en welke activiteiten de provincie heeft ondernomen om de trend uit de monitor te keren.

Daarbovenop verscheen in 2023 ook een onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer naar de provinciale bijdrage (Zuid-Holland, Utrecht, Flevoland, Noord-Holland) aan de transitie naar een circulaire economie. Aansluitend op het beeld dat uit de eigen monitoring van de provincie komt is de conclusie van de Randstedelijke Rekenkamer over de circulaire transitie in Zuid-Holland als volgt: *'Een volledig circulaire economie in 2050 – wat het beleidsdoel van het Rijk en de meeste provincies is – lijkt vooralsnog ver weg.*

6 Samenwerkingsovereenkomst ACCEZ. 27 maart 2018.

7 Voortgangsmagazine Circulair Zuid-Holland. Geraadpleegd op 27 oktober 2023 van <https://magazine.zuid-holland.nl/voortgangsmagazine-circulair-zuid-holland-2022>.

8 Randstedelijke Rekenkamer. (2022). Eindrapport Circulaire Economie Zuid-Holland, p. 85.

9 Provincie Zuid Holland. (2022). Circulaire Economie monitor: analyse 2014-2020, p. 51.

*Ondanks de beleidsinzet van (provinciale) overheden is er (nog) geen versnelling van de circulaire transitie zichtbaar. ... Provincie Zuid-Holland heeft in de afgelopen jaren een beweging op gang gebracht, maar dit is slechts een kleine stap in de transitie naar een volledig circulaire economie. Om de doelen in zicht te brengen is meer nodig.*¹⁰ Het versnellen van de transitie naar een circulaire economie is dan ook (voorlopig) iets dat gebeurt zonder wet (waardoor het niet juridisch afdwingbaar is), maar met ambitie.

2.2 Versnellen politiek-bestuurlijk afdekken

Dat versnellen nodig is, wordt in Zuid-Holland ook politiek-bestuurlijk onderkend en ondersteund. De weg naar die overtuiging tot versnelling is geleidelijk verlopen. De provincie Zuid-Holland noemt circulaire economie pas in 2016 voor het eerst in haar beleid.¹¹ In het jaar daarop ontstaan vanuit de vaststelling van de landelijke ambities die de provincie medeondertekent de contouren van vertaling van deze ambities naar het provinciale niveau. Provinciale Staten (PS) besluiten tot het uitvoeren van een strategische verkenning naar een circulaire economie. Dit resulteert in het onderzoek 'Zuid-Holland Circulair: Verkenning van Grondstofstromen en Handelingsopties voor de Provincie'. Omdat de provincie nog geen specifiek beleid en uitvoeringsprogramma heeft om haar doelstellingen te realiseren, informeert deze studie over beleidsontwikkelingen met inzichten uit transitietheorie en praktijk, materiaalstroomanalyses en analyse van de behoefte aan innovatie. Het onderzoek heeft drie sleutelketens geanalyseerd (de bouw, agrifood en kunststofketen) die laten zien dat Zuid-Holland als regio kansen biedt om nationale ambities op gebied van circulaire economie te realiseren. Tegelijkertijd komt naar voren dat voor een écht duurzame en circulaire economie een grondig herontwerp van de fundamenteën van ons industriële, maatschappelijke, politieke en financiële bestel nodig is.¹² Na de toezending van 'Zuid-Holland Circulair: Verkenning van Grondstofstromen en Handelingsopties voor de Provincie' aan de Provinciale Staten eind 2018, geven Gedeputeerde Staten in een brief aan graag vervolg te willen geven aan een verdere uitwerking van Circulair Zuid-Holland. De insteek is een responsieve aanpak, het uitwerken van een routekaart samen met partners, waarvoor in 2019 en 2020 per jaar €1,125 miljoen beschikbaar is voor het doel 'een groeiende, duurzame en innovatieve economie'.¹³

10 Randstedelijke Rekenkamer. (2022). Eindrapport Circulaire Economie Zuid-Holland.

11 Randstedelijke Rekenkamer. (2022). Eindrapport Circulaire Economie Zuid-Holland.

12 Zuid-Holland Circulair. (2019). Verkenning van Grondstofstromen en Handelingsopties voor de Provincie.

13 GS brief aan Provinciale Staten. (2018, 6 november). Resultaat verkenningsfase Circulair Zuid-Holland.

In februari 2020 wordt de strategie ‘Samen Versnellen’ vastgesteld door Provinciale Staten waarin de doelstellingen om als provincie in 2030 50% en in 2050 100% circulair te zijn, worden vastgesteld.¹⁴ Dat gaat dus om de samenleving als geheel, niet alleen meer de economie. Begin 2023 vragen Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten om nadere kaderstelling met betrekking tot de hiertoe noodzakelijk circulaire transitie. Dit debat heeft in de commissie Ruimte, Wonen en Economie plaats.¹⁵ Het resultaat van het debat is dat Gedeputeerde Staten opdracht krijgen tot het opstellen van een vierjarig uitvoeringsprogramma circulaire economie. Dat programma zal andermaal in het teken staan van versnelling waarmee Provinciale Staten – de politiek in de provincie Zuid-Holland – de ambitie tot versnelling ook politiek dekken.

Dat blijkt eens te meer uit de twee coalitieakkoorden die er sinds de start van de provinciale transitieambitie zijn geweest. In het coalitieakkoord van 2019 wordt circulariteit al een aantal keer genoemd (om precies te zijn negen keer).¹⁶ Het gaat concreet over circulair bouwen en circulaire landbouw. In het coalitieakkoord vastgesteld in 2023 wordt de circulariteit wederom genoemd (twaalf keer).¹⁷ In ‘Perspectief op een welvarend Zuid-Holland’, het hoofdstuk over economie, komt de circulaire doelstelling aan bod. Het energie- en grondstoffensysteem, industrieën, bedrijventerreinen, de verduurzamingsopgave – ofwel de gehele circulaire economie – moet de circulaire richting op. De concrete doelstellingen van 50% minder gebruik van primaire abiotische grondstoffen en in 2050 een volledig circulaire economie zijn ook opgenomen in het coalitieakkoord. In de inkoop en bedrijfsvoering moet circulariteit, net als duurzaamheid, innovatie en sociale aspecten, randvoorwaardelijk zijn. Hiermee wil de provincie het goede voorbeeld geven en benadrukt de politiek in de provincie nogmaals de ambitie om in 2050 circulair te zijn, wat zonder versnelling niet haalbaar is.

14 GS brief aan Provinciale Staten. (2022, 1 november). Agenda circulair in provinciale opgaven.

15 Provincie Zuid-Holland. (2023, 30 augustus). Vergadering Cie- Ruimte, Wonen en Economie. Notubiz.

16 Het college van Gedeputeerde Staten 2019-2023 berust op een coalitie van VVD, ChristenUnie-SGP, GroenLinks, PvdA en CDA. Adri Bom-Lemstra (CDA) had circulaire economie in haar portefeuille totdat Meindert Stolk haar in april 2021 verving.

17 Het college van Gedeputeerde Staten 2023-2027 berust op een coalitie van BBB, VVD, GroenLinks, PvdA en CDA.

2.3 Versnellen organisatorisch verankeren

De provincie Zuid-Holland is, net als veel andere publieke organisaties, de afgelopen jaren steeds meer opgavegericht gaan werken. In 2018 trad de organisatieregeling 'Opgavegericht werken 2018 – Hoe werken we bij PZH' in werking. *'De kern van opgavegericht werken is dat we in iedere situatie bezien welke waarde wij kunnen toevoegen aan werkelijke oplossingen. We beperken ons niet tot het volgen de regels uitvoeren van wettelijke taken. We houden niet onwrikbaar vast aan door onszelf geformuleerde standpunten.'*¹⁸ Circulair-Zuid Holland is een van de opgaven binnen de provincie en krijgt daarmee binnen de organisatie vorm met een specifiek team gericht op de transitie naar een circulair Zuid-Holland.

Binnen het team Circulair Zuid-Holland zijn er transitie managers en transitie medewerkers. Het team is een mix van nieuwe mensen en mensen die al werkzaam waren bij de provincie. De samenstelling is gebaseerd op een mix van competenties: verbindingen leggen, reflecteren, afstand kunnen nemen, het systeem veranderen waar je zelf deel van uitmaakt en het transitiedenken beheersen. Elke transitie manager is verantwoordelijk voor een van de vier thema's die centraal staan in het beleid van de provincie (Bouw, Kunststoffen, Biomassa & Voedsel, Maakindustrie). Vanuit dit thema zijn de transitie managers betrokken bij diverse (vernieuwers)netwerken. Denk aan een vernieuwersnetwerk Biobased Bouwen of het ondersteunen van Team NXT (een netwerk van o.a. ondernemers en overheden bedoeld om doorbraakprojecten voor verschillende transitie te realiseren).

Elke opgave kent eigen ambities en doelstellingen, maar er wordt binnen de organisatie ook ingezet op verbinding en integraliteit tussen de verschillende opgaven. Dit betekent zodoende dat een deel van het werk van team Circulair Zuid-Holland er ook uit bestaat om verbinding te leggen met andere teams en circulariteit onderdeel te maken van andere opgaven. Daar zijn overigens weinig vaste structuren voor. Echte interne, centrale sturing is er niet binnen Circulair Zuid-Holland (en meer in het algemeen bij opgavegericht werken). Circulair Zuid-Holland is een team, maar werkt als een netwerk: flexibel en tussen de andere opgaven in.¹⁹

18 Provincie Zuid-Holland (2018). *Organisatieregeling Opgavegericht werken 2018: Hoe werken we bij PZH?* Geraadpleegd via https://www.zuid-holland.nl/publish/pages/19940/a5_organisatieregeling_opgavegericht_werken_2018_docx.pdf

19 Gebaseerd op een interview met een regisseur (trekker) werkzaam bij de provincie Zuid-Holland.

2.4 Versnellen door samen te werken

Buiten het provinciehuis in Den Haag is de transitie naar een circulair Zuid-Holland ingebed in verschillende ‘vernieuwersnetwerken’, die het proces gezamenlijk proberen te versnellen. De provincie speelt hierin een actieve rol: *‘We zijn de afgelopen jaren heel actief bezig geweest om koplopers van vernieuwing bij elkaar te zetten, ketenpartners bij elkaar zetten en nieuwe innovaties verder brengen’*. De vernieuwersnetwerken zijn niet van de provincie, maar de provincie faciliteert ze. De provincie Zuid-Holland heeft daarbij bewust gekozen voor een circulair beleid dat gericht is op koplopers. Het idee is dat deze koplopers vernieuwersnetwerken vormen en dat vanuit daar circulaire projecten ontstaan: ‘doorbraakprojecten’. Deze doorbraakprojecten grijpen aan op de beoogde systemische transitie: niet binnen het bestaande systeem technische nieuwe oplossingen vinden, maar het systeem zelf veranderen, zodat de transitie zich van daaruit kan voltrekken. De techniek trekt niet de transitie van het systeem, maar de systemische transitie verandert de techniek.

De teamleden van opgave circulair zijn trekkers van of betrokken bij allerlei initiatieven en zoeken naar verbinding met bestaande hubs, netwerken of ondernemers die binnen de provincie al nadenken over circulariteit. Er zijn ook externe aanjagers aangenomen, die ervoor zorgen dat vernieuwersnetwerken bij elkaar komen. In sommige netwerken staan ook deelnemers op die zelf trekker worden, waardoor de provincie dat meer loslaat en de sturing daarop vermindert. Op dit moment lopen er vier vernieuwersnetwerken en twee doorbraakprojecten. De vier vernieuwersnetwerken zijn: Natuurlijke Reststromen, Biobased Bouwen, Fair Solar Netwerk en Herbruikbare drank- en maaltijdverpakkingen (waarvan de eerste drie ook een eigen transitieagenda hebben ontwikkeld). Elk transitiethema heeft op dit moment dus één vernieuwersnetwerk. De ambitie is om uiteindelijk te groeien naar meerdere vernieuwersnetwerken per transitiethema, met acht vernieuwersnetwerken in 2027.²⁰

Hoewel in andere vernieuwersnetwerken ook doorbraakprojecten aan het ontstaan zijn, zijn de twee actieve doorbraakprojecten verbonden aan het vernieuwersnetwerk natuurlijke reststromen. Deze projecten richten zich op bermgras en bagger. In het doorbraakproject met bermgras, officieel *Grondstoffenketens op basis van organische reststromen in Rijnland*, wordt ‘bermmaaisel op verschillende manieren teruggebracht op de bodem en op basis van een zogenaamde vervezelingstechniek verwerkt [...] tot grondstof

20 Provincie Zuid Holland. (2022). Circulaire Economie monitor: analyse 2014-2020, p.45.

voor toepassingen in de bouw en de buitenruimte.²¹ De inhoudelijke insteek van het project is het komen tot een structurele oplossing waarin verschillende verwerkingsmogelijkheden van bermgras naast elkaar kunnen bestaan. In de praktijk is de idee dat dit project gaat leiden tot een nieuw *ketenbreed verdienmodel*. Een van de problemen in de transitie is immers dat niet duidelijk is hoe de verschillende bedrijven die een rol hebben in het opwaarderen en hergebruiken van de reststromen daaraan ook voldoende kunnen verdienen zonder dat de prijs van het eindproduct onbetaalbaar hoog wordt. Dat vraagt onderzoek, experimenteren en veel gesprek in en met het netwerk.

Grondstoffenketens op basis van organische reststromen in Rijnland

Het doorbraakproject met bermgras komt voort uit het vernieuwersnetwerk Natuurlijke Reststromen. Dit doorbraakproject is één van de twee doorbraakprojecten die door provincie Zuid-Holland worden ondersteund om stappen vooruit te kunnen zetten, onder andere met een subsidieregeling.

De subsidieregeling richt zich op het mogelijk maken van de fundamentele vernieuwing die nodig is om impact te maken. Met het doorbraakproject bermgras wordt bermmaaisel niet langer als afval gezien, maar als een grondstof waarvan producten kunnen worden gemaakt ten behoeve van bodem, bouw en buitenruimte. Dit gebeurt door middel van een vervezelings-techniek. Om dit project voor elkaar te krijgen is het nodig om verschillende partners aan elkaar te verbinden. Een aantal gemeenten binnen Regio Rijnland, de provincie Zuid-Holland, Rijkswaterstaat en de Groenalliantie van Staatsbosbeheer zitten samen aan tafel met het vernieuwersnetwerk. Daarnaast is de samenwerking nodig met bijvoorbeeld groenaanemers, glastuinbouwbedrijven, boeren en omgevingsdiensten. Het verdienmodel voor de partners draait niet om winst, maar om maximalisatie voor de regio.²²

Naast de vernieuwersnetwerken met daaronder doorbraakprojecten maakt de provincie in de experimenteer- of pilotfase van projecten gebruik van *hackathons* en *challenges*. Een voorbeeld hiervan is de Wilgen Hackathon. De provincie Zuid-Holland ziet in de wilg kansen als bio-circulaire grondstof en organiseerde daarom met BlueCity en vier andere bestuurlijke partners een hackathon om de mogelijkheden van het hoogwaardig gebruik van wilgentenen en de aanvullende aanplant van wilgen te verkennen voor Zuid-Holland. Omdat uit de hackathon blijkt dat de wilg veel potentie heeft

21 Grondstoffenketens op basis van organische reststromen in Rijnland (2022). p.5.

22 Vernieuwersnetwerk Natuurlijke Reststromen Zuid-Holland. In circulaire keten: Bermmaaisel verwaarden in Rijnland. Geraadpleegd via <https://natuurlijkereststromen.nl/in-circulaire-keten-bermmaaisel-verwaarden-in-rijnland/>

om gebruikt te worden voor biodiversiteitsdoeleinden en andere hoogwaardige toepassingen, wil de provincie de wilg terug in bedrijf brengen.²³

Binnen de provincie Zuid-Holland zijn ook een aantal circulaire regioversnellers aan de slag die de systeemverandering van een lineaire naar een circulaire economie helpen tot stand te brengen. Een aantal van hen zijn BlueCity, Cirkelstad, VNO-NCW, Groene Hart Werkt!, Greenport West-Holland, Platform CB'23, Circulair West en Deltalinqs.²⁴ Deze versnellers zijn in meer of mindere mate afhankelijk van of verbonden aan de provincie.

23 Provincie Zuid-Holland. Wilgen Hackathon: vergeten oerhollandse klassieker vol potentie. Geraadpleegd via <https://circulair.zuid-holland.nl/activiteit/wilgen-hackathon-vergeten-oerhollandse-klassieker-vol-potentie/>

24 Provincie Zuid-Holland. Regioversnellers in Zuid-Holland. Geraadpleegd via <https://circulair.zuid-holland.nl/activiteit/regioversnellers/>

3. Transitie versnellen: een conceptuele duiding

Sneller gaan dan de omgeving

Met politiek-bestuurlijke dekking, organisatorische inbedding en samenwerking in ketens ligt de weg open om tot (meer) versnelling te komen. Ambtelijk wordt binnen de provincie Zuid-Holland een gedachte-experiment gedaan met het ambitieuze idee om de transitie met een factor tien te versnellen. Dat zou als gevolg hebben dat de provincie voor de omgeving uit gaat lopen en steeds meer wil en verder is dan andere actoren. Daartoe stellen ambtenaren een lijst met vergaande maatregelen op, zoals: afbouw van fossiele bedrijvigheid door strikte handhaving met beperking en afschaffing van vergunningverlening, ruimtelijke instrumenten en subsidies; afbouw van de import van fossiele grondstoffen via de Rotterdamse haven resulterend in een totaal verbod; teelten gericht op primaire behoeften en afbouw van andere teelten. Dat komt in wezen neer op stoppen met de ondersteuning van alle lineaire systemen en het nemen van 'moeilijke' (politieke) besluiten.

3.1 De politiek en het politieke

Versnellen van een transitie vraagt om het nemen van pijnlijke beslissingen. Transitie betekent altijd het verdelen van winst en verlies, en dus ook van pijn. De verdeling van pijn in de samenleving is *politiek*. Politiek is de strijd en het conflict over alle verschillen die zich in de maatschappij voordoen. Over van alles verschillen we van mening: over de kleur van Piet, over de vraag wie de energietransitie moet betalen, wat circulariteit de samenleving kosten mag, welke kwaliteit asielopvang moet hebben en ga zo maar door. Daarmee is dus ook de versnelling van de transitie naar Circulair Zuid-Holland ten diepste een politiek proces. Het gaat 'onder meer' over de vragen wie welke kosten moet dragen, hoe om te gaan met verliezers en welke bijeffecten bij wie te beleggen.

Hoewel we daarbij spreken over politiek, is het belangrijk om hier onderscheid te maken tussen *de* politiek en *het* politieke.²⁵ *De* politiek zijn de politieke gremia, zoals de Staten en het College. Dus om de volksvertegenwoordiging en het bestuur als uitvoerende macht. *Het* politieke is de strijd om het

25 Lefort, C. (2016), *Wat is politiek?*, Den Haag: Boom.

verschil. Dit onderscheid is belangrijk, omdat het politieke zich niet altijd uitsluitend afspeelt in de politiek. Het politieke verplaatst zich steeds vaker naar netwerken, bijvoorbeeld vernieuwersnetwerken waarin samenwerkende actoren besluiten nemen die een politiek karakter (kunnen) hebben en waarvan de politiek – ook later nog – altijd kan besluiten dat zij het anders ziet en wil. Dat betekent dat er in de praktijk van transities, ook die naar Circulair Zuid-Holland, bijvoorbeeld handelingen van ambtenaren zijn die politieke gevolgen hebben. Deze handelingen leiden immers tot verdeling, tot ruimte voor de één en beperking voor de ander; tot een investering hier, maar ook voor een desinvestering daar; voor een mogelijkheid voor het ene initiatief, maar ook voor de afbouw van een andere technologie en de daarmee verbonden belangen. Die politieke gevolgen van allerlei relatief alledaagse handelingen van ambtenaren zijn niet altijd het volledige gevolg van een proces binnen het gremium dat we hier als ‘de politiek’ hebben benoemd. Zo zijn er allerlei afwegingen en besluiten die in samenwerkingsverbanden en netwerken tot stand komen en die onderwerp zijn van conflict en maatschappelijke strijd.²⁶

Ten aanzien van dat politieke karakter zijn er twee overwegingen die voor de transitie naar circulair relevant zijn. Ten eerste, een vaak geopperde gedachte is dat als we maar voldoende overeenstemming hebben over de noodzaak van een circulaire economie, dat er dan ook voldoende politieke druk is om die te realiseren. Dan is een toename van het aantal keren dat het woord ‘circulair’ in een coalitieakkoord staat een teken ‘dat het de goede kant op gaat’. Er is immers voldoende politieke steun en draagvlak. Toch is dat niet zo, politieke strijd zit vaak niet in het beleid, maar in de uitvoering en politieke strijd zit vaak niet in de hoofdlijnen, maar in de details. Dat betekent dat politieke overeenstemming over de hoofdlijnen van het beleid eerder een kenmerk is van te weinig, dan van voldoende of zelfs te veel politiseren.

Ten tweede, een vaak geopperde gedachte is dat *de* politiek door besluite-loosheid en verdeeldheid eerder transities remt dan deze bevordert, waarmee de gedachte al snel wordt dat de politieke betrokkenheid dan maar omlaag moet en ambtenaren meer ruimte zouden moeten nemen in hun werkzaamheden om transities te realiseren. Naar ons idee zijn dat herkenbare gedachten, die tegelijkertijd ook ingewikkeld zijn in het licht van de verdeling van de politieke pijn in de samenleving, in de wetenschap dat *de* politiek altijd kan besluiten om kwesties en details uit de uitvoering politiek te maken en daarover anders te besluiten dan ambtenaren, bestuurders en (netwerk) partners overeen zijn gekomen. Dat is geen systeemfalen, maar uitdrukking van een goed werkend politiek systeem. Er is altijd ruimte voor eigen politieke

26 NSOB (2020). *De politiek, netwerken en het politieke*. Den Haag: NSOB.

afweging en die hoeft niet perse gedreven te zijn door rationele of wetenschappelijke argumenten. De politiek kent haar eigen dynamiek en er is geen spelregelboek voor wat goede en niet zo goede politiek is. Laat staan wat goede of verkeerde argumenten zijn. Daarmee ontstaat de vraag hoe de afstand tussen de politiek en het politieke in transitienetwerken kan worden verkleind, en hoe de kenmerken van het werken in netwerken en de kenmerken van het bedrijven van politiek bij elkaar gebracht kunnen worden.

De politieke strijd en conflict – ook als deze niet in de politieke arena wordt uitgedragen – komen tot uitdrukking in verschillende aspecten van de transitie naar Circulair Zuid-Holland. Er doen zich daarbij dilemma's voor die inherent zijn aan de wil om de transitie te versnellen. Deze dilemma's worden ambtelijk onderkend en ons verteld en overgeleverd door ambtenaren van de provincie Zuid-Holland. We bespreken hierna achtereenvolgens transitiesturing, overheidssturing en governance. Daarbij gaan we in dit hoofdstuk in op de meer theoretische achtergronden. In het volgende hoofdstuk bespreken we de dilemma's in relatie tot ons onderzoek in Zuid-Holland.

3.2 Transitiesturing

We spreken vaak gemakkelijk over de transities die nodig zijn, in dit geval de transitie met als doel Circulair Zuid-Holland. Dat klinkt alsof er sprake is van één beweging ('de transitie') en alsof ook duidelijk is naar welk eindbeeld of eindpunt er moet worden bewogen. Maar transitie omvat juist meer bewegingen, die vaak omgeven zijn met ambiguïteit en onzekerheid waar die beweging toe moet leiden. In onderzoek en literatuur over transitie staat vaak juist de dynamiek en beweging centraal. Transities worden gedefinieerd als 'de structurele en systematische herconfiguratie van een stabiel maatschappelijk systeem naar een nieuw dynamisch evenwicht – vaak evoluerend over meerdere decennia of generaties'.²⁷ Er wordt ook wel gezegd dat het gaat over het doorbreken van een bestaand regime, om te komen tot een nieuw regime of een nieuw systeem. Dat klinkt vrij simpel, alsof net als bij de wisseling van een kabinet, bepaalde actoren plaats maken voor anderen. Zo is het echter niet. Het ene regime is niet zomaar vervangen door het andere; bij transitie komen nieuwe vormen op, maar dat vindt wel plaats tegen de achtergrond van een bestaand systeem dat moet uitfaseren.²⁸

27 Hebinck, A., Diercks, G., Von Wirth, T., Beers, P. J., Barsties, L. S., Buchel, S., Greer, R., Van Steenberghe, F., & Loorbach, D. (2022). *An Actionable understanding of Societal Transitions: the X-Curve Framework*. *Sustainability Science*, 17(3), 1009–1021.

28 Van der Steen et al. (2022). *De stroom zoeken. De energietransitie gezien vanuit een ecosysteem perspectief*. Den Haag: NSOB.

Bovendien bestaan regimes uit allerlei facetten. Het is geen homogene entiteit, maar 'een hybride mengelmoes van impliciete regels, routines, actoren, instituties, technologieën, en dergelijke, en er is geen centrale actor of controle waardoor dit proces geregeld wordt.'²⁹ Regimes kennen daarnaast verschillende dimensies, zoals een sociale (zoals normen en waarden, gedrag, samenwerkingen, regels) en een technische (zoals ICT systemen, machine en kennis).³⁰

Dit alles maakt dat transitie niet zomaar om beweging en verandering gaan, om de switch van het ene naar het andere regime of systeem. Er is bij transitie ook sprake van ontwrichting, chaos en van een breuk met datgene wat er al lange tijd is. Er is sprake van een opbouwende spanning in die veranderende omgeving, 'waarin nieuwe behoeften, politiek-maatschappelijke realiteiten, technologische of ecologische omstandigheden vragen om structurele aanpassingen binnen historisch gevestigde systemen'.³¹ Een transitie is er niet zomaar en is ook niet ineens weer klaar; het is een langlopend proces, waar van alles in gebeurt en waar het lange tijd zoeken blijft naar een nieuw evenwicht. Bovendien is een transitie *normatief* en *omstreden*. Het oude evenwicht wordt doorbroken, met de bestaande posities, vanzelfsprekendheden en belangen. Een transitie is dus een proces waarin een maatschappelijk systeem uit evenwicht raakt en strijd woedt over tempo, omvang en uitgangspunten.³² 'Een echte diepgaande transitie is lastig te realiseren. Het concept van padafhankelijkheden biedt daarvoor een van de verklaringen. Dit houdt in dat keuzes uit het verleden nieuwe ontwikkelingspaden lastig, duur en risicovol maken. Hierdoor is doorgaan op de reeds ingeslagen weg vaak makkelijker en dus aantrekkelijker dan een andere weg inslaan.'³³

In de transitieliteratuur is er veel aandacht voor innovatie en vernieuwing, voor datgene wat nodig is om een nieuw evenwicht op te bouwen. Denk aan bedrijven die groenten en fruit die ongeschikt worden geacht voor verkoop in supermarkten, alsnog gebruiken om bijvoorbeeld soep of sauzen te maken. Dit zijn vaak nieuwe partijen die klein beginnen en steeds meer impact proberen te maken. Hoewel voor transitie innovatie en nieuwe ontwikkelingen

29 Loorbach, D. (2014). *To Transition! Governance Panarchy in the New Transformation*. Inaugural Address. (p. 23).

30 Termeer, C. J. A. M. (2019). *Het bewerkstelligen van een transitie naar kringlooplandbouw. Notitie opgesteld op verzoek van de Tweede Kamer Commissie LNV*. Wageningen: Wageningen University & Research.

31 Van der Steen, M., & Loorbach, D. (2023). *Energietransitie: sturing van transitie en de transitie van sturing?* In *Maatschappelijke bestuurskunde* (pp. 73-96). Boom.

32 Van der Steen, M., & Loorbach, D. (2023). *Energietransitie: sturing van transitie en de transitie van sturing?* In *Maatschappelijke bestuurskunde* (pp. 73-96). Boom.

33 Termeer, C. J. A. M., & Candel, J. J. L. (2023). *De hobbelige weg naar een duurzame landbouw*. In *Maatschappelijke bestuurskunde* (pp. 51-72). Boom.

onmisbaar zijn, is er ook aandacht nodig voor de afbouw of verandering die vereist is voor bestaande praktijken. Dat gaat niet vanzelf; mensen hebben vaak een *bias* richting nieuwigheid bij het oplossen van problemen.³⁴ Bij transities zijn er echter ook afbreekpatronen, die gepaard gaan met chaos, turbulentie en gebrek aan structuur.³⁵ Disruptieve gebeurtenissen dragen er vaak aan bij dat hier meer aandacht voor is. De uitbraak van de oorlog in Oekraïne is daar een recent voorbeeld van; onze afhankelijkheid van gas uit Rusland staat zwaar onder druk en versterkt de roep om het aanboren van alternatieve energiebronnen. Door deze externe invloeden kunnen er zogeheten kantelpunten, of *tipping points* ontstaan. Bij een kantelpunt verandert de systeemtoestand plotseling en onomkeerbaar. In een maatschappelijke context kan dit gezien worden als incidenten waarop wordt gereageerd om het regime te veranderen. Loorbach noemt dit transitiepunten: mogelijke doorbraakgebeurtenissen waardoor een bestaand regime onder druk kan komen te staan of tot een zekere hoogte opengebroken kan worden, waardoor er ruimte ontstaat voor tegenbewegingen en tegenhang om transities te versnellen.³⁶ Het is met deze gedachte vanuit de wetenschappelijke literatuur dat de provincie Zuid-Holland inzet op doorbraakprojecten die beogen om een kantelpunt in ketens te bewerkstelligen door nieuwe verdienmodellen te ontwikkelen.

De X-curve

De verschillende bewegingen die onderdeel zijn van een transitie worden weergegeven in de X-curve, ontwikkeld door DRIFT. De X-curve is een praktijkgericht model; het onderkent dat transities in co-creatie en als iteratief proces ontstaan en het model is ook bedoeld om in de praktijk op transities te reflecteren.³⁷ In de X-curve is in de eerste plaats aandacht voor de dynamiek die gericht is op 'creëren'; het gaat hierbij om het bouwen en institutionaliseren van nieuwe, alternatieve praktijken en structuren. Daarnaast is er ook oog voor de dynamiek van 'ondergang'; dat gaat over het destabiliseren en doorbreken van bestaande praktijken en structuren. De X-curve vangt de interactie hiertussen en focust daarbij ook op de verschillende rollen die 'regime' en 'niche' hierin kunnen spelen.³⁸ Aandacht voor zowel opbouwpatronen als afbreekpatronen kunnen perspectief bieden

34 Adams et al. (2021, zoals aangehaald in Hebinck et al., 2022, p. 1010).

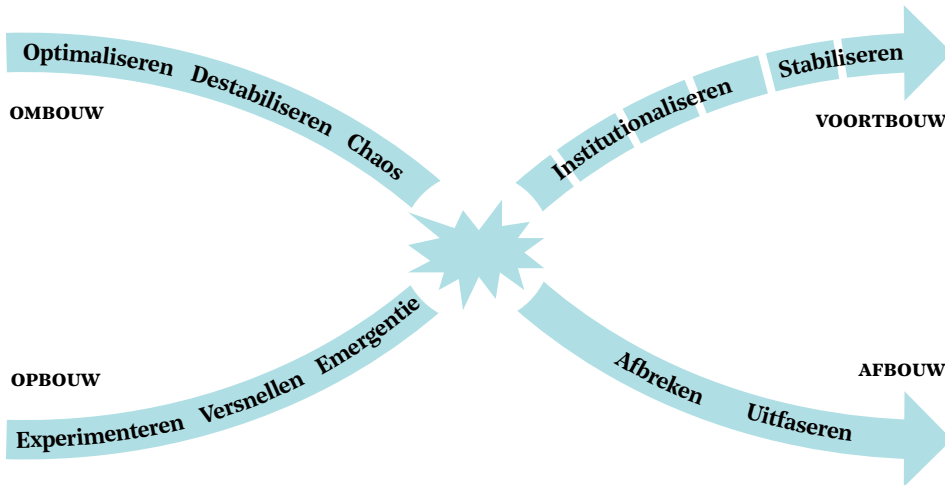
35 Carpenter et al. (2019, zoals aangehaald in Hebinck et al., 2022, p. 1010).

36 Loorbach, D. (2014). *To Transition! Governance Panarchy in the New Transformation*. Inaugural Address.

37 Hebinck, A., Diercks, G., Von Wirth, T., Beers, P. J., Barsties, L. S., Buchel, S., Greer, R., Van Steenberg, F., & Loorbach, D. (2022). *An Actionable understanding of Societal Transitions: the X-Curve Framework*. *Sustainability Science*, 17(3), 1009–1021.

38 Hebinck, A., Diercks, G., Von Wirth, T., Beers, P. J., Barsties, L. S., Buchel, S., Greer, R., Van Steenberg, F., & Loorbach, D. (2022). *An Actionable understanding of Societal Transitions: the X-Curve Framework*. *Sustainability Science*, 17(3), 1013.

voor actoren die onderdeel zijn van of te maken krijgen met maatschappelijke transitities, zij het vanuit het dominante regime of juist vanuit de niche.



In de X-curve worden vier bewegingen onderscheiden: opbouw, ombouw, voortbouw en afbouw. Opbouw gaat om het opkomen van nieuwe manieren van denken, werken en organiseren; ombouw gaat over bestaande elementen die nieuwe toepassingen krijgen; voortbouw gaat over institutionalisering en normaliseringsprocessen; afbouw gaat om manieren van denken, werken en organiseren die worden uitgefaseerd. Al deze bewegingen zijn voorwaardelijk voor transitie. Deze bewegingen zijn niet volgordelijk of los van elkaar te bezien, eerder vinden ze tegelijkertijd plaats en werken ze in elkaar door. Ze horen bij elkaar, maar staan tegelijkertijd gespannen tegenover elkaar.³⁹ Bovendien bestaan transities altijd uit tal van activiteiten, plannen, programma's en noem zo maar op. Deze kunnen ook verschillende bewegingen beogen. Transitie komt anders gezegd ook met de nodige turbulentie, chaos en onzekerheid.⁴⁰

Opbouw

De beweging van opbouw begint vaak in niches. Er zijn innovaties, uitgetest en verder ontwikkeld door experimenten en pilots, die radicaal nieuwe praktijken en denkwijzen introduceren. Het gaat niet alleen om technologie bij deze innovaties, het gaat ook om nieuwe businessmodellen, organisatievormen,

39 Van der Steen, M., & Loorbach, D. (2023). *Energietransitie: sturing van transitie en de transitie van sturing?* In *Maatschappelijke bestuurskunde* (pp. 73-96). Boom.

40 Hebinck, A., Diercks, G., Von Wirth, T., Beers, P. J., Barsties, L. S., Buchel, S., Greer, R., Van Steenberghe, F., & Loorbach, D. (2022). *An Actionable understanding of Societal Transitions: the X-Curve Framework*. *Sustainability Science*, 17(3), 1009-1021.

alternatieve waarden en leefstijlen.⁴¹ Denk bijvoorbeeld aan de opkomst van vegetarische producten: het gaat niet alleen om de ontwikkeling van die producten, maar ook om achterliggende ideeën over de consumptie van vlees. Deze innovaties worden beschouwd als radicaal, alternatief, gemarginaliseerd, buiten de huidige (sociale) norm, en een reactie op de dominante manier van denken en doen.⁴² Zo mogen de vegetarische alternatieven van vlees niet dezelfde benaming hebben als de vleesproducten, omdat dit misleidend zou zijn – dat leidt dan tot productnamen als ‘ookworst’ in plaats van ‘rookworst’. Op den duur verspreiden deze innovaties zich, vaak gepaard gaand met een fase waarin versnelling optreedt, bijvoorbeeld als een toenemend aantal mensen de innovatie steunt en overneemt en het bestaande regime aan het twijfelen brengt. Deze innovaties hebben de potentie om nieuwe structuren, routines en praktijken gemeengoed te maken. In deze ontwikkeling worden ook vaak nieuwe allianties gevormd en kunnen bestaande normen gaan schuiven. Het zijn vaak nieuwe partijen die door opbouw boven de oppervlakte komen. Soms juist met heel duidelijk voor ogen wat er anders moet, of hoe de toekomst er uit zou moeten zien. Daarmee zijn ze ook anders dan partijen die deel uit maken van het bestaande regime, die veel meer een geschiedenis hebben en een vaststaande manier van werken (‘zo doen we het altijd’).

Ombouw

Naast opbouw is er zodoende ook ombouw nodig: bestaande elementen in het systeem moeten worden aangepast. In Nederland gaat dit vaak via de route van polderen.⁴³ Er zijn echter ook actoren of aspecten die moeten verdwijnen om systeemverandering mogelijk te maken. Daarachter zitten ook ingesleten waarden en opvattingen die ter discussie komen te staan en die plaats moeten maken voor andere waarden en uitgangspunten. De overheid is ook een belangrijke speler: ook bestaande wet- en regelgeving valt onder ‘bestaande elementen’ te scharen. Hier zitten ook waarden en opvattingen in verscholen, die zodoende doorwerken in het bestaande regime.

Mede ingegeven door de opbouw zal ook ombouw er toe leiden dat een bestaand systeem steeds meer uit evenwicht raakt. Dat kan zo oplopen dat het bestaande regime gedwongen wordt tot snellere aanpassing, omdat er bijvoorbeeld crises aan de oppervlakte komen en legitimiteit verdwijnt. In de dan volgende onzekere en ook lastig controleerbare fase kan het alle kanten op, behalve terug naar het oude. Dat is een fase van crisis, wanorde en

41 Van der Steen, M., & Loorbach, D. (2023). *Energietransitie: sturing van transitie en de transitie van sturing?* In *Maatschappelijke bestuurskunde* (pp. 73-96). Boom.

42 Smith et al. (2015) en Avelino et al. (2019) in Hebinck (2022, p. 1013).

43 Bode, N., Buchel, S., Diercks, G., Lodder, M., Loorbach, D., Notermans, I., Van Raak, R., Scherpenisse, J., & Van der Steen, M. (2020). *Sturing in transitie: Een raamwerk voor strategiebepaling*. DRIFT, Erasmus Universiteit Rotterdam. (p. 20).

onzekerheid die in de actualiteit op allerlei manieren herkenbaar is.⁴⁴ Chaos wordt al snel als iets negatiefs gezien. Het concept chaos kent zijn oorsprong in de complexiteitstheorie en representeert de staat van een systeem dat uit balans is en waarbij de richting en configuratie van de nieuwe balans onzeker en ambigu zijn. In de wiskundige betekenis echter is ‘chaos’ vooral een uitdrukking voor niet-lineaire verbanden in dynamische systemen. Daarmee wordt het determinisme dat in onvoorspelbaar lijkende praktijken aanwezig is voor het voetlicht getild. Uiteindelijk leidt deze zogenaamde chaos ertoe dat de regimestructuur haar functie niet meer kan vervullen, wat uiteindelijk leidt tot het uiteenvallen en uitfaseren van (delen van) de oorspronkelijke elementen van het regime. Dat lijkt dan willekeurig, maar is in wiskundig opzicht een ‘normaal’ onderdeel van complexe beweging. Hoewel chaos ook vaak als window of opportunity voor innovatie wordt gezien⁴⁵, kan chaos of crisis ook een aanzet tot versnelling van een niche praktijk zijn die resulteert in een periode van onzekerheid, resulterend in ingewikkelde maar onvermijdelijke vragen over hoe om te gaan met de soms ook chaotische veranderingen die een versnelling van een alternatieve praktijk meebrengt. Door chaos op te nemen als onderdeel van de X-curve wordt zichtbaar dat chaos inherent is aan transitie, in plaats van iets dat koste wat het kost voorkomen moet worden.⁴⁶

Afbouw

Onmisbaar in transitie is ook een beweging van afbouw; het is onvermijdelijk dat delen van het bestaande systeem in zijn geheel verdwijnen en dat daar fundamenteel andere praktijken voor terug moeten komen. Soms heel letterlijk en zichtbaar, in het verdelen van ruimte, en soms veel impliciet, bijvoorbeeld in het afbouwen van bestaande normen naar nieuwe normen en opvattingen. Bij afbouw of afbraak wordt ook wel gesproken over exnovatie: het lange-termijn proces waarbij een bestaande praktijk of socio-technische configuratie wordt uitgefaseerd en stapsgewijs wordt verwijderd. Er is ook in toenemende mate aandacht voor de juiste mix van beleid om aan te zetten

44 Van der Steen, M., & Loorbach, D. (2023). *Energietransitie: sturing van transitie en de transitie van sturing?* In *Maatschappelijke bestuurskunde* (pp. 73-96). Den Haag: Boombestuurskunde.

45 Holling, C. S. (2001). Understanding the complexity of economic, ecological, and social systems. *Ecosystems*, 4, 390-405.

46 Hebinck, A., Diercks, G., Von Wirth, T., Beers, P. J., Barsties, L. S., Buchel, S., Greer, R., Van Steenberghe, F., & Loorbach, D. (2022). *An Actionable understanding of Societal Transitions: the X-Curve Framework*. *Sustainability Science*, 17(3), 1017.

tot en versnelling te brengen in het institutionaliseren van meer duurzame alternatieven én het de-institutionaliseren en uitfaseren van bestaande niet duurzame praktijken.⁴⁷

Voortbouw

Tot slot is er sprake van voortbouw: innovaties, nieuwe inzichten en actoren normaliseren en institutionaliseren.⁴⁸ Voor transities en het borgen van ingezette vernieuwing en verandering, zijn alle vier genoemde bewegingen nodig. Dat is nog niet gemakkelijk. Zo is het mainstream maken, dus voortbouwen op, innovaties en experimentele oplossingen makkelijker gezegd dan gedaan. Bestaande structuren, partijen en regels kunnen in de weg zitten of het ontbreekt aan de juiste middelen om innovaties verder uit te bouwen (zo is ons bestaande energienetwerk niet ingericht op de pieken van zonnepanelen als de zon fel schijnt). Ook kan de benodigde afbouw achterblijven, omdat gevestigde partijen vooral hetzelfde blijven doen (en niet fundamenteel veranderen).

3.3 Overheidssturing

Welke rol kan de overheid spelen in maatschappelijke vraagstukken en welke vormen van sturing passen daarbij? Die vraag staat centraal in het kwadrantenmodel voor overheidssturing.⁴⁹ Het model laat vier perspectieven zien die er zijn als het gaat over overheidssturing en de verhouding tussen overheid en samenleving. Het model helpt om te analyseren hoe in een bepaald vraagstuk sturing is ingericht, maar kan ook helpen om bij een voorliggend vraagstuk in gesprek te gaan over de te kiezen vorm van sturing. In onderstaand figuur zijn de vier perspectieven weergegeven.

47 Hebinck, A., Diercks, G., Von Wirth, T., Beers, P. J., Barsties, L. S., Buchel, S., Greer, R., Van Steenberghe, F., & Loorbach, D. (2022). *An Actionable understanding of Societal Transitions: the X-Curve Framework*. *Sustainability Science*, 17(3), 1009–1021.

48 Bode, N., Buchel, S., Diercks, G., Lodder, M., Loorbach, D., Notermans, I., Van Raak, R., Scherpenisse, J., & Van der Steen, M. (2020). *Sturing in transitities: Een raamwerk voor strategiebepaling*. DRIFT, Erasmus Universiteit Rotterdam.

49 Van der Steen, M., Scherpenisse, J., & Van Twist, M. (2015). *Sedimentatie in sturing: system brengen in netwerkend werken*. Den Haag: NSOB.



De vier perspectieven hebben elk verschillende vertrekpunten. Waarbij het idee van het model overigens is dat er sturing niet zozeer op één manier invulling moet krijgen, maar dat per vraagstuk gekeken kan worden wat een passende invulling van sturing is.⁵⁰

Ten eerste is het perspectief linksonder, het perspectief van de *rechtmatige overheid*, gestoeld op de wetenschappelijke benadering *Traditional Public Administration*. Dit perspectief stelt rechtmatigheid centraal, en vertrekt vanuit de idee dat de politiek bepaalt wat de doelen en randvoorwaarden zijn en dat ambtenaren dit zo goed mogelijk moeten uitvoeren. Instrumenten hiertoe zijn vooral wetten en juridische overeenkomsten, waarin rechten en plichten zijn vastgelegd.⁵¹ Sturing vanuit dit perspectief kent zodoende een sterk rechtstatelijk en juridisch karakter. Overheidssturing vanuit dit perspectief gaat dan bijvoorbeeld om het op rechtmatige wijze handhaven van verleende vergunningen, zoals milieuvergunningen. De overheid als wetgevende macht speelt in dit perspectief dan ook een belangrijke rol.

Het tweede perspectief is dat van een *presterende overheid*, passend bij de *New Public Management* benadering. In dit perspectief staat centraal dat de overheid stuurt door doelen te stellen en er op toeziet dat deze efficiënt en effectief

50 Schulz, M., Van Twist, M., Van der Steen, M., & Van der Kaaij, C. (2023). *Intelligent bestuur verbeeld(t). Modell(eren) van openbaar bestuur*. Den Haag: NSOB.

51 Van der Steen, M., & Loorbach, D. (2023). *Energietransitie: sturing van transitie en de transitie van sturing?* In *Maatschappelijke bestuurskunde* (pp. 73-96). Boom.

worden behaald. De verhouding tussen overheid en andere partijen is hier die van de overheid als opdrachtgever en andere partijen (dat kunnen o.a. uitvoeringsorganisaties of zelfstandige organisaties zijn) als opdrachtnemer.

Het derde perspectief is die van de *netwerkende overheid*. Waar de rollen in de voorgaande perspectieven een zekere hiërarchie bevatten, staat in dit perspectief juist meer samenwerking en het gezamenlijk stellen van doelen centraal. De overheid is hierin één van de partijen en stuurt via overleg, convenanten, het aanspreken op gestelde ambities, e.d. Door onderdeel van deze netwerken te zijn tracht de overheid publieke waarde te realiseren, zonder per se de regie te maken of het netwerk over te nemen.

Dan volgt als vierde perspectief, rechtsonder in het model, de *responsieve overheid*, in lijn met de benadering van *Societal Resilience*. Waar bij een netwerkende overheid juist ook die overheid actief deelneemt aan netwerken gaat het er in dit vierde perspectief juist om dat er ruimte wordt gegeven aan maatschappelijke initiatieven en actoren die al actief zijn. Sturen gaat er dan bijvoorbeeld om dat regels worden aangepast, dat kennis of partijen bij elkaar worden gebracht. Sturing kan er hier ook om gaan dat de overheid zich zoveel mogelijk afzijdig houdt als het betreffende maatschappelijke initiatief hier bij gebaat is. Nog steeds heeft de overheid hier een rol te spelen, zij het heel anders dan vanuit de andere perspectieven gezien. Maar het zoeken naar initiatieven, het leren begrijpen van bestaande maatschappelijke dynamieken en hierop anticiperen, is dan juist wat vanuit de overheid gezien van meerwaarde is.

Elk perspectief kent een eigen vorm van sturing, rol van de overheid en daarmee een eigen dynamiek. Het kan per maatschappelijk vraagstuk verschillen welk perspectief, en daarmee welke centrale waarden, worden ingezet. De essentie van dit model is dat dit ook daadwerkelijk expliciet gemaakt wordt, zodat ook duidelijk wordt hoe benaderingen en waarden uit de andere perspectieven geborgd worden. De rol van het zijn van een netwerkende overheid neemt namelijk niet weg dat ook de wetgevende rol van de overheid invulling dient te krijgen. Een goed sturingsarrangement houdt dan ook in dat expliciet wordt gemaakt welke richting gekozen wordt, waarbij de andere perspectieven ook een passende rol krijgen.⁵²

52 Schulz, M., Van Twist, M., Van der Steen, M., & Van der Kaaij, C. (2023). *Intelligent bestuur verbeeld(t). Modell(eren) van openbaar bestuur*. Den Haag: NSOB.; Van der Steen, M., & Loorbach, D. (2023). *Energietransitie: sturing van transitie en de transitie van sturing?* In *Maatschappelijke bestuurskunde* (pp. 73-96). Boom.

3.4 Governance

Wat betekent governance voor transities? Governance gaat over vormgeven van bestuur ‘via bijvoorbeeld het toewijzen van verantwoordelijkheden, mandaten en hoe verantwoording wordt afgelegd’.⁵³ Het vormgeven gebeurt niet zomaar: het maakt mogelijk om doelen te formuleren en te realiseren en helpt om ambities concreet te maken. Governance gaat zodoende over macht én tegenmacht: macht om gestelde doelen en ambities te realiseren, maar ook tegenmacht en checks en balances om deze macht waar nodig te blokkeren en in te perken. Governance is niet louter instrumenteel; het is voortdurend in beweging (juist ook bij transities, waar panelen voortdurend verschuiven en samenwerking naar gelang deze verschuivingen ook verandert) en gaat ook over belangen, (al dan niet gedeelde) ambities en visies, om verhoudingen, om waarden. Om de governance, in dit geval voor het sturen van transities, preciezer te bespreken en vorm te geven, kijken we naar drie elementen van governance: structuur, strategie en cultuur. Ten eerste, de structuur van governance gaat over de wijze waarop dingen georganiseerd en gestructureerd zijn: welke partijen zijn betrokken, wat voor verantwoordelijkheden hebben ze, hoe zijn taken verdeeld, wat zijn geldende regels. Structuur kan zorgen voor overzicht in de chaos en is relatief gemakkelijk in kaart te brengen door te laten zien welke betrokken partijen welke verantwoordelijkheid en taken hebben en wat voor de samenwerking de geldende regels zijn. Ten tweede, de strategie van governance gaat over een gedeelde visie en gestelde doelen én over de manier om deze gestelde doelen te bereiken. Inzicht krijgen in strategie als element van governance gaat dan om vragen ‘hoe zien de gestelde doelen eruit’, ‘wat is de voortgang hierop’ en ‘wanneer is bijstelling of vernieuwing nodig’. Het gaat hier dus om zaken als ambitiedocumenten, voortgangsrapportages en -bijeenkomsten, monitoring en doorontwikkeling. Ten derde is er de cultuur van governance, misschien nog wel het minst grijpbare element van governance. Denk aan de welbekende foto’s van akkoorden of programma’s. Betrokken partijen staan op een podium en houden gezamenlijk een bord vast met gestelde ambities, omgeven door handtekeningen en logo’s van betrokken actoren. Vaak gaat hier een programmadocument achter schuil, waarin we meer kunnen lezen over ambities, verantwoordelijkheden en afspraken. We komen dan meer te weten over de strategie en de structuur, maar wat nauwelijks te zien is, is de cultuur: misschien zijn er wel partijen die elkaar vakkundig mijden en zeker niet naast elkaar op de foto staan. Of misschien zijn er wel partijen voor wie dergelijke fotomomenten (en samenwerkingen) staande praktijk zijn, terwijl andere

53 Oudega, J., Schulz, M., & Van Twist, M. (2022). *Governance voor transities: Naar coping strategieën voor de omgang met governance dilemma's bij de transitie naar een circulaire economie*. Den Haag: NSOB. (p. 9).

partijen ietwat schuchter een plek zoeken, niet goed wetende wat van hen verwacht wordt en wat hun plek is in het geheel. Deze dynamieken zijn niet direct zichtbaar, terwijl dergelijke dynamieken ontzettend belangrijk kunnen zijn in een samenwerking. Er is kortom meer dan structuur en strategie in governance. Er is ook cultuur; onderlinge verhoudingen, 'normen en waarden, omgangsvormen, identiteiten en gedragspatronen, maar ook sedimentaties van emoties, ideeën en opvattingen die sturend zijn voor hoe dingen worden gedaan'.⁵⁴

Deze drie elementen van governance helpen om na te denken over governance, maar ook om inzicht te krijgen in mogelijke spanningen die bestaan, soms juist ook tussen deze drie elementen. Zo kan het zijn dat er wel een duidelijke strategie is, maar dat partijen elkaar niet genoeg weten te vinden om de strategie om te zetten in concrete acties. Of het kan zo zijn dat er wel een structuur is met duidelijke taakverdelingen en verantwoordelijkheden, maar dat de partijen het niet eens kunnen worden over beoogde doelen en ambities. Het vormgeven en uitvoeren van een governance voor transitie is anders gezegd een continue proces waarin voortdurend reflectie, herziening en aanpassing nodig is. De bewegingen die met een transitie gepaard gaan, betekenen ook iets voor de governance: deze moeten weerspiegeld worden in de governance. Dat betekent dat er ook in de governance aandacht moet zijn voor ombouw, opbouw, voortbouw en afbouw.

54 Oudega, J., Schulz, M., & Van Twist, M. (2022). *Governance voor transities: Naar coping strategieën voor de omgang met governance dilemma's bij de transitie naar een circulaire economie*. Den Haag: NSOB. (p. 10).

4. Dilemma's: tussen vrijwilligheid en verplichting

4.1 Denken in dilemma's

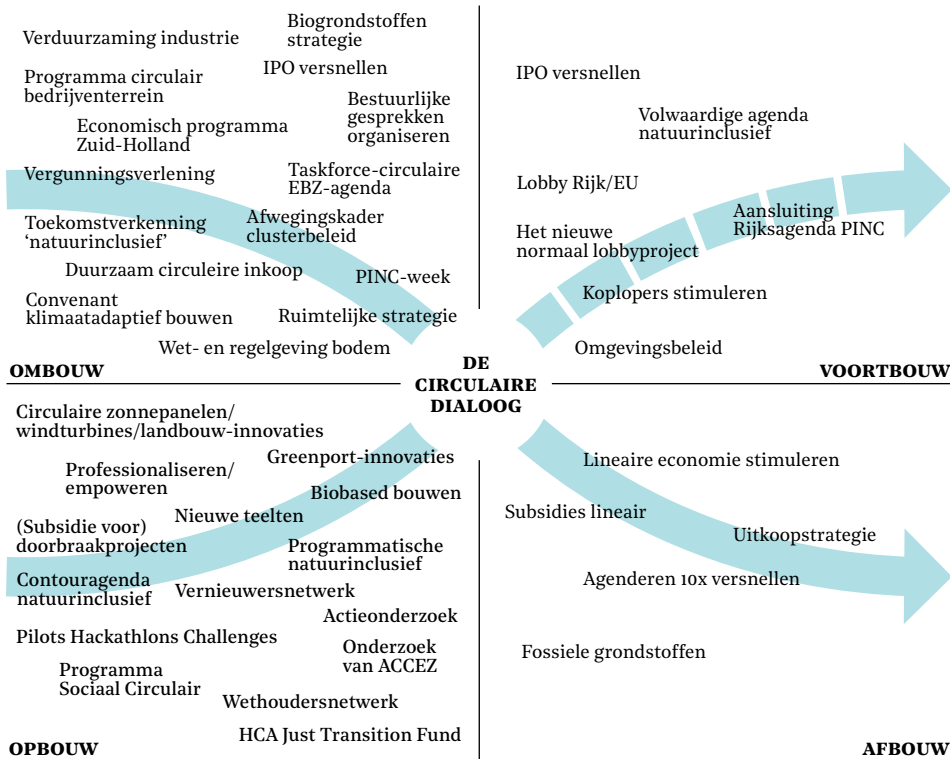
Een circulaire samenleving in 2050. Dat klinkt als een ambitieus, maar toch in ieder geval eenduidig doel. Om in 2050 circulair te zijn moeten 'we' de komende jaren allemaal stappen zetten naar circulariteit. Maar, de eenvoud van die verwachting bedriegt: welke partij wanneer welke stappen moet zetten om gezamenlijk tot dit doel te komen, is allerm minst helder. Wie begint, wat te doen, wanneer, door wie en in welke volgorde is niet vanzelfsprekend duidelijk. Sterker nog, het is buitengewoon omstrede en heeft daarmee een politiek karakter – is onderdeel van *het* politieke. En de ambitie mag dan mooi klinken, daarmee is zij nog niet door iedereen gedeeld. Daar komt nog bij dat de toekomst inherent onvoorspelbaar is en dat wat 'circulair' precies zal zijn en worden (tussen nu en 2050) nu niet duidelijk of vooraf kenbaar is. Dat betekent dat circulariteit sturing vereist terwijl tegelijkertijd die sturing zoekend en tastend zal zijn. Dat we gericht ergens naartoe werken, zonder dat we precies weten wat dat is.

De afgelopen periode hebben we onderzocht wat de governance is van Circulair Zuid-Holland. Er is gekozen om een eigen opgaveteam te vormen die de doelstelling om als provincie circulair te zijn in 2050 probeert te realiseren. Er is een duidelijke blik naar buiten: er zijn vernieuwersnetwerken en er worden doorbraakprojecten op poten gezet. We zien in de governance van de provincie Zuid-Holland diverse dilemma's die zichtbaar worden in het werk van de transitie managers binnen het opgaveteam en breder als strategische vragen voor de provincie Zuid-Holland. Een dilemma is een afweging tussen twee even (on)verkiezelijke waarden die tegelijkertijd ook nog wederzijds uitsluitend zijn. Door te denken in termen van dilemma's wordt duidelijk dat veel eenvoudig lijkende keuzes in de praktijk helemaal niet zo eenduidig en eenvoudig zijn en dat het verder brengen en versnellen van de transitie naar Circulair Zuid-Holland ook vraagt om coping-mechanismen voor het omgaan met die dilemma's. We bespreken de dilemma's aan de hand van de theorieën en perspectieven die in het vorige hoofdstuk zijn geïntroduceerd.

4.2 Transitiebewegingen binnen Circulair Zuid-Holland

De X-curve wordt ook binnen de provincie Zuid-Holland als belangrijk model gezien om de transitie naar circulariteit te begrijpen. Het wordt gebruikt om de interventies en acties die worden gedaan te ‘plotten’ en om in te zien waar nu wel of juist niet op wordt ingezet. We hebben in ons onderzoek aan leden van het opgaveteam gevraagd waar op de X-curve hun activiteiten zijn te plotten. Het resultaat daarvan geven we hieronder weer. Zonder te pretenderen hiermee een compleet beeld te geven, laat het overzicht twee dingen zien. Ten eerste valt op dat de meeste activiteiten gericht zijn op *opbouwen* en *ombouwen*. Bij *voortbouwen* en *afbouwen* zijn nog veel minder activiteiten te zien. Dat wordt ambtelijk ook al langer onderkend en is inzet van de inspanningen om tot versnelling te komen – door juist bij voortbouw en afbouw de inspanningen te intensiveren.

Ten tweede valt op dat het karakter van de activiteiten bij opbouw en ombouw wezenlijk anders is dan bij voortbouw en afbouw. Bij opbouw en ombouw gaat het om concrete activiteiten met direct meetbare resultaten, zoals hackatons, circulaire zonnepanelen, nieuwe teelten en aanpassingen in wet- en regelgeving voor de bodem. Bij voortbouw en afbouw gaat het voorlopig nog om minder tastbare resultaten, zoals lobbyen en agenda’s opstellen. Dat is geen kwestie van onwil of onvermogen, maar naar ons idee vooral ook een kwestie van politiek – in de betekenis van *het* politieke. In de voortbouw en de afbouw komt het politieke steeds nadrukkelijker naar de voorgrond waardoor ook *de* politiek er eerder opvattingen over heeft.



Dilemma 1

Duidelijk wordt dan dat de activiteiten die in het kader van de transitie naar een circulair Zuid-Holland worden verricht sterk inzetten op de beweging 'opbouw'; nieuwe partijen worden aangemoedigd, vernieuwersnetwerken worden gefaciliteerd, doorbraakprojecten worden opgezet. Dat is vanuit het verleden ook begrijpelijk, omdat het opstarten van een transitie met dwingende maatregelen voor afbouw niet direct op veel steun zal kunnen rekenen. Door er aan bij te dragen dat koplopers kennis uitwisselen en samen verder komen en door te faciliteren dat nieuwe businessmodellen voor circulariteit verder ontwikkeld kunnen worden, neemt de provincie al vanaf het begin een ondersteunende rol voor actoren die vooruit willen. Voor een volledige transitie is dit echter niet genoeg. Het dilemma is hier: *wordt vooral ingezet op beweging in het bestaande systeem, of word hier sterker de confrontatie opgezocht om het systeem meer fundamenteel te veranderen?*

Wie niet aan het bestaande systeem tornt, zal ook op minder weerstand stuiten. De activiteiten die dan verricht worden, de gesprekken die worden gevoerd en de keuzes die gemaakt worden zijn dan niet bedreigend. Alleen een daadwerkelijke transitie blijft ver weg. Voor een daadwerkelijke transitie is ook het opzoeken van chaos nodig en het rammelen aan het bestaande systeem. Dit levert meer weerstand op. Binnen het programma Circulair

Zuid-Holland is hier aandacht voor en is er ook bewustzijn dat juist deze kwestie – die raakt aan de vaak gehoorde oproep tot meer drang en dwang – politiek omstreden is, ook in de Zuid-Hollandse Staten. Waarbij dan de vraag is of drang en dwang ook per se tegelijk moeten worden toegepast.

Het is ook denkbaar dat drang (meer dwingende maatregelen, zoals ombouw van subsidies, intensieve lobby en dergelijke) eerder en dwang (verplichting) pas in een latere fase van de transitie worden verkend en ingezet. Dat is een politieke keuze, waarbij het vooral belangrijk is dat *de* politiek begrijpt dat kiezen voor minder zware maatregelen gevolgen kan hebben (en naar alle waarschijnlijkheid ook heeft) voor het halen van de circulaire transitie doelen in 2050. Dat is bij uitstek ook wat de transitie politiek maakt, dat *de* politiek er ook voor kan kiezen de ambities terug te schroeven.

Dilemma 2

Het volgende dilemma is dat tussen een transitie die vooral ambtelijk en innovatief plaats heeft en een transitie die ook, of misschien wel juist, politiek en verdelend van karakter is. Tot op heden is de ambitie voor circulair Zuid-Holland wel politiek uitgesproken en besloten, maar is de transitie naar circulariteit toch vooral een ambtelijke aangelegenheid, die zich in de beleids- en uitvoeringspraktijk aftekent. Dat betekent dat de transitie vooral betrekking heeft op innovatie: op nieuwe dingen *naast* het bestaande zetten, zonder dat daarbij de afbouw en verdeling aan de orde komt. Dat vereist immers veel meer politieke sturing, omdat er veel meer politieke gevolgen aan verbonden zijn. Innovatie kan er ‘leuk’ bij, verdeling doet pijn en is daarmee als vanzelf politiek. Door deze route maakt de provincie tempo in de innovatie en de vernieuwing, maar vindt de afbouw en de meer ongemakkelijke route die transitie óók impliceert minder plaats. In een transitie waarin ook een bestaand systeem zal moeten (doen) afbouwen, is verdeling aan de orde en is politieke betrokkenheid en besluitvorming op enig moment toch echt nodig. Met als gevolg dat die besluitvorming kan verharder, tegenstellingen kunnen polariseren en strijd hevig kan worden. Dat het proces, met andere woorden, een deel van zijn onschuld verliest, scherper wordt, minder uitdagend en innovatief is, en macht, belang en verdeling er een belangrijker deel van worden: en het dus *politieker wordt*.

Dilemma 3

Als er binnen de provincie ook sterker ingezet wordt op de andere benodigde bewegingen voor een transitie, doen zich ook weer nieuwe dilemma’s voor. Een voorzienbaar dilemma is hoe om te gaan met partijen die niet goed mee komen in de transitie naar circulariteit waardoor bijvoorbeeld hun businessmodel niet meer rendabel is. Denkbaar is dat deze partijen zich zullen roeren en hun belangen zullen bewaken. Accepteer je als provincie dat er ook

verliezers zijn, of onderneem je ook activiteiten om deze partijen te ondersteunen en hun verlies te compenseren? Ook dat is natuurlijk een politieke vraag.

4.3 Sturingsinstrumenten bij Circulair Zuid-Holland

Ook hier worden verschillende dilemma's zichtbaar. De provincie kiest vooral voor een rol als aanjager, inspirator en opdrachtgever. Daarmee maakt de provincie van alle sturingskwadranten gebruik, behalve van het rechtmatige op Traditional Public Administration gebaseerde kwadrant (linksonder). Onze gesprekspartners zien de provincie in relatie tot de transitie niet echt optreden als wetgever of regelgever. De provincie onderneemt weinig normerende interventies. Dat is interessant, omdat bedrijven deze rollen niet los van elkaar zien. Zij krijgen, bijvoorbeeld via de omgevingsdienst, gewoon met wet- en regelgeving te maken. Dat is ook een reden waarom de provincie in de versnellingsagenda voor tien keer versnellen inzet op aandacht voor lobby richting het Rijk – er doen zich in de praktijk van de transitie veel vraagstukken voor die nationale wet- en regelgeving betreffen (al dan niet als doorvertaling van Europese wet- en regelgeving), maar die zichtbaar worden op het provinciale niveau. Dat maakt aandacht voor de verbinding tussen de overheidslagen extra relevant. Bovendien is daarmee ook direct duidelijk dat er weinig 'verplichtend' instrumentarium wordt ingezet – en deels ook niet is, want ruimtelijke bevoegdheden van de provincie kunnen niet zomaar een verplichting tot circulariteit krijgen als de nationale wetgever die ruimte niet maakt. Dat is overigens ook behoorlijk frustrerend voor hen die er dagelijks mee werken. Meedenken met een bedrijf als Rotterzwam over het uitrijden van koffiedik als meststof over akkers om tot de conclusie te komen dat er weinig provinciale mogelijkheden zijn om hier iets aan te doen.

Dilemma 4

Er is voor gekozen om nu vooral in te zetten op waar de energie zit, en om verder te helpen wat al enige vaart heeft. Dus vooral inzet op rechtsboven in het sturingskwadrant (samenwerking opzoeken) en daarnaast ook ruimte maken, en houden, voor inzet rechtsonder (initiatief ondersteunen). Dat maakt mogelijk dat de provincie écht samen met partijen optrekt en er sprake is van gelijkwaardige samenwerking, maar het is volgens ons niet voldoende om de nu vereiste versnelling te realiseren. Het is lastig om vanuit deze samenwerkende manier van opereren tot meer dwingende besluiten te komen, terwijl dat voor de volgende fase van de transitie nodig zal zijn. Het dilemma dat aan deze vorm van sturing is gekoppeld is dat het enerzijds veel mogelijk maakt en vanuit intrinsieke motivatie energie los maakt, maar dat het anderzijds ook de beperking van vrijwilligheid met zich meebrengt, terwijl voor werkelijke transitie soms ook pijnlijke maatregelen nodig zijn.

Die komen vanuit dit perspectief op sturing minder goed uit de verf. Dan zijn meer dwingende sturingsvormen waarin ook gebruik wordt gemaakt van regelgevende bevoegdheden van de provincie noodzakelijk. Bovendien is lobby nodig bij het Rijk voor aanpassingen van wetten en regels die thans in de weg zitten, te veel of te weinig ruimte laten of voor het maken van nieuwe wetgeving of ruimte in provinciale bevoegdheden om circulariteit af te dwingen die thans nog ontbreekt. Hier is vanzelfsprekend ook sprake van interdependentie met andere dilemma's. Hoe beter de samenwerking met Rijk en gemeenten, des te eenvoudiger wordt het om deze meer dwingende maatregelen in ieder geval te agenderen.

Dilemma 5

Bij deze samenwerkende en netwerkende manieren van werken ligt het ook voor de hand om te laten groeien wat ontstaat en te versterken waar de energie ligt. Tegelijkertijd kunnen netwerken ook gebaat zijn bij het meer structureren of zelfs institutionaliseren van de samenwerking: bijvoorbeeld vaste bijeenkomsten, vaste partijen, etc. Die structuur kan helpen om een gewenste beweging sterker te verankeren. Structuren aanbrengen kan echter ook de intrinsieke motivatie te niet doen of partijen die wat meer aan de zijlijn staan laten afhaken. In hoeverre zet je je als provincie in om enige mate van vrijblijvendheid te reduceren, zonder daarbij al te dwingend te worden en de kracht van bepaalde netwerken teniet te doen? Structureren kan anders de energie en vitaliteit uit netwerken verwijderen, en daarmee precies datgene dat er krachtig aan is in de weg zitten. En andersom kan een gebrek aan structuur in potentie heel krachtige netwerken uiteindelijk in de praktijk verzwakken of beperken.

Dilemma 6

We zien dat de provincie nu amper instrumentarium uit het linker deel van de sturingsperspectieven inzet. Transitie-managers zoeken naar waar de energie zit, waar de ruimte ligt en waar het veld zelf heen wil bewegen. Dat is in zekere mate de weg van de minste weerstand (feitelijk, niet normatief bedoeld) en dat heeft voordelen: het brengt beweging en zorgt dat de transitie los komt en gaat leven. Tegelijkertijd ligt veel van het voor de ambitie noodzakelijke potentieel in domeinen die niet vanzelfsprekend of uit zichzelf meedoen in de transitie. Hier zijn linker sturingsinstrumenten beter geschikt, maar daarmee ontstaat ook het risico van weerstand, vertraging en ressentiment tegen de transitie – dat weer ten koste gaat van de energie die er net was. Maar als zonder die toenemende druk op actoren de vrijblijvendheid van 'het volgen van de energie' voorop blijft staan, dan hoeft een goed gesprek en het oproepen van weerstand niet worden geschuwd – het bereiken van Circulair Zuid-Holland in 2050 is immers gewoon een politiek bekrachtigde beleidskeuze.

4.4 Governance van Circulair Zuid-Holland

De provincie heeft er in 2018 voor gekozen om een apart transitieteam op te richten dat zich specifiek bezighoudt met de transitie Circulair Zuid-Holland. In de nieuwe organisatie-inrichting van de provincie betekent dat dat er een eigenstandig opgaveteam Circulair Zuid-Holland is. Op deze manier wordt in een oogopslag duidelijk wie zich bezighouden met Circulair Zuid-Holland, zowel voor de buitenwereld als voor de eigen organisatie. De kracht van deze keuze is dat een betrekkelijk nieuw en nog niet ‘belegd’ onderwerp daarmee ineens een aantal *dedicated* pleitbezorgers heeft en zo letterlijk soortelijk gewicht in de ambtelijke organisatie krijgt. Voor nieuwe en/of niet belegde onderwerpen geldt dat er mensen nodig zijn die het onderwerp in het gesprek brengen, het op de agenda zetten, acties in gang zetten en de concurrentie aangaan met andere thema’s die er in een organisatie in het openbaar bestuur ook altijd zijn. De keuze voor een opgaveteam is daarmee een keuze voor gerichte aandacht en een eigen niche in de organisatie.

Dilemma 7

Hierin schuilt ook het zevende dilemma: het organiseren van specifieke aandacht, of het genereren van brede betrokkenheid. Wordt voor het behalen van de doelstelling een circulair Zuid-Holland een *specifiek* team opgericht, of vormt deze doelstelling een basis onder *alle* opgaven? De laatste jaren lijkt met name ingezet op het vormen van een specifiek team. Dat neemt niet weg dat er ook bij andere opgaven nagedacht wordt over circulariteit, maar het opgaveteam Circulair Zuid-Holland houdt zich er wel het meest expliciet mee bezig. Vanuit dit *dedicated* team is nadrukkelijk steeds de verbinding opgezocht met de rest van de organisatie om in alle andere thema’s circulariteit verder te brengen – zodat circulariteit niet het zoveelste duurzaamheidsthema zou worden, maar deel van de structurele oplossing. Er zijn verschillende redenen om te kiezen voor een specifiek opgaveteam: er staan boegbeelden op, en er kan los van bestaande systemen en programma’s gefocust worden op een circulair Zuid-Holland. Tegelijkertijd zit hier het risico in dat deze opgave teveel op zichzelf blijft staan en niet resoneert in de rest van de organisatie – hoe intensief leden van het opgaveteam zich ook mogen inzetten om circulariteit bij hun collega’s in andere onderdelen van de organisatie onder de aandacht te brengen. Circulariteit wordt dan toch ‘van’ het *dedicated* team. Of, een stapje verder, daar heb je het *dedicated* team weer, die kijken alleen vanuit circulair. Zo kan circulariteit verworden tot een eiland en tot een onderwerp naast andere onderwerpen. Specifieke aandacht gaat dan ten koste van brede betrokkenheid en generieke aandacht. En dat terwijl veel van de winst uiteindelijk behaald moet worden door in *alle* dossiers en opgaven van de provincie Zuid-Holland circulair een generiek thema te maken. Zoals de financiële paragraaf en

de juridische paragraaf ook standaard onderdelen zijn alle handelen in de provinciale organisatie. De keuze voor specifieke aandacht kan die beweging weliswaar in gang zetten, maar kan ook leiden tot verdere compartimentalisering van circulariteit, tot een ‘circulair eiland’ ergens voor de kust van de organisatie van de Provincie Zuid-Holland.

Transitiemanagers van het opgaveteam Circulair Zuid-Holland geven dit zelf ook aan. Doordat zijzelf de eerste jaren sterk gericht zijn op netwerken buiten de eigen organisatie, raakt het netwerk binnen de eigen organisatie overschaduwd. Dit terwijl ook dit interne netwerk nodig is om de beoogde doelstellingen te halen. Daarvoor is vanuit het opgaveteam ook inzet gepleegd, maar die inspanning blijft voor veel beleidsterreinen toch ‘van buiten’ komen, van de buitenboordmotor, in plaats vanuit de boezem van de eigen activiteiten in die andere organisatieonderdelen. Er kan zodoende als uitweg uit dit dilemma ook gekozen worden om circulariteit een doelstelling te maken van *alle* opgaven. Op die manier wordt circulariteit onderdeel van het fundament van de organisatie, die blijft staan ook als opgaves of opgaveteams veranderen. Tegelijkertijd bestaat hier dan weer het risico dat circulariteit omdat het van iedereen is, eigenlijk van niemand is. Ook voor de buitenwereld kan het dan minder duidelijk zijn waar ze terecht kunnen voor vragen over circulariteit. Een eerste stap hierin zou een opdracht van het College kunnen zijn om voor alle opgaven in kaart te brengen welke maatregelen genomen kunnen worden om circulariteit met en zonder wetswijzigingen te standaardiseren in beleid en uitvoering.

Dilemma 8

De huidige manier waarop het programma Circulair Zuid-Holland belegt, brengt ook een volgend dilemma met zich mee: tussen *enthousiasmeren* of *confronteren*. Circulariteit is een beweging die vereist dat mensen in de breedte van de organisatie hun opgaven op een andere manier gaan benaderen. Een eerste ingang voor de beweging is het aanjagen van intrinsieke motivatie door mensen te enthousiasmeren over het onderwerp, de mogelijkheden die het biedt en de kansen die er liggen. Er is rondom circulariteit veel positiviteit te mobiliseren en er liggen ook positieve normatieve principes onder. Het is goed voor de wereld, biedt economische kansen, is innovatief, nieuw, duurzaam en is intellectueel uitdagend. Er is kortom veel vóór te zeggen en dat kan een heel goed aangrijpingspunt zijn om anderen te mobiliseren. Dat is ook wat het team tot nu toe vooral heeft gedaan. Momenteel lijkt de insteek om circulair Zuid-Holland als gezamenlijke zoektocht te zien waarbij veel nog niet duidelijk is. Dit geeft ruimte om in de complexiteit te zoeken naar wat werkt, maar is ook vrijblijvend waardoor intern en extern mensen zich vrij gemakkelijk kunnen onttrekken. Tegelijkertijd is de ervaring hier en in andere transitie's helaas ook dat

enthousiasmeren alleen werkt bij een beperkt deel van de te bereiken groep. Confronteren is een andere werkzame strategie: door anderen te confronteren met hun keuzes, tempo en de gevolgen daarvan, kan óók bewustzijn worden gecreëerd. Dat bewustzijn is meer negatief geladen, omdat het vertrekpunt van confrontatie doorgaans het tekort is. Er ontbreekt iets, er gaat iets verkeerd, en dat wordt benoemd. Ook dat kan een krachtige motivator zijn. Het probleem is echter dat beide vaak niet samengaan en dat het moeilijk is om het één naast het ander te doen. Of het ene moment het één en vervolgens weer het ander. Ze raken elkaar direct en gaan in zekere mate ten koste van elkaar. Desalniettemin zou de provincie niet moeten terugschrikken om te confronteren en duidelijk te benoemen – zowel intern als extern – waar thans de tekortkomingen liggen.

Dilemma 9

De organisatie van Circulair Zuid-Holland roept ook nog een ander dilemma op: vertel je een *eigen verhaal* over de transitie naar circulariteit of maak je een *gezamenlijk verhaal* met andere overheden (zowel andere provincies als het Rijk en gemeenten)? Indachtig de wetenschap dat transities een performatief proces zijn, dat ook wordt geschapen in taal, maakt het uit welke verhalen daarover worden verteld. Wat het verhaal van de transitie is doet ertoe. Zo is bijvoorbeeld de keuze om te spreken over ‘fasen’, de vorige fase en de nieuwe fase, een talige keuze. Fasen worden geconstrueerd in een verhaal van wat eerst kwam en wat later kwam en wat de overgang markeert. Het verhaal van de transitie naar circulair kan uiteindelijk natuurlijk niet door Zuid-Holland alleen worden verteld, maar hoe zeer de provincie een eigen verhaal vertelt en hoe diep zij dat afstemt en in harmonie brengt met de verhalen van andere provincies, doet ertoe voor welke transitie zich voltrekt. Dat is niet beschrijvend, dat is scheppend voor wat de transitie is. Dit dilemma uit zich op verschillende manieren:

- Ruimtelijke puzzel: wil je de benodigde circulaire ketens binnen de eigen provinciegrenzen sluiten, of zoek je samenwerking met andere provincies waar bijvoorbeeld direct ruimte is of waar ketens zijn die een belangrijke schakel in het circulair inrichten van processen kunnen vormen? Samenwerking brengt de oplossing van de eigen circulaire en ruimtelijke puzzel(s) dichterbij, maar kan ook betekenen dat economische activiteit zich verplaatst en clusters zich elders vormen. Dat is natuurlijk een politieke keuze, maar het is ook een kwestie van het maken van verhalen waarin de provincie Zuid-Holland een rol speelt. Het maakt bijvoorbeeld uit of de provincie zichzelf ziet als de bakermat van nieuwe circulaire start-ups die zich verspreiden over het land en zich uiteindelijk vestigen in regio's met meer ruimte, of dat de provincie een verhaal vertelt van eigen transformatie, van vervanging van bestaande lineaire bedrijvigheid

door nieuwe circulaire bedrijvigheid. Het verhaal, de visie, gaat daarbij aan de werkelijkheid vooraf en daarover zullen ook andere provincies, gemeenten en het Rijk opvattingen hebben.

- Een volgende vraag is of en hoe de provincie de interactie met andere bestuurslagen opzoekt? Hier ligt een spanning tussen sneller gaan en verder komen. Door in te zetten op wat de provincie zelf kan, lukte het om tempo te maken, want er is niet eindeloze afstemming nodig met anderen en de provincie hoeft niet te wachten op de besluitvorming elders. Tegelijkertijd liggen er ook veel kansen voor verdieping, verbreding en uiteindelijk ook versnelling door samen te werken met andere bestuurslagen. Bijvoorbeeld met het rijk, met gemeenten of met andere provincies. Vanzelfsprekend doet Zuid-Holland dat ook. Intensief met de provincie Noord-Holland bijvoorbeeld, omdat 50% van het bruto binnenlands product in deze twee provincies wordt verdiend – als Noord- en Zuid-Holland circulair zijn, is het halve land circulair wat ook direct de omvang van de opgave laat zien, omdat dit dan ook de havens van Rotterdam, IJmuiden en Amsterdam en luchthaven Schiphol betreft. Om voor nieuwbouwprojecten bijvoorbeeld circulaire vereisten te hebben, heb je ook gemeenten nodig. Je kan hiermee dus grote impact hebben, maar het vraagt wel meer lobby/afstemming en maakt het ook kwetsbaarder. De provincie kan ook nadrukkelijker de interactie met het Rijk opzoeken. Wat inmiddels ook in de praktijk gebeurt door samen met de landelijke programmaleiding voor het Nationaal programma Circulaire Economie te bezien voor concrete beleidsterreinen hoe landelijke en provinciale inspanningen zich daar tot elkaar kunnen verhouden, wie welke rol heeft en welke concrete inhoudelijke stappen, zoals wetswijziging, nodig zijn om hier voortgang te maken. En ook hiervoor geldt weer: hoe het verhaal wordt verteld en gemaakt doet ertoe. Het maakt uit of het een verhaal van de provincie alleen of van de provincie en andere bestuurslagen, zoals het Rijk, samen is.

4.5 Overzicht van dilemma's

In het schema hieronder zetten we alle dilemma's nog eens bij elkaar. We hebben de huidige nadruk die de provincie Zuid-Holland in deze dilemma's legt dik gedrukt weergegeven – waarbij we ons realiseren dat er natuurlijk nuances zijn, dat er altijd ook inspanningen richting de andere kant van het dilemma zijn, maar waarbij het ons gaat om het totale beeld van hoe de transitie zich tot nu toe heeft voltrokken en waar de provincie naar ons idee staat. We doen daarmee ook niets af aan de ambities om te versnellen en de plannen die daarvoor zijn, die zijn nog geen werkelijkheid op dit moment. Het toekomstige dilemma dat hoort bij verlies in de transitie is thans nog

nauwelijks aan de orde, vandaar dat we er geen provinciale keuze in hebben gemarkeerd. Het beeld dat zich in de huidige keuzes opdringt, is dat de structuur, strategie en cultuur en daarmee de governance om tot de transitie naar circulair Zuid-Holland te komen, nogal vrijblijvend, organisch, vanuit de energie werkend is ingericht. Als we de thans benadrukte waarden van de dilemma's clusteren dringt zich een beeld op van vrijwilligheid. De minder of zelfs helemaal niet gemaakte keuzes zijn juist te kenmerken als meer verplichtend. Dat is – andermaal – ook niet verbazend als we kijken naar de fase waarin de transitie zich bevindt: in de opstartfase is vrijwilligheid zeker te verkiezen, maar met het oog op de uiteindelijke ambitie om in 2050 circulair te zijn, kan het daarbij niet blijven.

GOVERNANCE	DILEMMA'S
<i>Structuur</i>	Specifiek opgaveteam vs. basis onder alle opgaven
	Enthousiasmeren vs. confronteren
	Eigen verhaal vs. verhaal met andere overheden samen
<i>Strategie</i>	Energie volgen vs. pijnlijke beslissingen nemen
	Organisch ontwikkelen vs. structureren
	Netwerkend samenwerken vs. regulerend optreden
<i>Cultuur</i>	Opbouw van nieuw systeem vs. afbouw van oud systeem
	Ambtelijk, innovatief vs. politiek, verdelend
	Verlies compenseren vs. verlies accepteren

5. Conclusie: ‘what got us here, won’t get us there’

5.1 Minder vrijwilligheid, méér verplichting

In 2018 ging het programma Circulair Zuid-Holland van start. Er is de afgelopen jaren sterk ingezet op het bouwen van of aansluiten bij vernieuwersnetwerken. Samen met koplopers worden doorbraakprojecten gecreëerd. Transitie managers zetten zich elk op hun eigen thema in om deze netwerken te versterken en om projecten te ontwikkelen die laten zien hoe een circulaire economie eruit kan zien en welke businessmodellen daarbij passend zijn. Daarbij worden ook spanningen zichtbaar: met bestaande wet- en regelgeving en met bestaande en gevestigde partijen die letterlijk en figuurlijk ruimte innemen.

Door Circulair Zuid-Holland vanuit verschillende perspectieven of aspecten van governance te bezien wordt duidelijk welke richtinggevende keuzes er tot nu toe zijn gemaakt én welke volgende stappen daarbij voor de hand liggen of nodig zijn om de *bestaande ambitie* te realiseren (dus om te doen wat eerder is afgesproken/gesteld).

Vanuit het perspectief van het kwadrantenmodel zien we dat er vooral wordt gestuurd aan de *rechterkant*: door deel te nemen aan netwerken, en deze vaak ook zelf te initiëren probeert de provincie ‘rechtsboven’ op gang te brengen en te houden; daarnaast probeert de provincie bestaande initiatieven te ondersteunen en nieuwe initiatieven uit te lokken (rechtsonder). Dit zijn voor transities belangrijke pijlers, die vooral effectief zijn bij het transitiedeel *opbouw* en in de initiële fase van het transitiedeel *ombouw*. Tegelijkertijd valt op dat vooralsnog niet of nauwelijks is gekozen voor inzet op de linkerkant van het kwadrant, met als mogelijk instrumentarium het wijzigen van bepaalde richtlijnen en procedures of het vereisen van bepaalde doelstellingen met samenwerkingspartners (bijvoorbeeld bij de eigen inkoop). Deze linker delen zijn effectief bij het uitlokken van initiatieven (beginfase opbouw), het doorontwikkelen en opschalen van initiatieven (vervolg op opbouw), bij het codificeren, versnellen en bestendigen van ombouw, én bij het op gang brengen, versnellen en bestendigen van afbouw. Voor dat laatste geldt dat het vooruitzicht van inzet van linksonder (regulatief) of linksboven (economisch) instrumentarium al kan werken; zo is het mogelijk om veel dynamischer te sturen op afbouw dan het simpelweg verbieden of beprijzen en door horizonnen aan te duiden kunnen sectoren die vooruit willen lopen

zelf al in beweging komen. Dit laatste gebeurt bijvoorbeeld in het toekomstig verbod op de verkoop van diesel-voertuigen. De provincie beperkt zich in het beleid dus – al dan niet bewust – tot maar een heel beperkt deel van de mogelijke sturingsmiddelen. Dat heeft gevolgen voor de effectiviteit van de inzet, omdat de nu ingezette middelen op een specifieke manier effectief zijn, maar meer nog doordat ze zich ook op specifieke delen van de transitie richten: veel opbouw en begin ombouw, weinig bestendigen en versnellen opbouw en ombouw, géén afbouw.

De keuzes voor de instrumenten in het kwadrantenschema zien we ook terug in de invulling van de X-curve. Vanuit de X-curve van transities bezien, zet de provincie vooral in op activiteiten en projecten die vallen onder *opbouw* en de vroege fase/opstart van *ombouw*. Dat is op zich ook wel begrijpelijk, omdat circulair een relatief nieuw thema is, waarbij de spontane activiteit vooral komt vanuit ondernemers en innovators met nieuwe ideeën. Tegelijkertijd is duidelijk dat de majeure ambitie van de provincie onmogelijk gerealiseerd kan worden zonder dat er op grotere schaal ombouw tot stand komt, ook afbouw plaatsvindt en ook de opbouw meer versnelt en schaalt. De provincie moet om de *eigen* (!) ambities te halen dus gaan bewegen van helemaal links in de X-curve naar (wat) meer rechts. Althans, wanneer de eigen ambitie serieus is en de provincie zich wil inspannen om die te realiseren. Alle vier de bewegingen van een transitie zoals uitgesplitst in de X-curve zijn immers nodig om tot daadwerkelijke, fundamentele verandering te komen. Dat maakt de transitie en het thema circulair overigens ook bedreigender; innovatie en vroege ombouw gebeuren vaak vrijwillig en spontaan, en komen voort uit energie van vernieuwers die het bestaande complex of regime niet in de weg zitten. Het is bewegen in de vrije ruimte. De volgende stappen in de transitie betreden veel meer de al bezette ruimte van economie en samenleving en hebben daarmee dus ook betekenis voor bestaande partijen en hun productie- en verdienmodellen. Hier gaat de transitie dus ook op plekken pijn doen, hoewel deze per saldo nog steeds veel winst kan opleveren en de kosten zeker niet hoger dan de baten hoeven te zijn. Wel zijn de verdelingen vaak anders dan in het bestaande model en dat behoeft dus ook politieke sturing. Circulair verliest daarmee ook wat van zijn onschuld: niet alleen maar spannend en innovatief, maar ook politiek en verdelend. Nogmaals, het gaat hier niet om een nieuwe of aanvullende politieke ambitie, maar simpelweg om het realiseren van de eerder overeengekomen en vastgestelde ambitie voor 2050. Als die wordt losgelaten is het bestaande programma wellicht toereikend – er is dan immers geen reële ambitie meer – maar als de ambitie staat dan zijn verdere stappen nodig. Dus verder naar ‘rechts’ in de X-curve, waarbij ook het instrumentarium ‘links’ in het kwadrantenmodel kan/moet worden ingezet.

Deze meer intensieve richting in de sturing vraagt ook om reflectie op het organisatiemodel en de governance van de circulaire beweging. Deze is nu belegd bij een specifiek deel van de organisatie en dat past ook goed bij de fase van opbouw en het genereren van enthousiasme buiten voor vroege ombouw. Voor het realiseren van de eigen ambities rondom circulair ligt het echter meer voor de hand om circulair als een generiek thema binnen elk dossier te beleggen, met daarnaast een *dedicated* team/deel van de organisatie die circulariteit inhoudelijk verder lading geeft. Dat betekent dus het intensiveren van de inzet voor circulariteit in de organisatie, niet door de bestaande eenheid verder uit te breiden, maar door circulariteit in de reguliere plannen, beleidsvorming en processen en procedures onder te brengen. Dat betekent ook niet simpelweg het toevoegen van personele capaciteit aan het thema, maar eerder het stellen van normen, het generiek meenemen van circulariteit in *alle* andere plannen, onderwerpen en domeinen. Dus, meer *circulair in all policies* (als parafrasering van *health in all policies* dat we kennen uit het gezondheidsdomein). Dat vereist dus niet meer specifieke capaciteit, maar meer aandacht in de volle breedte van de al bestaande generieke capaciteit – en in het reguliere organisatie instrumentarium (zoals protocollen en procedures). Ook hier geldt, zoals bij veel transitities, dat het koppelen van thema's op het eerste gezicht voelt als stapeling ('nog moeilijker terwijl het al zo lastig was'). Circulair lijkt dan weer een nieuw thema, maar het kan ook juist een nieuwe route bieden om bestaande en hardnekkige problematiek open te breken. Het biedt dus ook nieuwe mogelijkheden en invalshoeken voor de aanpak van ingewikkelde problemen.

Wat ook opvalt is dat de provincie haar programma's nadrukkelijk plaatst naast wat elders op dit vlak wordt gedaan: het staat naast wat het Rijk en de EU doen, in die zin dat de provincie er niet tegenin gaat, maar er ook geen gebruik van maakt of het als vliegwiel gebruikt. En dat terwijl zij een misschien wel verdergaande ambitie heeft dan het Rijk. Toch lijkt de inhoudelijke interactie tussen de provincie en het Rijk op dit thema momenteel achter te blijven bij de grote ambities die zijn gesteld, net als contact tussen de provincies onderling. Dat wil niet zeggen dat er nu helemaal geen contact of interactie is (zo is de provincie Zuid-Holland actief in de landelijke transitieteams en is er overleg op), maar provincies kunnen elkaar op dit thema enorm versterken en de Provincie Zuid-Holland zou het rijksbeleid juist verder kunnen inspireren. Circulair produceren betekent vaak het aan elkaar koppelen van ketens en om die puzzel rond te maken kunnen andere delen van het land heel behulpzaam zijn; circulariteit vereist voortdurend inzoomen en uitzoomen. Inzoomen om de ketens diepgaand en nauwkeurig te analyseren om oplossingen te zien, uitzoomen om de noodzakelijke verbinding te leggen met andere ketens waar (bijvoorbeeld) het afval van de één het productiemiddel van de ander kan zijn. Dat vereist

een boven-provinciaal perspectief. Daarbij heeft de provincie Zuid-Holland ook een krachtig eigen verhaal, met een sterke ambitie, die benut kan worden bij het zetten van de trend in plaats van het volgen ervan. Het volgen van de trend kan wellicht transactiekosten wat verlagen, maar het zetten van de trend maakt het mogelijk om de toon te zetten en daarmee veel directer en vroeger de baten ervan te genereren. Bijvoorbeeld bij het binden van specifieke bedrijvigheid en het vestigen van nieuwe economische sectoren en clusters. Ook hiervoor geldt dat dit uiteindelijk politieke keuzes zijn, maar dat ze voor het bereiken van de *bestaande* ambitie al nodig zijn. Het gaat dus ook niet zozeer om nieuwe besluiten, maar veel meer om het doen wat nodig is om de reeds gestelde ambitie te realiseren.

5.2 Niet minder, maar méér politiek in transitie

Het opstellen van een uitvoeringsprogramma circulaire economie waaraan het provinciebestuur thans werkt, biedt een kans tot het maken van meer expliciete politieke keuzes. Die keuzes hebben zowel een inhoudelijk als een meer procesmatig karakter waarbij beide een nadrukkelijk politiek karakter hebben. Bij de inhoudelijke keuzes gaat het bijvoorbeeld over de vraag welke prioriteiten de provincies stelt, welke activiteiten worden ondernomen wat ook vooral niet worden gedaan om de volgende fase van de transitie in te gaan – van technologische naar systemische innovaties. Het gaat dan om al die inhoudelijke keuzes die meer verplichting meebrengen, die leiden tot afbouw van lineaire economie en die circulariteit *in all policies* brengt.

Dergelijke inhoudelijke keuzes hebben altijd een politiek karakter, omdat er verschil van opvatting zal bestaan over bijvoorbeeld welke stappen de voorkeur verdienen, welke consequenties, onzekerheid en neveneffecten acceptabel zijn. Deels gaat dat om inhoudelijke verschillen, maar ook ‘gewoon’ om verschillen in belangen en gevolgen voor bestaande en nieuwe machtsposities. Bij de procesmatige keuzes gaat het over de vraag hoe de provincie zich dan inzet om de inhoudelijke keuzes te realiseren. Dat heeft dan bijvoorbeeld betrekking op de wijze waarop de provincie stuurt (zoals meer of minder met regels en procedures, via (subsidie)programma’s of netwerken) en welke governance de provincie inricht in termen van structuur, cultuur en strategie om tot die gewenste resultaten te komen. Dat is dus een bij uitstek politiek proces, dat vraagt om een degelijke inbedding in politieke en democratische besluitvorming. Een tenminste net zo relevante vraag is daarom hoe *de* politiek leidend is of wordt gemaakt bij al *het* politieke dat zich in die processen in netwerken afspeelt. Het belang daarvan is in een volgende fase van de transitie pregnanter dan in de opstartfase van een transitie, omdat er in de voortbouw en zeker in de afbouw van de transitie lastige keuzes

te maken zijn en verdeling van pijn aan de orde is. Lastig, in die zin dat het niet alleen meer gaat om het opbouwen van nieuwe innovaties ‘erbij’, maar ook om het afbouwen van het bestaande, of het prioriteren van vernieuwing boven wat er al gebeurt. Dat gaat dus meer dan eerst óók over het verdelen van verlies en pijn. Dat zijn in de praktijk vaak keuzes waarvoor geen of slechts beperkt sluitende wetenschappelijke kennis bestaat. De feiten doen er ook bij circulariteit toe, maar ze geven nooit eenduidig het antwoord. Dat versterkt het politieke karakter: uiteindelijk is het een te kiezen richting, niet een *gegeven* richting. En die keuze is politiek en moet daarom nadrukkelijk in het domein van *de* politiek plaatsvinden. Zodat vervolgens het bestuur en het ambtelijk apparaat als uitvoerende macht voluit met de democratische vastgestelde en onderweg ordentelijk bij te stellen politieke richting aan de slag kunnen.

Het is een gezamenlijk belang van de Staten en het College om hiertoe een vorm te vinden. Dat is een vorm waarop *de* politiek adequaat en tijdig bij *het* politieke in transitie in stelling wordt gebracht. Dus, concreter, hoe de Staten in positie worden gebracht in de transitie naar een circulaire economie. Het omgaan met de dilemma’s uit het vorige hoofdstuk is dus ook niet alleen een bestuurlijke of zelfs een ambtelijke aangelegenheid. Het is eerder een zaak voor de representatieve politiek, voor de Staten dus, al was het maar omdat keuzes niet voor de eeuwigheid zijn en aanpassingen aan wisselende omstandigheden soms ook snel nodig zijn. Staten en College hebben een vorm nodig om tot debat en besluitvorming te komen. Het uitvoeringsprogramma Circulaire economie zou voor de komende vier jaar de basis kunnen leggen voor of toch tenminste kunnen oproepen tot het in gezamenlijkheid tussen Staten en College ontwikkelen van een besluitvormingswijze voor transitie om *de* politiek in goede verbinding met *het* politieke in de transitie te brengen en houden – zeker als daarbij veel sprake is van netwerksturing. Het vinden van zo’n vorm zorgt er ook voor dat de politieke thema’s steeds scherp op tafel liggen en in de Staten debat moet en ook zal ontstaan over de keuzes die worden gemaakt of niet. Dat laatste is vanzelfsprekend ook altijd mogelijk – politiek kan besluiten om keuzes niet te maken of uit te stellen waardoor vertraging optreedt, wat bestuurlijk en ambtelijk mogelijk niet verkieselijk kan worden geacht, maar weldegelijk het mandaat van *de* politiek is.

Tegelijkertijd hebben politieke processen vaak een lange doorloop- en besluitvormingstermijn dat ze vertragend werken op versnellingsprocessen in transitie. Dat zijn complicaties die er nu eenmaal zijn en waarvoor werkbare oplossingen en voorzieningen ontwikkeld moeten worden. Het vinden van een oplossing daarvoor is de uitdaging waarvoor Staten en College gezamenlijk staan en waarbij de griffie en de ambtelijke dienst adviserend

en ondersteunend kunnen zijn. We schetsen hierna enkele hoekstenen van een mogelijke nieuwe besluitvormingsroute tussen Staten en College om politiek meer te laten aansluiten bij de werkelijkheid in transities en dan vooral de aanpak van netwerksturing – waarop de vernieuwersnetwerken en doorbraakprojecten gebaseerd zijn. We schetsen enkele bouwstenen.⁵⁵

Ruimte scheppende kaderstelling. Daarmee bedoelen we een kaderstelling over wat de Staten *niet* willen. Transities en zeker sturing en netwerken die daarbij aan de orde zijn, vragen ruimte voor het College – en het ambtelijk apparaat – om met partners te onderhandelen, deals te sluiten, afspraken te maken en zo de ambities van de Staten (circulair in 2050) te realiseren. De gebruikelijke wijze van kaderstelling past daar maar moeilijk bij. Die heeft vaak het karakter van gesloten bepalingen van wat wel en niet gedaan wordt waardoor er relatief weinig ruimte is om van dat kader af te wijken of de gedeputeerde moet eerst terug naar de Staten om nieuw mandaat te halen. Dat maakt het zinvol om kaders eerder vorm te geven in termen van begrenzing: welke uitkomsten vinden de Staten onaanvaardbaar, dat is waar het politiek wordt en als dat in zicht komt, dan dient de gedeputeerde met de Staten in gesprek te gaan. Maar anders dan dat, is er ruimte om eruit te komen, voortgang te maken en met partners stappen te zetten.

Explicitering van sturing. Hoe sturing eruitziet om tot voortgang in de transitie te komen, is niet alleen een ambtelijke en bestuurlijke, maar ook een politieke kwestie. Het maakt niet alleen voor het resultaat, maar ook voor de rol van de Staten uit welke vorm van sturing wordt gekozen. Het doordenken van de eigen rol in sturingsvormen is relevant en helpt de Staten om te begrijpen wat consequenties zijn voor het eigen functioneren, dus hoe de Staten in positie zijn ten opzichte van het College.

Institutionalisering van een nieuwe besluitvormingsroute. Veel gemeenten en provincies hebben besluitvormingsroutes die de Staten en het College goed kennen. Zo is de P&C cyclus een bekende besluitvormingsroute. Alle College- en Statenleden kennen hun rol als het gaat om de behandeling van de begroting. Ze weten hoe die te behandelen en wat de rol van de ander is, hoe procedures werken en wat wanneer wat gedaan dient te worden. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor bijvoorbeeld grote bouwprojecten die met regelmaat met QARAP's of MARAP's in de politiek worden behandeld. Ook hiervan is een gedeeld begrip tussen Staten en College over wat ieders rol is en hoe besluitvorming verloopt. Voor transities en dan specifiek de netwerksturing die daarin aanwezig is, is een eigen besluitvormingsproces nodig dat

55 Steen, M. van der, M. Schulz, J. Schram, P. Frissen en M. van Twist (2019), *Expliciete politiek: Politiek en netwerksturing in de provincie Zeeland*, Den Haag: NSOB.

veel meer onmiddellijk en direct is, meer in het moment dan de andere gebruikelijke besluitvormingsprocedures.

Aangezien zo'n nieuwe besluitvormingsroute niet in een keer helemaal klaar is en optimaal functioneert, is gezamenlijke *reflectie* nodig tussen Staten en College. Het vinden van een vorm voor het tijdig en adequaat behandelen van transities in politieke besluitvorming maakt het mogelijk om dilemma's snel en tijdig te escaleren van het ambtelijke en bestuurlijke naar het politiek niveau. Niet alle dilemma's kunnen of moeten ambtelijk of bestuurlijk worden opgelost. Als het om de verdeling van pijn gaat, is het passend dat *de* politiek daarvan iets vindt, is het niet vooraf, dan toch in ieder geval achteraf in het geval van ruimte scheppende kaderstelling. Het escaleren van een dilemma naar een hoger besluitvormingsniveau is een bekend copingmechanisme om met dilemma's om te gaan.

5.3 Duurzaam omgaan met dilemma's

In het afwegen van een dilemma bestaat *geen beste keuze*; het gaat om een afweging tussen twee waarden die elkaar uitsluiten, maar het een boven het ander prefereren kent ook risico's. Beide waarden hebben voor- en nadelen, die niet altijd direct zichtbaar worden, maar zich ook pas op een later moment openbaren. Dat maakt het nodig en zinvol om stil te staan bij de vraag hoe om te gaan met dilemma's, juist ook in de governance van een veranderlijke en onzekere transitie naar een circulair Zuid-Holland. Nu ineens alleen nog maar de andere zijde van de dilemma's benadrukken, is niet alleen wispelturig, maar doet de balans heftig uitslaan naar de andere kant. De vraag is hoe beide waarden van een dilemma te beheersen zijn, ruimte kunnen krijgen, terwijl de waarden toch met elkaar in tegenspraak zijn en logisch niet tegelijkertijd kunnen worden gerealiseerd. Dilemma's kunnen niet worden opgelost. Ze kunnen hooguit – en altijd tijdelijk – in een specifieke balans of verhouding worden gebracht. Waarmee ook direct duidelijk is dat altijd aandacht nodig blijft voor de intensiteit waarmee de zijden van de dilemma's worden gerealiseerd. We onderscheiden vijf zogenaamde *copingmechanismen*, manieren om beide waarden in dilemma's te wegen.⁵⁶ We geven deze mechanismen hier weer, omdat zich ook in de toekomst weer nieuwe dilemma's kunnen voordoen, waarvoor dan ook weer copingmechanismen nodig zijn.

56 Zie ook het hoofdstuk 'Weging van waarden' in Schulz, Van Twist, Van der Steen & Kaaij (2023). *Intelligent bestuur verbeeld(t). Modell(er)en van het openbaar bestuur*. Den Haag: NSOB.

Converteren

Ten eerste kan worden gekozen voor converteren. Dat betekent dat gezocht wordt naar verbinding tussen de twee waarden om de spanning ertussen te verkleinen. Denk aan de spanning tussen activiteiten die op korte termijn impact hebben of die juist een lange adem vragen omdat ze pas op lange termijn impact hebben.

Conditioneren

Een tweede mogelijkheid is conditioneren: de ene waarde als voorwaarde voor een andere waarde maken. Denk bijvoorbeeld aan het dilemma tussen collega's meenemen door enthousiasmeren of confronteren. Confronteren kan ook een voorwaarde zijn voor enthousiasmeren; door juist scherp te maken wat er nodig is en mensen op hun verantwoordelijkheden te wijzen, kan ook enthousiasme en duidelijkheid over de eigen rol ontstaan.

Combineren

Een derde mogelijkheid is combineren; zoeken naar een hybride of paradoxale vorm waarin beide waarden toch aanwezig zijn. Dit kan een interessante route zijn voor de verschillende sturingsperspectieven. In plaats van sterk in te zetten op enkel netwerksturing, is het dan zoeken naar manieren om ook de andere sturingsperspectieven in te zetten. Dan kan het enigszins paradoxaal voelen dat de provincie verschillende rollen vervult (zowel samenwerkend in netwerken als hiërarchisch in het stellen van regels of voorwaarden), maar gezien het onderliggende doel wel nodig zijn. Een ander voorbeeld is het vormgeven van de organisatorische inrichting in zowel een *dedicated team* als *circulair in all policies*.

Compartimenteren

Ten vierde is er compartimenteren. Dan wordt gekozen om de waarden binnen het dilemma op verschillende plekken of op verschillende momenten in te zetten. Dit kan ook een manier zijn om een van de waarden groter te maken, en de andere (tijdelijk) kleiner. Bijvoorbeeld door in specifieke dossiers of op specifieke thema's de samenwerking met andere overheden op te zoeken en uit te proberen. Daarvoor ontstaat een aparte route (een eigen compartiment) los van de gangbare, normale manier van werken, die vooral nog binnen de provincie zelf wordt opgepakt.

Confronteren

Ten vijfde kan gekozen worden voor confronteren. Dan wordt duidelijk de keuze gemaakt om een van de waarden te prevaleren boven de andere, waarbij die keuze niet permanent hoeft te zijn, maar ook tijdelijk, voor een bepaalde periode kan worden gemaakt waarna de aandacht naar de andere waarde verschuift. Dit vraagt dan wel om het expliciet maken van deze keuze – iets

dat thans in de dilemma's vooral impliciet gebeurt. Het kan een manier zijn om uit een impasse te komen. Bijvoorbeeld door te kiezen voor het inzetten op samenwerking met welwillende, innovatieve partijen, en pas later juist ook gevestigde partijen te bewegen of te confronteren voor de transitie. Dan helpt het hier ook om duidelijke tijdhorizonten te benoemen, zodat sectoren begrijpen dat de ruimte voor vrijwilligheid niet eindeloos is.

In onderstaand schema geven we weer hoe de verschillende coping-mechanismen in de praktijk kunnen worden toegepast.⁵⁷

BOUW-STENEN	WAT JE DOET	JE VERTELT DAT ...	JE HOUDT ER REKENING MEE...	VOORBEELD
Converteren	Je vertaalt de ene waarde in de andere. Ze zijn niet verschillend, maar veronderstellen elkaar.	Je wilt verbinding maken tussen twee uitersten door de spanning ertussen te verkleinen.	Dat je soms de spanning wel nodig hebt om urgentie te benadrukken.	We knippen de grote, pijnlijke beslissingen op in kleine, gemakkelijke beslissingen.
Conditioneren	Je maakt de ene waarde een voorwaarde voor de andere.	Je wilt een van de waarden laten groeien door ook de andere te benadrukken.	Dat je te maken kunt krijgen met actoren die een van de waarden vermijden.	Goede relaties groeien door conflicten.
Combineren	Je maakt een hybride of paradoxale vorm waarin beide waarden aanwezig zijn.	Je laat geen mogelijkheid onbenut om de problemen aan te pakken en benadrukt dus beide waarden.	Dat je aanpak onrealistisch, onsamenhangend, een schot hagel kan lijken.	Interessante mensen op persoonlijke titel betrekken en daarnaast vertegenwoordiging organiseren.

⁵⁷ Schulz, M., M. van Twist, M. van der Steen en C. van der Kaaij (2023), *Intelligent bestuur verbeeld(t): Modell(er)en van openbaar bestuur*, Den Haag: NSOB, p. 110.

BOUW- STENEN	WAT JE DOET	JE VERTELT DAT ...	JE HOUDT ER REKENING MEE...	VOORBEELD
Compartmenteren	Het dilemma schijnbaar onschadelijk maken door beide waarden op verschillende plekken in te zetten.	Je verhult niks, je beperkt alleen de reikwijdte van (een van) beide waarden.	Dat je toch een van beide waarden minder aandacht geeft en die vooral een 'nice to have' wordt.	Terwijl de hele organisatie bezig is met de korte termijn crisis, begint die ene afdeling alvast met de lange termijn.
Confronteren	Uitleggen waarom de ene waarde belangrijker is dan de andere en een permanente of een contextuele keuze maken.	Je maakt duidelijke keuzes om verder te komen, dat vraagt een permanente keuze of een keuze per geval.	Dat je die strijd ook kunt verliezen, dat je een verkeerde inschatting kunt maken en dat je mogelijk problemen voor later maakt.	We kunnen niet alles tegelijkertijd doen, we gaan nu een periode lang eerst deze specifieke problemen aanpakken, de rest komt later.

Welke copingmechanismen de provincie wanneer inzet en hoe de nadruk op die andere zijden van dilemma's meer en meer gelegd gaat worden, is niet voor te schrijven. Wat werkt en wat werken kan, is situationeel en zelfs per beleidsterrein verschillend. Waar het om gaat is dat de betrokkenen met deze verschillende vormen in de hand *zelf* hun *eigen gesprek* voeren over de manier waarop ze invulling willen geven aan de dilemma's en welke aanpak ze daarbij kiezen. Daarbij geldt wat ons betreft wel dat 'hoe het nu eenmaal is' daarbij nooit het beslissende argument kan zijn: het gaat er niet om hoe het was of is, maar om wat er nodig is. En wat dat betreft laat deze studie zien dat er sprake is van een dubbel beeld. Het is buitengewoon knap hoe de Provincie Zuid-Holland zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld tot een voorloper op het terrein van circulariteit en hoe deze zich laat zien als inspiratie voor anderen, waaronder de rijksoverheid. Maar tegelijkertijd is de conclusie ook dat de manier waarop de transitie tot nu toe plaats had niet voldoende passend of krachtig is voor de volgende versnellende fase. Niet omdat de aanpak niet goed was, maar omdat de volgende fase iets anders vereist. Het is, en dat verklaart de titel van ons essay, als in het vaak op dynamische praktijken toepassende adagium: *what got us here, won't get us there*.

De Provincie Zuid-Holland heeft de afgelopen jaren dus veel goed gedaan en veel bereikt ten aanzien van de transitie naar een circulaire samenleving. De beweging is op gang en er is energie voor vervolg. Daarvoor is het nodig om tot een volgende stap in de governance te komen. Er liggen belangrijke

politieke (!) keuzes voor. In het bijzonder gaat dat om het dilemma tussen vrijwilligheid en verplichting en om daarin – voor de volgende fase in de transitie benodigd – meer tot verplichting te komen. Er kan dus op verschillende manieren recht worden gedaan aan de dilemma's die inherent aanwezig zijn in de governance van Circulair Zuid-Holland. Steeds blijft de vraag wat er nodig is om tot de gestelde doelstelling van een Circulair Zuid-Holland in 2050 te komen: *wat er nodig is to get there*, zowel in de inhoud van de maatregelen, als in het proces en de governance die daarbij passen. De komende periode kan de Provincie Zuid-Holland met dit essay in de hand op zoek naar gerichte strategische keuzes om de transitie naar een circulaire samenleving in 2050 in te zetten en te versnellen: strategie *that will get us there*.

Geraadpleegde bronnen

Bode, N., Buchel, S., Diercks, G., Lodder, M., Loorbach, D., Notermans, I., Van Raak, R., Scherpenisse, J., & Van der Steen, M. (2020). *Sturing in transitities: Een raamwerk voor strategiebepaling*. DRIFT, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Douglas, S., Scherpenisse, J., Huiting, M., & Van der Steen, M. (2022). *Evalueerkunst: Een praktische toepassing van het publieke waardeperspectief op het evalueren van beleid*. Den Haag: NSOB.

Hanemaaijer, A. et al. (2023). *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023*. Den Haag: PBL.

Hebinck, A., Diercks, G., Von Wirth, T., Beers, P. J., Barsties, L. S., Buchel, S., Greer, R., Van Steenberg, F., & Loorbach, D. (2022). *An Actionable understanding of Societal Transitions: the X-Curve Framework*. *Sustainability Science*, 17(3), 1009–1021.

Holling, C. S. (2001). Understanding the complexity of economic, ecological, and social systems. *Ecosystems*, 4, 390-405.

Lefort, C. (2016), *Wat is politiek?*, Den Haag: Boom.

Loorbach, D. (2014). To Transition! Governance Panarchy in the New Transformation. Inaugural Address.

Randstedelijke Rekenkamer. (2022). Eindrapport Circulaire Economie Zuid-Holland.

Schulz, M., Van Twist, M., Schram, J., & Van der Steen, M. (2018). *Voortgang en versnelling: Effectmeting van netwerkinterventies in de energietransitie*. Den Haag: NSOB.

Schulz, M., Van Twist, M., Van der Steen, M., & Van der Kaaij, C. (2023). *Intelligent bestuur verbeeld(t). Modell(er)en van openbaar bestuur*. Den Haag: NSOB.

Termeer, C. J. A. M. (2019). *Het bewerkstelligen van een transitie naar kringlooplandbouw. Notitie opgesteld op verzoek van de Tweede Kamer Commissie LNV*. Wageningen: Wageningen University & Research.

- Termeer, C. J. A. M., & Candel, J. J. L. (2023). *De hobbelige weg naar een duurzame landbouw*. In *Maatschappelijke bestuurskunde* (pp. 51-72). Boom.
- Van der Steen, M., et al. (2022). *De stroom zoeken. De energietransitie gezien vanuit een ecosysteem perspectief*. Den Haag: NSOB.
- Van der Steen, M., & Loorbach, D. (2023). *Energietransitie: sturing van transitie en de transitie van sturing?* In *Maatschappelijke bestuurskunde* (pp. 73-96). Boom.
- Van der Steen, M., Scherpenisse, J., & Van Twist, M. (2015). *Sedimentatie in sturing: system brengen in netwerkend werken*. Den Haag: NSOB.
- Van der Steen, M., Schulz, M., Schram, J., Frissen, P. en Van Twist, M. (2019), *Expliciete politiek: Politiek en netwerksturing in de provincie Zeeland*, Den Haag: NSOB.
- Oudega, J., Schulz, M., & Van Twist, M. (2022). *Governance voor transities: Naar coping strategieën voor de omgang met governance dilemma's bij de transitie naar een circulaire economie*. Den Haag: NSOB.

Eerder publiceerde de NSOB

2023

Vormgeven aan interactie

Hoe overheid en maatschappelijke initiatiefnemers in de praktijk tot samenwerking komen bij leefomgevingsvraagstukken

Jorgen Schram, Eva Kunseler, Pia Nabielek, Martin Schulz, Mark van Twist

Sport in beweging

Wiljan Hendriks, Georgina Kuipers, Martijn van der Steen, Rachel-Roxelane Speelman, Anika Scholten

De gemeentesecretaris buiten de deur

Vragen bij een antwoord

Mark van Twist, Marije Huiting, Martin Schulz

De (on)begrensde menselijke maat

Marije Huiting, Wiljan Hendriks, Henk den Uijl, Andrea Frankowski, Martin Schulz, Paul Frissen, Martijn van der Steen

Toekomst geven aan tussenland

Samenwerking bij het (verder) vitaliseren van vakantieparken op de Veluwe

Laura Schröer, Martin Schulz, Mark van Twist

Wie wordt gehoord?

Dynamiek in het landschap van macht en tegenmacht

Georgina Kuipers, Gert Jan Geertjes, Martijn van der Steen

Intelligent bestuur verbeeld(t)

Modell(er)en van openbaar bestuur

Martin Schulz, Mark van Twist, Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij

Afwachten en anticiperen

Hoe de gemeente Amsterdam stuurt op ontwikkelingen in het digitale publieke domein

Georgina Kuipers, Christiaan van der Kaaij, Henk den Uijl, Valerie Frissen, Jorgen Schram

Een waterschap voor het waterbeheer van de toekomst

Strategie als gedeelde betekenisgeving door de Nederlandse waterschappen

Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Marise van 't Wout, Johan Oudega

2022

Ambtelijke ruimte

Kan de overheid de grote maatschappelijke vraagstukken aan?

Henk den Uijl, Paul Frissen, Martin Schulz, Johan Oudega

Het verbinden van botsende institutionele logica's

Een typologie van strategieën

José Nederhand, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Omgaan met onbegrepen gedrag

Dilemma's in de samenwerking en informatie-uitwisseling rondom personen met verward gedrag

Christiaan van der Kaaij, Ninske Repko, Jorren Scherpenisse, Laura Schröer, Martin Schulz, Mark van Twist

Governance voor transities

Naar coping strategieën voor de omgang met governance dilemma's bij de transitie naar een circulaire economie

Johan Oudega, Martin Schulz, Mark van Twist

Omgaan met signalen

Naar een handelingsperspectief voor overheden

Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Laura Schröer, Jorren Scherpenisse, Nancy Chin-A-Fat

Overleg in beweging

30 jaar overleg tussen overheid en samenleving in de fysieke leefomgeving

Martijn van der Steen, Marije Huiting, Myrthe van Delden, Christiaan van der Kaaij, Marise van 't Wout, Mark van Twist

Verantwoorden over vertrouwenswerk

Een kwestie van tellen én vertellen

Georgina Kuipers, Myrthe van Delden, Mark van Twist

Maatwerk als standaard

Over dilemma's en dynamieken bij het streven naar 'maatwerk' in de uitvoeringspraktijk

Wiljan Hendrixx, Marije Huiting, Caspar van den Berg, Mark van Twist

Stadsmariniers in de spiegel

Reflecties op de veranderende rol van stadsmariniers in Rotterdam en Antwerpen

Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Sebastian Wijnands, Rike Hendrikse

De stroom zoeken

De energietransitie bezien vanuit ecosysteemperspectief

Martijn van der Steen, Maarten Otto, Georgina Kuipers, Sander Oosterloo, Petra Ophoff, Alexander Woestenburg

Signalen schatten

Een lerend belevingsonderzoek naar de omgang met signalen door het ministerie van SZW in de Kinderopvangtoeslagaffaire

Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Petra Ophoff, Paul 't Hart

Onderzoek aanpak coronacrisis VWS

Een feitelijke tijdlijn naar de aanpak van de tweede golf van de coronacrisis door VWS

Myrthe van Delden, Laura Schröer, Sebastian Wijnands, Nancy Chin-A-Fat, Petra Ophoff, Wiljan Hendrixx, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Het einde voorbij: werken in een wijkend perspectief

Een reflectie op het handelen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de tweede golf van de coronacrisis

Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist, Sebastian Wijnands, Petra Ophoff

Politiek is grenzenwerk

Het stileren van politieke strijd in de gemeente(raad van) Sittard-Geleen

Martin Schulz, Paul Frissen, Henk den Uijl, Johan Oudega

In gesprek over strategie

Hoe het strategiseren in de praktijk van Justitie en Veiligheid vorm krijgt

Jorgen Schram, Mark van Twist, Martijn van der Steen, Myrthe van Delden

Strategisch vermogen (h)erkennen

Over het productief maken van strategische spanningen bij de provincie Utrecht

Jorgen Schram, Sebastian Wijnands, Martijn van der Steen, Mark van Twist

De achterkant van afpakken

Reflecties op de Rotterdamse praktijk van (bestuurlijk) afpakken

Jorren Scherpenisse, Henk den Uijl, Mark van Twist

Leven in de Curve

Een reflectie op het handelen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de eerste golf van de coronacrisis

Martijn van der Steen, Petra Ophoff, Wiljan Hendrikx, Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Mark van Twist, Ilsa de Jong

Feitenreconstructie aanpak coronacrisis door VWS

Een feitelijke tijdlijn naar de aanpak van de eerste golf van de coronacrisis door VWS

Nancy Chin-A-Fat, Wiljan Hendrikx, Petra Ophoff, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Martijn van der Steen, Mark van Twist, Ilsa de Jong

Practical Wisdom in Governance

Ambiguity, Politics and Democratization in Supervising Care Institutions

Henk den Uijl

2021

Hou zou Wim dat aanpakken?

Verschil maken voor een veiligere stad door het bestuurlijk optreden van de gemeente Rotterdam

Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Bruno Koopmans

Leren van of door rapporten?

Hoe de gemeente Rotterdam leert van raadsenquêtes en rekenkamerrapporten

Mark van Twist, Hans Vermaak, Nancy Chin-A-Fat, Marije Huiting

Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op www.nsob.nl

COLOFON

© 2023

ISBN NUMMER

978-90-833299-7-0

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

www.nsob.nl

Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.