



Planbureau voor de Leefomgeving

WERKEN AAN TRANSFORMATIE: REFLECTIE OP HET NATIONAAL PROGRAMMA CIRCULAIRE ECONOMIE

Achtergrondstudie Leren voor Verandering

Lisa Verwoerd
Sandra van der Hel
Josephine Loudon

3 juni 2025

PBL

Colofon

Werken aan transformatie: reflectie op het Nationaal Programma Circulaire Economie

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2025

PBL-publicatienummer: 5731

Contact

lisa.verwoerd@pbl.nl

Auteurs

Lisa Verwoerd, Sandra van der Hel, Josephine Loudon

Met dank aan

Het PBL is dank verschuldigd aan alle respondenten en aan het programmamanagement van het NPCE in het bijzonder voor hun inbreng en betrokkenheid bij dit onderzoek. Ook danken wij de reviewers Lieselot Vandenbussche, Kristiaan Kok, Rosa Spruit, Hidde Boonstra (allen VU Athena Instituut), Eva Kunseler, Timo Maas, Anna Verkerke, Sonja Kruitwagen, Aldert Hanemaaijer en Astrid Mangnus (allen PBL) voor hun kritische en constructieve feedback.

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Toegankelijkheid

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

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: PBL (2025) Werken aan transformatie: reflectie op het Nationaal Programma Circulaire Economie, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

Hoofdboodschappen	4
1. Inleiding	6
1.1 Leeswijzer	6
1.2 Het Nationaal Programma Circulaire Economie	7
1.3 Onderzoeksaanpak	8
2. Drie paradoxen voor het NPCE	10
2.1. Paradox I: de aard van de opgave	11
2.1.1. Het NPCE: grote afhankelijkheid van andere departementen	12
2.1.2. Inspanningen om eigenstandige en integrale benaderingen te verbinden	15
2.1.3. Conclusie voor deze paradox	17
2.2. Paradox II: de verandergerichtheid van het beleid	18
2.2.1. Het NPCE: ambitie van systeemverandering, praktijk van incrementele verandering	18
2.2.2. Inspanningen om incrementele- en systeemverandering te verbinden	21
2.2.3. Conclusie voor deze paradox	23
2.3. Paradox III: de rol van de overheid	24
2.3.1. Het NPCE: sturende rol komt moeilijk van de grond	24
2.3.2. Inspanningen om de sturende en uitnodigende rol te verbinden	27
2.3.3. Conclusie voor deze paradox	29
3. Conclusies en reflectie	30
3.1. Ervaren barrières voor het werken aan transformatie	30
3.2. Versterken van het werken aan transformatie	31
3.2.1. Een stevigere richtinggevende invulling van de coördinerende rol van lenW	33
3.2.2. Werken aan systeemverandering met innovatiekracht van koplopers	35
3.2.3. Een robuuste maatschappelijke inbedding van de opgave	37
3.2.4. Een lerende aanpak en transformatieve vaardigheden	39
3.2.5. Aanknopingspunten voor de Directie DLCE en het Programmabureau Circulaire Economie	41
3.3. Vervolgstappen	42
Geraadpleegde bronnen	43
Bijlage Onderzoeksaanpak en methodische verantwoording	47
Onderzoeksontwerp	47
Dataverzameling en -analyse	47
Kwaliteitsborging	48

Hoofdboodschappen

Beleid richten op maatschappelijke transformatie is uitdagend. Het vraagt om veranderingen in de wijze waarop overheden werken, van de uitgangspunten die worden gehanteerd tot de vaardigheden die ambtenaren inzetten. Omdat transformatie gaat over diepgaande verandering van maatschappelijke structuren en systemen, waar ook overheden in zijn ingebed, kunnen overheden niet sturen op transformatie zonder ook zelf te veranderen. In deze notitie onderzoeken we hoe deze uitdaging wordt opgepakt in het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE). Het onderzoek valt binnen het PBL/VU project Leren voor Verandering, waarin wordt verkend hoe de Rijksoverheid zich richt op maatschappelijke transformatieopgaven.

De circulaire-economieopgave vertoont alle kenmerken van een transformatieopgave. In het NPCE wordt gesproken over de noodzaak van fundamentele veranderingen in de manier waarop we in onze – en de wereldwijde – economie produceren en consumeren, met gevolgen voor hoe we wonen, reizen, werken en recreëren. Met het NPCE beoogt de Rijksoverheid bij de dragen aan de transformatie naar een circulaire economie. Dit is niet eenvoudig. Het vraagt om beleid dat is toegestemd op diepgaande maatschappelijke verandering. Hierbij loopt men tegen spanningen aan tussen gebruikelijke manieren van werken bij de Rijksoverheid en alternatieve werkwijzen die ambtenaren gaandeweg vormgeven binnen diezelfde context. Deze spanningen worden in dit onderzoek benaderd als paradoxen: tegengestelde verwachtingen en ambities die niet zijn op te lossen, maar vragen om een weg vinden tussen uitersten en het zoeken naar verbinding. Omgaan met paradoxen is essentieel om transformatiegericht te kunnen werken.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *Tegen welke paradoxen lopen betrokkenen bij het NPCE aan in het werken aan transformatie, hoe wordt hiermee omgesprongen en welke aanknopingspunten zien we om transformatiegericht werken te versterken?*

We onderscheiden drie paradoxen waar betrokkenen bij het NPCE tegenaan lopen:

1. *De aard van de opgave:* De paradox tussen de circulaire-economieopgave als eigenstandig beleidsdomein versus integrale maatschappelijke opgave, waarbij de gekozen integrale aanpak beperkt wordt door een gebrek aan stevige positionering van het circulaire-economie beleid.
2. *De verandergerichtheid van het beleid:* De paradox tussen inzet op incrementele verandering versus het realiseren van fundamentele systeemverandering, waarbij de nadruk in het NPCE ligt op een incrementele stappen, terwijl deze stappen niet vanzelfsprekend bijdragen aan systeemverandering.
3. *De rol van de overheid:* De paradox tussen een uitnodigende overheid die faciliteert en verbindt versus een sturende overheid die richting geeft en ingrijpt, waarbij de uitnodigende rol dominant blijft ondanks pogingen om de sturende rol te versterken.

Op basis van onze analyse van de paradoxen en de manier waarop hiermee wordt omgesprongen in het NPCE, komen we tot vier hoofdboodschappen om effectiever om te gaan met de paradoxen en zo het transformatiegericht werken rond het NPCE te versterken. Per hoofdboodschap formuleren we aanknopingspunten voor de directie Duurzame Leefomgeving en Circulaire Economie (Directie DLCE) en het Programmabureau Circulaire Economie.

Een stevigere richtinggevende invulling van de coördinerende rol van IenW

Werken aan transformatie vraagt om een stevigere richtinggevend invulling van de coördinerende rol van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Het is nodig om de circulaire economie opgave steviger op de interdepartementale beleidsagenda te zetten en te zorgen voor een samenhangende aanpak. Dit is echter ook lastig omdat de circulaire economie opgave in de praktijk een ondergeschikte positie heeft ten opzichte van andere beleidsopgaven. We bieden drie aanknopingspunten voor een meer richtinggevende invulling van de coördinerende rol van IenW: rolinvulling als transitie intermediair (Programmabureau Circulaire Economie), inzet op interdepartementale visievorming (Directie DLCE) en bevragen van de huidige institutioneel-bestuurlijke inrichting (Directie DLCE).

Werken aan systeemverandering met innovatiekracht van koplopers

Werken aan transformatie vraagt om te bewegen naar systeemverandering. Op dit moment is het vaak onduidelijk of de incrementele veranderingen waarop het beleid inzet daadwerkelijk bijdragen aan systeemverandering. Dat is problematisch vanwege het risico op het creëren en versterken van *lock-ins* en padafhankelijkheden die de transformatie naar een circulaire economie verder bemoeilijken. We identificeren drie aanknopingspunten om het werken aan systeemverandering in het NPCE te versterken: het verbinden van incrementele stappen aan systeemverandering (Programmabureau Circulaire Economie), de inzet op verandering van systeemfactoren (Directie DLCE) en het inzetten van de innovatiekracht van koplopers in het doorbreken van de *status quo* (Programmabureau Circulaire Economie).

Een robuuste maatschappelijke inbedding van de opgave

Werken aan transformatie vergt een robuuste maatschappelijke inbedding van de opgave. Maatschappelijke transformatie raakt verschillende groepen in de samenleving en werken aan transformatie is werk van de lange adem. Het is dus belangrijk om te kunnen omgaan met verschillen en veranderingen in politieke en maatschappelijke prioriteiten. Daarbij is het van belang om het beleid vorm te geven op een wijze die aanvaardbaar en rechtvaardig is voor verschillende belanghebbenden (waaronder bedrijven en inwoners) en die maatschappelijke betrokkenheid bij de opgave aanmoedigt. We bieden drie aanknopingspunten voor het creëren van een robuuste maatschappelijke inbedding van de opgave: de circulaire samenleving steviger op de interne en externe agenda zetten met een robuust maatschappelijk verhaal (Directie DLCE), het verbreden van de betrokkenheid bij het beleid van producenten en productieketens naar de circulaire samenleving (Programmabureau Circulaire Economie) en het proces van maatschappelijke visievorming dat hierbij kan ondersteunen (Programmabureau Circulaire Economie).

Een lerende aanpak en transformatieve vaardigheden

Werken aan transformatie vraagt om een andere manier van werken bij de Rijksoverheid, met het vermogen om op flexibele wijze beleid bij te sturen, anticiperend op onverwachte ontwikkelingen, onzekerheden en risico's. We merken op dat de taal en raamwerken van transformatie en transitie – zoals de X-curve, transitiefases, richting geven en versnellen – gemeengoed zijn in de circulaire beleidspraktijk. Desondanks leidt dit (nog) niet tot een gedeelde transformatiegerichte aanpak. We zien drie aanknopingspunten om een transformatieve manier van werken te versterken: het stimuleren van transformatieve vaardigheden (Directie DLCE), het ontwikkelen van een lerende aanpak (Programmabureau Circulaire Economie) en lef om werken aan systeemverandering voorop te stellen en uit te dragen (Directie DLCE en Programmabureau Circulaire Economie).

1. Inleiding

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft van najaar 2024 tot voorjaar 2025 verdiepend casusonderzoek uitgevoerd naar de circulaire-economieopgave en het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) in het bijzonder. Dit onderzoek valt binnen het PBL/VU project Leren voor Verandering, waarin wordt verkend hoe de Rijksoverheid zich richt op maatschappelijke transformatieopgaven en hoe de overheid het vermogen ontwikkelt om maatschappelijke transformaties te ondersteunen en versnellen.

De centrale aanname in het onderzoek is dat sturen op maatschappelijke transformatie ook vraagt om een governance transformatie; een transformatie in de wijze waarop overheden werken, van de uitgangspunten die worden gehanteerd tot de vaardigheden die ambtenaren inzetten (Kunseler et al. 2024; Braams et al. 2024; Borrás et al. 2024). Hiertoe wordt ook wel de term 'transformatieve overheid' gehanteerd (Braams 2023). Wat dit inhoudt is niet op voorhand duidelijk. Wel is in het overheidsbeleid een ontwikkeling zichtbaar naar opgavegerichte, experimentele, netwerkende en reflexieve benaderingen voor het werken aan transformatieopgaven. In dit onderzoek kijken we naar ervaringen en inzichten over wat hierin wel en niet 'werkt' en bieden we aanknopingspunten voor het versterken van het transformatiegericht werken bij de Rijksoverheid.

De circulaire-economieopgave vertoont alle kenmerken van een transformatieopgave waarbij fundamentele veranderingen nodig zijn in hoe en wat we in onze – en de wereldwijde – economie en samenleving produceren en consumeren. Via deze route kunnen de negatieve gevolgen van ons huidige grondstoffengebruik, met o.a. betekenis voor klimaatverandering, milieuvervuiling en biodiversiteitsverlies, worden verminderd. De nationale doelen en beleidsplannen voor deze opgave zijn in 2023 geformaliseerd in het NPCE (2023-2030). Het NPCE wordt na de zomer 2025 herijkt. Dit casusonderzoek biedt hiervoor aanvullende input, naast onder andere de recent verschenen Integrale Circulaire Economie Rapportage (ICER) (Hanemaaijer et al. 2025).

De uitdagingen rond het werken aan maatschappelijke transformatie in het NPCE worden in dit onderzoek benaderd als paradoxen. We zien dat ambtenaren die werken aan transformatie binnen het NPCE regelmatig in situaties terecht komen waarin, gegeven de opgave waar zij voor staan, een werkwijze wordt gevraagd die niet zomaar past bij wat gangbaar is binnen de bestaande beleidspraktijk. De paradoxen ontstaan uit spanningen tussen de institutionele context van het NPCE en de werkwijzen gericht op transformatie die ambtenaren gaandeweg vormgeven binnen diezelfde context. De institutionele context biedt daarbij zowel mogelijkheden als belemmeringen voor het werken aan transformatie. Omgaan met deze paradoxen is geen kwestie van het goed of fout doen, maar een continue zoektocht naar een passend omgang met de spanning en verbinding tussen uitersten (Kok et al., onder revisie).

De hoofdvraag in het onderzoek naar het NPCE luidt: *Tegen welke paradoxen lopen betrokkenen bij het NPCE aan in het werken aan transformatie, hoe wordt hiermee omgesprongen en welke aanknopingspunten zien we om transformatiegericht werken te versterken?*

1.1 Leeswijzer

In het vervolg van dit hoofdstuk geven we een korte beschrijving van het NPCE en de circulaire economieopgave. Daarna lichten we de methodologische aanpak en theoretische achtergrond van het

onderzoek toe. In hoofdstuk 2 beschrijven we de drie voornaamste paradoxen waar beleidsmedewerkers binnen het NPCE tegenaan lopen. In hoofdstuk 3 komen we, op basis van literatuur over transformatiegericht werken en gevoed met de ideeën van onze gesprekspartners, tot een reflectie en aanknopingspunten ter versterking van het transformatiegericht werken in het NPCE.

1.2 Het Nationaal Programma Circulaire Economie

Nederland zette in 2016 de stip op de horizon voor een 100 procent circulaire economie in 2050 (met een ambitie om halverwege te zijn in 2030) in het Rijksbrede programma *Nederland Circulair in 2050* (Rijksoverheid 2016). In verschillende stappen is het beleid vervolgens verder geformaliseerd en uitgewerkt, met als meest recente stap het NPCE in 2023. Het NPCE schetst een visie voor een circulaire economie in 2050 en benadrukt de urgentie en het belang van een circulaire economie voor het realiseren van andere maatschappelijke opgaven: het tegengaan van klimaatverandering, een schoner milieu en leefomgeving, het herstel van biodiversiteit en de leveringszekerheid van grondstoffen.

De circulaire-economieopgave behelst een volledige herziening van het huidige (lineaire) economische systeem (Hanemaaijer et al. 2025). In een circulaire economie zijn “...vrijwel alleen herbruikbare primaire, secundaire en duurzame biograndstoffen in omloop. Producten worden binnen gesloten kringen geproduceerd, gedistribueerd en geconsumeerd. Zodoende wordt de waarde van grondstoffen, materialen en producten zo lang mogelijk behouden, waardoor er bijna geen afval meer is.” (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2023, p5).

In het NPCE worden zogeheten ‘knoppen’ uiteengezet die van belang zijn om toe te werken naar een circulaire economie: het terugdringen van grondstoffen-gebruik (*narrow the loop*), levensduurverlenging van producten en onderdelen (*slow the loop*), hoogwaardige recycling en inzet van secundair materiaal (*close the loop*) en substitutie door bijvoorbeeld biograndstoffen of alternatieve primaire grondstoffen met minder milieudruk (*substitute*). Het NPCE benoemt voor elke van deze vier elementen verschillende bestaande en geambieerde beleidsinstrumenten, die vervolgens geordend zijn naar type instrument (normeren, beprijsen of stimuleren). Hierbij valt op dat stimulerende maatregelen de boventoon vormen, en inzet op normerende en beprijzende maatregelen nog veelal verkennend van aard is (Hanemaaijer et al. 2025).

Het Rijk is beleidsverantwoordelijk voor de circulaire-economieopgave. Het legt hierover verantwoording af aan de Tweede Kamer. De coördinatie van deze opgave is belegd bij de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Voor de andere ministeries en hun bewindspersonen geldt dat zij eigen verantwoordelijkheid dragen voor circulariteit binnen hun sectoren en domeinen. De samenwerking tussen departementen is ingericht via vijf thema’s, ook wel ‘transitieagenda’s’ genoemd, die voor Nederland van groot economisch belang zijn en hoge milieu-impact hebben: Bouw, Consumptiegoederen, Kunststoffen, Maakindustrie en Biomassa & Voedsel (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2023; Rijksoverheid 2016).

Naast het interdepartementale karakter van de circulaire-economieopgave, benadrukt het NPCE dat samenwerking met bedrijven en maatschappelijke partijen essentieel is, omdat zij vorm en uitvoering geven aan circulaire wijzen van produceren en consumeren. Hiertoe zijn transitieteams opgezet met bedrijven die vooroplopen in de transitie rond bovengenoemde thema’s. Ook deelt het

NPCE decentrale overheden een belangrijke rol toe, omdat zij over de kennis en tools beschikken om op regionale en lokale schaal te sturen op circulariteit (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2023).

1.3 Onderzoeksaanpak

Dit casusonderzoek richt zich op het werken aan transformatie in het circulaire-economiebeleid en het NPCE in het bijzonder. De rol van het Programmabureau en IenW als coördinerend ministerie staan centraal.

Het onderzoek is gebaseerd op kwalitatieve onderzoeksmethoden. Tussen oktober 2024 en januari 2025 hebben we een documenten analyse uitgevoerd en twintig betrokken bij het NPCE geïnterviewd over de spanningen die zij ervaren bij het werken aan transformatie en hoe zij hiermee omgaan. In april 2025 hebben we een focusgroep georganiseerd met vertegenwoordigers van het Programmabureau en de directie DLCE, wat ons de gelegenheid bood om onze bevindingen te toetsen en onze hoofdboodschappen aan te scherpen. De onderzoeksaanpak en methodische verantwoording van deze studie zijn nader toegelicht in de bijlage Onderzoeksaanpak en methodische verantwoording.

Onze aanpak is nadrukkelijk bescheiden gegeven het uitgebreide en complexe beleidsterrein rond de circulaire-economieopgave. We pogen dan ook niet om volledig te zijn in onze analyse, maar hopen door onze focus op drie centrale paradoxen inzicht te geven in de uitdagingen en mogelijkheden van transformatiegericht werken bij de Rijksoverheid.

Centraal in onze onderzoeksaanpak staat het uitlichten van spanningen waar beleidsmakers tegenaanlopen bij het werken aan maatschappelijke transformatie. Uit de literatuur weten we dat transformatiegericht beleid niet goed past bij wat ‘gewoon’ is binnen overheden, c.q. de gangbare manieren van werken, uitgangspunten, procedures, instrumenten en vaardigheden (Braams et al. 2022; Head, 2022b). We zien dan ook dat ambtenaren die werken aan transformatie tegen uitdagingen aanlopen, zoals situaties waarin er, gegeven de transformatieopgave waar zij voor staan, een werkwijze wordt gevraagd die niet zomaar past bij wat gangbaar of legitiem is binnen de staande beleidspraktijk. De spanningen komen voort uit de institutionele context van het NPCE en de alternatieve werkwijze van beleid en bestuur die ambtenaren gaandeweg helpen vormgeven binnen diezelfde context. Denk bijvoorbeeld aan een meer experimentele en iteratieve (of lerende) beleidsaanpak, terwijl lineaire werkwijzen en verantwoordende procedures de norm zijn. Of aan een integrale en interbestuurlijke aanpak, terwijl alle financierings- en verantwoordingsprocessen en beleidstrajecten sectoraal zijn ingericht.

In deze studie beschouwen we dit soort uitdagingen als paradoxen¹. Een veelgebruikte definitie van paradoxen komt van Smith en Lewis (2011). Zij definiëren paradoxen als: *“Contradictory yet interrelated elements that exist simultaneously and persist over time”* (p382). Een paradox gaat dus over 1) twee

¹ Het gebruik van de term paradox in deze studie is praktijk georiënteerd. Alhoewel de spanningen die we identificeren ontologisch niet noodzakelijk zijn, blijkt vanuit een praktijk perspectief dat het persistente, aanhoudende spanningen zijn die niet opgelost kunnen worden, omdat we het overheidssysteem niet zomaar kunnen afbreken.

teggengestelde, maar tegelijk gerelateerde elementen, wat resulteert in 2) een schijnbare tegenstelling die over een langere periode blijft bestaan.

Paradoxen zijn hardnekkige fenomenen en hoewel ze tijdelijk naar de achtergrond kunnen verschuiven, verdwijnen ze niet zomaar van het toneel. Bij het analyseren van de paradoxen en bijbehorende strategieën maken we gebruik van handvatten uit *polarity management*. Volgens deze methode worden twee polen in een paradox onderscheiden en met elkaar verbonden middels een lemniscaat. Het doorlopen van een lemniscaat helpt om te deconstrueren wat de voordelen en risico's van elke pool zijn, en hoe een handelingsperspectief kan worden ontwikkeld om de positieve zijden van beide uitersten te mobiliseren (Johnson, 1992). Deze aanpak heeft geholpen bij het ontfaan en bespreekbaar maken van de ervaren uitdagingen die uit de empirie naar voren komen. Effectief kunnen omgaan met paradoxen is belangrijk om transformatiegericht werken binnen bestaande institutionele kaders mogelijk te maken, en waar nodig institutionele verandering ingang te zetten.

Voor deze specifieke casus is al eerder een studie uitgevoerd waar het denken in paradoxen is toegepast. De NSOB heeft in 2022 een studie uitgebracht waarin negen 'governance dilemma's' in de beleidspraktijk van de circulaire economie worden uitgelicht. Daarbij stellen de auteurs 10 'coping strategieën' voor om met de dilemma's om te gaan (Oudega et al., 2022). In deze casusstudie hebben we het NSOB-rapport gebruikt als achtergrondmateriaal bij de drie paradoxen die wij centraal stellen. Met deze notitie voegen wij een perspectief toe dat meer specifiek is gericht op transformatiegericht werken, benadrukken we hoe beleidsmakers proberen de twee tegenovergestelde polen in de paradox te verbinden of het zwaartepunt binnen de paradox te verleggen, en brengen we in beeld welke belemmeringen zij daarbij ervaren.

2. Drie paradoxen voor het NPCE

De circulaire economie wint de afgelopen jaren aan beleidsmatige en maatschappelijke aandacht. Tegelijkertijd blijkt het lastig om doelstellingen daadwerkelijk om te zetten in structurele verandering. Beleidsmakers bevinden zich in een dynamisch speelveld waarin ambities, belangen en instrumenten voortdurend op elkaar afgestemd moeten worden. In dit hoofdstuk belichten we welke spanningen daarbij ontstaan en hoe beleidsmakers binnen het NPCE daarmee omgaan.

De ICER rapporteert dat vanuit zowel economische als milieuoverwegingen de urgentie voor radicaal minder en efficiënter grondstofgebruik toeneemt (Hanemaaijer et al. 2025). Daarbij wordt geconstateerd dat het grondstoffengebruik in Nederland tussen 2020 en 2022 is toegenomen, alsook de leveringsrisico's van grondstoffen voor de Nederlandse economie. De ICER benadrukt de urgentie om de circulaire-economie transitie te versnellen en de beleidsinzet te verstevigen. Tegen deze achtergrond zien we in het NPCE verschillende bewegingen ontstaan.

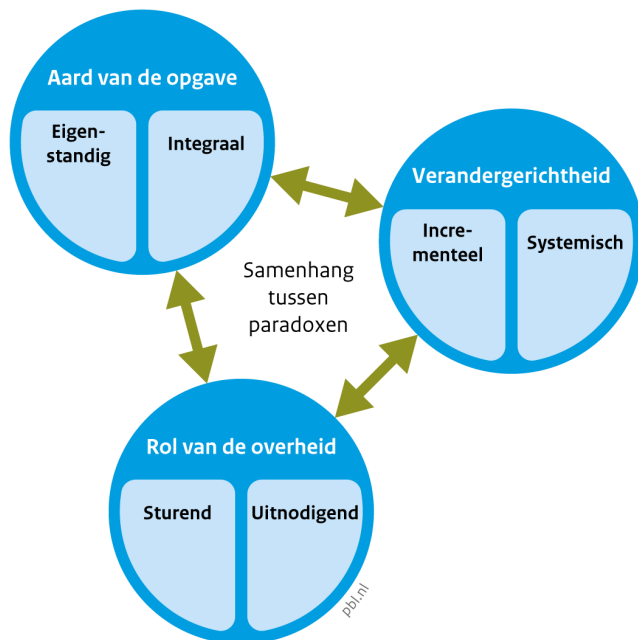
Zo benadrukt het NPCE de noodzaak om van vrijwillige samenwerking toe te werken naar meer richtinggevend en verplichtend beleid. Het beeld dat naar voren komt uit zowel het NPCE als de ICER is dat het circulaire-economiebeleid vooral is gestoeld op stimulerende instrumenten, en dat voor een volgende fase in de transitie meer sturing vanuit de overheid nodig is door middel van normerende en beprijzende maatregelen. Daarnaast wordt via het zogenoemde doelentrajec gewerkt aan het concretiseren en kwantificeren van circulaire doelen voor 2035. Voor dit doelentrajec is een stakeholderproces opgezet om gezamenlijk met product- en ketenvertegenwoordigers (van pioniers tot achterlopers) van diverse prioritaire productgroepen tot zowel realistische en haalbare, als ambitieuze doelen te komen voor 2035. Daarnaast loopt een herziening van de governance-structuur van het NPCE, waarbij wordt gezocht naar manieren om naast 'koplopers' ook het bredere 'peloton' van bedrijven en organisaties structureel te betrekken². De nieuwe governance-structuur zou vertegenwoordigers van ketens (zoals brancheorganisaties) een meer prominente plek moeten geven. Daarnaast poogt de nieuwe governance meer helderheid te scheppen over rollen, mandaten en verantwoordelijkheden in de samenwerking rondom de circulaire economie, en versnippering tegen te gaan door overleg en besluitvorming te vereenvoudigen. Ook is in het voorjaar van 2024 een Speciaal Regeringsvertegenwoordiger Circulaire Economie (SRCE) aangesteld, met als opdracht de transitie aan te jagen door als bruggenbouwer tussen overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties op te treden op dossiers waar versnelling nodig is.

Deze bewegingen wijzen op een zoektocht binnen het NPCE: hoe verder te komen in de transitie, hoe meer partijen mee te nemen en hoe tegelijkertijd koers en ambitie vast te houden? In dit hoofdstuk brengen we die zoektocht verder in beeld. We laten zien dat werken aan het NPCE een aantal voortdurende spanningen met zich meebrengt. Zoals in hoofdstuk 1 toegelicht, uiten deze spanningen zich als paradoxen: twee ogenschijnlijk tegenovergestelde elementen die nodig zijn voor het werken aan transformatie, maar in de praktijk lastig met elkaar te verenigen zijn.

² Met de term 'koplopers' wordt in de taal van het NPCE verwezen naar bedrijven en initiatieven die pionieren in het circulair maken van de betreffende ketens. Het 'peloton' wordt omschreven als de bredere groep bedrijven en organisaties die (nog) niet vooroplopen in de transitie, maar wel de potentie en noodzakelijke schaal vertegenwoordigen om de circulaire economie op systeemniveau verder te brengen.

Figuur 2.1

De drie voornaamste paradoxen in de governance en beleidspraktijk rondom de circulaire economie



Bron: PBL

We onderscheiden drie met elkaar verweven paradoxen waar beleidsmakers die aan het NPCE werken tegenaanlopen (zie figuur 2.1):

1. *De aard van de opgave*: de paradox tussen het positioneren van de circulaire-economieopgave als een eigenstandig beleidsdomein, versus het benaderen van de opgave als integraal onderdeel van bredere maatschappelijke opgaven.
2. *De verandergerichtheid van het beleid*: De paradox tussen inzet op incrementele verandering, versus het realiseren van fundamentele systeemverandering.
3. *De rol van de overheid*: De paradox tussen een uitnodigende overheid die faciliteert en verbindt, versus een sturende overheid die richting geeft en ingrijpt.

In de rest van dit hoofdstuk beschrijven we hoe deze paradoxen zich manifesteren binnen het NPCE, duiden we hoe beleidsmakers proberen de twee tegenovergestelde polen in de paradox te verbinden en brengen we in beeld welke belemmeringen zij daarbij ervaren.

2.1. Paradox I: de aard van de opgave

Transformatieopgaven trekken zich niets aan van bestaande grenzen tussen beleidsdomeinen of organisaties. Ze doorkruisen ministeries en vereisen nauwe samenwerking tussen departementen. Voor het Rijk betekent dit dat meerdere ministeries gelijktijdig en gezamenlijk aan zet zijn. Vanuit het streven naar integraliteit is het logisch en wenselijk om verantwoordelijkheid voor transformatieopgaven te beleggen bij meerdere betrokken ministeries. Alleen zo kunnen de verschillende aspecten van de opgave in samenhang worden benaderd. Tegelijkertijd wringt hier iets.

Departementen zijn georganiseerd rondom sectorale logica's, beleidskaders en routines. Wanneer een transformatieopgave interdepartementaal wordt belegd, ontstaan er fricties: Wie mag beslissen? Hoe voorkom je dat de aanpak versnipperd raakt of stagneert door afstemming? Er ligt hier dus een spanning tussen de noodzaak van een integrale, interdepartementale benadering en de realiteit van sectoraal georganiseerde instituties.

Werken aan transformatie betekent dan ook dat beleidsmakers en uitvoerders voortdurend moeten laveren tussen tegengestelde dynamieken. Het vraagt om het vermogen om binnen bestaande structuren te opereren, terwijl tegelijkertijd wordt gezocht naar nieuwe vormen van samenwerking en coördinatie over de grenzen van departementen heen. Ook vraagt het om een heldere positionering van de opgave zelf. Wordt de opgave gezien als onderdeel van andere dossiers of als een eigenstandig domein dat richting geeft? Een eigenstandige opgave biedt slagkracht, een integrale benadering maakt diepe en brede verandering mogelijk. Juist de combinatie is nodig om transformatie op gang te brengen.

2.1.1. Het NPCE: grote afhankelijkheid van andere departementen

In het NPCE wordt de circulaire-economieopgave omschreven als een transitie die alle sectoren raakt en uiteindelijk een fundamentele verandering van het gehele economische systeem beoogt (IenW et al. 2023). Het is daarmee een opgave die diep verweven is met andere domeinen en beleidsvelden. Deze breedte brengt een spanningsveld met zich mee tussen een eigenstandige en een integrale benadering van de opgave. Figuur 2.2 laat zien hoe deze paradox zich manifesteert rondom het NPCE en maakt zichtbaar hoe tussen deze tegenstelde logica's kan worden bewogen met het oog op het benutten van de sterke kanten van beide benaderingen.

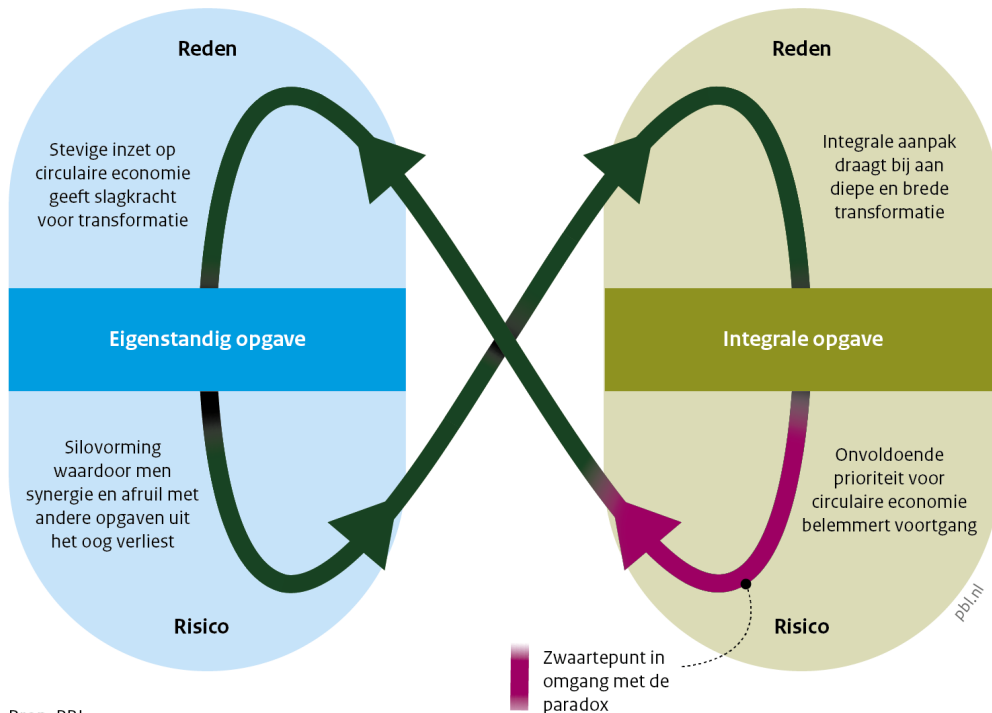
De praktijk laat zien dat deze spanning niet eenvoudig te overbruggen is. De huidige inrichting van de governance-structuur, waarbij IenW optreedt als coördinerend ministerie en de andere betrokken departementen eigen verantwoordelijkheid dragen voor de circulariteit binnen hun domeinen, is een poging om de spanning tussen een eigenstandige en integrale benadering te overbruggen. Tegelijkertijd blijkt uit onze gesprekken dat deze inrichting niet vanzelfsprekend leidt tot de slagkracht en samenhang die nodig zijn om ambities uit het NPCE te realiseren. In de tekst die volgt lichten we beide zijden van de paradox verder toe, en verdiepen we het inzicht in het huidige zwaartepunt in de paradox en de wijze waarop geprobeerd wordt hiermee om te gaan.

Circulaire economie als eigenstandige opgave

De transitie naar een circulaire economie is als eigenstandige opgave belegd bij IenW, onder andere omdat de opgave historisch is voortgekomen uit het afvalstoffen- en milieubeleid en gericht is op het terugdringen van grondstoffengebruik. De formele verantwoordelijkheid ligt bij de staatssecretaris van IenW. Er zijn beleidsdoelen geformuleerd voor 2030 (halverwege) en 2050 (volledig circulair) en er wordt ingezet op een mix van normerende, beprijzende en stimulerende maatregelen (IenW et al. 2023). Daarmee is op papier sprake van een afzonderlijk gepositioneerde opgave, gericht op het sluiten van grondstoffenketens. Dit past bij de reden voor de *eigenstandige benadering* zoals weergegeven in figuur 2.2. Die benadering kan zorgen voor beleidsmatige focus, herkenbaarheid en slagkracht voor de opgave.

Figuur 2.2

Paradox tussen eigenstandige opgave en integrale opgave



Bron: PBL

In de praktijk blijkt echter dat de positionering van de circulaire-economie als zelfstandige opgave nog beperkt is geborgd. Uit onze interviews komt naar voren dat lenW slagkracht mist omdat de doelen voor 2030 en 2050 niet wettelijk verankerd zijn. Waar voor de klimaatopgave CO₂ reductiedoelstellingen zijn vastgelegd in de Klimaatwet, zijn de circulaire-economiedoelstellingen beleidsmatige doelstellingen en daarmee minder afdwingbaar gedefinieerd. In het doelentraject (zie begin van H2) wordt gewerkt aan het vaststellen van meetbare doelen voor productgroepen. De verwachting is echter dat dit niet op korte termijn zal leiden tot afrekenbare doelen waarmee verantwoording kan worden afgelegd over voortgang, aldus onze gesprekspartners. Hoewel dit op zichzelf niet uitzonderlijk is in het bredere beleidslandschap – veel beleidsdoelen zijn immers niet wettelijk verankerd – geven onze gesprekspartners aan dat dit in het geval van de circulaire-economieopgave hun handelingsruimte beperkt. Het ontbreken van juridische verankering wordt door hen ervaren als een gemis aan afrekenbaarheid: het maakt het moeilijker om anderen binnen de overheid stevig op hun verantwoordelijkheid aan te spreken.

Het ontbreken van een wettelijke basis voor de circulaire-economieopgave draagt ook bij aan een gevoel van kwetsbaarheid rondom financiering. In de beleving van onze respondenten is de opgave hierdoor afhankelijk van incidentele middelen, die vooral terecht komen in subsidieregelingen voor relatief kleinschalige experimenten of innovatieprojecten, met sterke nadruk op recycling en onderzoek. Andere circulaire strategieën en initiatieven gericht op het ontwikkelen van markten of het aanpassen van economische structuren, die juist van belang zijn voor het opschalen van circulaire activiteiten, ontvangen aanzienlijk minder aandacht en steun. Dit wordt door betrokkenen gezien als een belemmering voor het realiseren van structurele verandering in productieketens op grote schaal. Ook de toekomstige financiële basis roept zorgen op. Uit de lenW begroting blijkt dat de beschikbare middelen voor de circulaire-economie opgave na 2026 aanzienlijk afnemen (Hannemaaijer et al. 2025). Deze onzekerheid over continuïteit maakt het volgens onze

gesprekspartners lastig om een gecoördineerde en langjarige aanpak vorm te geven of om investeringen op de langere termijn te rechtvaardigen.

Ook het feit dat de opgave onder verantwoordelijkheid valt van een staatsecretaris – en niet van een minister – wordt door onze gesprekspartners gezien als een teken van beperkte politieke en bestuurlijke stevigheid. Tegelijkertijd speelt er meer dan alleen bestuurlijke of financiële inbedding. Uit onze interviews blijkt dat ook de discursieve positionering van de circulaire-economieopgave bijdraagt aan een gebrek aan stevigheid. Onze gesprekspartners benadrukken dat andere opgaven zoals de klimaatopgave of de woningbouwopgave ‘meekoppelkansen’ bieden voor de circulaire-economietransitie. Er lijkt echter beperkte inzet op de circulaire economie als een volwaardige, richtinggevende transitieopgave op zichzelf. Binnen bestaande beleidslogica’s, lijkt voor een breed, meervoudig en systeemgericht vraagstuk als de circulaire economie nog weinig ruimte te bestaan. Vanuit transformatielogica vraagt de circulaire economie echter juist om een *cross-cutting* positie: als opgave die andere domeinen mede aanstuurt, in plaats van eraan wordt toegevoegd.

Als we kijken naar figuur 2.2 betekent dit dat de nadruk in de praktijk niet aan de eigenstandige zijde van de paradox ligt; de potentiële kracht van die benadering blijft grotendeels onbenut.

Circulaire economie als integrale opgave

De vorige sectie liet zien dat de circulaire-economieopgave in de praktijk slechts beperkt functioneert als een stevig gepositioneerd, eigenstandig beleidsdomein. Het zwaartepunt van het NPCE ligt bij de integrale benadering van de circulaire-economieopgave. Dit betekent dat het beleid uitgaat van de verwevenheid van circulariteit met andere maatschappelijke opgaven en dus inzet op samenwerking tussen departementen. Tegelijkertijd blijkt uit onze gesprekken dat het ontbreken van een stevig eigen profiel ervoor zorgt dat juist de risico’s van de integrale benadering worden ervaren: de circulaire-economieopgave dreigt onder te sneeuwen in bredere beleidsagenda’s en verliest zichtbaarheid en prioriteit.

De circulaire economie raakt aan uiteenlopende beleidsvelden zoals klimaat, landbouw, industrie en de gebouwde omgeving. Vanuit de overtuiging dat circulariteit alleen tot stand kan komen in samenhang met andere opgaven is gekozen voor een governance structuur waarin IenW een coördinerende rol vervult en andere ministeries verantwoordelijk zijn voor de invulling binnen hun eigen domein. Dit is vormgegeven via vijf transitieagenda’s voor kunststoffen, consumptiegoederen, maakindustrie, bouw, en biomassa en voedsel. Zo heeft het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) binnen de woningbouwopgave een rol in het stimuleren van circulair bouwen en hergebruik van materialen, terwijl het ministerie van Economische Zaken (EZ) zich binnen de maakindustrie richt op het bevorderen van circulair ontwerp, hergebruik van materialen en het sluiten van productieketens (IenW et al. 2023). Uit onze gesprekken blijkt echter dat de opgestelde transitieagenda’s maar beperkt prioriteit krijgen bij andere ministeries.

De integrale benadering komt ook tot uiting in de expliciete koppeling met het klimaat- en energiebeleid. Het NPCE benadrukt dat een circulaire economie essentieel is voor het behalen van de klimaatdoelen, onder meer via emissiereductie in de grondstoffenketen en het duurzaam gebruik van materialen voor hernieuwbare energie technologieën (IenW et al. 2023). Het terugwinnen en hergebruiken van zeldzame metalen uit afgedankte apparatuur of het ontwerpen van energie-infrastructuur die eenvoudig te repareren en te recycleren is, zijn circulaire strategieën die verspilling van grondstoffen voorkomen, toekomstige kosten verlagen en bijdragen aan een duurzamere energietransitie (Hanemaaijer et al. 2025). In het NPCE wordt deze samenhang gepresenteerd als een kans:

door het versterken van de samenhang tussen het circulaire-economiebeleid en klimaatbeleid – onder andere door de samenwerking met de klimaatsectoren – krijgen bedrijven en organisaties de ruimte om hun processen tegelijkertijd circulair en klimaatneutraal te maken, en zo toekomstbestendige bedrijfsmodellen te kunnen ontwikkelen (IenW et al. 2023).

Hoewel dit beleid op papier een logische invulling is van de integrale benadering, blijkt uit onze interviews dat deze benadering in de praktijk gepaard gaat met aanzienlijke risico's. Het 'meekoppelen' van circulariteit aan andere opgaven is relevant om hier nogmaals te noemen. Dat circulariteit 'mag meeliften op de bagagedrager van de energietransitie' illustreert de ondergeschikte positie van de opgave binnen het bredere beleidsveld. In de praktijk komt die metaforische bagagedrager bovendien zelden echt in beweging: meekoppelkansen worden lang niet altijd benut. IenW ervaart een sterke afhankelijkheid van de *goodwill* van andere departementen en kansen die zich aandienen om maatregelen 'mee te koppelen'.

Zo ligt bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van een duurzamer energienetwerk de nadruk op het snel uitbreiden van capaciteit tegen minimale kosten, terwijl circulair materiaalgebruik nauwelijks wordt meegenomen. In de woningbouw draait het beleid primair om betaalbaarheid en snelheid waarvoor de nadruk blijft liggen op nieuwbouw. Mogelijkheden zoals het opdelen of optoppen van bestaande gebouwen, die aanzienlijk minder grondstoffen vereisen, blijven hierdoor onderbenut (Hanemaaijer et al. 2025). Ook in de landbouw is de integrale benadering beperkt. Het ministerie LNVN heeft ervoor gekozen circulariteit grotendeels zelfstandig op te pakken, maar door de focus op de complexe landbouwtransitie is er nauwelijks structureel contact met andere ministeries over circulaire vraagstukken. Dit is opmerkelijk aangezien substitutie – het vervangen van abiotische door biotische grondstoffen – een belangrijke circulaire strategie is. Zolang hierover geen gezamenlijke productgroepen zijn vastgesteld en er geen afstemming plaatsvindt, wordt het voor IenW lastig om op dit onderdeel regie te voeren of bij te sturen.

Uit onze gesprekken komt naar voren dat een pragmatische en op kansen gerichte aanpak de bovenwout voert bij IenW. IenW ervaart zijn handen gebonden vanwege een gebrek aan politieke rugdekking. Beleidsmedewerkers bij IenW focussen zich vooral op die plekken waar op dat moment politiek of financieel momentum is: als er in de energietransitie (of bij een ander departement) ruimte blijkt voor circulaire projecten, haakt men in. Op die manier wordt alles wat er nu gedaan kan worden als winst gezien, maar ontstaat er geen duidelijk langetermijnperspectief en bijbehorende strategie voor het borgen van de integraliteit van de circulaire-economieopgave. Meerdere gesprekspartners gaven dan ook aan dat IenW de coördinerende rol veel steviger zou moeten pakken en commitment van andere departementen beter zou moeten organiseren.

Hoewel het NPCE circulariteit positioneert als randvoorwaarde voor andere opgaven, komt dat in de uitvoering slechts beperkt tot uiting. Uit onze interviews blijkt dat de circulaire-economieopgave in de praktijk regelmatig het onderspit delft in de afweging met andere beleidsprioriteiten. Dit sluit aan bij het risico dat in figuur 2.2 wordt verbonden aan een sterke nadruk op integraliteit: gebrek aan focus, versnippering en onvoldoende slagkracht.

2.1.2. Inspanningen om eigenstandige en integrale benaderingen te verbinden

Zoals hierboven beschreven ligt het zwaartepunt in de positionering van de circulaire-economieopgave aan de integrale zijde van de paradox. Hoewel deze benadering logisch voortvloeit uit de

verwevenheid van circulariteit met andere opgaven, komt in de uitvoering vooral de risicozijde van deze bandering naar voren: gebrek aan sturing, versnippering van verantwoordelijkheden en ondergeschiktheid aan andere beleidsprioriteiten.

Uit de interviews blijkt dat het voor beleidsmakers lastig is om uit deze risicohoek te komen. Een belangrijke belemmering betreft het ontbreken van breed gedragen beleidsindicatoren voor circulaire prestaties. Ook op dit punt wordt vaak met enige bewondering – en soms frustratie – gekeken naar het klimaatbeleid. Waar CO₂-reductie functioneert als erkende en gestandaardiseerde maat voor beleidsimpact in de klimaatopgave, ontbreekt een vergelijkbaar instrumentarium voor circulariteit. Om mee te kunnen liften met de klimaatopgave en aanspraak te kunnen doen op de middelen uit het Klimaatfonds dienen maatregelen voor circulariteit eveneens in termen van CO₂-reductie te worden gegoten, terwijl dit onvoldoende de lading dekt. Tegelijkertijd zien we wel beweging: verschillende gesprekspartners geven aan dat er wel ruimte is voor het gesprek hierover met KGG. Ook wordt er gewerkt aan het operationaliseren van de circulaire doelstellingen met, uiteindelijk, een eigen indicatoren set als uitkomst, wat het gesprek verder kan helpen.

Een tweede belemmering betreft het gebrek aan invloed op cruciale beleidsinstrumenten. Belangrijke beslissingsbevoegdheden die de randvoorwaarden voor een circulaire economie zouden kunnen bevorderen liggen buiten de invloedssfeer van IenW. Denk bijvoorbeeld aan fiscale maatregelen of prijsprikkels die een circulair bedrijfsmodel rendabeler kunnen maken, waar het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Financiën een belangrijke rol in spelen. Zolang deze departementen geen formele verantwoordelijkheid dragen voor het realiseren van circulaire doelen, blijven andere belangen zwaarder wegen, zo is de beleving van diverse gesprekspartners. Enkelen van hen dragen daarbij aan dat het beleidsparadigma dat onder een circulaire economie ligt niet past in het bredere nationale discours over economische groei en productiviteit. Waar in het huidige economische paradigma de nadruk sterk op groei en materiële welvaart ligt, vereist een circulair model vooral het reduceren van primaire grondstoffen, het verlengen van de levensduur van producten en het stimuleren van hergebruik, en dus minder produceren en consumeren, aldus onze gesprekspartners. Deze andere zienswijze – die veelal impliciet blijft – bemoeilijkt de samenwerking tussen departementen.

Ondanks deze belemmeringen zien we in de praktijk weldegelijk pogingen om de integrale aanpak van de circulaire-economieopgave te versterken. Uit onze interviews komen twee bredere inspanningen naar voren: het verbeteren van interdepartementale coördinatie en het herframen van de circulaire-economieopgave om deze beter aan te laten sluiten bij andere opgaven van de Rijksoverheid.

Verbeteren van interdepartementale coördinatie

Om versnippering van verantwoordelijkheden te beperken, ontstaan er op verschillende plekken initiatieven voor betere samenwerking tussen departementen. Zo worden er bijvoorbeeld rond kwesties over plasticimport of gedragscampagnes met betrekking tot consuminderen, samenwerkingen gevormd tussen IenW en Sociale Zaken. Daarnaast is er een speciaal regeringsvertegenwoordiger aangesteld voor de circulaire economie (SRCE). De SRCE heeft mandaat van het kabinet en kan vrijer opereren buiten reguliere hiërarchische lijnen van de ministeries, waardoor hij makkelijker verbinding kan maken tussen verschillende departementen. Ook noemen onze gesprekspartners de aanwezigheid van liaisons bij verschillende ministeries. Deze liaisons, ook wel duotrekken genoemd, zijn van oorsprong de eerste contactpersoon bij verschillende departementen voor de transitieteams en fungeren in praktijk ook als vast contactpersoon voor IenW.

Toch blijft de coördinatie in de praktijk beperkt. Daarbij valt op dat samenwerking of afstemming met andere departementen veelal plaatsvindt op eigen initiatief van betrokkenen; het is daarmee nog weinig strategisch van aard. Met het ene departement is de samenwerking sterker dan met het andere – de samenwerking met liaisons bij LVVN komt bijvoorbeeld helemaal niet (meer) van de grond – en communicatie tussen de liaisons vindt in de regel pas plaats nadat er intern al meerdere keren afstemming is geweest over een bepaald onderwerp. Van echt gezamenlijk optrekken is dus nauwelijks sprake; de belangen van de eigen departementen worden als prioriteit beschouwd, aldus onze gesprekspartners. Bovendien komt uit de interviews naar voren dat interdepartementale afstemming pas echt op gang komt wanneer een onderwerp politiek urgent wordt. In die gevallen ontstaat vanzelf een stevige, thematische afstemmingsstructuur – ‘dan is het menens’ werd ook wel gezegd. Tegelijkertijd lopen deze dossiers meestal niet via de reguliere overleggen met de duotrekken, waardoor die overlegstructuren als tam en vrijblijvend worden ervaren.

Tegen deze achtergrond is de geplande herinrichting van de governance-structuur een belangrijke stap. In de nieuwe opzet wordt gewerkt aan een steviger bestuurlijk overleg tussen bewindspersonen dat de positie van de circulaire-economieopgave moet versterken. Deze ontwikkeling laat in elk geval zien dat er niet alleen op operationeel niveau, maar ook op bestuurlijk niveau wordt gezocht naar manieren om de coördinatie van de circulaire-economieopgave te versterken.

Herframen van de circulaire-economieopgave

De tweede inspanningsrichting die we zien voor deze paradox gaat over het vergroten van de beleidsmatige aansluiting bij andere maatschappelijke doelen. In plaats van circulariteit als zelfstandige opgave te positioneren, proberen beleidsmedewerkers de opgave te framen als oplossing voor bredere vraagstukken: van werkgelegenheid en internationale concurrentiekracht tot armoedebestrijding en gezondheid. Ook binnen de nieuwe governance-structuur wordt hierop ingespeeld, onder meer via zogenoemde ‘sprintdossiers’ die flexibel kunnen inspelen op opkomende thema’s en actuele beleidsprioriteiten. Het valt op dat op dit moment de nadruk in de herframing vooral op het thema leveringszekerheid en kritieke grondstoffen ligt. Hiermee sluit de circulaire economie aan bij een actuele zorg over de afhankelijkheid van andere landen voor grondstoffen die nodig zijn voor de energietransitie en technologische ontwikkelingen. Deze koppeling creëert ruimte voor circulaire argumenten in een bredere geopolitieke en economische context en helpt om de circulaire economie zichtbaar te maken binnen de beleidsprioriteiten van de huidige politieke wind.

Tegelijkertijd laat deze inspanning ook kwetsbaarheden van de opgave zien. Onze gesprekspartners geven aan dat het lastig is om een langetermijnstrategie voor de circulaire economie te bepalen, juist omdat onduidelijk is waar de politieke energie van toekomstige kabinetten zal liggen. Dit maakt de opgave afhankelijk van het vermogen om telkens weer aan te haken bij nieuwe prioriteiten, in plaats van dat de circulaire economie als structureel beleidsdomein wordt erkend. Het domineren maken van het grondstoffenframe kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat de circulaire economie te sterk verbonden wordt aan een smalle geopolitieke invalshoek, waardoor aspecten als sociale rechtvaardigheid en ecologische grenzen minder aandacht krijgen.

2.1.3. Conclusie voor deze paradox

De circulaire economie is een eigenstandig opgave én een integrale transformatieopgave. Beide zijden hebben hun eigen waarde en kunnen elkaar in combinatie versterken. Maar juist de combinatie blijkt in de praktijk moeilijk tot stand te komen. Zonder wettelijk verankerde doelen en financiële middelen ontbreekt het de circulaire economietransitie aan afdwingbaarheid en urgentie. Het

integrale karakter kent duidelijke uitdagingen, omdat de diepgaande systeemverandering die een circulaire economie vereist moeilijk te verenigen valt met de korte termijn focus van andere beleidsagenda's. Het ministerie van IenW tracht de spanning tussen deze twee polen te overbruggen door enerzijds interdepartementale coördinatie te versterken en anderzijds in framing beter aan te sluiten bij andere opgaven. Echter, ontstaat de indruk uit de interviews dat deze inspanningen beperkt structureel en strategisch zijn.

2.2. Paradox II: de verandergerichtheid van het beleid

Wanneer we spreken over maatschappelijke transformatieopgaven wordt systeemverandering vaak in eenzelfde adem genoemd. Systeemverandering betekent een diepgaande verschuiving in de structuren, gedragingen en denkwijzen die onze samenleving vormgeven. Daartegenover staat incrementele verandering, waarbij kleine, behapbare veranderingen worden doorgevoerd. Vanuit het perspectief van beleidsuitvoering is het begrijpelijk en vaak wenselijk om in kleine stappen te opereren: zo krijgen burgers en bedrijven de ruimte om zich tijdig aan te passen aan de nieuwe werkelijkheid.

Incrementele veranderingen kunnen bijdragen aan systeemverandering, maar dit is niet vanzelfsprekend. Sommige kleine stappen versterken juist bestaande patronen en kunnen leiden tot padafhankelijkheden en *lock-ins*, waardoor bredere systeemverandering wordt vertraagd of zelfs uitblijft. Werken aan transformatie vraagt daarom om onderscheid te maken tussen stappen die op termijn bijdragen aan andere manieren van denken, doen en organiseren en stappen die het bestaande bestendigen. Hier ligt een spanning tussen het doen wat politiek en praktisch haalbaar is en wat inhoudelijk nodig is om echte systeemverandering te realiseren.

2.2.1. Het NPCE: ambitie van systeemverandering, praktijk van incrementele verandering

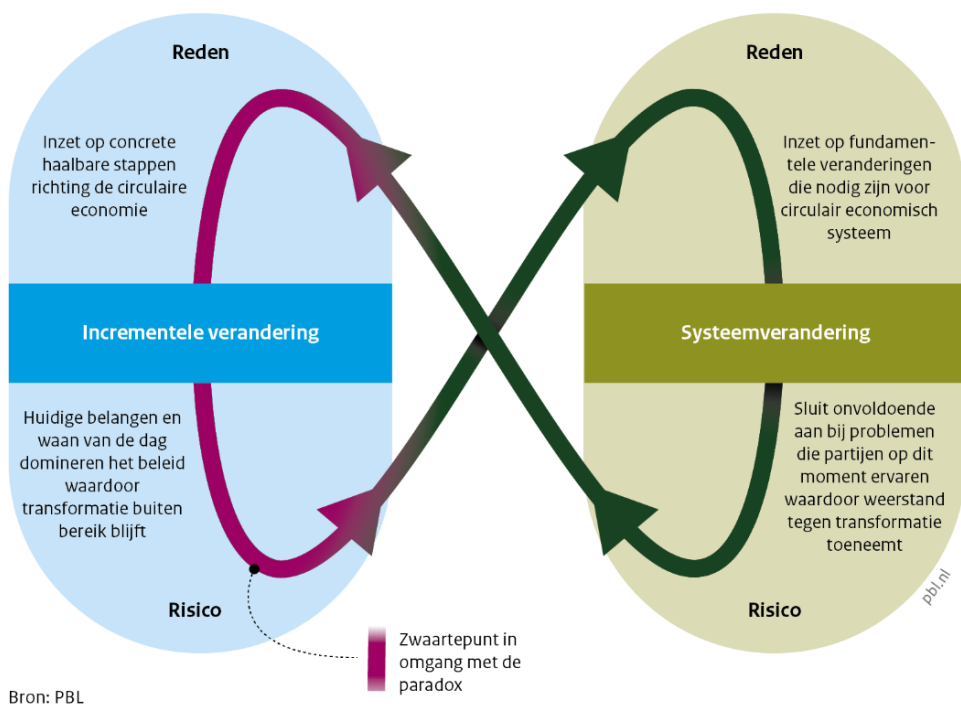
Het NPCE schetst een toekomstbeeld van een circulair Nederland in 2050 waarin vrijwel alleen herbruikbare grondstoffen in omloop zijn en producten binnen gesloten kringlopen worden geproduceerd, gedistribueerd en geconsumeerd (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2023, p5). Dit vraagt een omslag van ons huidige lineaire economische systeem naar een circulair economisch systeem. Die systeemverandering, aldus het NPCE, *“is een langdurig proces dat stapsgewijs de manier verandert waarop we collectief denken, werken en organiseren”* (p33). Tegelijkertijd benadrukt het NPCE de systeemomslag die nodig is, met zinnen als *‘Een circulaire economie is dus radicaal anders dan ons huidige lineaire economisch systeem – er zijn transformaties nodig in alle sectoren.’* (p12). Het raakt hiermee precies aan de spanning waar deze paradox over gaat. De vraag is hoe deze twee uitersten – van kleine stappen zodat iedereen mee kan komen, en een grote omslag naar een ander economisch systeem – samenkomen in het transformatiegericht werken aan de circulaire-economie opgave.

Figuur 2.3 laat zien hoe deze paradox zich manifesteert in het NPCE. Het zwaartepunt van de beleidsinzet ligt op incrementele verandering. Het NPCE benadrukt dat het essentieel is dat alle partijen zijn aangehaakt (overheid, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen, burgers) zodat iedereen in staat is de omslag te maken. Het zet daarmee in op een incrementele strategie van kleine, haalbare stappen en aanpassingen aan de bestaande situatie. In de tekst die volgt lichten we beide zeiden van de paradox verder toe, en verdiepen we het inzicht in het huidige

zwaartepunt van de paradox en de wijze waarop wordt geprobeerd om te gaan met de spanning tussen beide vormen van verandering.

Figuur 2.3

Paradox tussen incrementele verandering en systeemverandering



De incrementele aanpak

De incrementele aanpak van het NPCE gaat over de concrete en haalbare stappen die nu kunnen worden gezet om toe te werken naar een volledig circulaire economie in 2050. De strategieën om te komen tot zo'n circulaire economie worden vaak uitgelegd aan de hand van de R-ladder. De R-ladder biedt inzicht in de mate van circulariteit van maatregelen: hoe hoger op de R-ladder, hoe groter de bijdrage aan circulariteit. Onderaan de R-ladder vinden we de strategie *Recycling* (verwerken en hergebruiken van grondstoffen), gevolgd door de strategieën *Repair*, *Refurbish*, *Remanufacture* en *Repurpose* (repareren, opknappen, reviseren en hergebruiken van producten) en tot slot *Reduce*, *Rethink* en *Refuse* (verminderen, heroverwegen en afwijzen van producten). Het NPCE vertaalt de R-ladder naar drie van de vier knoppen om aan te draaien³ zoals genoemd in hoofdstuk 1, namelijk vermindering van grondstoffengebruik (*Reduce*, *Rethink*, *Refuse*), levensduurverlenging (*Repair*, *Refurbish*, *Remanufacture*, *Repurpose*) en hoogwaardige verwerking (*Recycling*).

In de praktijk valt op dat met name op het gebied van recycling stevige beleidsinstrumenten bestaan. Dit is niet vreemd gezien de oorsprong van het circulaire-economiebeleid in het afvaldomein. Gevestigde verplichtende instrumenten zoals het stortverbod, afvalstoffenheffing en afvalstoffenbelasting vormen de basis van het beleid. Er zijn wettelijk vastgestelde kwantitatieve doelen voor recycling en een gevestigde recycling infrastructuur. Een belangrijk aanvullend

³ De knop 'substitutie van grondstoffen' is geen onderdeel van de R-ladder. Het gaat om het vervangen van primaire grondstoffen door secundaire grondstoffen en duurzame biograndstoffen.

instrument is de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid (UPV), dat producenten een wettelijke verplichting geeft voor de inzameling en hoogwaardige verwerking van grondstoffen. Voor verschillende productengroepen zijn UPVs ingesteld en voor andere productgroepen zijn UPVs in ontwikkeling. Belangrijk is dat voor de productgroepen waar een UPV is ingesteld ook door de overheid kan worden gehandhaafd. In sommige recentere UPVs is een verplicht aandeel recycalaat opgenomen wat ertoe bijdraagt dat gerecyclede grondstoffen hoogwaardig worden hergebruikt. Zoals onze respondenten aangeven: op het gebied van recycling heeft het beleid de meeste tanden.

Voor strategieën hoger op de R-ladder is de beleidsaanpak minder stringent. De ICER geeft aan dat het hier voornamelijk gaat om voorgenomen en geagendeerd beleid dat nog nadere uitwerking vergt (Hanemaaijer et al. 2025). Onze respondenten herkennen dit beeld. Zij geven wel voorbeelden van beleid dat hierin stappen zet, zoals het verbod op plastic wegwerpproducten vanuit de Europese *Single-Use Plastic* richtlijn. Ook andere Europese richtlijnen, zoals de *Right to Repair* richtlijn en de *Ecodesign for Sustainable Product Regulation*, werden in onze gesprekken regelmatig genoemd omdat ze de potentie hebben bij te dragen aan verandering van de norm op het gebied van reparatie en circulair ontwerp. Ook het eerdergenoemde UPV-instrument wordt ingezet om strategieën hoger op de R-ladder mee te nemen (zie ook 2.2.2). Tegelijkertijd geven onze respondenten aan dat het beleid hier veel minder stevig is dan op het gebied van recycling. Uit onze gesprekken blijkt ook dat met name voor maatregelen op het gebied van het verminderen van grondstoffengebruik, de hoogste treden op de R-ladder, grote terughoudendheid bestaat. Het verminderen, heroverwegen en afwijzen van producten raakt immers aan de belangen van bedrijven en de vrijheden van burgers. Wat de overheid hierin kan en mag doen ligt gevoelig en op dit moment wordt weinig steun ervaren vanuit de politiek om hier mee aan de slag te gaan. Het gevolg is dat er nu vooral wordt ingezet op strategieën die niet of weinig ingrijpen in de mate van productie en consumptie en die relatief eenvoudig zijn in te passen in het huidige economische systeem.

Figuur 2.3 laat zien dat de focus op incrementele verandering legitiem is, maar ook risico's met zich meebrengt. Omdat de nadruk ligt op wat binnen het bestaande lineaire systeem mogelijk is, blijft dat systeem grotendeels intact; de primaire inzet op recycling dwingt niet tot het doorbreken van lineaire processen. Recycling is iets dat bedrijven zo nodig naast hun andere bedrijfsactiviteiten kunnen doen, of kunnen uitbesteden aan andere partijen. Daarmee vraagt het om weinig structurele verandering in bedrijfsmodellen. Sterker nog, het kan andere circulariteitsstrategieën tegenwerken, zoals op het gebied van hergebruik en reparatie, wanneer het lonender of eenvoudiger is voor bedrijven om in te zetten op recycling van grondstoffen in plaats van hergebruik of reparatie. Een ander risico is dat het leidt tot *downcycling*, waarbij gerecyclede materialen worden verwerkt in producten van lagere economische waarde. Onze respondenten noemen hiervan voorbeelden zoals 'gloednieuwe gypies' die de shredder ingaan voor recycling. Voor de doelstelling van een volledige circulaire economie in 2050 schieten deze praktijken te kort.

Het zwaartepunt in de omgang met deze paradox ligt, zoals ook aangegeven in figuur 2.3., aan de kant van incrementele verandering, zowel aan de sterke zijde – omdat er weldegelijk vooruitgang geboekt wordt – als aan de risico-zijde, omdat bestaande lineaire structuren in stand worden gehouden. Daarmee blijft potentie van beleid als aanjager van maatschappelijke transformatie grotendeels onbenut.

De systeemaanpak

De vorige sectie liet zien dat het NPCE zich in de praktijk vooral richt op concrete en haalbare stappen binnen het bestaande systeem. In deze sectie richten we ons op de andere zijde van de

paradox: systeemverandering. In contrast met de hierboven beschreven incrementele aanpak ademt het NPCE de taal van systeemverandering. Belangrijk hierbij is de ‘stip op de horizon’ die is gezet voor 2050: een volledig circulaire economie. Het weerspiegelt de hoge ambitie van het circulaire-economiebeleid: de omslag van een lineair naar een circulair economisch systeem. Daarmee sluit het NPCE aan bij de logica van systeemverandering zoals weergegeven aan de rechterzijde van de paradox in figuur 2.3.: een benadering die nodig is om structurele verandering te realiseren.

Tegelijkertijd ervaren respondenten een groot gat tussen deze ambitie en de praktijk. Uit de interviews blijkt dat het doel van systeemverandering moeilijk te vertalen is naar de dagelijkse beleidspraktijk. Onze gesprekspartners benoemen een gebrek aan handvatten en houvast om deze brede en fundamentele transitie concreet te maken. Ook de ICER plaatst grote vraagtekens bij de mate waarin de huidige beleidsmaatregelen voldoende zijn toegerust om de beoogde systeemverandering naar een circulaire economie te bereiken. De ambitie is er dus wel, maar er ontbreekt een overtuigende lijn van strategie naar systeemverandering.

Daarbij benoemen onze respondenten een groot aantal risico's voor de inzet op systeemverandering. Rode draad hierin is een taboe of angst die rust op het bespreekbaar maken van scherpe en moeilijke keuzes. Systeemverandering gaat over verandering van de *status quo*. Het gaat niet alleen om het stimuleren van de circulaire economie, maar ook om afbouw van bestaande lineaire praktijken. Dit roept vragen op die politiek gevoelig liggen: Waar kan en mag het beleid sturen op minder produceren en consumeren? Waar mag de transitiepijn zitten? Deze vragen worden volgens onze gesprekspartners zelden gesteld. Er lijkt een zekere terughoudendheid te bestaan om bestaande manieren van produceren en consumeren ter discussie te stellen, mede uit angst voor weerstand vanuit burgers en bedrijven. Een gedragen visie op de circulaire samenleving ontbreekt. Deze gevoelige thema's raken aan de kern van de transitie naar een circulaire economie, maar blijven in de beleidspraktijk grotendeels buiten beeld.

Op systeemniveau worden aanpassingen nog weinig opgepakt. Zo wordt er wel gesproken, o.a. in een recent Commissiedebat over de Circulaire Economie (19 december 2024), over aanpassingen in kernstructuren van de economie, zoals financieringsstructuren (waardoor het eenvoudiger wordt om circulaire activiteiten te financieren) en het belastingstelsel (meer belasting op grondstoffen en minder op arbeid stimuleert de circulaire economie). Tegelijkertijd blijkt uit onze gesprekken dat, vooral op het laatste punt, grote terughoudendheid heerst bij andere ministeries. Zoals ook naar voren kwam bij de vorige paradox (sectie 2.1), blijkt ook hieruit weer de grote afhankelijkheid van het commitment van andere departementen voor het in stelling brengen van de randvoorwaarden voor de circulaire-economie.

Zoals weergegeven in figuur 2.3 blijft de logica van systeemverandering in de praktijk grotendeels onbenut. De risico's van deze benadering, zoals politieke weerstand, lastige uitvoerbaarheid en gebrek aan draagvlak, leiden tot terughoudendheid. Daarmee ligt het zwaartepunt in de omgang met deze paradox duidelijk niet aan deze kant.

2.2.2. Inspanningen om incrementele- en systeemverandering te verbinden

Zoals hierboven beschreven ligt het zwaartepunt in de omgang met deze paradox aan de zijde van incrementele verandering. Dit zorgt voor concrete, haalbare stappen, met name op het gebied van recycling, maar in de praktijk worden ook de risico's van deze paradox zichtbaar: huidige structuren

en belangen domineren waardoor transformatie buiten bereik blijft. Een breed gedeeld beeld, onderstreept in zowel onze gesprekken als de ICER, is dat de huidige incrementele stappen niet voldoende zijn om de beoogde systeemverandering – een volledige circulaire economie in 2050 – te bereiken.

Onze gesprekspartners gaven verschillende duiding aan deze discrepantie tussen de ambitie van systeemverandering en praktijk van incrementele verandering. Een deel van onze gesprekspartners herkent de spanning tussen incrementele verandering en systeemverandering bijvoorbeeld niet. De concrete stappen die worden gezet met het huidige beleid, zo stellen zij, dragen vanzelfsprekend bij aan de systeemverandering naar een circulaire economie. Zij zien dan ook geen noodzaak voor aanvullende strategieën om incrementele verandering te koppelen aan systeemverandering of om beleid expliciet te richten op systeemverandering. Opvallend is dat dit beeld vooral gedeeld werd door gesprekspartners met strategische posities in het circulaire economiedomein. Een tweede groep respondenten herkent de spanning wel, maar geeft aan dat inzet op systeemverandering niet mogelijk of wenselijk is gegeven de huidige politieke en maatschappelijke context. De politiek, zo stellen zij, heeft geen interesse in systeemverandering en beleid gericht op systeemverandering roept maatschappelijke weerstand op. Het is dus beter om in te zetten op incrementele verandering omdat dan tenminste haalbare stappen kunnen worden gezet – ook al komen die stappen uiteindelijk niet tot systeemverandering. Een derde groep respondenten ziet de huidige omgang met deze paradox als problematisch. Zij zien een kloof tussen de incrementele stappen die worden gezet en de ambitie van systeemverandering die nodig is om een circulaire-economietransitie te realiseren. Het verbinden van deze schijnbare tegenstelling tussen praktijk en ambitie ervaren zij als een grote uitdaging. Dit laatste perspectief werd vooral gedeeld door gesprekspartners die zich in hun werk bezighouden met de concrete uitwerking van het beleid.

Uit het voorgaande blijkt dat de paradox tussen incrementele verandering en systeemverandering maar deels wordt herkend in de beleidspraktijk. Desondanks zien we in de praktijk weldegelijk pogingen om verbinding tussen de incrementele en systeem aanpak te versterken, hoewel deze nog niet hebben geleid tot het bereiken van een dynamisch evenwicht tussen de twee polen van de paradox. We onderscheiden vier type inspanningen: inzet op systeemverandering via EU-beleid, het operationaliseren van doelen, het oprekken van huidige beleidsinstrumenten richting systeemverandering en het werken vanuit een systemisch afwegingskader voor incrementele stappen.

Inzetten op systeemverandering via EU-beleid

Gegeven het beperkte politieke en maatschappelijk animo voor beleid gericht op systeemverandering, wordt sterk gekeken naar de EU. Omdat Europese beleidskaders wettelijk verplicht zijn is er mandaat om maatregelen door te zetten. Verschillende beleidskaders vanuit de EU geven op dit moment houvast. Een voorbeeld is de *Single-Use-Plastics* richtlijn (SUP) op basis waarvan plastic producten voor eenmalig gebruik, zoals koffiebekers, kunnen worden verboden. Onze respondenten zien dit als een aanzet voor systeemverandering omdat het herbruikbaarheid neerzet als nieuwe norm. Het gaat daarmee verder dan recycling en maakt een diepere impact op het economische systeem. Twee andere veel genoemde voorbeelden zijn de *Right-to-Repair* richtlijn (waarmee wordt ingezet op reparatie als aantrekkelijke en toegankelijke optie voor consumenten) en de *Ecodesign for Sustainable Products Regulation* (waarmee wordt ingezet op verplichtingen voor het ontwerp van producten zodat deze langer meegaan, repareerbaar en recyclebaar zijn). Beide instrumenten richten zich op hogere treden op de R-ladder en maken daarmee een potentieel grotere bijdrage richting een circulair economisch systeem.

Verbinden van systeemverandering aan incrementele stappen in het doelentraject

Het doelentraject waar vanuit lenW de afgelopen jaren aan is gewerkt tracht een brug te slaan tussen de systeemverandering zoals vastgelegd in ambitieuze doelen, en de incrementele stappen die nodig zijn om daar te komen. Men doet dit door het 2030 doel (inmiddels is dit 2035 geworden) voor de circulaire economie te vertalen naar geoperationaliseerde doelen voor alle vier de knoppen – de circulariteitsstrategieën – die het NPCE onderscheidt. De verwachting is dat monitoring en uiteindelijk beleidsverantwoording op deze strategieën ervoor gaat zorgen dat het beleid verder komt dan de inzet op recycling en beleid voor ook de hogere treden op de R-ladder meer gangbaar maakt. Dit is een uitdagende opgave en het doelentraject is dan ook meermaals gestrand en opnieuw gestart in de poging concrete uitwerking aan deze ambitie te geven.

Oprekken van huidige beleidsinstrumenten richting systeemverandering

Onze gesprekspartners geven aan dat bij gebrek aan instrumenten om in te zetten op systeemverandering getracht wordt om bestaande instrumenten op te rekken. Een voorbeeld is het UPV-systeem. Zoals hierboven beschreven zijn UPVs gericht op het verantwoordelijk maken van producenten voor de inzameling en recycling van producten. Door UPVs voor specifieke producten verder door te ontwikkelen wordt beoogd ook andere aspecten mee te nemen, zoals verplicht gebruik van gerecyclede materialen, hergebruik, reparatie en preventie. Het doel is om met deze instrumenten te kunnen sturen op de hele productieketen (en niet alleen de afvalfase) en de impact daarmee hoger op de R-ladder te trekken. De recent vastgestelde UPV voor Textiel wordt vaak als voorbeeld genoemd, vooral omdat deze naast in te zetten op hoogwaardige recycling ook eisen stelt aan producenten voor hergebruik van producten. Onze respondenten uiten echter ook twijfels omtrent het oprekken van dit instrument en de mate waarin het circulaire-economiebeleid hier op dit moment op leunt – UPV is geen ‘golden ticket’ voor de circulaire economie, aldus onze gesprekspartners.

Systemisch afwegingskader voor incrementele stappen

Tot slot refereerden onze gesprekspartners aan verschillende systemische afwegingskaders van waaruit keuzes worden gemaakt voor incrementele stappen. Een voorbeeld hiervan is de Gedragsstrategie Burgers en Circulaire Economie (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2023). Deze strategie, in het kader van het NPCE, zet in op het veranderen van de fysieke, sociale en economische leefomgeving om het makkelijker te maken voor burgers om circulaire keuzes te maken. De insteek is om systeemfactoren te veranderen zodat burgers hun gedrag kunnen en willen veranderen, aldus onze respondenten. Door individuele maatregelen steeds te toetsen aan dit kader wordt getracht toe te werken naar systeemverandering. Volgens sommige gesprekspartners blijven dergelijke afwegingskaders echter nog erg abstract en bieden daarmee beperkt houvast om incrementele stappen te koppelen aan systeemverandering.

2.2.3. Conclusie voor deze paradox

Uit onze gesprekken en documentenanalyse valt op dat er een duidelijke ambitie ligt voor systeemverandering. Tegelijkertijd zet het beleid vooral in op incrementele verandering. De crux is hier welke incrementele stappen bijdragen aan systeemverandering, en welke incrementele stappen juist zorgen voor een bestendiging van lineaire economische praktijken. Dit onderscheid is niet altijd eenvoudig te maken. We zien in de huidige beleidspraktijk echter weinig reflectie op de wijze en mate waarop de ingezette of voorgenomen incrementele stappen bijdragen aan systeemverandering. Daarbij lijkt het NPCE vooral in te zetten op systeemverandering als optelsom van incrementele stappen, en in veel mindere mate op het veranderen van systeemfactoren voor een volledig circulaire economie. Een belangrijk knelpunt is het ervaren gebrek aan politieke en financiële

middelen. Het gevolg is dat maatregelen die politiek gevoelig liggen, veel geld kosten, of grote impact hebben voor de huidige markt uit de weg worden gegaan.

2.3. Paradox III: de rol van de overheid

Werken aan transformatie vraagt betrokkenheid van veel verschillende actoren in de samenleving. De overheid kan een belangrijke rol spelen in het richting geven en versnellen van transformatie, maar over de precieze invulling van die rol bestaan uiteenlopende beelden. Moet de overheid actief sturen met duidelijke normen en regels? Of vernieuwers juist de ruimte geven om transformatie van onderop op gang te brengen? Een sturende overheid kan tempo en richting geven in de transformatie en zorgen voor een gelijk speelveld. Een uitnodigende overheid creëert ruimte voor maatwerk en versterkt de kracht van vernieuwers. Beide benaderingen hebben hun waarde. Tegelijkertijd leidt deze combinatie ook tot spanningen. Wanneer is het nodig om te sturen en wanneer juist om los te laten? Te veel sturen kan leiden tot weerstand, terwijl een te uitnodigende rol van de overheid kan leiden tot vrijblijvendheid. Deze spanning gaat over het zoeken naar een passende balans tussen de twee rollen⁴.

2.3.1. Het NPCE: sturende rol komt moeilijk van de grond

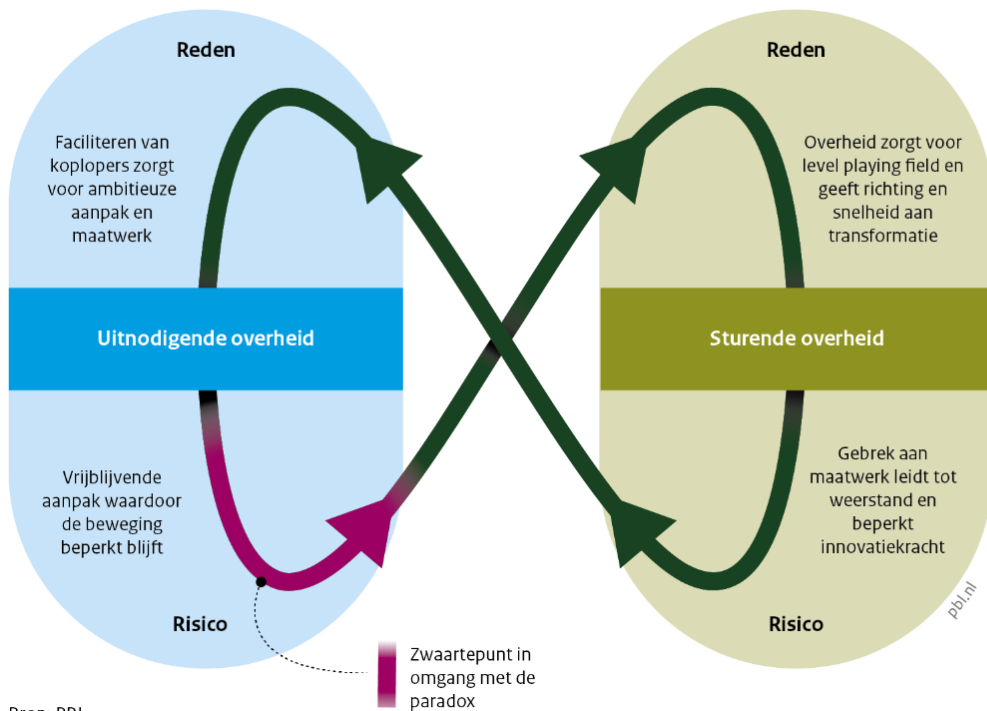
Het NPCE beschrijft een duidelijke verschuiving in de rolinvulling van de rijksoverheid: van een voornamelijk uitnodigende rol, gericht op het faciliteren van ‘koplopers’, naar een meer sturende rol waarin via wet- en regelgeving richting wordt gegeven aan de circulaire-economieopgave en het ‘peloton’ wordt bereikt. Deze koerswijziging wordt gepresenteerd als passend bij de huidige fase van de opgave, waarin versnelling noodzakelijk wordt geacht. Tegelijkertijd benadrukt het NPCE dat de kracht van de uitnodigende rol behouden moet blijven, juist om ruimte te laten voor maatwerk, innovatie en draagvlak. Uit onze gesprekken blijkt dat de spanning tussen deze twee overheidsrollen sterk wordt ervaren in de beleidspraktijk.

Figuur 2.4 illustreert hoe deze paradox tussen een sturende en een uitnodigende overheid zich manifesteert binnen het NPCE. De praktijk laat zien dat het verbinden van de twee zijden van de paradox niet makkelijk is. Hoewel er een ambitie ligt om in te zetten op meer sturing, blijkt dat de meeste maatregelen afhankelijk zijn van vrijwillige actie en dat stevige normering of ingrijpende keuzes vaak nog uitblijven. In de tekst die volgt lichten we beide zijden van de paradox verder toe, en verdiepen we het inzicht in het huidige zwaartepunt en de wijze waarop men hiermee omgaat in het NPCE.

⁴ Alhoewel deze spanning geen paradox is in de ontologische zin van het woord, wordt ze wel zo ervaren in de praktijk: ambtenaren worstelen met het samenbrengen en vinden van balans tussen de sturend en uitnodigende invullingen van de rol van de overheid.

Figuur 2.4.

Paradox tussen sturende overheid en uitnodigende overheid



De uitnodigende rol

De uitnodigende rol van de overheid sluit aan bij de vroege fase van transitie, waarin experimenteren, leren en het opbouwen van coalities centraal staan. Het NPCE laat zien dat het circulaire-economiebeleid lange tijd is vormgegeven vanuit deze uitnodigende logica. Zo is er bijvoorbeeld sterk ingezet op de ontwikkeling van convenanten, zoals het Plastic Pact en de Denim Deal, en op het mobiliseren van koplopers via zogenoemde transitieteams. Koplopers nemen samen met ministeries, maatschappelijke organisaties en uitvoeringsorganisaties deel aan transitieteams. De teams worden begeleid door een onafhankelijk voorzitter en een ambtenaar van het betrokken ministerie (IenW, EZ of BZK). De teamleden werken op persoonlijke titel en op basis van hun ervaring en kennis samen aan het ontwikkelen van routekaarten, icoonprojecten en kennisontwikkeling, om zo uiteindelijk de omslag naar circulaire bedrijfsvoering binnen hun gehele ketens te vergemakkelijken. Ze geven daarbij gevraagd en ongevraagd advies aan de relevante bewindspersonen voor het verder brengen van de circulaire transitie.

In 2016 is gestart met vijf transitieteams, geënt op vijf thema's die voor Nederland groot economisch belang en hoge milieu-impact hebben: Bouw, Consumptiegoederen, Kunststoffen, Maakindustrie en Biomassa & Voedsel (IenW et al. 2023; Rijksoverheid 2016). Het transitieteam Biomassa & Voedsel is reeds opgeheven nadat het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit besloot dit thema zelf op te nemen. Vanaf 2023 hebben de transitieteams in het NPCE de opdracht gekregen om hun ingezette beweging te verbreden en de focus te verleggen van koplopers naar het peloton, om zo uiteindelijk gehele sectoren mee te kunnen nemen in de transitie. Met de nieuwe governance-structuur van het NPCE worden de transitieteams op termijn opgeheven.

Volgens onze gesprekspartners heeft een uitnodigende aanpak positieve effecten gehad op het aanmoedigen van eigen initiatief en commitment uit de sector. Door het benadrukken van

vrijwillige samenwerking en het belonen van koplopers is er ruimte ontstaan voor maatwerk voor het innoveren van specifieke productgroepen, bedrijven en ketens naar circulaire modellen. Tegelijkertijd blijkt uit onze gesprekken dat deze uitnodigende benadering steeds meer onder druk staat. Verschillen in werkwijze en ondersteuning tussen de transitieteams hebben geleid tot uiteenlopende resultaten. Zo richten sommige zich vooral op het stimuleren van pilots (zoals transitieteam Consumptiegoederen) terwijl anderen via samenwerkingsverbanden pogen toe te werken naar sector brede veranderingen (zoals transitieteams Bouw en Maakindustrie).

Aanvullend is het uitdagend gebleken voor de transitieteams om initiatieven van individuele koplopers op te tellen tot betekenisvolle resultaten voor de transitie. Volgens diverse van onze gesprekspartners hebben de transitieteams de overheid nodig om via normstelling en beprijzing een *level playing field* te realiseren zodat circulaire bedrijven een verdienmodel kunnen ontwikkelen dat kan concurreren met de dominante lineaire bedrijfsvoering in hun sectoren. Ook is er behoefte aan meer middelen voor de transitieteams. In verschillende brandbrieven – eerst aan de coördinerende bewindspersonen in 2022 en later aan de informateur in 2024 – hebben de voorzitters van de transitieteams deze behoeften geuit (zie ook de ICER; Hanemaaijer et al. 2025), maar hier is geen gehoor aan gegeven. Uit de interviews blijkt dan ook dat het voor het ministerie lastig is om aan deze wensen tegemoet te komen. Een terugkerend dilemma betreft de representativiteit van de transitieteams. Omdat de leden op persoonlijke titel deelnemen, spreken zij formeel niet namens hun sectoren. Dit maakt het lastig om afspraken te verankeren en opschaling te realiseren. De vrijblijvendheid van de samenwerking wordt hierdoor versterkt. Dit dilemma is ook uitgelicht door de NSOB (Oudega et al., 2022).

Een vergelijkbare kanttekening wordt geplaatst bij het gebruik van convenanten. Hoewel deze vorm van samenwerking soms als vrijblijvend wordt ervaren, benadrukken onze gesprekspartners dat convenanten goed passen bij de opstartfase van een transitie. Ze maken zichtbaar wat koplopende partijen belangrijk en nodig vinden en geven de overheid waardevolle input over waar versnelling mogelijk is. Tegelijkertijd wijzen sommige gesprekspartners erop dat convenanten uiteindelijk beperkt kunnen bijdragen aan structurele verandering, zeker wanneer ze onvoldoende worden opgevolgd met concrete maatregelen. De inzet van de speciaal regeringsvertegenwoordiger sluit eveneens aan bij deze logica: beweging creëren door breed gesprek aan te gaan met partijen uit verschillende ketens, informele netwerken te versterken en gezamenlijke knelpunten en kansen te agenderen. Deze strategie is gericht op snelheid en kansen maar ook afhankelijk van vrijwillige inzet en wederzijds commitment.

Deze constatering brengen de risicozijde van de uitnodigende overheid in beeld. Zoals weergegeven in figuur 2.4., ligt het zwaartepunt in de omgang met deze paradox aan deze kant. Het NPCE kiest overwegend voor een faciliterende en uitnodigende aanpak, maar loopt daarbij tegen de grenzen aan van wat vrijwilligheid en koplopers alleen kunnen bereiken.

De sturende rol

De vorige sectie liet zien dat de circulaire-economieopgave in de praktijk grotendeels benaderd wordt vanuit een uitnodigende rol van de overheid. Tegelijkertijd wordt in het NPCE de wens uitgesproken om door te groeien naar de zogenoemde versnellingsfase van de transitie. Daarbij hoort een inzet op meer richtinggevende en dwingende maatregelen en het betrekken van het peloton, zo stelt het NPCE. Uit onze gesprekken blijkt inderdaad de urgentie voor een overheid die meer regie pakt, maar zonder het uitnodigende en faciliterende karakter van het beleid te verliezen: er is een wens voor balans tussen beide rollen.

In het NPCE wordt in dit licht gesproken over de inzet op een mix van beprijzende, normerende en stimulerende maatregelen. Dit meer verplichtend instrumentarium zou volgens onze gesprekspartners tot grotere slagen moeten leiden in het licht van de transformatie. Bovendien zou dit moeten bijdragen aan het *level playing field* waarmee circulaire businesscases kunnen concurreren met lineaire. Aanvullend helpt dit meer verplichtende instrumentarium met het bieden van duidelijkheid over wat er wordt verwacht richting 2030 en 2050 van bedrijven en burgers, en zou zo dus kunnen voorzien van meer richtinggevend perspectief waarop zij kunnen anticiperen, aldus verschillende gesprekspartners. Tegelijkertijd geven onze gesprekspartners aan dat het nog onduidelijk is wat dan een effectieve en werkbare beleidsmix is. Hoewel het NPCE spreekt van een mix van instrumenten, constateert de ICER dat de huidige beleidsinzet nog beperkt heeft geleid tot meer verplichtend beleid (Hanemaaijer et al. 2025).

Ook in de herinrichting van de governance van het NPCE wordt gezocht naar een verschuiving naar een minder vrijblijvende werkwijze. In het verlengde van de discussie over de opvolging van de transitieteams wordt gesproken over deelname op vertegenwoordigende titel in plaats van persoonlijke titel, om zo bredere en meer afdwingbare betrokkenheid te realiseren. Centraal staat daarbij de gewenste sprong van koplopers naar het betrekken van het peloton. Uit de interviews blijkt echter dat het nog niet eenvoudig wordt gevonden om tot een nieuwe inrichting te komen waarvan alle betrokkenen overtuigd zijn. Daarbij ontstaat een nieuw dilemma: enerzijds de behoefte aan ambitieus beleid, waarbij de ervaringen en ambities van koplopers een serieuze plek krijgen, en anderzijds de noodzaak om het peloton blijvend mee te nemen door rekening te houden met hun zorgen en realiteit.

Figuur 2.4 laat zien dat de sturende rol veel potentie biedt voor richting en versnelling van de transitie naar de circulaire economie, maar dat deze kant van de paradox in de huidige omgang grotendeels onbenut blijft. De beleidspraktijk wordt gedomineerd door de risicozijde van de uitnodigende benadering; het ontwikkelen van een overtuigende sturingsstrategie staat nog in de kinderschoenen.

2.3.2. Inspanningen om de sturende en uitnodigende rol te verbinden

Zoals hierboven beschreven ligt het zwaartepunt in de omgang met deze paradox momenteel op de uitnodigende zijde. Deze benadering heeft belangrijke waarde gehad in de beginfase van de transitie, maar wordt in de huidige context vooral ervaren via de risico's van deze aanpak. Meer dan bij de vorige paradoxen blijkt uit de interviews dat er brede erkenning is voor het belang van het combineren van beide polen, dus van zowel de uitnodigende als sturende rol. De zoektocht bij het ministerie gaat nadrukkelijk over hoe de beweging te maken naar de positieve aspecten van de sturende rol (richting, snelheid en *level playing field*) én tegelijkertijd de positieve aspecten van de uitnodigende rol (ambitieuze beleid en maatwerk) te benutten.

Uit onze gesprekken blijkt dat deze beweging moeilijk op gang komt. Ook hier spelen het gebrek aan wettelijk verankerde doelen en de beperkte financiële middelen een belangrijke rol voor de ruimte die wordt gevoeld bij IenW om een meer sturende rol op te nemen. De ICER stelt dat hoewel in het NPCE wel middelen zijn toegekend aan het verkennen van meer verplichtende maatregelen er geen middelen zijn gebudgetteerd voor het daadwerkelijk uitvoeren en implementeren hiervan (Hanemaaijer et al. 2025). Meer regie pakken door meer verplichtende maatregelen terwijl

hulpbronnen als harde doelen en middelen ontbreken, geeft als risico vergrote maatschappelijke weerstand en het afhaken van bedrijven in het peloton, laat staan de achterblijvers, is de beleving bij het ministerie. Men maakt zich zorgen dat sturing op de omgang naar circulaire bedrijfsvoering door bedrijven als onevenredige lastenverzwaring wordt ervaren waardoor het commitment uit de sector tenietgaat en het economisch vestigingsklimaat in Nederland minder aantrekkelijk wordt.

Daar komt bij dat de politiek-bestuurlijke kaders waarbinnen lenW opereert momenteel weinig ruimte bieden voor sturend beleid. Uitspraken zoals ‘niet vooruitlopen op het Europese beleid’, ‘realistisch’, ‘neem het bedrijfsleven aan de hand’, ‘niet betuttelen’ en ‘geen burgertje pesten’ passerende de revue in de interviews. Bij lenW voelen de handen behoorlijk gebonden wanneer het gaat over meer richtinggevend en verplichtend beleid. Het gevolg is dat het circulaire-economiebeleid, ondanks andere voornemens, naar verluid blijft berusten op *coalitions of the willing*, vrijwillige samenwerking en convenanten – de uitnodigende rol dus.

Opvallend is dat juist vanuit de transitieteams een roep klinkt om meer verplichtend beleid en meer kaders. Enkele van onze gesprekspartners reflecteren hier kritisch op. Omdat deze roep komt van de koplopers en niet van het peloton, blijft de reactie van het ministerie terughoudend, stellen zij. Volgens hen is het voor de overheid geen gangbare manier van werken om zaken te doen met pioniers en laat zij ‘het oor te veel hangen’ naar de *usual suspects* en hun staande belangen. Daardoor horen ambtenaren vooral ‘wat niet kan’, waardoor het ambitieniveau laag blijft en de transitie vertraagd.

Ondanks deze obstakels die onze gesprekspartners zien of zelf ervaren, zijn er in de praktijk weldegelijk inspanningen zichtbaar om beide rollen beter te verbinden, hoewel deze nog niet hebben geleid tot het bereiken van een dynamisch evenwicht tussen de twee polen van de paradox. We onderscheiden drie type inspanningen: mandaat voor sturing ontleen aan de EU, een gebalanceerd stakeholderproces voor een circulaire-economiedoelstelling in 2035 en een nieuwe invulling van de transitieteams.

Mandaat voor sturing ontleen aan EU

De eerste inspanning is sec gericht op de beweging maken richting de positieve aspecten van de sturende rol en is een beweging die we ook al zagen in de omgang met paradox II onder paragraaf 2.2.2. Uit de interviews blijkt dat het ministerie Europees beleid gebruikt als stok om de circulaire economie mee te bespoedigen. Veel van het huidige verplichtend instrumentarium in Nederland betreft dan ook een operationalisering van Europese wet- en regelgeving (Hanemaaijer et al. 2025). Op EU-niveau worden de regels voor de Europese markt vastgesteld, waardoor een gelijk speelveld kan ontstaan met voldoende concurrentiepotentieel voor Nederlandse bedrijven. Het vestigingsklimaat van Nederland blijft zo onveranderd, stellen onze gesprekspartners.

Een gebalanceerd stakeholderproces voor 2035-doelstelling

De tweede inspanning, uitgevoerd in het zogenaamde doelentraject, richt zich specifiek op het verbinden van de positieve kanten van zowel de uitnodigende als sturende rol. Ook deze strategie zagen we al terug bij paradox II, maar hier stellen we het multi-stakeholder proces dat aan het doelentraject ten grondslag ligt centraal. Dit proces bestaat uit het samenbrengen van koplopers, het peloton en achterblijvers om tot ambitieuze, maar ook gedragen en realistische doelen te komen voor 2035. Uit onze interviews blijkt dat het doelentraject een flink zoekproces is. Afwegingen die gaan over de hoeveelheid inspraak die wordt gegeven aan actoren, hoe lang zij daarvoor krijgen, op welke momenten en waarover precies, dienen allemaal gemaakt te worden, zonder dat

hiervoor een blauwdruk voorhanden is. Het ministerie is zelf ook aan het pionieren met dit traject, aldus onze respondenten. De verwachting is dat er sowieso kritiek zal zijn op de doelen en hoe deze tot stand zijn gekomen. De één zal ze daarbij niet ambitieus genoeg vinden, de andere onhaalbaar. De kaders die zijn meegegeven door het kabinet – gericht op realistisch beleid en het bedrijfsleven aan de hand nemen – lijken daarbij vooral aan te zetten tot doelen die, volgens staande belangen, haalbaar zijn. Wat dit doet met het ambitieniveau van de doelen moet nog blijken.

Nieuwe governance-structuur met ketenoverleggen

De derde inspanning wordt concreet in het lopende governance-traject. Dit traject is gericht op het ontwerpen van een nieuwe governance-structuur waarin het, naast het herzien van de transitieteams, ook breder gaat over de rol en positie van onder andere bestuurders, adviserende organen, en betrokken collega departementen. Wat betreft de transitieteams is er behoefte aan een steviger gremium waar het ministerie zaken mee kan doen, met daarin een stevige rol weggelegd voor ‘sleutelfiguren’: personen die deelnemen op basis van vertegenwoordigende titel voor brancheorganisaties en die over voldoende ‘doorzettingsmacht’ beschikken. In deze nieuwe inrichting wordt niet langer gesproken over transitieteams, maar over ketenoverleggen. Of en hoe koplopers ook een plek zullen krijgen aan deze tafels, is niet duidelijk. Verder zullen de ketenoverleggen een andere thematische inrichting krijgen dan de huidige transitieteams. Deze inrichting zal mede worden bepaald door waar er energie en bereidheid zit zowel in de sectoren, als politiek en beleid. Net als voor het doelentraject geldt voor de nieuwe governance-structuur dat de kaders van het huidige kabinet, gepaard met beperkte middelen, sterk bepalend zijn voor hoe sturend – lees: ambitieus – het ministerie kan zijn, volgens de betrokkenen.

2.3.3. Conclusie voor deze paradox

De circulaire-economieopgave vraagt om een overheid die richting geeft én faciliteert. Het combineren van een uitnodigende en een sturende rol wordt breed erkend als wenselijk, maar blijkt in de praktijk moeilijk te realiseren. Momenteel worden vooral de risico's van de uitnodigende benadering ervaren: beleid is afhankelijk van vrijwillige samenwerking, met beperkte inzet van richtinggevende en dwingende maatregelen. Hoewel in het NPCE nadrukkelijk een koerswijziging wordt beschreven van een meer uitnodigende naar een meer sturende rol, zonder de kracht van de uitnodigende rol teniet te willen doen, laat de beleidspraktijk vooral een bijstelling van de huidige uitnodigende rol zien. Het doelentraject en de herinrichting van de governance tonen pogingen om een weg te vinden in de spanning tussen de sturende en uitnodigende rol, maar illustreren ook dat het ministerie in plaats van uitnodigend te zijn richting koplopers, nu vooral in lijkt te willen zetten op het uitnodigen van het peloton. Het is vooralsnog niet helder of, wanneer en hoe het geluid en de ervaring van koplopers meegenomen gaan worden in deze nieuwe structuur. Vanuit de wens om de beweging te vergroten en het peloton te mobiliseren is deze bijstelling te begrijpen. Tegelijkertijd zijn er zorgen omtrent het bewaken van het ambitieniveau om zo de *status quo* te doorbreken en de innovatie van staande praktijken mogelijk te maken.

3. Conclusies en reflectie

In deze casusstudie hebben we onderzocht hoe transformatiegericht werken vorm krijgt in het circulaire-economiebeleid en rondom het NPCE in het bijzonder. De hoofdvraag van de casusstudie was: *Tegen welke paradoxen lopen betrokkenen bij het NPCE aan in het werken aan transformatie, hoe wordt hiermee omgesprongen en welke aanknopingspunten zien we om transformatiegericht werken te versterken?* In het vorige hoofdstuk hebben we de drie voornaamste spanningen die uit de interviews naar voren kwamen toegelicht als paradoxen. We hebben beschreven waar het zwaartepunt ligt voor elke paradox, hoe er met de paradoxen wordt omgesprongen (of niet), en wat daar de belangrijkste verklaringen voor zijn. In dit slothoofdstuk reflecteren we op een overkoepelende wijze op de omgang met deze paradoxen en formuleren we aanknopingspunten voor het versterken van transformatiegericht werken in de beleidspraktijk rondom het NPCE.

3.1. Ervaren barrières voor het werken aan transformatie

Uit onze analyse van de drie paradoxen komt naar voren dat het zwaartepunt van het beleid zich steeds bevindt aan een specifieke zijde van de paradox, en dat de beleidspraktijk grotendeels wordt gekenmerkt door de risico's die hiermee gepaard gaan. Voor de paradox rond de aard van de opgave zien we een inzet op een integrale aanpak, terwijl stevigheid voor de circulaire economie opgave ontbreekt. Voor de paradox rond verandergerichtheid zien we een inzet op incrementele stappen, waarbij zowel de voordelen als risico's van deze aanpak worden ervaren, terwijl de relatie tussen deze stappen en systeemverandering onderbelicht blijft. En voor de paradox rond de rol van de overheid zien we dat de uitnodigende rol centraal staat en een meer sturende aanpak moeilijk van de grond komt. Per paradox verschilt het hoe bewust onze gesprekspartners zich zijn van de risico's van de gekozen aanpak, en dus ook hoeveel initiatief we zien om effectief om te gaan met de spanning en richting de positieve aspecten te bewegen. Voor de inspanningen die we zien geldt dat deze vaak vrij zoekend zijn ingestoken, en nog beperkt strategisch of bewust zijn ingezet.

In de omgang met de drie paradoxen, en de manier waarop onze gesprekspartners hierop reflecteren, valt op dat een specifiek thema steeds terugkomt: het ervaren gebrek aan middelen en urgentie om stevigheid en prioriteit te geven aan de circulaire economie opgave. Ondanks de ambities en voornemens in het NPCE, zo stellen onze gesprekspartners, wordt de dagelijkse beleidspraktijk gekenmerkt door weinig politieke prioriteit en een gebrek aan financiële middelen. Daarbij speelt mee dat de circulaire doelstellingen beleidsmatig zijn en niet wettelijk verankerd, wat het volgens betrokkenen lastig maakt om urgentie en commitment te organiseren op de opgave vanuit andere departementen. Als coördinerend ministerie ervaart IenW een sterke afhankelijkheid van de bereidwilligheid van andere departementen om circulaire maatregelen van de grond te krijgen en te implementeren. De beperkte juridisering en financiering op zichzelf zijn tekenend voor het gebrek aan politieke urgentie voor de circulaire-economieopgave en de stevigheid van het eigenstandige karakter ervan. Hierbij speelt ook mee dat de circulaire economie een relatief jong beleidsveld is waar nog veel uitgezocht en ontwikkeld moet worden. Op dit moment wordt incrementele verandering vaak gezien als het hoogst haalbare, niet alleen gegeven het beperkte commitment van andere departementen, maar ook omdat IenW kiest de uitnodigende rol te blijven voeren. Dit wordt versterkt door kaders meegegeven door het huidige kabinet, waarbij stimuleren sterk de voorkeur heeft boven meer verplichtend instrumentarium zoals beprijzen en normeren. De handen van het

ministerie voelen daardoor gebonden, wat ertoe leidt dat lenW zijn coördinerende rol subassessief vervult met consequenties voor het ambitieniveau in het beleid en het tempo dat wordt gemaakt met de transitie.

Politiek mandaat en financiële middelen zijn belangrijke condities om transformatiegericht werken te bespoedigen (Borrás et al. 2024; spreken over *resources*). Het zijn echter niet de enige condities die van belang zijn. Ook de rolinvulling van lenW, andere middelen zoals toegang tot netwerken en maatschappelijke legitimiteit, en beschikbare vaardigheden binnen de organisatie zoals rond coördineren, leren en reflexiviteit zijn van belang. Het vermogen om effectief en legitiem te sturen op maatschappelijke transformatie is een samenspel van de ingezette rollen, middelen en vaardigheden van een overheidsorganisatie (Borrás et al. 2024). Voor het NPCE geldt dat de middelen beperkt zijn, maar dat er ruimte is om in te zetten op het ontwikkelen van rollen en vaardigheden voor het werken aan transformatie. Het verhaal dat we vanuit lenW steeds terug hoorden in deze studie – over een gebrek aan financiering, urgentie en handen die gebonden zijn – houdt de huidige manier van werken in zekere zin ook in stand. We ervaren vanuit onze gesprekspartners een zekere gelatenheid bij de situatie. Uiteraard zijn de omstandigheden beperkend. Toch stellen we dat er desondanks mogelijkheden liggen om het werken aan transformatie rond het NPCE te versterken. Deze mogelijkheden staan centraal in het slothoofdstuk van deze notitie.

3.2. Versterken van het werken aan transformatie

In het slot van deze notitie beschouwen we de bevindingen en conclusies om tot aanknopingspunten te komen voor een effectievere omgang met de paradoxen en voor het versterken van het transformatiegericht werken rond het NPCE. Voor deze beschouwing maken we gebruik van het analysekader voor transformerend vermogen (Nabielek et al. 2023) en aanvullende wetenschappelijke literatuur over de rol van beleid in het verdiepen, verbreden, richting geven en versnellen van transitie en transformaties. Transformerend vermogen is een noodzakelijke eigenschap van betrokken beleidsactoren en het geheel aan processen, structuren en regels waar zij mee te maken hebben in hun werk rond maatschappelijke transformatieopgaven. Dit vermogen komt naar voren in de rollen en vaardigheden die beleidsactoren inzetten in het werken aan transformatie. Alhoewel middelen zoals financiering en politiek mandaat ondersteunend zijn aan transformerend vermogen, is de invloed hierop vanuit het NPCE beperkt. Door te focussen op rollen en vaardigheden leggen we de nadruk op aspecten die meer direct binnen het bereik liggen van de betrokken beleidsactoren. Transformerend vermogen bestaat uit vier kernkwaliteiten, of ‘subvermogens’: richtinggevend vermogen, systeem-innovatief vermogen, legitimerend vermogen en adaptief vermogen (zie tekstbox 3.1). We organiseren onze reflecties aan de hand van deze kernkwaliteiten. Daarmee komen we tot vier hoofdboodschappen die we hieronder toelichten. De hoofdboodschappen gaan over wat nodig is om het transformerende vermogen van het NPCE te versterken, namelijk: **1.** Een stevigere richtinggevende invulling van coördinerende rol van lenW; **2.** Werken aan systeemverandering met innovatiekracht van koplopers; **3.** Robuuste maatschappelijke inbedding van de opgave; en **4.** Een lerende aanpak en transformatieve vaardigheden

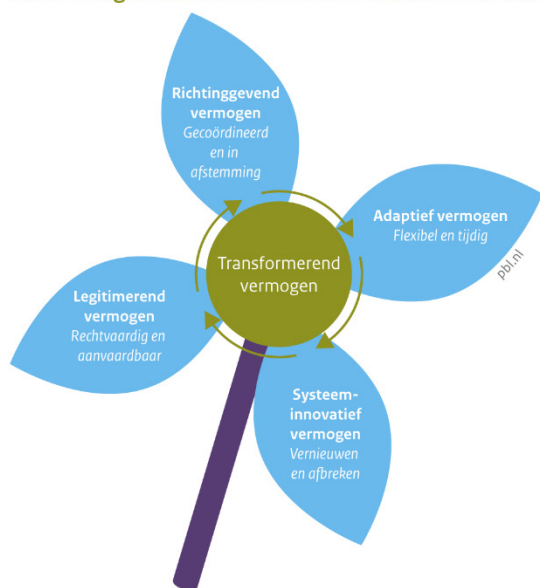
Tekstbox 3.1 Transformerend vermogen

Het transformerend vermogen-kader (Nabielek et al. 2023) is ontwikkeld door het PBL en de VU in het kader van een lerende evaluatie van het klimaatbeleid (Kunseler et al. 2024). Transformerend vermogen is gedefinieerd als “het vermogen van betrokken beleidsactoren, en van het geheel aan processen, structuren en regels waar zij mee te maken hebben, om fundamentele maatschappelijke veranderingen in gang te zetten” voor het realiseren van een transformatieopgave (p24). Transformerend vermogen bestaat uit vier kerneigenschappen of ‘subvermogens’ welke alle vier in samenhang nodig zijn om de beweging in gang te zetten naar maatschappelijke verandering. We lichten hier de vier subvermogens toe (naar Kunseler et al. 2024):

1. Richtinggevend vermogen: Het vermogen om beleidsambities en -doelen vanuit de langetermijntopgave te definiëren en om leiderschap te nemen om beleidsprocessen vanuit deze opgave te coördineren en onderling te verbinden.
2. Systeem-innovatief vermogen: Het vermogen om maatschappelijke vernieuwing passend bij de opgave na te jagen, en maatschappelijke en institutionele innovaties op te schalen en de norm te maken en om niet-duurzame praktijken te herkennen en af te bouwen.
3. Legitimerend vermogen: Het vermogen om beleidsprocessen en de concrete uitvoering hiervan vorm te geven op een wijze die aanvaardbaar en rechtvaardig is voor een diversiteit aan belanghebbenden (waaronder bedrijven en inwoners) en die maatschappelijke betrokkenheid bij de opgave aanmoedigt.
4. Adaptief vermogen: Het vermogen om flexibel en iteratief lopende beleidsprocessen bij te sturen, in reactie op (onverwachte) ontwikkelingen, onzekerheden en risico's, nieuwe inzichten en kansen.

Figuur 3.1.

Het vermogen om als overheid te werken aan maatschappelijke transformatie



Bron: PBL/VU

3.2.1. Een stevigere richtinggevende invulling van de coördinerende rol van lenW

Uit onze analyse komt naar voren dat er een beweging nodig is om de circulaire economie opgave steviger op de interdepartementale beleidsagenda te zetten (paradox 1) en te zorgen voor een samenhangende aanpak gericht op systeemverandering (paradox 2). lenW is als coördinerend ministerie verantwoordelijk voor het afstemmen en verbinden van beleidsagenda's van de betrokken ministeries. Om prioriteit te geven aan de systeemverandering naar een circulaire economie is het van belang om richting gevend vermogen te versterken middels een stevigere invulling van de coördinerende rol van lenW.

Het beeld dat de coördinerende rol van lenW versteviging behoeft wordt breed gedeeld onder onze gesprekspartners. Op dit moment wordt deze rol vooral op informele en subassertieve manier ingevuld waardoor de circulaire economie ondergeschikt blijft aan andere beleidsagenda's. Onze analyse benadrukt het belang van een meer proactieve, regie-voerende en richtinggevende invulling van de coördinerende rol om sterkere betrokkenheid van andere departementen te organiseren. De herinrichting van de governance biedt hiervoor mogelijkheden, onder andere door interdepartementale afstemming en -besluitvorming centraal te stellen. Het aanpassen van de governancestructuur *an sich* is echter niet voldoende. Het gaat ook over de manier waarop lenW haar coördinerende rol strategisch inzet om circulaire economie hoger op beleidsagenda's te zetten en te houden.

Hieronder bieden we drie aanknopingspunten om een stevigere richtinggevende invulling te geven aan de coördinerende rol van lenW. We richten deze aanknopingspunten tot de directie Duurzame Leefomgeving en Circulaire Economie (DLCE) en het Programmabureau Circulaire Economie. De drie aanknopingspunten die we onderscheiden zijn: rolinvulling als transitie intermediair (Programmabureau NPCE), inzet op interdepartementale visievorming (Directie DLCE) en bevragen van de huidige institutioneel-bestuurlijke inrichting (Directie DLCE).

Rolinvulling als transitie intermediair

Inzichten over opgavegericht en grenzeloos samenwerken bij de Rijksoverheid laten zien dat een fundamenteel systeemvraagstuk als de circulaire economie alleen kan slagen wanneer er over departementale grenzen heen wordt gewerkt (Van der Steen & Scherpenisse, 2020). De uitdaging is om structuren, verantwoordelijkheden en middelen zodanig vorm te geven dat de verschillende betrokken departementen bijdragen aan een samenhangende aanpak van de opgave, zonder dat dit leidt tot vertraging of vastlopen van processen. Belangrijk hierbij is dat complexiteit en integraliteit worden erkend, maar ook dat duidelijk is waar beslissingsbevoegdheid en uitvoeringsverantwoordelijkheid ligt of zou moeten liggen. Het coördinerend ministerie, lenW in het geval van de circulaire-economieopgave, speelt hierbij een belangrijke rol.

lenW kan haar richtinggevend vermogen versterken door te fungeren als *transitie intermediair* (Kivimaa et al. 2019; Sovacool et al. 2020): een partij die ervoor zorgt dat andere beleidsactoren vroegtijdig worden betrokken en dat de neuzen dezelfde kant op wijzen. De wetenschappelijke literatuur onderscheidt verschillende vormen van *transitie intermediairs* (zie ook de casusnotitie van deze studie over Agenda Stad, Spruit et al., 2025). Voor de rolinvulling van lenW, en voor het Programmabureau Circulaire Economie in het bijzonder, is de rol van beleidsaanjager binnen de overheid van belang. Deze rol is nadrukkelijk niet die van neutrale bemiddelaar. In tegendeel, het Programmabureau heeft een belangrijke rol in het uitdragen van de ambities en agenda van het NPCE, en

het bij elkaar brengen van de verschillende relevante ministeries en departementen rond deze agenda. Juist het richting geven op de langetermijnbeleidsagenda van de circulaire economie biedt houvast om afstemming en verbinding tussen departementen te versterken en knelpunten boven tafel te krijgen. De rol als intermediair is ook relevant richting maatschappelijke actoren, waarbij het Programmabureau een rol kan spelen in het verbinden van beiden lagen van afstemming (tussen ministeries, en tussen overheid en maatschappelijke actoren) om zo effectief in te spelen op bewegingen in de samenleving (zie onze aanknopingspunten onder 3.2.3).

Inzetten op interdepartementale en transformatieve visievorming

Visievorming kan worden ingezet om de circulaire-economieopgave steviger op de interdepartementale agenda te zetten. Via een gezamenlijk proces van visievorming krijgen departementen grip op hoe hun beleidsagenda's samen kunnen vallen (en ook hoe niet) en hoe er in samenhang gewerkt kan worden aan maatschappelijke transformatie (Kivimaa et al., 2019). We spreken hierbij nadrukkelijk niet alleen over visie (het eindproduct), maar over *visievorming*: een proces van interdepartementale samenwerking om het verhaal te laten leven en om te komen tot een gedeelde en richtinggevende visie voor een circulaire economie die kan landen in de beleidsagenda's van verschillende domeinen. Dit vergt dat departementen aan de voorkant worden betrokken en dat er vanuit de verschillende opgaven met een langetermijnperspectief wordt gekeken. Alhoewel het belang van een integrale visie op de radar staat van IenW (zie bijvoorbeeld Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2020) is de uitwerking in de praktijk beperkt. Met de herijking van het NPCE en herinrichting van de governance ligt er ruimte een interdepartementaal traject voor visievorming in te zetten om de betrokkenheid en het eigenaarschap van de verschillende betrokken departementen te versterken. In het proces van visievorming is het belangrijk dat het transformatieve karakter van de opgave niet uit het vizier raakt. De directie DLCE speelt hierin een belangrijke rol om het ambitieniveau en het tempo in de visies te bewaken. Om de robuustheid van de visies ten opzichte van langetermijntonwikkelingen en politieke veranderingen te waarborgen kan worden ingespeeld op processen van maatschappelijke visievorming (zie aanknopingspunten onder 3.2.3)

Bevragen van de huidige institutioneel-bestuurlijke inrichting

Tot slot zoomen we uit naar het institutioneel-bestuurlijk niveau en de wijze waarop de circulaire economieopgave is ingericht. Diverse gesprekspartners zien het als een kwetsbaarheid dat, hoewel de circulaire-economietransitie gaat over de héle economie, deze qua coördinatie is belegd bij een ministerie dat hoofdzakelijk gaat over de milieu- en afvalstoffen aspecten. Enerzijds is het begrijpelijk dat de circulaire-economieopgave is belegd bij IenW, gegeven de institutionele historie van de opgave in het afvalbeleid. Anderzijds vallen hierdoor veel van de economische facetten buiten bereik. Het is dus de vraag of deze positionering de meest logische institutionele setting is. De transitie van de gehele economie is, met andere woorden, niet belegd in het hart van het economisch beleid, waar de ministeries Economische Zaken (EZ), Klimaat en Groene Groei (KGG) en Financien (FIN) een grote rol spelen. De vraag borrelt op of een circulaire-economietransitie kans van slagen heeft als deze ministeries de transformatie naar een circulaire economie ook niet als opdracht hebben. EZ, KGG en FIN zijn bovendien ministeries waar andere beleidsparadigma's domineren – gericht op groei en materiele welvaart – die niet zomaar passen bij die van een circulaire economie, aldus onze gesprekspartners. De transitie naar de circulaire economie vraagt niet alleen om wijzigingen in productieketens, maar ook om een andere manier van denken over welvaart en wat we als samenleving van waarde vinden. Een institutioneel-bestuurlijke verschuiving is een weg van de lange adem met verschillende mogelijke uitkomsten, zoals het belegen van coördinerende verantwoordelijkheden bij een andere of meerdere ministeries, of juist buiten de ministeries zoals bij het Deltaprogramma. Het actief bevragen van de huidige structuur is een eerste stap. De directie DLCE

kan hierin fungeren als institutionele uitdager en bestaande instituties en dominante denkwijzen ter discussie stellen (Kivimaa et al., 2019). Dit vraagt naast een stevigere richtinggevende invulling van de coördinerende rol ook om een robuust maatschappelijk verhaal (zie 3.2.3) én lef om de transformatieopgave voorop te stellen (zie 3.2.4).

3.2.2. Werken aan systeemverandering met innovatiekracht van koplopers

De tweede hoofdboodschap richt zich op het versterken van de inzet op systeemverandering (paradox 2) en de manier waarop de overheid hierbij een sturende rol kan inzetten (paradox 3). Werken aan systeemverandering vraagt systeem-innovatief vermogen: het vermogen om partijen te bewegen naar systeemverandering en te voorkomen dat optimaliseren van staande praktijken domineert, met *lock-ins* en padafhankelijkheden als gevolg (Nabielek et al., 2023). Vanuit onze analyse zien we noodzaak én ruimte voor het NPCE om steviger in te zetten op systeemverandering. De aanknopingspunten die we identificeren om het systeem-innovatief vermogen van het NPCE te versterken zijn gericht op enerzijds het verbinden van incrementele stappen aan systeemverandering (hier ligt een rol voor het Programmabureau Circulaire Economie) en anderzijds de inzet op verandering van fundamentele structuren (Directie DLCE). Een derde aanknopingspunt richt zich specifiek op het inzetten van de innovatiekracht van koplopers in het doorbreken van de *status quo* (Programmabureau Circulaire Economie).

Incrementele stappen strategisch richten op systeemverandering

Uit de bevindingen over de tweede paradox – de verandergerichtheid van het beleid – blijkt dat ondanks de ambitie voor fundamentele systeemverandering om de circulaire-econometransitie te verwezenlijken, het beleid vooral inzet op incrementele verandering. Dit roept de vraag op welke kleine, haalbare stappen daadwerkelijk bijdragen aan transformatie en welke juist zorgen voor de bestendiging van de lineaire economie. Vanuit de literatuur weten we dat dit onderscheid niet altijd eenvoudig te maken is. Incrementele stappen laten zich al te makkelijk beperken tot marginale stappen of laaghangend fruit in plaats van *small wins* in het licht van transformatie (Termeer et al., 2024; AWTI, 2023). *Small wins* zijn kleine, concrete en positieve veranderingen die via cumulatieve effecten bijdragen aan systeemverandering (Termeer et al., 2029). Deze kleine en concrete stappen leiden niet direct tot systeem brede verandering, maar zijn wel voldoende diepgaand om op kleine schaal systeemfactoren te doorbreken. Het is van belang dat beleid onderscheid kan maken tussen kleine stappen met positieve bijdrage aan systeemverandering en kleine stappen die gebaande paden niet doorbreken of juist bevestigen. Een gedeelde strategie om deze afweging te maken kan hierbij helpen. We zien hier een rol voor het Programmabureau in het ontwikkelen van een systematiek voor het toetsen van incrementele beleidsstappen aan de systeemambitie van het NPCE. Uit onze gesprekken kwam naar voren dat op verschillende plekken in meer of mindere mate gewerkt wordt met een systemisch afwegingskader voor incrementele stappen maar een gedeelde systematiek binnen het programma ontbreekt. Een systematiek kan helpen om een strategische afweging te maken op individuele beleidsvoorstellen in het licht van de transformatieopgave. Het is niet altijd mogelijk om van tevoren vast te stellen in hoeverre een kleine beleidsstap bijdraagt aan systeemverandering; de complexiteit en onzekerheid waar transformaties mee gepaard gaan maken het immers lastig de impact van een enkele maatregel te voorspellen. Het is dan ook van belang de systematiek onderdeel te maken van een lerende aanpak (zie 3.2.4) om zo tijdig te kunnen bijsturen op onverwachte uitkomsten en nieuwe inzichten.

Beleid richten op systeemfactoren

Incrementele stappen zijn niet de enige manier om toe te werken naar systeemverandering. Systeemverandering kan ook juist worden bereikt door beleid direct te richten op onderliggende structuren, regels en dynamieken, oftewel systeemfactoren. Vanuit de wetenschappelijke literatuur onderscheiden we twee manieren waarop beleid kan inzetten op het veranderen van systeemfactoren: *big plans* en *rule change* (Termeer et al., 2024). *Big plans* gaat over diepgaande systeem-brede veranderingen, vaak in de vorm van brede beleidsstrategieën of grootschalige beleidsprogramma's. Van belang hierbij zijn duidelijke doelen, gedeelde visie en gecoördineerde actie van betrokken partijen. Bij gebrek hieraan is het risico groot dat deze strategie verzandt in een papieren werkelijkheid. We zien deze tendens terug bij het NPCE: alhoewel ingericht als nationaal beleidsprogramma met de ambitie om bij te dragen aan radicale systeemverandering blijft de systeeminzet in de praktijk zeer beperkt. Belangrijke belemmerende factoren zijn politiek momentum, en financiële middelen. Maar ook de beperkte agendering van verandering van systeemfactoren valt op. Daarmee wordt het beeld van de beperkte reikwijdte van het programma deels ook zelf in stand gehouden.

De andere manier om beleid te richten op systeemfactoren is via *rule change*, oftewel verandering in regelgeving. Verandering van wet- of regelgeving kan relatief snel en systeem-breed worden doorgevoerd en hoeft op zichzelf geen diepgaande verandering te betekenen. Verandering in regelgeving draagt bij aan systeemverandering wanneer de prikkels die worden gegeven over een langere periode aanzetten tot diepgaande verandering. In het NPCE zien we enkele voorbeelden, veelal ingestoken vanuit Europese regelgeving zoals de *Right-to-Repair* richtlijn. Er ligt potentie om ook binnen de Nederlandse context direct in te zetten op verandering in wet- en regelgeving, vooral waar deze de hele economie raakt, zoals het verlagen van de btw op reparatie of een verschuiving in de belasting op grondstoffen en arbeid. Verandering van wet- en regelgeving kan ervoor zorgen dat het speelveld voor lineaire- en circulaire bedrijven gelijkgetrokken wordt, of, om daadwerkelijk snelheid te geven aan systeemverandering, de circulaire economie bevordert ten opzichte van de lineaire economie. Juist omdat hiermee een groot aantal actoren wordt bereikt heeft de inzet op verandering van systeemfactoren via wet- en regelgeving een grote potentie. Samenvattend is het in het licht van het systeem-innovatief vermogen van belang om naast incrementele verandering óók in te zetten op verandering van systeemfactoren. We zien een rol voor de directie DLCE om beleid gericht op systeemfactoren steviger te agenderen.

Koplopers inzetten voor doorbreken status quo

Het derde aanknopingspunt voor het versterken van het systeem-innovatief vermogen richt zich op het inzetten van koplopers voor het doorbreken van de *status quo*. Uit de bevindingen van de derde paradox – de rol van de overheid – komt naar voren dat enerzijds de noodzaak wordt ervaren om steviger te sturen om zo de transitie te versnellen, en anderzijds de handen van de overheid gebonden voelen door gebrek aan urgentie en middelen. Men neigt daarom naar de uitnodigende en faciliterende rol. Interessant hierbij is dat de spanning tussen de uitnodigende en sturende rol van de overheid ook wordt ervaren als een spanning tussen het betrekken van koplopers dan wel het peloton. De dominante logica die naar voren komt uit onze gesprekken is dat de uitnodigende rol vraagt om het betrekken van koplopers terwijl de sturende rol vraagt om het betrekken van het peloton. Wie zien dit ook terug in de vernieuwde governance waar wordt ingezet op het betrekken van brancheorganisaties en andere vertegenwoordigende instanties om de sturende rol te versterken.

Vanuit de transitieliteratuur weten we dat juist het inzetten van koplopers belangrijk is voor het sturen op systeemverandering (o.a. Loorbach et al., 2017). Koplopers in de circulaire economie zijn

partijen die belang hebben bij verandering van het economisch systeem. Hun ervaringen met hoe het wél kan, en de barrières waar zij tegenaanlopen, zijn van belang in het stellen van normen en standaarden voor systeemverandering (Fischer & Newig 2016; BMC 2023). Transformatiegericht beleid vraagt dus om het in positie brengen van de *unusual suspects*, ook in de sturende rol van de overheid. Dit is voor de overheid niet gangbaar en vraagt om anders omgaan met vaak langlopende relaties met sectoren, lobbyisten en brancheorganisaties die grotere doelgroepen vertegenwoordigen en meer georganiseerd zijn. Koplopers betrekken betekent overigens niet dat gevestigde actoren niet betrokken dienen te worden. Juist de kruisbestuiving tussen partijen is waardevol. Koplopers fungeren dan niet enkel als pioniers, maar ook als spelers die een hefboom kunnen vormen voor bredere verandering. Daarbij helpen ze om tegenwicht te bieden tegen partijen die vooral barrières zien voor systeemverandering en de transitie naar een circulaire economie trachten te vertragen. De vernieuwde governance van het NPCE kan het systeem-innovatief vermogen van het beleid versterken door koplopers een centrale rol te geven en deze rol te bewaken ten opzichte van de sterke lobbykracht en belangen van gevestigde partijen. De zogenoemde ‘sprintdossiers’, die in de vernieuwde governance vorm moeten krijgen als tijdelijke doorbraakdossiers met flexibele invulling van partijen, bieden ruimte om koplopers actief te positioneren als drijvende kracht achter systeemdoorbraken.

Uit onze gesprekken kwam tot slot ook naar voren dat de begrippen ‘koplopers’ en ‘peloton’ verdere duiding behoeven. De termen zijn sterk ingesleten in de taal rond het NPCE maar gaan daarmee voorbij aan de diversiteit binnen deze groepen. Ook is het onderscheid tussen koplopers enerzijds en peloton anderzijds niet altijd functioneel. Dat de groep gevestigde partijen ook ‘achterblijvers’ en ‘tegenstribbelaars’ bevat blijft hiermee buitenbeeld, net als dat koplopers ook verschillende snelheden kennen en eveneens gevestigde belangen kunnen hebben. We zien een rol voor het Programmabureau om in de governance van het NPCE een stevige positie te creëren en bewaken voor partijen die baat hebben bij systeemverandering.

3.2.3. Een robuuste maatschappelijke inbedding van de opgave

De derde hoofdboodschap gaat over het versterken van de circulaire economie als eigenstandige opgave (paradox 1) en de mogelijkheden die dit biedt om de sturende rol van de overheid te verstevigen (paradox 2). Maatschappelijke transformatie raakt verschillende groepen in de samenleving en werken aan transformatie is werk van de lange adem. Het is dus belangrijk om te kunnen gaan met verschillen en veranderingen in politieke en maatschappelijke prioriteiten. Dit vraagt om legitimerend vermogen: het vermogen om het beleid vorm te geven op een wijze die aanvaardbaar en rechtvaardig is voor een diversiteit aan belanghebbenden (waaronder bedrijven en inwoners) en die maatschappelijke betrokkenheid bij de opgave aanmoedigt (Kunseler et al., 2024). In onze drie aanknopingspunten voor het creëren van een robuuste maatschappelijke inbedding van de opgave gaan we in op het waarom, het wie en het hoe. De aanknopingspunten zijn gericht op het verbreden van de rationale voor de circulaire economie van milieu naar maatschappelijk belang (Directie DLCE), het verbreden van de betrokkenen bij het beleid van producenten en productieketens naar de circulaire samenleving (Programmabureau Circulaire Economie) en tot slot het proces van maatschappelijke visievorming dat hierbij kan ondersteunen (Programmabureau Circulaire Economie).

Benadrukken van maatschappelijk belang van een circulaire samenleving (waarom)

Het NPCE zet de circulaire economie neer als kans en voorwaarde voor de klimaatopgave, biodiversiteit, milieu en leveringszekerheid. Desondanks vertelt het wenkend perspectief in het NPCE nog nauwelijks een robuust maatschappelijk verhaal. Zoals we bespraken onder sectie 2.1.2, is het discours geënt op het laten ‘meekoppelen’ van circulaire maatregelen met andere opgaven, een

framing die illustratief is voor hoe de circulaire transitie als ondergeschikt wordt geplaatst ten opzichte van andere opgaven. Dit maakt de circulaire-economietransitie kwetsbaar voor verschuivende politieke prioriteiten en andere dringende beleidsdossiers. Van belang is het steviger neerzetten van de circulaire economie opgave van *nice to have* naar *must have*. Een robuuste maatschappelijke framing kan hieraan bijdragen door naast de milieuvoordelen van de circulaire economie ook de maatschappelijke voordelen van de circulaire samenleving centraal te stellen. Denk dan bijvoorbeeld aan lokale initiatieven die hergebruik én sociale cohesie bevorderen of bedrijven die reparatiediensten aanbieden én zorgen voor inclusieve werkgelegenheid. Deze verhalen over de circulaire economie en samenleving worden nu nog nauwelijks verteld. Het betekent overigens niet dat het beleid zich uitsluitend moet richten op win-win situaties waarbij circulaire economie kan worden aangedragen als oplossing voor opgaven op andere beleidsdossiers. Een robuust maatschappelijk verhaal biedt juist de mogelijkheid om die opgaven te adresseren waar circulair grondstoffengebruik op korte termijn voor extra investeringen of vertraging kan zorgen (denk aan woningbouw of de energietransitie) maar op lange termijn grote voordelen heeft voor de samenleving. We zien een rol voor de directie DLCE om het maatschappelijk belang van de circulaire samenleving steviger op de interne en externe agenda te zetten.

Verbreden van betrokkenen van sectoren naar samenleving (wie)

Een robuuste maatschappelijke inbedding van de opgave gaat ook over wie er betrokken is bij het beleid. De transformatie naar een circulaire samenleving kan alleen plaatsvinden mét deze samenleving wanneer burgers, bedrijven en maatschappelijke partijen zich mede-eigenaar voelen (Van Damme & Pattyn 2015). Op dit moment is het beleid geënt op het veranderen van producten en ketens en zijn het dan ook bedrijven die bij het beleid worden betrokken, bijvoorbeeld in de ketenoverleggen. Het verwezenlijken van een circulaire samenleving, en de normen en waarden die in zo'n toekomst centraal staan, rijken echter breder dan bedrijven. Het gaat ook om de rol van burgers en consumenten, en de collectieven waar zij in georganiseerd zijn. Het valt op dat er in de vernieuwde governance van het NPCE geen structurele plek is georganiseerd voor deze maatschappelijke inbreng. We putten hier inspiratie uit het klimaatbeleid, dat via een Nationaal Klimaat Platform de stem uit de samenleving ophaalt en uitdraagt richting het beleid. Een dergelijke participatiestructuur bevordert de koppeling tussen beleid en samenleving (Kunseler et al., 2024). Ook stimuleert het Nationaal Klimaat Platform burgerinitiatieven door ze te ondersteunen, verbinden en helpen opschalen. Alhoewel het NPCE via Versnellingshuis een dergelijke functie biedt richting bedrijven is er geen direct ingangspunt voor burgers en consumenten. We zien een rol voor het Programmabureau om te onderzoeken hoe naast bedrijven ook de stem van andere maatschappelijke actoren een stevigere positie kan krijgen in het circulaire economiebeleid.

Inzetten op maatschappelijke visievorming (hoe)

Tot slot kan het proces van maatschappelijke visievorming een belangrijk bijdrage leveren aan een meer robuuste maatschappelijk inbedding van de circulaire economieopgave. Visievorming met partijen uit de samenleving speelt een belangrijke rol, omdat dit het mogelijk maakt om niet slechts een verhaal vanuit de overheid te vertellen (met alle mogelijke weerstand van dien), maar juist ook maatschappelijke normen, waarden en zorgen een plek te geven en zo de legitimiteit van de visie te vergroten. Het is dus belangrijk om het proces van interdepartementale visievorming (zoals besproken onder 3.2.1) te koppelen aan maatschappelijke visievorming. Door actieve inzet op maatschappelijke visievorming kan worden gewerkt aan een gedeeld en gedragen verhaal over de toekomst waar verschillende partijen zich in kunnen herkennen (Kunseler et al. 2024). Vormgeven aan dit proces van visievorming vergt het organiseren van een brede maatschappelijke dialoog over een circulaire economie en samenleving, met aandacht voor het 'eerlijke verhaal' over wat voor

soort bedrijvigheid (niet meer) past in dit perspectief en vooral ook voor de kansen die dit met zich meebrengt. Van belang is daarbij om aan te sluiten bij wat leeft in de samenleving en bij bepaalde doelgroepen, bijvoorbeeld in termen van werkgelegenheid, concurrentievoordeel, leveringszekerheden, lagere toekomstige kosten, maar ook meer robuuste natuur en het tegengaan van klimaatverandering. Het Programmabureau kan een rol spelen in het op de agenda zetten en organiseren van maatschappelijke visievorming, bijvoorbeeld in de vorm van burgerpanels of stakeholders-sies rond een bepaald thema. Daarbij kan het stimuleren dat de dialoog rond de circulaire economie en samenleving op veel verschillende plekken wordt gevoerd, van het onderwijs tot het buurthuis, en van mediacampagnes tot living labs.

3.2.4. Een lerende aanpak en transformatieve vaardigheden

De vierde en laatste hoofdboodschap is een overkoepelende boodschap over het werken aan maatschappelijke transformatie en omgaan met de paradoxen die men daar onvermijdelijk in tegenkomt. Nabielek en collega's (2023) onderscheiden adaptief vermogen, het vermogen om op flexibele wijze beleid bij te sturen, anticiperend op onverwachte ontwikkelingen, onzekerheden en risico's. Vanuit de interviews merken we op dat de taal en raamwerken van transformatie en transitie – zoals de X-curve, de transitiefases, richting geven en versnellen – gemeengoed zijn in de circulaire beleidspraktijk. Desondanks leidt dit (nog) niet tot het anders denken, doen en organiseren dat we op basis van dezelfde literatuur over transformatief beleid zouden verwachten (o.a. Braams et al. 2022). De circulaire beleidspraktijk wijkt wat dat betreft weinig af van praktijken voor opgaven die niet transformatief van aard zijn en lijkt geënt te blijven op gebruikelijke werkprocessen, regels en normen. Hier geldt dus: weten is nog geen doen. Het toe-eigenen van transitietaal en -kaders heeft zich tot dusverre niet vertaald in een gedeelde transformatiegerichte aanpak. Onze aanknopingspunten richten zich op het stimuleren van transformatieve vaardigheden (Directie DLCE), het ontwikkelen van een lerende aanpak (Programmabureau Circulaire Economie) en het lef om de transformatieopgave voorop te stellen en uit te dragen (Directie DLCE).

Ontwikkelen en stimuleren van transformatieve vaardigheden

Een eerste aanknopingspunt om adaptief vermogen te versterken is het ontwikkelen van transformatieve vaardigheden. Werken aan transformatie vraagt aanvullende vaardigheden van ambtenaren. Er is in de academische (o.a. Borràs et al. 2024; Braams et al. 2021) en beleidsliteratuur (o.a. Diercks et al. 2024; Schaminée 2023) veel geschreven over wat voor type vaardigheden zo'n transformatieve ambtenaar dan zou moeten bezitten. In de regel geldt dat die vaardigheden als vertrekpunt een andere *mindset* hebben dan wat gebruikelijk is in de beleidspraktijk, één die draait om een langetermijnperspectief, experimenteerruimte en het nastreven van bestuurlijke en institutionele vernieuwing (Van den Broek et al. 2024). Een voorbeeld is hoe er gedacht wordt over het doelen traject. Voor de één is dit traject in de afgelopen jaren meerdere malen gestart en steeds gefaald, de ander ziet dit als iteratieve stappen die nodig zijn geweest om voortgang te bewerkstelligen en om partijen nader tot elkaar te brengen in een transformatiegerichte aanpak. Dit laatste perspectief past meer bij het iteratieve en emergente denken kenmerkend voor transformatiegericht werken, maar wordt bemoeilijkt door verwachtingen dat betrokkenen het 'gelijk goed moeten doen' en het 'horen te weten'.

Het ontwikkelen van transformatieve vaardigheden, bijvoorbeeld via trainingen of via uitwisseling met andere ambtenaren die werken aan transformatie, kan het transformatiegericht werken versterken. Onze gesprekspartners benadrukken dat dit niet alleen relevant is voor uitvoerend medewerkers, maar ook juist voor ambtenaren in de lijn op (hoog) managementniveau. Het is van belang dat het denken over systeemverandering en transformatiegericht werken niet enkel plaatsvindt in

interessante sessies waarna men over gaat tot de orde van de dag, maar daadwerkelijk de kern wordt van de aanpak van het ministerie. We zien hier een belangrijke rol voor de directie DLCE om het ontwikkelen van transformatieve vaardigheden te stimuleren en waarderen, zowel binnen de eigen organisatie als daarbuiten.

Werken volgens een lerende aanpak

Transformatieve vaardigheden kunnen worden benut een bestendig door het circulaire-economie beleid op een lerende wijze in te richten. Een lerende aanpak vergt dat er goede feedbackloops worden ingericht over de werking van het beleid. Die feedbackloops moeten zich niet alleen richten op de doeltreffendheid van het beleid, maar juist ook over de vraag of de governance inrichting, de doelstellingen en de institutionele uitgangspunten passend zijn bij de opgave of verandering behoeven (Verwoerd en Kunseler 2025). In de praktijk zien we dat er wel wordt nagedacht over deze vragen, maar structurele feedbackloops om hier meer grip op te krijgen zijn (nog) niet ingericht. Op dit moment wordt de lerende aanpak van het NPCE volledig opgehangen aan de ICER (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2023). In de geplande herijkingen van lopende trajecten en het NPCE als geheel ligt ruimte om de lerende aanpak te versterken, waar een systematische benadering voor ingericht kan worden (zie het PAW rapport (2021) *Samen leren door te doen* als voorbeeld). Om leren onderdeel te maken van de werkwijze is eveneens flexibiliteit nodig in verantwoordingscycli, inzet op experimenteren en het aanmoedigen van een leercultuur (Kunseler et al. 2024). Ambtenaren die een lerende aanpak hanteren werken iteratief en op basis van voortschrijdend inzicht, wetende dat werken aan transformatie zoeken is en pionieren vergt. Zoals al bleek uit het voorbeeld van het doelen traject, past zo'n lerende aanpak niet vanzelfsprekend bij de gangbare manieren van werken, die meer zijn geënt op voorspelbaarheid, verantwoording en risicovermijding (o.a. Bulkeley 2023). Om een lerende aanpak toe te kunnen passen is experimenteeruimte nodig, niet alleen richting sectoren, maar juist ook binnen de overheid zelf, om zo gelegenheid te bieden aan institutionele vernieuwing en beleidsinnovatie (zie ook Diercks et al. 2024; Schaminée 2023). We zien een rol voor het Programmabureau Circulaire Economie om de lerende aanpak onderdeel te maken van de manier waarop de governance, beleidsontwikkeling en verantwoording zijn vormgegeven in het NPCE.

Lef om de transformatieopgave voorop te stellen

Zoals al eerder gesteld, passen transformatieve vaardigheden niet altijd zomaar op de staande praktijk en druisen mogelijk zelfs in tegen wat op eerste gezicht als 'goed' beleid wordt beschouwd. We zien dit bijvoorbeeld terug wanneer het gaat over het in stelling brengen van de *unusual suspects* (zie 3.2.2) of het werken vanuit een langetermijnperspectief (zie 3.2.3). Dat de waan van de dag groot is voor ambtenaren die werken bij de Rijksoverheid wordt bevestigd in diverse andere studies (Kunseler et al. 2024; Auditdienst Rijk 2020). Deze waan noopt tot korte termijn denken en een focus op de Haagse werkelijkheid, terwijl transformatieopgaven vragen om zicht te houden op de lange termijn juist in die dagelijkse praktijk (Nabielek et al. 2023). Doorzettingsvermogen en durf zijn belangrijke kwaliteiten om het werken aan transformatie te versterken, des te meer omdat ambtenaren op dit moment niet ervaren dat hier vanuit het ambtelijk bestuur of de politiek ruimte en prioriteit aan wordt gegeven. Ons laatste aanknopingspunt richt zich daarom op het uitdragen van de transformatie juist in deze moeizame omstandigheden. Het vergt lef van ambtenaren om toch te gaan staan voor het in positie brengen van *unusual suspects*, in te zetten op systeemverandering en terug te duwen op de waan van de dag, en daarmee de transformatieopgave voorop te stellen. Juist wanneer lef wordt uitgedragen op verschillende niveaus van de organisatie – van Programmabureau tot Directie – zorgt dit voor een zichzelf versterkend effect en bredere beweging om tegenwicht te bieden aan de ervaren barrières én hoop om hier verandering in te brengen.

3.2.5. Aanknopingspunten voor de Directie DLCE en het Programmabureau Circulaire Economie

Samenvattend komen we tot negen aanknopingspunten om het transformerende vermogen van het circulaire-economiebeleid te versterken. We richten deze aanknopingspunten tot de directie DLCE en het Programmabureau Circulaire Economie. Hieronder volgt een overzicht van de aanknopingspunten voor deze twee doelgroepen:

Directie DLCE:

- Inzetten op interdepartementale en transformatieve visievorming: betrokkenheid en eigenaarschap versterken via een interdepartementaal visievormingstraject voor de transformatie naar een circulaire economie
- Bevragen van de huidige institutioneel-bestuurlijke inrichting: circulaire-economieopgave positioneren binnen de kern van het economisch beleid door bestaande instituties en dominante denkwijzen ter discussie te stellen
- Beleid richten op systeemfactoren: steviger agenderen van inzet op systeemverandering via het NPCE en via economisch- en fiscaalbeleid
- Benadrukken van belang van circulaire samenleving: de circulaire samenleving steviger op de interne en externe agenda zetten met een robuust maatschappelijk verhaal
- Ontwikkelen en stimuleren van transformatieve vaardigheden: uitdragen en waarderen van vaardigheden voor het werken aan maatschappelijke transformatie op alle niveaus van de organisatie
- Lef om de transformatieopgave voorop te stellen: tegenwicht bieden aan de ervaren barrières door actief uitdragen van het belang van, en de mogelijkheden om, het transformerende vermogen van het circulaire-economiebeleid te versterken

Programmabureau Circulaire Economie:

- Rolinvulling als transitie intermediair: als beleidsaanjager binnen de overheid de verschillende relevante ministeries en departementen bij elkaar brengen rond een gedeelde circulaire economie agenda
- Incrementele stappen strategisch richten op systeemverandering: verstevigen van de verbinding tussen incrementele verandering en systeemverandering middels een systematiek voor het toetsen van individuele beleidsvoorstellen in het licht van de transformatieopgave
- Koplopers inzetten voor doorbreken status quo: systeem-innovatief vermogen van het beleid versterken door koplopers een centrale rol te geven en deze rol te bewaken ten opzichte van de sterke lobbykracht en belangen van gevestigde partijen
- Verbreden van betrokkenen van sectoren naar samenleving: onderzoeken hoe naast bedrijven ook andere maatschappelijke actoren een stevigere stem kunnen krijgen in het circulaire economiebeleid
- Inzet op maatschappelijke visievorming: robuustheid van het circulaire economiebeleid verstevigen door het stimuleren van maatschappelijke dialoog rond de circulaire economie en samenleving
- Werken volgens een lerende aanpak: inrichten van een lerende aanpak die ruimte biedt voor experimenteren, werken aan de lange termijn, en institutionele vernieuwing
- Lef om de transformatieopgave voorop te stellen: tegenwicht bieden aan de ervaren barrières door actief uitdragen van het belang van, en de mogelijkheden om, het transformerende vermogen van het circulaire-economiebeleid te versterken

3.3. Vervolgstappen

Deze casusnotitie is onderdeel van het onderzoeksproject *Leren voor Verandering* van PBL en VU. In *Leren voor Verandering* (2024-2025) verkennen we de praktijk van transformatiegericht beleid voor vier verschillende maatschappelijke opgaven. De studie naar het NPCE is daar één van. Daarnaast doen we onderzoek naar transformatiegericht beleid op het gebied van klimaat, stedelijke ontwikkeling en het landelijk gebied.

We integreren en synthetiseren de inzichten van de verschillende cases zowel wetenschappelijk als in een beleidsadvies. De uitkomsten worden in 2025 gepresenteerd op een symposium, waarbij we het brede netwerk van beleidsprofessionals uitnodigen om lessen te trekken en acties te ontwikkelen voor hoe we de beweging naar transformatief beleid voor maatschappelijke opgaven groter kunnen maken.

Geraadpleegde bronnen

Auditdienst Rijk (2020). *Meta-analyse ongeschreven regels onderzoeken (memo)*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

AWTI (2023). *In dienst van de toekomst – Van optimalisatie naar transformatie*. Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie.

BMC (2023). *Sturingsmogelijkheden van de overheid bij transitieopgaven*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Borrás, S., Haakonsson, S., Hendriksen, C., Gerli, F., Poulsen, R. T., Pallesen, T., Somavilla Croxatto, L., Kugelberg, S., & Larsen, H. (2024). 'The transformative capacity of public sector organisations in sustainability transitions', *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 53, 100904. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2024.100904>

Braams, R. B., Wesseling, J. H., Meijer, A. J., & Hekkert, M. P. (2022). 'Understanding why civil servants are reluctant to carry out transition tasks', *Science and Public Policy*, 49(6), 905–914. Scopus. <https://doi.org/10.1093/scipol/scac037>

Braams, R. B., Wesseling, J. H., Meijer, A. J., & Hekkert, M. P. (2021). 'Legitimizing transformative government: Aligning essential government tasks from transition literature with normative arguments about legitimacy from Public Administration traditions', *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 39, 191–205. Scopus. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2021.04.004>

Bulkeley, H. (2023). 'The condition of urban climate experimentation'. *Sustainability: Science, Practice and Policy*, 19(1), Article 2188726. <https://doi.org/10.1080/15487733.2023.2188726>

Diercks, G., Notermans, I., & Loorbach, D. (2024). *Bij Amsterdam Maakt Ruimte is de transformatieve ambtenaar aan zet*. DRIFT.

Fischer, L.-B., & Newig, J. (2016). 'Importance of Actors and Agency in Sustainability Transitions: A Systematic Exploration of the Literature', *Sustainability*, 8(5), Article 5. <https://doi.org/10.3390/su8050476>

Hanemaaijer, A. et al. (2025), *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2025*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Head, B. W. (2022a). Political Governance of Wicked Problems. In B. W. Head (Ed.), *Wicked Problems in Public Policy: Understanding and Responding to Complex Challenges* (pp. 37–60). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-94580-0_3

- Head, B. W. (2022b). The Rise of ‘Wicked Problems’—Uncertainty, Complexity and Divergence. In B. W. Head (Ed.), *Wicked Problems in Public Policy: Understanding and Responding to Complex Challenges* (pp. 21–36). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-94580-0_2
- Jay, J. (2013). ‘Navigating Paradox as a Mechanism of Change and Innovation in Hybrid Organizations’, *Academy of Management Journal*, 56(1), 137–159. <https://doi.org/10.5465/amj.2010.0772>
- Karré, P. M., Alford, J., Van Der Steen, M., & Van Twist, M. (2012). ‘Whole of government in theory and practice: An exploratory account of how Australian and Dutch governments deal with wicked problems in an integrated way’, *Innovation and the Public Sector*, 17, 97–113. Scopus. <https://doi.org/10.3233/978-1-60750-998-1-97>
- Kivimaa, P., Hyysalo, S., Boon, W., Klerkx, L., Martiskainen, M., & Schot, J. (2019). ‘Passing the baton: How intermediaries advance sustainability transitions in different phases’, *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 31, 110–125. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2019.01.001>
- Kok, K.P.W., Kunseler, E., & Verwoerd, L. (under review). ‘Navigating paradoxes in ‘doing’ transition policy: Conceptualizing policy niches’
- Kunseler, E., Verwoerd, L., Vandenbussche, L., Boonstra, H., Swinkels, S., & Van der Hel, S. (2024). *Klimaatbeleid richten op maatschappelijke transformatie; eindrapport van de lerende evaluatie klimaatbeleid*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Loorbach, D., Frantzeskaki, N., & Avelino, F. (2017). ‘Sustainability Transitions Research: Transforming Science and Practice for Societal Change’, *Annual Review of Environment and Resources*, 42(Volume 42, 2017), 599–626. <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-102014-021340>
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2020). *Rapport Publieke Waarde Scan: Circulaire Economie*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2023). *Gedragstrategie Burgers en Circulaire Economie*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2023). *Nationaal Programma Circulaire Economie 2023–2030*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- Nabielek, P., Vandenbussche, L., Loeber, A.M.C., Boonstra, H.A., Klaassen, P., & Verwoerd, L. (2023). *Working paper. An evaluation framework for the transformative capacity of Dutch Climate Policy*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving
- Oomen, J., Hoffman, J., & Hajer, M. A. (2022). ‘Techniques of futuring: On how imagined futures become socially performative’, *European Journal of Social Theory*, 25(2), 252–270.

Oudega, J., Schulz, M., & van Twist, M. (2022). *Governance voor transities* | Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

Pache, A.C. and Santos, F. (2013). 'Inside the Hybrid Organization: Selective Coupling as a Response to Competing Institutional Logics', *Academy of Management Journal*, 56, 972-1001.

<https://doi.org/10.5465/amj.2011.0405>

Paredis, E. (2018). Governance van transities. In *Handboek overheidsmanagement: Samen werken aan een overheid in beweging* (pp. 457-484). Vanden Broele. <http://hdl.handle.net/1854/LU-8573994>

PAW (2021). *Samen leren door te doen—Programmaplan 2021-2024 Programma Aardgasvrije Wijken*. Den Haag: Rijksoverheid. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/04/13/samen-leren-door-te-doen---programmaplan-2021-2024-programma-aardgasvrije-wijken>

Rijksoverheid (2016). *Nederland circulair in 2050*. Den Haag: Rijksoverheid.

Rijksoverheid (2024). *Werkprogramma 2024-2026 van de Speciaal Regeringsvertegenwoordiger Circulaire Economie*. Den Haag: Rijksoverheid.

Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). 'Dilemmas in a general theory of planning'. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>

Schaminée, A. (2023). *Werken aan transities 10 vuistregels voor een effectieve aanpak*. TwynstraGudde.

Smith, W. K., & Lewis, M. W. (2011). 'Toward a Theory of Paradox: A Dynamic equilibrium Model of Organizing', *Academy of Management Review*, 36(2), 381-403.

<https://doi.org/10.5465/amr.2009.0223>

Sovacool, B. K., Turnheim, B., Martiskainen, M., Brown, D., & Kivimaa, P. (2020). 'Guides or gatekeepers? Incumbent-oriented transition intermediaries in a low-carbon era', *Energy Research & Social Science*, 66, 101490. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101490>

Spruit, R., Kok, K. & Kunseler, E. (2025). *Werken aan transformatie: reflectie op programma Agenda Stad*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Termeer, C. J. A. M., & Dewulf, A. (2019). 'A small wins framework to overcome the evaluation paradox of governing wicked problems', *Policy and Society*, 38(2), 298-314. Scopus.

<https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1497933>

Termeer, K., Dewulf, A., & Biesbroek, R. (2024). 'Three archetypical governance pathways for transformative change toward sustainability', *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 71, 101479. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2024.101479>

- Van den Broek, K. L., Negro, S. O., & Hekkert, M. P. (2024). 'Mapping mental models in sustainability transitions'. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 51, 100855.
<https://doi.org/10.1016/j.eist.2024.100855>
- Van der Meer, T. (2024). *Waardenloze politiek: Hoe de Nederlandse politiek de kunst van het conflict verloor*. Singel Uitgeverijen.
- Van der Steen, M., & Scherpenisse, J. (2020). *Grenzeloos samenwerken*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- Van der Steen, M., Scherpenisse, J., & Van Twist, M. (2015). *Sedimentatie in sturing*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- Verwoerd, L., & Kunseler, E. (2025). 'Lerend evalueren: een methode voor beleidsevaluatie van complexe veranderopgaven': Themareeks Methoden en benaderingen in de beleidsevaluatie, Dick Hanemaayer, Jos Mevissen, Valérie Pattyn (red.). *Beleidsonderzoek Online*,
<https://doi.org/10.5553/BO/221335502025003>
- Visseren-Hamakers, I. J., Razzaque, J., McElwee, P., Turnhout, E., Kelemen, E., Rusch, G. M., Fernández-Llamazares, Á., Chan, I., Lim, M., Islar, M., Gautam, A. P., Williams, M., Mungatana, E., Karim, M. S., Muradian, R., Gerber, L. R., Lui, G., Liu, J., Spangenberg, J. H., & Zaleski, D. (2021). 'Transformative governance of biodiversity: Insights for sustainable development', *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 53, 20–28. Scopus.
<https://doi.org/10.1016/j.cosust.2021.06.002>

Bijlage onderzoeksanpak en methodische verantwoording

Onderzoeksontwerp

De casusstudie naar het NPCE is onderdeel van het verkennende casusonderzoek van het project Leren voor Verandering. Een verkennende of exploratieve casusstudie is een empirisch onderzoek dat beoogt een bepaald fenomeen – in ons geval, de omgang met paradoxen in het werken aan transformatie bij de Rijksoverheid – in de praktijk te bestuderen. Het is een relevante benadering wanneer de scheidslijnen tussen het fenomeen en de context niet duidelijk te onderscheiden zijn. Het doel is om diepgaand begrip te ontwikkelen van de praktijk en zoveel mogelijk diversiteit in beeld te brengen rondom kenmerken, uitdagingen (paradoxen) en praktijken die in een vervolgstudie gebruikt kunnen worden. Het doel is niet om tot een oordeelsvorming te komen, bijvoorbeeld over de mate van transformatiegerichtheid van beleid. In het project Leren voor Verandering voeren we vier cases uit. Het uitvoeren van meerdere cases dient ter vergroting van de diversiteit die we in beeld kunnen brengen en het identificeren van patronen tussen verschillende praktijken van transformatiegericht beleid.

Dataverzameling en -analyse

De onderzoeksanpak voor deze casus van het NPCE bestaat uit een kwalitatieve studie gebaseerd op interviews, een focusgroep en documentanalyse. We hebben in totaal 14 gesprekken gevoerd met 20 betrokkenen bij het NPCE (waaronder beleidsmedewerkers van bij lenW, beleidsmedewerkers bij medeoverheden, betrokkenen bij transitieteams en wetenschappelijk experts). De gesprekken vonden plaats in de periode oktober 2024 tot januari 2025. Dit betrof zowel helikopterinterviews die gericht waren op het identificeren van de meest voorkomende en relevante paradoxen binnen de circulaire economieopgave, als verdiepende interviews, waarin de geselecteerde paradoxen verder zijn uitgediept. In de interviews hebben we de betrokkenen de geïdentificeerde paradoxen voorgelegd, en hen bevraagd naar de onderliggende oorzaken, de mogelijke risico's van bepaalde keuzes, waar volgens hen het zwaartepunt in de aanpak ligt, en welke strategieën zij hanteren of overwegen om met deze spanningen om te gaan.

De interviewdata hebben we geanalyseerd met behulp van een thematisch kader, waarbij redenen, risico's en strategieën voor het omgaan met de geïdentificeerde paradoxen centraal stonden. De documentanalyses hebben we gebruikt om beleidsontwikkelingen in kaart te brengen en de inzichten uit de interviews te toetsen. Daarbij hebben we ook dankbaar gebruik gemaakt van de recent verschenen Integrale Circulaire Economie Rapportage (Hanemaaijer et al., 2025). Daarnaast hebben we in vier opeenvolgende sessies onze (voorlopige) observaties en inzichten voorgelegd en getoetst bij vertegenwoordigers van het Programmabureau Circulaire Economie. Samen met diverse andere respondenten hebben zij eveneens de notitie gereviewed op feitelijke onjuistheden. Daarnaast heeft een review plaatsgevonden door inhoudelijk experts op het vlak van de circulaire economie en op het vlak van transformatiegericht beleid. Ook hebben we in april 2025 een focusgroep georganiseerd met vertegenwoordigers van het Programmabureau Circulaire Economie en de directie

Duurzame Leefomgeving en Circulaire Economie, wat ons de gelegenheid bood om onze bevindingen te toetsen en onze hoofdboodschappen aan te scherpen.

Kwaliteitsborging

Dit onderzoek is gereviewed door experts (*'peers'*) en door ervaringsdeskundigen (*'extended peers'*). *Peer review* heeft plaatsgevonden via een schriftelijke feedbackronde op een eerdere versie van deze notitie door collega's binnen het project Leren voor Verandering die zich bezighielden met andere cases, en door vier onderzoekers zonder directe betrokkenheid bij het project. Daarnaast zijn de onderzoeksresultaten, theoretische benadering en methodiek regelmatig besproken binnen het Leren voor Verandering-projectteam. *Extended peer review* heeft plaatsgevonden via schriftelijke feedback op een eerdere versie van de casusnotitie door medewerkers van IenW.