

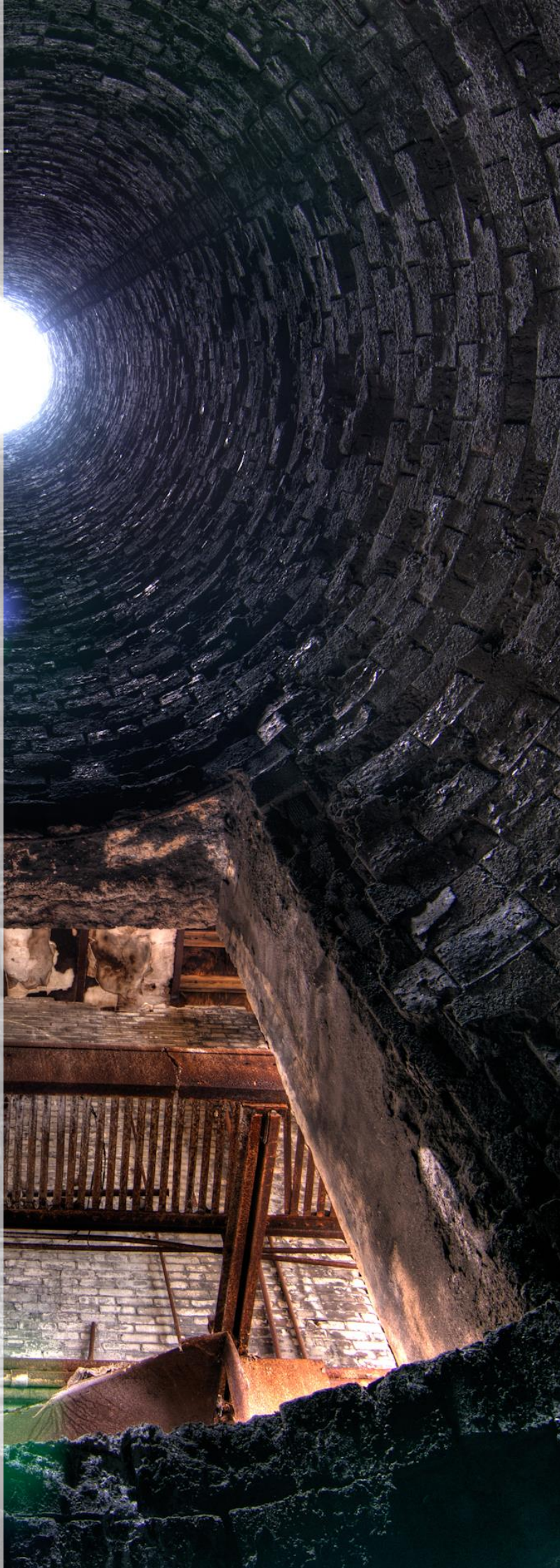
Van lineair naar circulair met netwerken

Het sturen van
een transitie

Tobias Wolters

Masterscriptie Bestuurskunde
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen

Augustus 2018



Van lineair naar circulair met netwerken

Het sturen van een transitie

Auteur: Tobias Wolters

Studentnummer: 4070763

Opleiding: Master Bestuurskunde

Faculteit: Faculteit der Managementwetenschappen

Universiteit: Radboud Universiteit Nijmegen

Begeleider: Dr. P.J. Zwaan

Radboud Universiteit Nijmegen

Datum: Augustus 2018

Voorwoord

Meer dan twee jaar geleden, in het voorjaar van 2016, had ik een eerste gesprek met mijn begeleider Pieter Zwaan over het onderwerp van deze scriptie. Tijdens dat gesprek vertelde ik hem dat ik inmiddels ervaren was in het schrijven van scripties. Ik had immers niet alleen een bachelorscriptie geschreven, maar ook al een masterscriptie voor mijn eerste masteropleiding: Milieu-Maatschappijwetenschappen. Dus deze scriptie zou wel goedkomen, geen probleem.

Het oorspronkelijke plan was om deze scriptie te combineren met een stage van zes maanden bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu (nu Infrastructuur en Waterstaat). Dat liep wat anders. De stage werd een baan als beleidsmedewerker, maar de scriptie was nog niet af en kwam toch een beetje op een zijspoor te staan. De combinatie van werken en afstuderen was niet altijd even gemakkelijk. Maar op het moment dat je de examencommissie voor de tweede keer om uitstel moet vragen en je vanuit het ministerie drie scriptiebegeleiders hebt gehad, die in de tussentijd van baan wisselen of zelfs met pensioen gaan, wordt het tijd om de zaak af te ronden. En dat is gelukt, het resultaat ligt nu voor u.

Maar voordat u begint met lezen, wil ik eerst Pieter Zwaan bedanken voor zijn goede begeleiding en vooral ook voor zijn geduld. Hetzelfde geldt voor mijn collega's bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Verder wil ik ook mijn respondenten van Vlaanderen Circulair bedanken voor hun tijd en medewerking. Zoals één van die respondenten aangaf, zijn de mensen die zich inzetten voor een circulaire economie idealisten, wereldverbeteraars. En met wereldverbeteraars is het altijd prettig converseren.

Tot slot wil ik alle vrienden en familie bedanken voor hun steun bij en interesse naar mijn afstuderen. Ik kijk er naar uit om wanneer men vraagt "Hoe gaat het met je scriptie?" nu te kunnen antwoorden: "Het is af!".

Tobias Wolters

Den Haag, 26 augustus 2018

Inhoudsopgave

Voorwoord	I
Inhoudsopgave	III
Samenvatting	V
1 Inleiding	1
1.1 Van lineair naar circulair	1
1.2 Focus en relevantie van het onderzoek	2
1.3 Doel- en vraagstelling	3
1.4 Leeswijzer	4
2 Achtergrond: circulaire economie en Nederlands beleid	6
2.1 Circulaire economie	6
2.2 Nederland Circulair in 2050	10
3 Theoretisch kader: een netwerkbenadering	12
3.1 Beleidsnetwerken	12
3.2 Effectieve beleidsnetwerken	14
3.3 Effectiviteit: drie factoren	16
3.4 Metagovernance van beleidsnetwerken	18
3.5 Deelconclusie	20
4 Onderzoeksmethodologie	21
4.1 Onderzoeksmethode en casusselectie	21
4.2 Operationalisering: van theorie naar empirie	22
4.2.1 Deelvraag 3	22
4.2.2 Deelvraag 4	23
4.2.3 Deelvraag 5	23
4.3 Onderzoeksmateriaal en dataverzameling	27
4.4 Betrouwbaarheid en validiteit	28
5 Vlaanderen Circulair	30
5.1 Achtergrond	30
5.2 Beleid Vlaanderen Circulair	31
5.3 Het beleidsnetwerk Vlaanderen Circulair	33
5.4 Het functioneren van het beleidsnetwerk	35
5.4.1 Vertrouwen	35
5.4.2 Aantal netwerkleden	38
5.4.3 Doelconsensus	39
5.5 De sturing van het netwerk	40

6	Conclusie	45
6.1	Conclusie	45
6.1.1	Beantwoording deelvragen	45
6.1.2	Beantwoording centrale vraag	48
6.2	Reflectie	49
6.3	Aanbevelingen	49
	Literatuur	51
	Bijlage 1: Interviewguide	55

Samenvatting

De wereldwijd groeiende vraag naar grondstoffen maakt het noodzakelijk om de transitie door te maken van een lineaire naar een circulaire economie. Een circulaire economie heeft als doel om grondstoffen en energie zoveel mogelijk te reduceren, her te gebruiken en te recyclen om zo de input van ruwe grondstoffen in het economische systeem zo laag mogelijk te houden. In het Nederlandse beleid op het gebied van circulaire economie worden veel verschillende stakeholders betrokken: ondernemers, werknemers, natuur- en milieuorganisaties, verschillende overheidslagen, financiers, kennisinstellingen en vele andere partijen. Een dergelijk proces waarbij veel verschillende stakeholders een rol hebben te spelen, kan worden gezien als een (beleids)netwerk. Het betrekken van al deze organisaties kan de kwaliteit van en het draagvlak voor het beleid vergroten, maar heeft ook gevolgen op de rol van de overheid bij de aansturing hiervan. In dit onderzoek wordt daarom onderzocht in hoeverre en op welke wijze overheidssturing van beleidsnetwerken kan bijdragen aan de uitvoering van circulaire economie beleid in Nederland. Door middel van een casestudy van het circulaire economie beleid in Vlaanderen wordt getracht om op deze vraag een antwoord te geven.

In het theoretisch kader van dit onderzoek is allereerst gekeken welke factoren de effectiviteit van een beleidsnetwerk beïnvloeden en op welke manier het mogelijk is om als overheid deze factoren te beïnvloeden. Drie factoren zijn bepalend voor de effectiviteit van een beleidsnetwerk: het vertrouwen in het netwerk, het aantal netwerkleden en de doelconsensus onder de netwerkleden. Vertrouwen stimuleert de bijdrage die partijen bereid zijn om te leveren binnen een samenwerking en verlaagt tegelijkertijd de kosten voor deze samenwerking. De deelname van een groot aantal actoren kan bevorderlijk zijn voor de kwaliteit van en het draagvlak voor beleid, maar kan ook als gevolg hebben dat het complexer wordt om een netwerk te coördineren. Dit vraagt dus om het vinden van de balans tussen de kwaliteit en draagvlak van beleid en de noodzakelijke effectiviteit in het coördineren en faciliteren van de samenwerking. Verder functioneert een beleidsnetwerk beter wanneer er sprake is van een hoge mate van doelconsensus.

Om deze drie factoren te beïnvloeden als overheid zijn vier vormen van metagovernance onderscheiden: (1) network design, (2) network framing, (3) network management en (4) network participation. Met network design kan invloed worden uitgeoefend op de invalshoek, het karakter, de samenstelling en de procedures van een netwerk. Network framing is gericht op het bepalen van de politieke doelstellingen die worden nagestreefd, de fiscale condities, de wettelijke basis en de gehanteerde verhaallijnen van een netwerk. De focus van network management ligt op het verminderen van spanningen binnen het netwerk, het oplossen van conflicten, het toekennen van autoriteit aan bepaalde actoren en het laaghouden van de transactiekosten binnen netwerken. Network participation is gericht op het beïnvloeden van de beleidsagenda, de mogelijke oplossingen die overwogen worden, de voorwaarden waaraan beslissingen moeten voldoen en de onderhandelingen over de beleidsoutput.

In de empirische analyse van het circulaire economie beleid in Vlaanderen wordt zichtbaar dat de drie factoren die bepalend zijn voor de effectiviteit van een beleidsnetwerk aanwezig zijn. De publiek-

private stuurgroep van Vlaanderen Circulair bestaande uit 17 publieke en private organisaties kan worden geclassificeerd als beleidsnetwerk. Deze stuurgroep speelt een grote rol in de inhoudelijke en strategische aansturing van het programma. Binnen de stuurgroep van Vlaanderen Circulair is een zekere mate van vertrouwen zichtbaar tussen de publieke en private partners. De bereidheid van partijen om bij te dragen aan de ambitie en het programma van Vlaanderen Circulair is in dit kader een belangrijke indicator. Verder is er bij de samenstelling van de stuurgroep van Vlaanderen Circulair gezocht naar een goede balans tussen een goed werkbaar en effectieve grootte van de stuurgroep en een goede vertegenwoordiging van de Vlaamse economie en/of de Vlaamse samenleving als geheel. De doelconsensus ten aanzien van de ambitie van Vlaanderen Circulair voor 2050 lijkt redelijk hoog te zijn. Alle respondenten geven aan dat de lange termijn ambitie die in het programma is geformuleerd, wordt gedragen door de partners in de publiek-private stuurgroep.

Bij de sturing van de factoren die de effectiviteit van een beleidsnetwerk beïnvloeden, zijn verschillende vormen van metagovernance zichtbaar. Door hiermee te sturen op de mate van vertrouwen, het aantal netwerkliden en de mate van doelconsensus kan de effectiviteit van het beleidsnetwerk worden vergroot. De casus van Vlaanderen Circulair laat zien dat er vormen van network design en network framing gebruikt kunnen worden om de mate van vertrouwen en de mate van doelconsensus te vergroten en om het aantal (en de juiste) netwerkliden te bepalen. Bij deze twee vormen van metagovernance is in de casus van Vlaanderen ook zichtbaar dat het niet alleen de overheid is die deze vormen van sturing uitoefent, maar dat dit in samenwerking plaatsvindt met de private partners binnen het beleidsnetwerk. Zeker voor het verhogen van de mate van vertrouwen en de mate van doelconsensus lijkt een gezamenlijke sturing een goede manier om vooruitgang te boeken. Zo kan een gezamenlijke sturing op de inhoudelijke focus van het beleid bijvoorbeeld bijdragen aan een hogere mate van doelconsensus en daarmee ook een positief effect hebben op het draagvlak voor het beleid, wat ook weer positief is voor de effectiviteit van de uitvoering van het beleid.

Bij network management lijkt een grotere rol te zijn weggelegd voor de overheid door het beleidsnetwerk te ondersteunen en te faciliteren. Het beschikbaar stellen van middelen die de samenwerking mogelijk maken door de overheid kan worden gezien als blijk van vertrouwen. Dit kan ook weer een positief effect hebben op de mate van vertrouwen in het beleidsnetwerk bij de andere partners. Ook andere partijen zullen dan immers eerder bereid zijn om ook een bijdrage te leveren. Een overheid kan in dit kader het goede voorbeeld geven door als eerste partij middelen beschikbaar te stellen. Een aanbeveling is om als overheid vooral in te zetten op deze vorm van metagovernance. Dit wil zeggen dat de overheid vooral een faciliterende rol speelt door het ondersteunen van het netwerk met middelen die de samenwerking bevorderen.

1 Inleiding

1.1 Van lineair naar circulair

Sinds 1970 markeert 'Earth Overshoot Day' de dag dat de mensheid evenveel grondstoffen heeft opgebruikt als de hoeveelheid die de Aarde in één jaar kan produceren. In 1970 vond Earth Overshoot Day plaats op 29 december. Sindsdien schuift deze datum steeds verder naar voren, zo ook in de periode dat dit onderzoek heeft plaatsgevonden. Aan het begin van dit onderzoek, in 2016, vond Earth Overshoot Day plaats op 5 augustus. Ten tijde van de afronding van dit onderzoek in 2018 was dit op 1 augustus. Het lijkt er niet op dat deze trend op korte termijn kan worden gekeerd zonder in te grijpen. Met een verwachte groei van de wereldbevolking van ruim 7 miljard mensen in 2015 naar bijna 10 miljard in 2050 (United Nations, 2015) en een steeds verder stijgend mondiaal welvaartsniveau (UNEP, 2011), stijgt ook de vraag naar grondstoffen die nodig is om al die mensen van welvaart te voorzien (CBS, 2016).

De Aarde beschikt echter over een beperkte voorraad grondstoffen die economisch rendabel kunnen worden gewonnen. Zo wordt voorspeld dat de groeiende vraag naar grondstoffen ervoor zal zorgen dat de voorraad van vier minerale grondstoffen en metalen (antimoon, goud, zink en molybdeen) zich nog voor minder dan 100 jaar strekt. Voor nog eens vier mineralen geldt dat deze binnen 200 jaar zijn uitgeput (Henckens, 2016). Niet alleen de grenzen van de mondiale grondstoffenvoorraad komen in zicht, ook de druk op bijvoorbeeld biodiversiteit en ons klimaat neemt toe. Het effect van ongelimiteerde (economische) groei op deze en andere grenzen van onze planeet wordt zichtbaar gemaakt in het 'planetary boundaries framework' (Rockström et al., 2009; Steffen et al., 2015). In dit model wordt een poging gedaan om te bepalen wat de veilige grenzen zijn waarbinnen het economische systeem en de maatschappij dient te blijven (zie figuur 1.1).

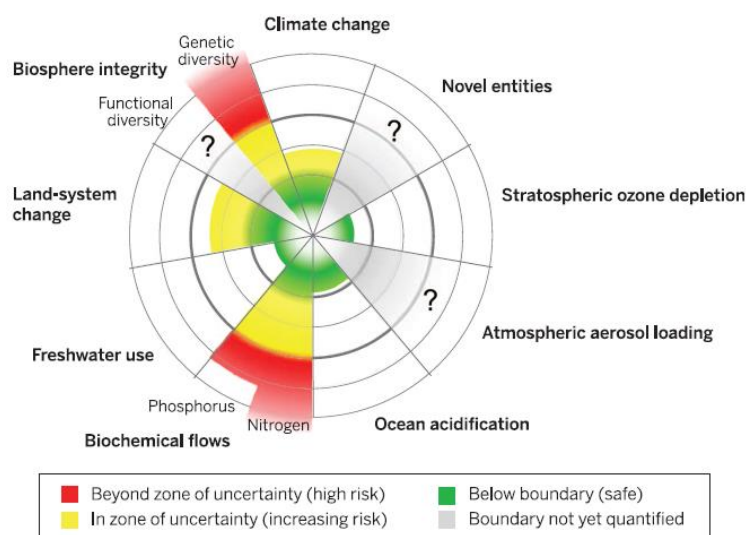


Fig. 1.1: Het planetary boundaries framework (Steffen et al., 2015, p. 736)

Het model laat zien dat onze huidige manier van doen er voor zorgt dat er grenzen worden overschreden en dat menselijke activiteiten het planetaire systeem negatief beïnvloeden (Steffen et al., 2015). De druk op deze planetaire grenzen zal naar verwachting de komende decennia alleen maar verder toenemen (Gómez-Baggethun & Naredo, 2015). In dit licht ontstaat er daarom steeds

meer wetenschappelijke en maatschappelijke discussie over het nu heersende neoklassieke, lineaire economische systeem (Capellán-Pérez, Mediavilla, De Castro, Carpintero & Miguel, 2015; Ghisellini, Cialani & Ulgiati, 2016; Gómez-Baggethun & Naredo, 2015). Ongelimiteerde economische groei wordt zelfs gezien als een bedreiging voor economische stabiliteit en voor de integriteit van natuurlijke ecosystemen die essentieel zijn voor het (over)leven van de mens (Ghisellini et al., 2016).

De afwijzing van dit lineaire economische systeem gaat gepaard met discussies over mogelijke alternatieven, zoals 'de-growth' en 'steady-state economy' (Kerschner, 2010) waarbij er gepleit wordt voor een overgang van een kapitalistische naar een post-kapitalistische economie (García-Olivares & Solé, 2015). Bij zowel de-growth als steady-state economy wordt afgeweken van het groei-ideaal en ligt de focus op de ontwikkeling van economische systemen die gebaseerd zijn op het bieden van welvaart zonder economische groei. Een ander systeem dat zich richt op de uitdaging om balans te vinden tussen economische groei en planetaire grenzen is de 'circulaire economie'. Het grootste verschil tussen het denkkader van de circulaire economie en de-growth of steady-state economy is dat er in het geval van de circulaire economie nog ruimte is voor economische groei (Genovese, Acquaye, Figueroa & Koh, 2015). Charonis (2012, p. 5) geeft ook aan: "The circular economy is [...] not an 'alternative discourse to economic growth', but rather an 'alternative growth' discourse".

Een eenduidige en breed gedeelde definitie van circulaire economie ontbreekt binnen de literatuur rondom het onderwerp, maar de kerngedachte achter het concept is te vatten in de zogenoemde 3R-principes: "Reduce", "Reuse" en "Recycle" (Kirchherr, Reike & Hekkert, 2017; Ghisellini et al., 2016). Verdere uitweiding over de circulaire economie en de achterliggende principes volgt in hoofdstuk 2. In de volgende paragraaf wordt nu eerst ingegaan op de relatie tussen de circulaire economie en dit onderzoek.

1.2 Focus en relevantie van het onderzoek

Deze scriptie is het resultaat van een afstudeeronderzoek voor de master Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen en is uitgevoerd als onderdeel van een stage bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu (nu Infrastructuur en Waterstaat). De ambitie van de Nederlandse overheid voor circulaire economie is om in 2030 het gebruik van primaire grondstoffen (mineraal, fossiel en metalen) met 50% te hebben verminderd, met als uiteindelijk doel een circulaire economie te realiseren voor 2050. Het Nederlandse beleid op het gebied van circulaire economie zal in hoofdstuk 2 verder worden toegelicht. Wat dit beleid bestuurskundig interessant maakt, is dat er veel verschillende stakeholders in het proces worden betrokken: ondernemers, werknemers, natuur- en milieuorganisaties, verschillende overheidslagen, financiers, kennisinstellingen en vele andere partijen. Het betrekken van al deze organisaties kan de kwaliteit van en het draagvlak voor het beleid vergroten, maar heeft ook gevolgen op de rol van de overheid bij de aansturing hiervan. Is de transitie naar een circulaire economie wel te sturen als overheid?

Ten tijde van dit onderzoek is er nog weinig (wetenschappelijke) literatuur beschikbaar over de uitvoering van circulaire economie beleid in Nederland of in buurlanden. Ook ontbreekt het bijvoorbeeld aan internationaal vergelijkend onderzoek in een Europese context. De

wetenschappelijke literatuur richt zich met name op het circulaire economie beleid in China, waar al een groot aantal wetenschappelijke studies naar het onderwerp is verricht (Ghisellini et al., 2016). Zo is de transitie naar een circulaire economie een officieel ontwikkelingsdoel van de Chinese regering (Mathews & Tan, 2011) en wordt het gezien als een primaire oplossingsrichting voor de omgang met de grote negatieve effecten op het gebied van het sociale milieu, de menselijke gezondheid en de natuurlijke leefomgeving die optreden als gevolg van de snelle economische groei die China de afgelopen jaren heeft doormaakt (Ghisellini et al., 2016; Naustdalslid, 2014). Dit onderzoek richt zich op de kennislacune omtrent circulaire economie beleid in Europese context door middels een casestudy de uitvoering van circulaire economie beleid in Vlaanderen te analyseren. Het Nederlandse beleid dient hierbij als achtergrond. De bijdrage die dit onderzoek hiermee levert aan het verkleinen van deze kennislacune, maakt deze scriptie wetenschappelijk relevant.

Daarnaast is het door te kijken naar overeenkomsten en verschillen, sterke en zwakke punten van het beleid ook mogelijk om aanbevelingen te formuleren die een bijdrage kunnen leveren aan de uitvoering van het Nederlandse circulaire economie beleid. De bescheiden bijdrage die deze scriptie op deze manier levert aan de transitie naar een circulaire economie, de uitdaging om hier als overheid op te sturen en daarmee het oplossen van de onderliggende problematiek op het vlak van milieu, klimaat en op sociaal terrein maakt deze scriptie tegelijk ook maatschappelijk relevant.

1.3 Doel- en vraagstelling

Zoals gezegd worden er in het Nederlandse beleidsproces rond circulaire economie veel verschillende actoren betrokken. Een dergelijk proces waarbij veel verschillende stakeholders een rol hebben te spelen, kan worden gezien als een (beleids)netwerk. Binnen zo een netwerk bevinden zich verschillende organisaties en partijen die van elkaar afhankelijk zijn voor het realiseren van een bepaald doel. In dit geval is dat de transitie naar een circulaire economie. In dit onderzoek is daarom als theoretische invalshoek gekozen voor een netwerkbenadering. Vanuit deze benadering wordt er gekeken welke factoren van invloed zijn op de effectiviteit van beleidsnetwerken om zo de implementatie van beleid te stimuleren. Meer over het theoretische kader van dit onderzoek volgt in hoofdstuk 3.

Het bovenstaande resulteert in de volgende doelstelling:

Het analyseren van overheidssturing van beleidsnetwerken ten behoeve van de transitie naar een circulaire economie in Vlaanderen, ten einde lessen te trekken voor de implementatie van het circulaire economie beleid in Nederland.

Zoals aangegeven, zal Vlaanderen dienen als casus in dit onderzoek. De overwegingen die ten grondslag liggen aan deze keuze worden in het methodologische kader in hoofdstuk 4 nader toegelicht. In dit hoofdstuk wordt ook dieper ingegaan op het gebruik van een casestudy als methode.

De onderzoeksvraag die in deze scriptie centraal staat, luidt als volgt:

In hoeverre en op welke wijze kan overheidssturing van beleidsnetwerken bijdragen aan de uitvoering van circulaire economie beleid in Nederland?

Gerelateerd aan deze hoofdvraag is de vraag welke lessen we vanuit Vlaanderen kunnen trekken en wat concrete mogelijkheden zijn voor sturing. De bovenstaande centrale onderzoeksvraag wordt opgeknipt in een set theoretische en een set empirische deelvragen om zo tot een antwoord op de hoofdvraag te komen.

In het theoretische deel wordt eerst ingegaan op de vraag wat een beleidsnetwerk is en wanneer zo een netwerk effectief is. Hierbij wordt met name ook gekeken welke factoren de effectiviteit van een netwerk kunnen beïnvloeden. Er wordt in dit onderzoek nadrukkelijk niet gepoogd om de effectiviteit van een netwerk kwantitatief te bepalen. Wel wordt er gekeken naar de mogelijkheden die er zijn om als overheid de factoren die bepalend zijn voor de effectiviteit voor een netwerk te beïnvloeden. Dit resulteert in het volgende tweetal theoretische deelvragen:

1. *Welke factoren beïnvloeden de effectiviteit van beleidsnetwerken?*
2. *Op welke wijze is het mogelijk om deze factoren te beïnvloeden als overheid?*

Nadat er met deze twee deelvragen een zekere theoretische basis is gelegd, verschuift de focus naar de casus Vlaanderen. In dit empirische gedeelte van het onderzoek wordt er eerst gekeken in hoeverre er in Vlaanderen beleidsnetwerken te onderscheiden zijn op het gebied van circulaire economie. Vervolgens richt de analyse zich op de vraag in hoeverre de factoren die de effectiviteit van een netwerk beïnvloeden in Vlaanderen aanwezig zijn. Dit is wederom een kwalitatieve analyse. De precieze mate waarin deze factoren aanwezig zijn, wordt niet kwantitatief vastgesteld. Ten slotte wordt er onderzocht in hoeverre en op welke wijze er op deze factoren wordt gestuurd in Vlaanderen. Dit resulteert in het volgende drietal empirische deelvragen:

3. *In hoeverre zijn er beleidsnetwerken omtrent circulaire economie in Vlaanderen?*
4. *In hoeverre zijn factoren die de effectiviteit van een netwerk beïnvloeden aanwezig in deze netwerken?*
5. *In hoeverre en op welke wijze vindt sturing op deze factoren plaats in Vlaanderen?*

1.4 Leeswijzer

In navolging van dit inleidende hoofdstuk, wordt in hoofdstuk 2 de achtergrond van dit onderzoek geschetst. Hierbij zal er enerzijds aandacht worden besteed aan het concept van de circulaire economie en anderzijds een kort overzicht worden gegeven van het Nederlandse beleid op dit gebied. Hoofdstuk 3 bevat het theoretisch kader van dit onderzoek. Hierin staan de twee hierboven geformuleerde theoretische deelvragen centraal. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conceptueel model dat gezien kan worden als de visuele samenvatting van het theoretisch kader. In hoofdstuk 4 wordt vervolgens de gebruikte onderzoeksmethodologie toegelicht. Hierin wordt ook het

theoretisch kader geoperationaliseerd. Met behulp van deze operationalisering wordt in hoofdstuk 5 de casus Vlaanderen geanalyseerd. De drie empirische deelvragen van dit onderzoek zijn hierbij de leidraad. Ten slotte wordt in hoofdstuk 6 afgesloten met de conclusie. Hierin worden alle deelvragen en de centrale onderzoeksvraag beantwoord. Dit hoofdstuk bevat ook een reflectie op het onderzoek en een aantal aanbevelingen voor het Nederlandse circulaire economie beleid.

2 Achtergrond: circulaire economie en Nederlands beleid

In dit hoofdstuk wordt de achtergrond van het onderzoek geschetst. Om te beginnen, wordt in paragraaf 2.1 het concept van de circulaire economie en de achterliggende principes toegelicht. Vervolgens geeft paragraaf 2.2 beknopt weer wat de huidige stand van zaken is wat betreft het Nederlandse circulaire economie beleid. Dit hoofdstuk biedt op deze wijze een referentiekader voor het hierop volgende theoretische kader en de empirische analyse van het circulaire economie beleid en de beleidsnetwerken in Vlaanderen.

2.1 Circulaire economie

De oorsprong van het idee achter de circulaire economie is te herleiden naar verschillende conceptuele stromingen die opkwamen in de jaren '70 van de vorige eeuw. De ontwerpfilosofie van "Cradle to Cradle" (C2C) van McDonough en Braungart (2002) is waarschijnlijk het meest bekende voorbeeld van een stroming die invloed had op het concept. De kern van het C2C-gedachtegoed is dat alle materialen die gebruikt zijn voor het ene product aan het einde van de levenscyclus hiervan kunnen worden ingezet voor de productie van een ander product ("waste equals food"). Gezien de verschillende invloeden, kent het concept van de circulaire economie ook een brede theoretische achtergrond. Twee Britse economen, David W. Pearce en R. Kerry Turner, worden gezien als degenen die het concept op de kaart hebben gezet (Andersen, 2007; Ghisellini et al., 2016; Su et al., 2013). Pearce en Turner zetten het concept van de circulaire economie in hun werk af tegen de conventionele lineaire economie die ook aan bod is gekomen in de inleiding van deze scriptie. Deze lineaire economie geven zij schematisch als volgt weer (zie figuur 2.1).

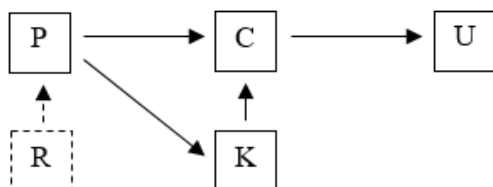


Fig. 2.1: De lineaire economie (Pearce & Turner, 1990)

De P in dit figuur staat voor 'production' (productie) en is gericht op het produceren van 'consumer goods' (consumptiegoederen), C, en 'capital goods' (kapitaalgoederen), K. Kapitaalgoederen dragen op hun beurt bij aan toekomstige consumptie. Het uiteindelijke doel van de lineaire economie is het creëren van 'utility', gebruikswaarde of welvaart, U. Door sommige auteurs worden ook 'natural resources' (natuurlijke hulpbronnen), R, in dit model opgenomen. Het grootste verwijt aan het lineaire model is dat het geen of te weinig rekening houdt met externe factoren en effecten. De focus ligt namelijk met name op de waarde van economische producten, terwijl de uitputting van natuurlijke hulpbronnen en de accumulatie van economisch afval doorgaans wordt genegeerd (George, Lin & Chen, 2015; Naustdalslid, 2014). Het neoklassieke lineaire economische model schiet dus tekort doordat het slechts een beperkt onderdeel van algehele economie in kaart brengt (Brown & Ulgiati, 2011). Er is geen oog voor het absolute begin- en eindpunt van het systeem of voor

feedbackloops. Het uitgangspunt van ongelimiteerde economische groei binnen een gelimiteerde omgeving (de Aarde) is op de lange termijn onrealistisch en, sterker nog, vanuit economisch oogpunt niet duurzaam. Deze discussie omtrent het neoklassieke economische systeem is overigens niet een recente ontwikkeling. Publicaties zoals "An Essay on the Principle of Population" van Thomas Malthus (1798) en "The Limits to Growth" van de Club van Rome (1972) zijn voorbeelden van (veel) eerdere publicaties waarin op de negatieve effecten van ongelimiteerde economische groei wordt gewezen.

Het open einde van het bovenstaande model wordt door Pearce en Turner (1990) meer circulair gemaakt door ook de relatie tussen het gebruik van hulpbronnen en het ontstaan van afval mee te nemen. Een versimpelde weergave van een circulaire economie is te zien in figuur 2.2.

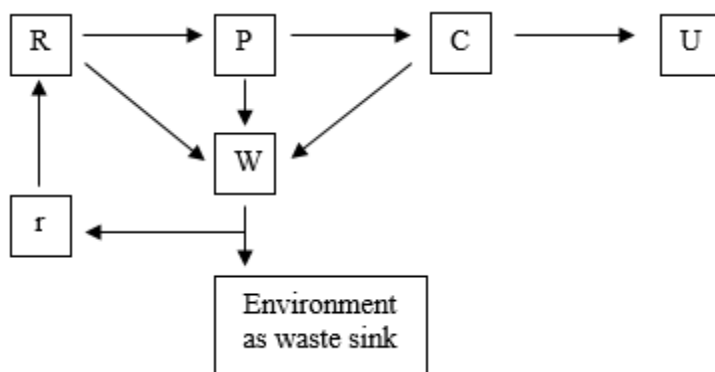


Fig. 2.2: De circulaire economie (Pearce & Turner, 1990)

De eindige voorraad van natuurlijke hulpbronnen kan verder worden uitgewerkt, maar is in dit versimpelde model niet weergegeven. Dit is echter wel één van de onderliggende voorwaarden die wordt meegenomen in dit model. De relatie tussen het gebruik van hulpbronnen en het ontstaan van afval is opgenomen door het toevoegen van 'waste' (afval), W. De r in dit figuur staat voor recycling. Een gedeelte van het ontstane afval kan namelijk worden hergebruikt als nieuwe hulpbronnen (R). Op deze manier wordt het model meer circulair: er ontstaat een kringloop van grondstoffen. Het is echter niet mogelijk om al het ontstane afval te recyclen. Enerzijds is er sprake van gemiste kansen op het gebied van recycling, anderzijds heeft het systeem te maken met de fysische beperkingen van de materialen (Andersen, 2007). Zo wordt de kwaliteit van bepaalde kunststoffen bijvoorbeeld doorgaans minder wanneer het wordt gerecycled (men spreekt dan ook wel van downcycling). Het afval dat niet kan worden gerecycled, komt uiteindelijk in het milieu terecht ('environment as waste sink') door storten, verbranding of als zwerfvuil.

De kern van de circulaire economie wordt gevormd door drie principes, vaak aangeduid als de 3R-principes: Reduce, Reuse en Recycle. De eerste R, reduceren, is gericht op het minimaliseren van de hoeveelheid energie en primaire grondstoffen die gebruikt worden in het productieproces (ook wel eco-efficiëntie genoemd), het verminderen van het afval dat ontstaat en door veranderingen in consumptie. Het gebruik van grondstoffen dient te worden teruggebracht tot het laagst mogelijke niveau (Ghisellini et al., 2016, Naustdalslid, 2014). Denk hierbij bijvoorbeeld aan versimpeling van productverpakkingen, het produceren van lichtere, meer compacte producten of de opkomst van 3D-

printen. De tweede R, 'reuse' of hergebruik, heeft als doelstelling om de levensduur van producten zo lang mogelijk te verlengen. Hieronder valt het ook het hergebruiken van bepaalde onderdelen van producten voor hetzelfde doel als waarvoor deze waren ontworpen (Ghisellini et al., 2016, Naustdalslid, 2014), bijvoorbeeld door producten modulair te ontwerpen. Het voordeel van het hergebruiken van producten is dat het minder energie, grondstoffen en arbeid kost dan het produceren van vergelijkbare producten met nieuwe primaire grondstoffen. Hierbij worden producten, zoals mobiele telefoons, zo ontworpen dat bepaalde onderdelen makkelijker kunnen worden vervangen.

De derde R, recycleren, verwijst naar de verwerking van afgedankte producten tot grondstoffen of materialen die opnieuw kunnen worden ingezet voor de productie van het originele product of andere materialen. Deze gerecyclede grondstoffen worden ook wel 'recyclaat' of secundaire grondstoffen genoemd. Het recycleren van afval wordt vaak gezien als de kern van een circulaire economie, terwijl dit in feite de minst duurzame oplossing is vergeleken met de vorige twee principes wat betreft grondstofefficiëntie en winstgevendheid (Ghisellini et al., 2016). Recycleren is daarnaast afhankelijk van de fysische eigenschappen van materialen en de mate van complexiteit en slijtage. Door deze beperkingen zijn bepaalde producten of materialen helemaal niet of slechts een beperkt aantal keer te recycleren omdat de kwaliteit van het recyclaat elke keer afneemt. Dit is bijvoorbeeld één van de problemen bij het recycleren van plastic afval.

Overigens worden de 3R-principes door andere auteurs verder uitgebreid, zoals de 9 R'en die worden onderscheiden door Cramer (2014): Refuse, Reduce, Reuse, Repair, Refurbish, Remanufacture, Repurpose, Recycle, Recover energy. Deze 9 R'en worden iets specifiekier afgekaderd, maar zijn in feite terug te brengen naar de 3R-principes die in de wetenschappelijke literatuur worden gezien als de kern van het concept. Een bekend figuur om de circulaire economie uit te beelden, is het "Butterfly Diagram" van de Ellen MacArthur Foundation (zie figuur 2.3). In dit figuur worden de verschillende feedbackloops weergegeven en wordt ook nog een onderscheid gemaakt tussen biotische en niet-biotische materialen. Het overkoepelende doel is om de circulatie van grondstoffen en energie continu in stand te houden binnen een gesloten systeem (de Aarde) om zo de input van ruwe grondstoffen in het economische systeem zo laag mogelijk te houden (Genovese et al., 2015). Het ultieme einddoel van een circulaire economie is het bereiken van een 'steady state', een perfect evenwicht tussen de input en output van grondstoffen in de economie (Mathews & Tan, 2011).

Zoals aangegeven in het vorige hoofdstuk, liggen er verschillende milieu, economisch en politiek-strategisch gerelateerde overwegingen ten grondslag voor de keuze van een transitie naar een circulaire economie. Een belangrijke factor hierbij is de groei van de wereldbevolking. Naar schatting had de menselijke populatie op aarde in 2015 een grootte van 7,3 miljard. De verwachting is dat deze groeit tot 8,5 miljard in 2030, 9,7 miljard in 2050 en 11,2 miljard in 2100 (United Nations, 2015). Alhoewel deze voorspelling tot een zekere hoogte onzeker is, zoals elke voorspelling dat is, zou alleen dit gegeven al betekenen dat er veel meer grondstoffen nodig zijn om de wereldbevolking in hun behoefte te voorzien. Echter, naast deze verwachte groei van de hoeveelheid mensen, wordt er ook voorspeld dat het gemiddelde welvaartsniveau (het BNP per persoon) zal stijgen (UNEP, 2011), wat betekent dat de wereldeconomie in 2050 een vier keer zo grote omvang moet hebben in

vergelijking met 2005 (Tukker, 2016). Als een dergelijke groei zich ook zou voltrekken op het gebied van de hoeveelheid grondstoffen die wordt gebruikt zou dit resulteren in een enorme toename van milieudruk (TNO, 2014). Bovendien zou dit een hoeveelheid grondstoffen vergen die simpelweg op Aarde niet voorradig is. Het is dus noodzakelijk om met minimaal dezelfde hoeveelheid grondstoffen – of bij voorkeur zelfs minder – alsnog economische groei te bewerkstelligen.

OUTLINE OF A CIRCULAR ECONOMY

PRINCIPLE

1

Preserve and enhance natural capital by controlling finite stocks and balancing renewable resource flows
ReSOLVE levers: regenerate, virtualise, exchange

PRINCIPLE

2

Optimise resource yields by circulating products, components and materials in use at the highest utility at all times in both technical and biological cycles
ReSOLVE levers: regenerate, share, optimise, loop

PRINCIPLE

3

Foster system effectiveness by revealing and designing out negative externalities
All ReSOLVE levers

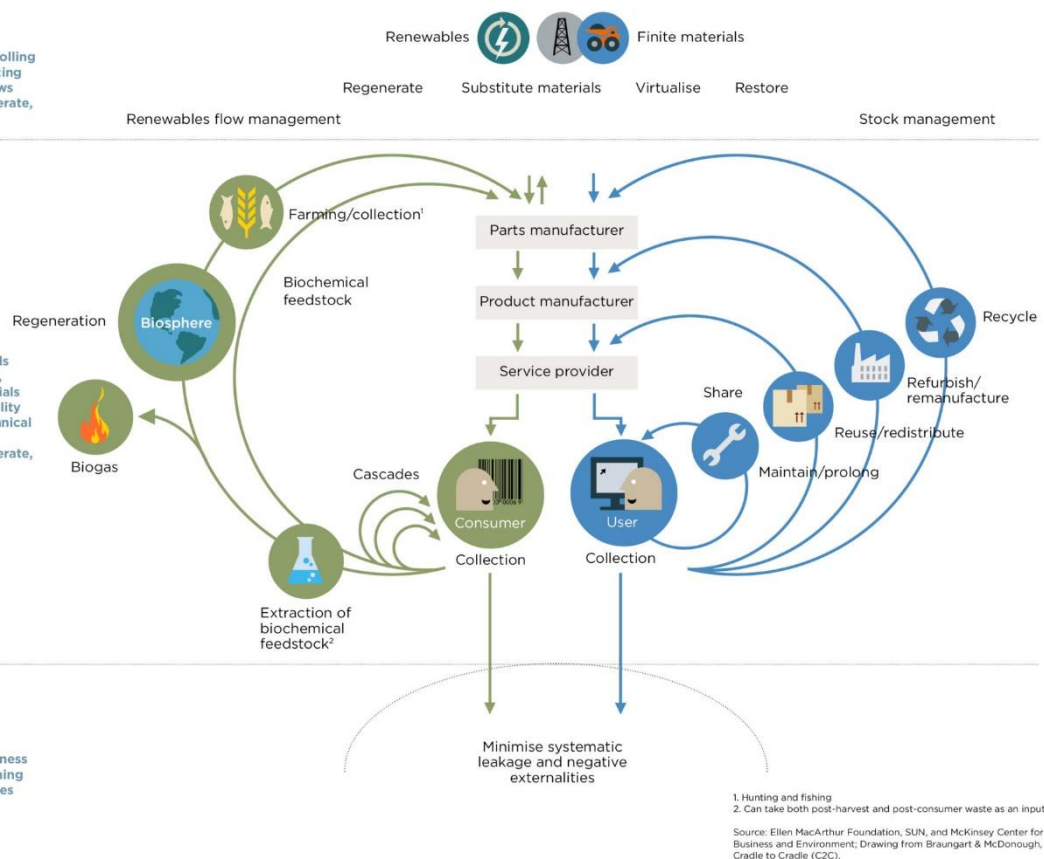


Fig. 2.3: Het Butterfly Diagram (Ellen MacArthur Foundation, 2017).

Bovendien draagt de omschakeling naar een circulaire economie ook nog substantieel bij aan het terugdringen van CO₂-uitstoot voor het behalen van de doelen die zijn gesteld op de klimaattop in Parijs (COP21) in 2015. De maatregelen die worden aangekondigd in het huidige klimaatbeleid van de deelnemende landen zijn slechts voor de helft toereikend (UNEP, 2015). Een studie uitgevoerd door Circle Economy en Ecofys (2016) stelt dat vijftig procent van de wereldwijde CO₂-uitstoot gerelateerd is aan grondstoffenmanagement en dat de transitie naar een circulaire economie het gat tussen de aangekondigde en de noodzakelijke reducerende maatregelen (26 tot 28 miljard ton CO₂e) ongeveer kan halveren. Afgezien van milieu-gerelateerde overwegingen is de transitie naar een circulaire economie ook vanuit economisch oogpunt interessant. In een circulaire economie ligt de focus op het verhogen van de efficiëntie van productie en consumptie, onder andere door hergebruik

en uitwisseling van grondstoffen. De uiteindelijke uitkomst is dat er meer kan worden gedaan met dezelfde hoeveelheid of minder materiaal (Ghisellini et al., 2016).

Kijkend naar de grondstoffenreserves waar Europa of Nederland over beschikt, is de transitie naar een circulaire economie ook vanuit politiek-strategische overweging waardevol. Zo is Nederland voor een groot deel (68%) afhankelijk van materialen (grondstoffen, halffabricaten en eindproducten) uit het buitenland (CBS, 2013). De meeste grondstoffen zijn afkomstig uit Europa, maar met name schaarse grondstoffen of kritische materialen (zoals zeldzame metalen) komen vaak uit andere werelddelen. De toenemende vraag rond dit soort materialen zet de leveringszekerheid ervan voor de Nederlandse en Europese economie onder druk. Het risico dat dit oplevert voor bedrijven is één van de drijfveren voor de transitie naar een circulaire economie (CBS, 2015). Dit risico kan worden verminderd door in te zetten op repareren, hergebruik, recycleren en ontwerpen van producten met andere (minder schaarse) materialen. Efficiënter gebruik van grondstoffen binnen de circulaire economie kan op die manier verdere economische groei mogelijk maken, binnen de grenzen van de omgeving.

2.2 Nederland Circulair in 2050

Op 14 september 2016 is het Rijksbrede programma Circulaire Economie: 'Nederland Circulair in 2050' door het kabinet Rutte II aangeboden aan de Tweede Kamer. De ambitie die hierin is geformuleerd, is om Nederland voor 2050 circulair te maken. Als tussendoelstelling is opgenomen dat voor 2030 het gebruik van primaire grondstoffen (mineraal, fossiel en metalen) met de helft dient te zijn gereduceerd. Het programma bouwt voort op eerdere beleidsprogramma's zoals 'Van Afval Naar Grondstof' (VANG), dat is gericht op het duurzamer omgaan met grondstoffen, en 'Biobased Economy', dat zich richt op het vervangen van fossiele grondstoffen door grondstoffen uit biomassa (Ministerie van IenM et al., 2016).

Als voortvloeisel uit het programma is op 24 januari 2017 het Grondstoffenakkoord (Kamerstukken II, vergaderjaar 2016-2017, 32 852, nr. 46) gelanceerd. Het akkoord beschrijft de intentie om te komen tot een vijftal zogenaamde transitieagenda's voor de vijf prioritaire sectoren of grondstoffenketens die zijn benoemd in het Rijksbrede programma: Biomassa & voedsel, Kunststoffen, Maakindustrie, Bouw en Consumptiegoederen. Ook is de ambitie van een circulaire economie in Nederland voor 2050 in het akkoord opgenomen. Het akkoord is op initiatief van de Rijksoverheid opgesteld samen met VNO-NCW, MKB-Nederland, Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV), Vakcentrale voor Professionals (VCP), Natuur & Milieu, Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen. Deze partijen worden ook wel de 'opstellende partners' genoemd. Naast deze opstellende partners is het akkoord ondertekend door meer dan 380 organisaties, bestaande uit bedrijven en brancheorganisaties, regionale overheden, kennisinstituten, financiële instellingen en nog vele andere maatschappelijke organisaties. Deze partijen worden ook wel de 'ondersteunende partners' genoemd.

Op 18 april 2017 is het opstellen van de transitieagenda's formeel gestart. Elke transitieagenda werd hierbij geleid door een onafhankelijke voorzitter en ondersteund door een secretariaat en eventueel

een vicevoorzitter. De inhoud van de transitieagenda's is samengesteld door vijf zogenaamde 'transitieteams' die als het ware een afspiegeling vormden van de keten of sector met deelnemers vanuit bracheorganisaties, bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden. Elke transitieagenda bevat allerlei voorstellen voor beleid en projecten om de transitie naar een circulaire economie te stimuleren. De agenda's zijn op 15 januari 2018 gepresenteerd en aangeboden aan de opstellende partners van het Grondstoffenakkoord. De volgende stap in het proces van het Grondstoffenakkoord is dat alle betrokken partijen bepalen of, en zo ja hoe, zij gaan bijdragen aan de uitvoering van de plannen.

Het kabinet heeft in het Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' (VVD, CDA, D66 & ChristenUnie, 2017) opgenomen dat de afspraken uit het Rijksbrede programma circulaire economie en de transitieagenda's worden uitgevoerd als onderdeel van de klimaatopgave. Hierbij geeft het kabinet aan dat er een extra accent gelegd wordt op de ontwikkeling en verspreiding van kennis en best practices. Ook kondigt het kabinet aan dat het inventariseert welke knelpunten in regelgeving, toezicht en handhaving duurzame innovaties in de weg staan en mogelijk opgelost kunnen worden. In navolging van het regeerakkoord heeft het kabinet op 29 juni 2018 gereageerd op de transitieagenda's met een uitvoeringsagenda voor 2018 tot 2023 (Kamerstukken II, vergaderjaar 2017-2018, 32 852, nr. 59). In deze brief worden, naast de vijf prioritaire sectoren, een tiental doorsnijdende thema's benoemd, zoals het stimuleren van de markt voor circulaire producten en diensten en het opzetten van een Versnellingshuis om (regionale) circulaire initiatieven en grote doorbraakprojecten aan te jagen. Het kabinet wil deze agenda graag verder uitwerken samen met de betrokken partijen tot een gezamenlijk uitvoeringsprogramma.

3 Theoretisch kader: een netwerkbenadering

De overgang van een lineaire economie naar een circulaire economie wordt veelal omschreven als een transitie. Hierbij wordt vaak ook gerefereerd naar theorieën omtrent transitiemanagement (Kemp et al., 2007). Alhoewel deze theorie een goed bruikbaar denkkader is voor de ontwikkeling van beleid, biedt het onvoldoende sturingsperspectieven. Ondanks de naam van de theorie wordt namelijk gesteld dat een transitie niet te sturen is. De betrokkenheid van vele actoren binnen beleidsnetwerken vraagt echter toch om enige afstemming en coördinatie. De vraag is hoe dit proces effectief kan worden ingericht. Daarom wordt voor dit onderzoek gekozen voor een theorie met meer sturingsperspectief, namelijk de netwerkbenadering.

Hedendaagse maatschappelijke problemen (zoals grondstoffenschaarste en klimaatverandering) zijn dermate complex dat er oplossingen nodig zijn die alleen gerealiseerd kunnen worden met de inzet van de hulpbronnen van verschillende actoren (Klijn, 2005). Er wordt in deze gevallen ook wel gesproken van 'wicked problems' (Rittel & Webber, 1973) of in de overtreffende stap zelfs van 'super wicked problems' (Levin et al., 2009). Duidelijk is dat de transitie naar een circulaire economie niet alleen te realiseren is door de (Rijks)overheid, maar dat deze breed gedragen dient te worden door andere (supranationale en regionale) overheden, bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties. Deze voorwaarde komt ook naar voren in studies door Naustdal (2014) en Su et al. (2013) waar het ontbreken van bottom-up betrokkenheid wordt beschreven als een factor die de implementatie van een circulaire economie in China bemoeilijkt. Het ontbreekt in dit geval onder andere aan mogelijkheden voor maatschappelijke participatie, alsmede aan voldoende begrip van de principes achter het concept van de circulaire economie. Dergelijke obstakels zijn kenmerkend voor beleid dat afhankelijk is van de betrokkenheid van een verscheidenheid aan actoren, een zogenaamde netwerksituatie.

In dit hoofdstuk staan de twee theoretische deelvragen van dit onderzoek centraal:

1. Welke factoren beïnvloeden de effectiviteit van beleidsnetwerken?
2. Op welke wijze is het mogelijk om deze factoren te beïnvloeden als overheid?

In paragrafen 3.1 en 3.2 wordt eerst een meer algemene achtergrond geschetst van de wetenschappelijke literatuur over netwerken. Vervolgens wordt de focus gelegd op de vraag wat beleidsnetwerken zijn en wanneer deze effectief zijn. In paragraaf 3.3 gaan we vervolgens dieper in op die effectiviteit door beantwoording van de eerste deelvraag. In paragraaf 3.4 worden de factoren die hierbij aan bod komen verbonden aan de mogelijkheden om sturing uit te oefenen op de effectiviteit van een netwerk. Hiermee komen we tot een antwoord op de tweede deelvraag. Paragraaf 3.5 sluit het hoofdstuk af met een deelconclusie en conceptueel model van het theoretisch kader.

3.1 Beleidsnetwerken

Adam en Kriesi (2007) beschrijven dat de kern van de netwerkbenadering bestaat uit de stelling dat actoren binnen een beleidsnetwerk van elkaar afhankelijk zijn omdat zij elkaars hulpbronnen nodig

hebben voor het bereiken van hun doelen. Regelmatige communicatie en uitwisseling van informatie leidt tot het ontstaan van stabiele relaties tussen deze actoren en tot de coördinatie van hun gemeenschappelijke belangen. Afgezien van deze basale beschrijving, bestaat er een grote verscheidenheid in toepassingen van de netwerkbenadering. Sommige critici stellen daarom dat er geen sprake is van een coherent theoretisch kader of een duidelijke conceptuele afbakening en dat de netwerkbenadering daardoor een stevige theoretische basis mist (Klijn & Koppenjan, 2006). Adam en Kriesi (2007, p. 146) geven ook aan dat de netwerkbenadering eerder een analytische toolbox is dan een duidelijk omlijnde theorie. Binnen die toolbox bestaan verschillende theoretische stromingen. Eén van de stromingen die Adam en Kriesi onderscheiden, benadert het concept van beleidsnetwerken als een specifieke vorm van governance. Binnen deze benadering wordt de nadruk gelegd op informele, gedecentraliseerde en horizontale relaties tussen de verschillende actoren (Adam & Kriesi, 2007). Overheidsorganisaties worden binnen deze stroming niet langer gezien als centrale, sturende actoren, maar eerder als één van de partijen binnen een breder scala aan private en publieke actoren.

Om te bepalen wat een effectief beleidsnetwerk is, is het eerst noodzakelijk om het concept van een beleidsnetwerk te definiëren. Beleidsnetwerken (governance networks) worden door Klijn en Koppenjan (2016, p. 11) gedefinieerd als "more or less stable patterns of social relations between mutually dependent actors, which cluster around a policy problem, a policy programme, and/or a set of resources and which emerge, are sustained, and are changed through a series of interactions". Bepaalde elementen uit deze definitie zijn cruciaal en verdienen extra toelichting. Drie basiskennmerken voor netwerken komen terug: (1) onderlinge afhankelijkheid tussen actoren, (2) de betrokkenheid van verschillende actoren met verschillende doelen, en (3) de relaties tussen deze actoren. Het eerste kenmerk, de onderlinge afhankelijkheid van de verschillende betrokken actoren, vormt de kern van de netwerkbenadering. Actoren zijn onderling afhankelijk omdat ze elkaars hulpbronnen nodig hebben voor het bereiken van hun doelstellingen. Vanuit een netwerkgedachte kan alleen een bundeling van hulpbronnen leiden tot het oplossen van een beleidsprobleem of de implementatie van een bepaald beleid. De onderlinge afhankelijkheid maakt interactie tussen de actoren noodzakelijk, waardoor er na verloop van tijd (patronen) van relaties ontstaan, een soort samenwerkingsverbanden als het ware (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997). Deze verhoudingen tussen actoren zijn overigens niet statisch, maar kunnen veranderen in de loop van de samenwerking.

Ten tweede bestaan beleidsnetwerken uit een grote verscheidenheid aan actoren met elk hun eigen doelen, percepties en strategieën. Klijn stelt: "There is no single actor who has enough power to determine the strategic actions of the other actors" (1997, p. 32). Overheidsorganisaties worden bijvoorbeeld niet gezien als centrale sturende actoren die de uitkomst van een beleidsproces kunnen bepalen. Zij zijn slechts één van de (vele) actoren die betrokken zijn in het beleidsproces. Dit komt voort uit het eerste kenmerk van het concept, de onderlinge afhankelijkheid. Alhoewel het niet mogelijk is om een centrale, sturende rol te spelen als (overheids)actor, zijn er wel verschillende strategieën om het beleidsproces in een voor die actor gewenste richting te sturen. Daarbij dient rekening te worden gehouden met het gegeven dat elke betrokken actor op zijn beurt het proces door middel van die verschillende strategieën de voor hem gewenste richting op probeert te sturen,

wat het beleidsproces binnen netwerken complex en onvoorspelbaar maakt. Het is daarom moeilijk om te voorspellen wat de uitkomst van het beleidsproces zal zijn (Klijn, 1997). Die verschillende mogelijkheden voor sturing worden behandeld in paragraaf 3.4.

Actoren binnen een netwerk wisselen informatie, doelen en hulpbronnen uit door interactie. Wanneer dit regelmatig plaatsvindt, is er sprake van een zekere institutionalisering en ontstaan er formele structuren van interactie (Klijn, 1997). Dit is het derde kenmerk van beleidsnetwerken. De onderlinge afhankelijkheid van actoren maakt interactie noodzakelijk en hierdoor ontstaan bepaalde interactiepatronen. Deze patronen worden beschreven aan de hand van indicatoren zoals de regelmaat (regularity) van interactie, de frequentie, de directheid en de centraliteit (Klijn, 1997, p. 32). Bij centraliteit wordt er gekeken of de interactie zich focust rondom een bepaalde actor of dat deze meer gelijkmatig is verdeeld over het netwerk als geheel. Wanneer een actor een centrale positie heeft in een netwerk, bijvoorbeeld doordat deze actor met een groot aantal van de betrokken partijen meer directe en frequentere relaties onderhoudt, dan zal deze actor een betere strategische positie hebben om het beleidsproces in de voor deze actor gewenste richting te duwen. Aan de hand van dit soort gegevens is het ook mogelijk om de mate van institutionalisering van een netwerk en de invloed die dit heeft op onder andere de interactieregels en de verdeling van hulpbronnen te bepalen.

3.2 Effectieve beleidsnetwerken

Wat maakt een beleidsnetwerk effectief als, zoals Klijn (1997) aangeeft, de uitkomst van het beleidsproces niet van te voren vastligt en daardoor moeilijk te voorspellen is? De effectiviteit van een netwerk is immers afhankelijk van de mate waarin de uitkomst van het proces overeenkomt met het vooraf gestelde doel. Maar als de verschillende betrokken actoren verschillende doelen nastreven, wanneer spreken we dan van een effectief netwerk? Provan en Kenis (2008, p. 229) stellen zichzelf dezelfde vraag: "effectiveness for whom?" Er is geen wetenschappelijke consensus over wat netwerkeffectiviteit precies is en hoe het kan worden gemeten. Het ontbreken van duidelijke criteria om beleidsnetwerken te evalueren is dan ook één van de voornaamste kritiekpunten op de theorie (Klijn & Koppenjan, 2006). De eerste reden voor het ontbreken van een duidelijk kader, is dat netwerken multidimensionaal zijn en geanalyseerd kunnen worden op verschillende niveaus. Ten tweede zijn beoordelingscriteria gebaseerd op waarde en niet op feiten; het ene criterium is wetenschappelijk gezien niet belangrijker dan een ander criterium en dit maakt deze criteria bij uitstek normatief (Raab et al., 2013). Om hiermee om te gaan betogen Provan en Milward (2001, p. 415) dat het noodzakelijk is om netwerkeffectiviteit op drie niveaus te meten: 'community level', 'network level' en 'organizational/ participant level'.

Netwerken moeten volgens Provan en Milward worden opgebouwd en onderhouden met deze drie niveaus van effectiviteit in gedachten aangezien effectiviteit op het ene niveau geen garantie is voor effectiviteit op alle drie de niveaus. Het meten van effectiviteit op alle drie niveaus is echter niet altijd haalbaar, bijvoorbeeld door gebrek aan middelen (tijd, geld, etc.). Onderzoekers kiezen er daarom doorgaans voor om zich te richten op één niveau. Raab et al. (2013) stellen dat in zo'n geval het community level de beste optie is omdat de uitkomsten op dat niveau bepalend zijn voor de

doelen die binnen een netwerk worden gesteld en omdat "overall network effectiveness will ultimately be judged by community-level stakeholders" (Provan & Milward, 2001, p. 423 in Raab et al., 2013, p. 485). Bovendien is ook te beargumenteren dat de effectiviteit op het community level de resultante is van de processen in en uitkomsten van een netwerk op network en organizational/participant level (Raab et al., 2013). Kijkend vanuit het community level, worden netwerken beoordeeld op de bijdrage die ze leveren aan een gemeenschap, die kan bestaan uit stakeholders zoals politici, financiers en/ of de maatschappij als geheel. Hierbij wordt er dus gekeken naar de mate waarin de doelen waarvoor het netwerk is opgericht ook worden behaald en welke bijdrage dit heeft op de samenleving.

Effectiviteit op basis van beleidsuitkomsten is echter lastig vast te stellen aangezien beleidsdoelen constant veranderen doordat actoren wederzijds van elkaar leren en door verschuivende machtsrelaties (Sørensen & Torfing, 2009). Ook de efficiëntie van een netwerk is in termen van bijvoorbeeld kostenefficiëntie moeilijk te kwantificeren. De output van beleidsnetwerken omvat immers ook resultaten zoals gemeenschappelijke probleemdefinities, gedeelde waarden, toekomstvisies, verbeterde coördinatie, samenwerkingsprocessen en dergelijke. Dit soort zaken zijn lastig uit te drukken in kwantitatieve waarden. De totale kosten van een netwerk zijn daarnaast ook moeilijk meetbaar omdat ze verdeeld zijn over een groot aantal actoren en omdat een beleidsnetwerk zelden de volledige controle heeft over alle output die door een netwerk wordt gerealiseerd (Sørensen & Torfing, 2009). Sørensen en Torfing stellen bovendien: "we should not expect governance networks to be highly cost efficient, since there is nothing particularly efficient about making decisions jointly" (2009, p. 240).

Het kwantitatief meten van de output van een beleidsnetwerk is dus moeilijk. Desalniettemin worden beleidsnetwerken wel gezien als samenwerkingsvormen met een zekere mate van probleemoplossend vermogen. Het sterke punt van beleidsnetwerken ligt daarbij volgens Sørensen en Torfing (2009) met name in het vermogen om een set van doelstellingen te formuleren die recht doet aan de complexiteit van het beleidsprobleem in kwestie. Zij stellen, geïnspireerd door verschillende andere auteurs waaronder Klijn en Koppenjan (2004), zes criteria voor om beleidsnetwerken te beoordelen op wat ze werkelijk dienen te leveren (Sørensen & Torfing, 2009, p. 242), namelijk:

1. Produce a clear and well-informed understanding of the often complex and cross-cutting policy problems and policy opportunities at hand;
2. Generate innovative, proactive and yet feasible policy options that match the joint perception of the problems and challenges facing the network actors;
3. Reach joint policy decisions that go beyond the least common denominator while avoiding excessive costs and unwarranted cost shifting;
4. Ensure a relatively smooth policy implementation based on a continuous coordination and a high degree of legitimacy and programme responsibility among all the relevant and affected actors, including target groups, client advocacy groups, stakeholders organizations, public administrators and politicians;
5. Provide a flexible adjustment of policy solutions and public services in the face of changing demands, conditions and preferences;

6. Create favourable conditions for future cooperation through cognitive, strategic and institutional learning that construct common frameworks, spur the development of interdependency and build mutual trust.

Deze criteria bieden volgens Sørensen en Torfing een breed en omvattend beeld van de mate waarin beleidsnetwerken goede beleidsoplossingen bieden. Daarbij wordt wel de kanttekening geplaatst dat een beleidsnetwerk niet altijd kan voldoen aan alle zes deze criteria aangezien criteria 1 tot en met 3 meer gericht zijn op beleidsvorming en 4 tot en met 6 meer op beleidsimplementatie. Het bovenliggende criterium dat bepalend is voor de effectiviteit van een netwerk is uiteindelijk het wel of niet behalen van een bepaalde beleidsdoelstelling. Zoals aangegeven in paragraaf 2.2. is het uitgangspunt voor het Nederlandse beleid bijvoorbeeld de ambitie om voor 2050 een volledig circulaire economie te realiseren.

Uitgaande van de centrale vraagstelling, waarin de focus ligt op de uitvoering van beleid, zullen criteria 4 tot en met 6 als definitie dienen voor het vervolg van dit theoretisch kader. Een effectief beleidsnetwerk wordt hiermee dus gedefinieerd als een netwerk dat zorg draagt voor een relatief soepele beleidsimplementatie door middel van voortdurende coördinatie en een hoge mate van legitimiteit en verantwoordelijkheid onder alle relevante en betrokken actoren; flexibel omgaat met bijsturing en aanpassing van beleidsoplossingen en publieke diensten om tegemoet te komen aan veranderende eisen, condities en voorkeuren; en gunstige condities creëert voor toekomstige samenwerking door cognitief, strategisch en institutioneel leren dat bijdraagt aan de ontwikkeling van gedeelde kaders, onderlinge afhankelijkheid en wederzijds vertrouwen.

3.3 Effectiviteit: drie factoren

De effectiviteit van een netwerk wordt beïnvloed door verschillende factoren die bijdragen aan het wel of niet realiseren van een bepaalde doelstelling of publiek goed. Provan en Kenis (2008) onderscheiden een viertal factoren, zogenaamde contingentiefactoren, die bepalend zijn voor de effectiviteit van een netwerk, te weten: het vertrouwen in het netwerk, het aantal netwerkleden, doelconsensus onder de leden en de behoefte aan netwerkcompetenties. Deze laatste factor, de behoefte aan netwerkcompetenties, zal in dit onderzoek echter buiten beschouwing worden gelaten. De factor is met name van belang voor Provan en Kenis om een onderscheid te maken in de verschillende vormen van netwerk governance die zij beschrijven (shared governance, lead organization en network administrative organization). In hoeverre en op welke wijze netwerkcompetenties invloed hebben op de effectiviteit van het netwerk wordt onvoldoende duidelijk in het werk van Provan en Kenis. In dit onderzoek zal de focus daarom komen te liggen op de drie andere factoren, te beginnen met een meer gedetailleerde beschrijving van de wijze waarop elke factor invloed heeft op de effectiviteit van een beleidsnetwerk.

De eerste factor, vertrouwen, wordt in de literatuur gedefinieerd als “a stable positive expectation that actor A has (or predicts he has) of the intentions and motives of actor B in refraining for opportunistic behavior, even if the opportunity arises” (Edelenbos & Klijn, 2007 in Klijn et al., 2010, p. 196). Vertrouwen is met andere woorden gebaseerd op de verwachting dat actor A rekening houdt

met de belangen van actor B. Vertrouwen wordt gekenmerkt door een drietal karakteristieken: vulnerability, risk, and expectations (Klijn et al., 2010); kwetsbaarheid, risico en verwachtingen. Kwetsbaarheid heeft betrekking op de open positie die een actor inneemt als hij één of meerdere actoren vertrouwd en daarbij er dus van uit gaat dat de andere actoren daar geen misbruik van maken. Vertrouwen wordt daarnaast in risicovolle situaties gezien als een voorwaarde voor het ondernemen van actie. Dit kan alleen plaatsvinden als een actor bereid is een risico te nemen, er van uitgaande dat de andere partijen kunnen worden vertrouwd. Vertrouwen gaat tenslotte ook uit van positieve verwachtingen omtrent de intenties en motieven van andere actoren. Vertrouwen vermindert zo de mate van onvoorspelbaarheid, complexiteit en onduidelijkheid bij de interactie tussen actoren aangezien de ene actor kan anticiperen op het handelen van de andere actoren (Edelenbos & Klijn, 2007).

In een beleidsnetwerk gaat vertrouwen dus verder dan uitsluitend de relatie tussen twee actoren. De focus ligt met name op de verdeling van vertrouwen tussen alle betrokken actoren binnen het netwerk (Provan & Kenis, 2008). Het vertrouwen binnen een netwerk kan zich bijvoorbeeld beperken tot de relaties en interactie met één specifieke (coördinerende) actor, tussen een beperkt aantal actoren of het kan juist evenredig verdeeld zijn over het gehele netwerk. Vertrouwen vermindert de onzekerheid over de acties van andere betrokken actoren binnen een netwerk. Actoren zijn eerder geneigd om een wederzijdse verbintenis aan te gaan en zich kwetsbaar op te stellen ten opzichte van de acties van de andere actoren. Dit maakt ook dat de transactiekosten binnen het netwerkproces kunnen worden verminderd aangezien het opstellen en monitoren van uitgebreide contracten minder noodzakelijk wordt. Vertrouwen verhoogt dus de kans op samenwerking en verlaagt tegelijkertijd de kosten (Klijn et al., 2010; Edelenbos & Klijn, 2007).

Vertrouwen zorgt ook een meer robuuste samenwerking aangezien de betrokken partijen conflicten en moeilijke momenten in de samenwerking beter kunnen doorstaan. In aanvulling daarop bevordert vertrouwen ook de bereidheid van actoren om te investeren in de netwerksamenwerking, zowel in de vorm van menskracht als financiële investeringen, ten behoeve van innovatieve producten en output. Dit is ook weer gunstig voor een meer robuuste samenwerking (Edelenbos & Klijn, 2007). Ten slotte stimuleert vertrouwen ook het leren binnen een netwerk en de uitwisseling van informatie en kennis, wat ook weer ten gunste komt aan de kwaliteit van de oplossingen die het netwerk als output oplevert. Al met al stellen Klijn et al. (2010) dat een hogere mate van vertrouwen binnen een netwerk uitkomsten oplevert die van hogere kwaliteit zijn.

De tweede factor die Provan en Kenis onderscheiden, het aantal netwerkleden, spreekt redelijk voor zich. Een uitdaging in elk beleidsnetwerk is het coördineren en faciliteren van het gedrag van en de relaties en interactie tussen de betrokken actoren. Een stijging van het aantal actoren betekent automatisch ook een stijging van het aantal relaties dat moet worden gecoördineerd. Hoe groter het aantal leden in een netwerk, hoe complexer het dus is om het netwerk te coördineren en hoe inefficiënter deze coördinatie zal verlopen. De (meta)governance van het netwerk wordt in zo een geval ook een complexe taak. Met name in het geval van conflicten en andere moeilijke momenten in de samenwerking of op momenten waarbij face-to-face communicatie de voorkeur heeft, biedt een netwerk met een groot aantal betrokken actoren de nodige uitdagingen. Zeker wanneer de

betrokken actoren ook nog eens geografisch verspreid zijn (Provan & Kenis, 2007). Het betrekken van een groot aantal actoren bemoeilijkt ook de zoektocht binnen het netwerk naar gedeelde probleemdefinities en gemeenschappelijke waarden. Tegelijkertijd kan het betrekken van een groot aantal actoren bevorderlijk zijn voor vergroten van de kwaliteit van de oplossingen die binnen een beleidsnetwerk worden bedacht, alsmede voor het creëren van draagvlak voor deze oplossingen. Samenvattend is dus te stellen dat een groter aantal netwerkleden (tot een zekere hoogte) positief is voor de kwaliteit van de uitkomsten die uit een beleidsnetwerk naar voren komen, maar een negatief effect heeft op de effectiviteit van het netwerk.

De derde factor, doelconsensus, heeft betrekking op de mate waarin er binnen een netwerk overeenstemming is over bepaalde doelstellingen. Alhoewel een hoge mate van doelconsensus bevorderlijk is voor de effectiviteit van een netwerk, kunnen netwerken ook effectief zijn met een relatief lage mate van doelconsensus (Provan & Kenis, 2008; Huxham & Vangen, 2005). In het geval van een netwerk met een relatief lage mate van doelconsensus zal er wel meer sturing (metagovernance) noodzakelijk zijn om het netwerk in stand te kunnen houden en om te komen tot goede beleidsoplossingen. Het bereiken van consensus over lange termijn doelstellingen wordt echter over het algemeen alsnog gezien als wenselijk, hoe moeilijk het bij elkaar brengen van de verschillende perspectieven, aanpakken en standpunten binnen een netwerk ook kan zijn (Head, 2008). Het opzetten van een beleidsnetwerk waarin goed kan worden omgegaan met de aanwezige diversiteit van actoren en waarin de verschillende vaardigheden van de betrokken actoren goed worden benut, is essentieel voor het leggen van een basis voor langdurige en duurzame samenwerking. Verondersteld wordt dat organisaties en netwerken beter functioneren wanneer er een hoge mate van doelconsensus is (Provan & Kenis, 2008).

Deze drie factoren vormen de onafhankelijke variabelen die van invloed zijn op de afhankelijke variabele waar in dit onderzoek de focus op ligt: de effectiviteit van een netwerk. Nu dit in kaart is gebracht, is de volgende stap om te onderzoeken hoe hier invloed op kan worden uitgeoefend. Beleidsnetwerken zijn namelijk gevoelig voor verandering. Een eigenschap die metagovernance van netwerken noodzakelijk maakt om zo de effectiviteit te kunnen vergroten (Sørensen & Torfing, 2009).

3.4 Metagovernance van beleidsnetwerken

Alhoewel er in een netwerksituatie van uit wordt gegaan dat een overheid niet langer een dominante rol kan spelen, is het wel mogelijk om invloed op het netwerk uit te oefenen. Beleidsnetwerken kunnen worden gezien als een vorm van governance. Bij sturing van beleidsnetwerken is er dus sprake van de governance van governance, oftewel: van metagovernance. Er zijn verschillende perspectieven op metagovernance, variërend in focus op macroniveau of op microniveau. Sørensen en Torfing (2009, p. 246) combineren deze inzichten en definiëren metagovernance als:

a reflexive, higher order governance involving: (1) the production and dissemination of hegemonic norms and ideas about how to govern and be governed; (2) political, normative and context-dependent choices among different mechanisms of governance, or among

different combinations of governance mechanisms; and (3) the strategic development of particular institutional forms of governance in order to prevent dysfunctions and advance particular political goals.

In verschillende vormen kan metagovernance bijdragen aan het verbeteren van het functioneren van netwerken en daarmee aan het bereiken van bepaalde beleidsdoelen. Publieke autoriteiten zijn bij uitstek de actoren die metagovernance kunnen uitoefenen, gezien de speciale hulpmiddelen, formele autoriteit en democratische legitimiteit die zij bezitten (Klijn & Koppenjan, 2000). Overheidspartijen hebben als actor dus ook een bijzondere rol binnen beleidsnetwerken, iets wat binnen de theorievorming rondom beleidsnetwerken niet altijd wordt onderkend en om die reden soms een kritiekpunt is op de theorie (Klijn & Koppenjan, 2006). De grootste uitdaging bij metagovernance is om strakke regulering te voorkomen waardoor beleidsnetwerken beperkt worden in hun zelfregulerende capaciteiten of deze zelfs verliezen. In plaats daarvan is het de bedoeling om politieke competenties en beslissingsmacht over te dragen aan de netwerken. Tegelijkertijd moet er ook een zekere mate van controle behouden blijven door middel van meer of minder subtiele en indirecte vormen van metagovernance om het netwerk in de richting te sturen van bepaalde procedurele standaarden of doelstellingen die gedefinieerd zijn door de metagovernor (Sørensen & Torfing, 2009). Door middel van metagovernance is het voor publieke autoriteiten mogelijk om de kennis, energie en andere hulpbronnen van de andere betrokken actoren te mobiliseren en tegelijkertijd de invalshoek, het proces en de uitkomsten van een netwerk te beïnvloeden.

Metagovernance van beleidsnetwerken kan op verschillende manieren vorm krijgen. Sørensen en Torfing (2009) onderscheiden hierbij vier verschillende "tools": network design, network framing, network management en network participation. Met network design is het mogelijk om de invalshoek, het karakter, de compositie en de institutionele procedures van het netwerk te beïnvloeden. Network framing is meer gericht op het bepalen van de politieke doelstellingen die worden nagestreefd, de fiscale condities, de wettelijke basis en de achterliggende verhaallijnen die aan het netwerk ten grondslag liggen. Network management is bedoeld om spanningen binnen het netwerk te verminderen, conflicten op te lossen, bepaalde actoren autoriteit toe te kennen en de transactiekosten binnen netwerken laag te houden. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van verschillende soorten materiële en immateriële hulpbronnen. De focus van network participation ligt op het beïnvloeden van de beleidsagenda, de mogelijke oplossingen die overwogen kunnen worden, de voorwaarden waaraan beslissingen moeten voldoen en de onderhandelingen over de beleidsoutput.

De actieve betrokkenheid van een publieke autoriteit of metagovernor wordt steeds een stap groter van de eerste vorm naar de laatste. De eerste twee tools, network design en network framing, worden door Sørensen en Torfing (2009) gezien als meer hands-off vormen van metagovernance, die worden uitgeoefend op enige afstand van de beleidsnetwerken. De laatste twee tools, network management en network participation, zijn juist meer hands-on vormen, waarbij er directe interactie is tussen de metagovernors en het beleidsnetwerk. Sørensen en Torfing (2009, p. 247) stellen dat "the metagovernance of governance networks is most successful when the metagovernors combine hands-off and hands-on metagovernance tools". Network design en network framing zijn in dit kader

met name bruikbaar in de eerste fasen bij de vorming van een netwerk. Wanneer de eerste moeilijkheden of conflicten ontstaan kunnen de meer hands-on benaderingen van network management en network participation worden toegepast.

Terugkijkend naar de drie factoren die van invloed zijn op de effectiviteit van een netwerk (vertrouwen, aantal betrokken actoren en doelconsensus) zijn er een aantal koppelingen te leggen met deze vier tools van metagovernance. Met network design valt bijvoorbeeld invloed uit te oefenen op het aantal actoren dat betrokken wordt en op de doelstellingen die binnen een netwerk worden nagestreefd, waarbij tegelijkertijd een inschatting kan worden gemaakt van de mate van consensus over deze doelstellingen. Ook met behulp van network framing kan invloed worden uitgeoefend op de mate van doelconsensus. Sørensen en Torfing (2009) geven aan dat doelconsensus (zij spreken over 'goal alignment') kan worden bevorderd door politieke framing en storytelling. Network framing kan volgens hen ook gebruikt worden voor het creëren van sterke onderlinge afhankelijkheden om zo de uitwisseling van hulpbronnen te bevorderen. Dit hangt ook weer nauw samen met de mate van vertrouwen tussen de actoren onderling in een netwerk. Met meer hands-on benaderingen zoals network management en network participation is daarnaast gedurende proces ook invloed uit te oefenen op de effectiviteit van het netwerk, onder andere door flexibel om te gaan met de verschillende aanwezige belangen en het tonen van vertrouwen om ook weer vertrouwen op te bouwen (Sørensen en Torfing, 2009).

3.5 Deelconclusie

Door een onderscheid te maken naar de verschillende mogelijkheden die er zijn om met metagovernance de effectiviteit van beleidsnetwerken te beïnvloeden, is het mogelijk om de sturing die in Vlaanderen plaatsvindt rond circulaire economie beleid te achterhalen. Een aanpak van deze analyse volgt bij de operationalisering van het theoretisch kader in het volgende hoofdstuk. Het onderstaande conceptueel model in figuur 3.1 is een visuele samenvatting van dit theoretische kader.

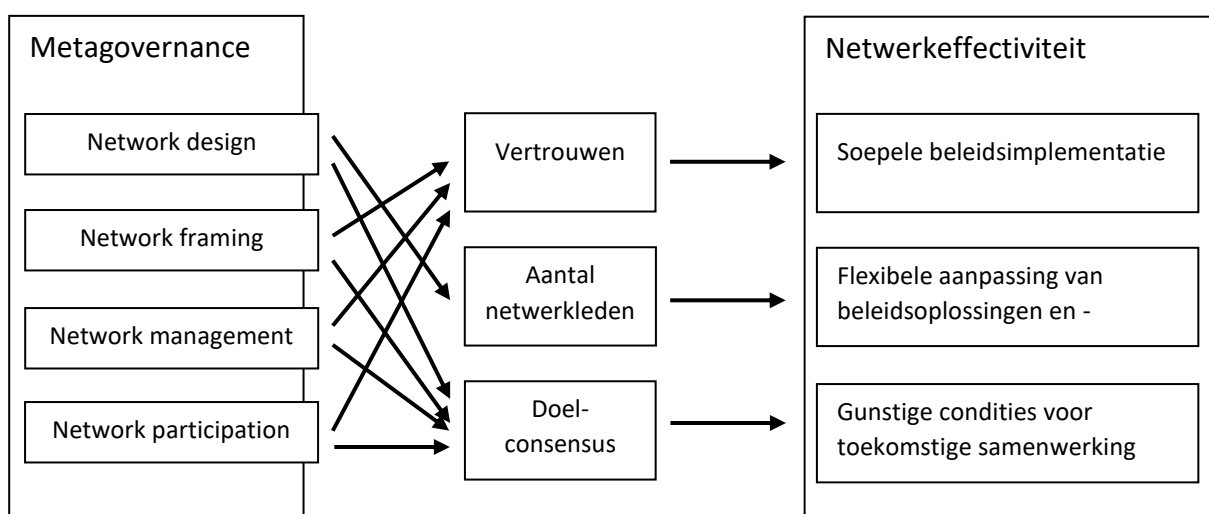


Fig. 3.1: Conceptueel model van metagovernance op netwerkeffectiviteit

4 Onderzoeksmethodologie

In dit hoofdstuk wordt het methodologisch kader van deze scriptie geschetst. In paragraaf 4.1 wordt ingegaan op de kwalitatieve onderzoeksmethode die gekozen is en de casusselectie. Daaropvolgend worden in paragraaf 4.2 de theoretische begrippen die de basis vormen voor de beantwoording van deelvragen 3, 4 en 5 geoperationaliseerd. In paragraaf 4.3 wordt vervolgens toegelicht welk onderzoeksmateriaal gebruikt is en op welke wijze de data is verzameld. In paragraaf 4.4 wordt afgesloten met een conclusie waarbij aandacht wordt besteed aan de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek.

4.1 Onderzoeksmethode en casusselectie

Uit het theoretisch kader in het vorige hoofdstuk komt naar voren dat verschillende factoren van invloed zijn op de effectiviteit van beleidsnetwerken. Dit soort netwerken worden daarnaast ook gekenmerkt door een interne dynamiek met veel verschillende partijen, belangen, pogingen tot sturing en invloeden van buitenaf. Bovendien zijn netwerken in grote mate contextafhankelijk. Adam en Kriesi (2007) stellen bijvoorbeeld dat bij het analyseren van beleidsnetwerken in Europese landen, in sectoren waarbij besluitvorming ook op Europees niveau plaatsvindt, er moet worden gekeken naar zowel de Europese als de landelijke en domein-specifieke context. Om aandacht te kunnen bieden aan al die verschillende factoren en invloeden, is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksbenadering, bestaande uit literatuuronderzoek en een casestudy.

Een literatuurstudie vormt de kern van het onderzoek. Het belangrijkste kenmerk van een literatuurstudie is dat er gebruik wordt gemaakt van bestaand materiaal dat door andere auteurs of onderzoekers is geproduceerd (Verschuren & Doorewaard, 2010). Een essentieel aspect van een literatuurstudie is om niet alleen dezelfde invalshoek en informatie te gebruiken, maar om hier ook op te reflecteren. Drie verschillende categorieën van materiaal kunnen worden onderscheiden: literatuur, secundaire data en ambtelijk en statistisch materiaal. In het theoretische deel van dit onderzoek is met name gekeken naar de eerste categorie, zoals wetenschappelijke literatuur over het concept van de circulaire economie en over beleidsnetwerken, in het bijzonder de effectiviteit van deze netwerken, de factoren die hier invloed op hebben en de sturing van deze netwerken (metagovernance).

In het empirische gedeelte wordt een casestudy uitgevoerd. Een casestudy is een kwalitatieve onderzoeksbenadering waarbij een specifieke casus of een klein aantal casussen wordt onderzocht met als doel rijke, gedetailleerde data te verzamelen, daarbij puttend uit verschillende informatiebronnen (Creswell, 2013; Thomas, 2013). De casus van Vlaanderen wordt gebruikt om van te leren voor het circulaire economie beleid in Nederland. In de analyse van Vlaanderen wordt er, naast wetenschappelijke literatuur, ook gekeken naar ambtelijke stukken zoals beleidsvisies, nota's, rapporten en andere relevante schriftelijke bronnen. De inzichten uit de literatuurstudie worden vervolgens gecombineerd met empirische data. Zo is er informatie verzameld door middel van semigestructureerde interviews met experts en betrokkenen. Deze interviews zijn afgenomen om de informatie uit de schriftelijke bronnen aan te vullen en de daaruit volgende conclusies te

toetsen. De onderzoeksresultaten van een casestudy zijn doorgaans niet direct geschikt voor de generalisatie van de resultaten naar andere casussen. De meerwaarde zit immers in de details die via deze methode aan het licht kunnen komen. Gezien de vele contextfactoren die van invloed zijn op een casestudy (Creswell, 2013), zal een generalisatie daardoor ook altijd tekort schieten.

Zoals al verschillende keren is aangegeven, is Vlaanderen gekozen als casus in dit onderzoek. De reden hiervoor is dat Vlaanderen gezien kan worden als één van de voorlopers binnen de Europese Unie op het gebied van circulaire economie. Een teken hiervoor is dat de Vlaamse overheidsorganisatie die het programma Vlaanderen Circulair faciliteert, de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM), in 2016 winnaar was van The Circular Awards in de categorie Public Sector. The Circular Awards is een verkiezing op het gebied van circulaire economie op initiatief van het World Economic Forum en het Forum of Young Global Leaders. In termen van Thomas (2013) is Vlaanderen te zien als voorbeeld van een 'key case study', een schoolvoorbeeld van succesvol beleid. De verwachting is dat Vlaanderen een stap verder is dan Nederland in de ontwikkeling en implementatie van hun circulaire economiebeleid en om die reden een goed voorbeeld is om van te leren voor de Nederlandse situatie. Daarnaast kent Vlaanderen ook een erg open economie met veel internationale handel, vergelijkbaar met Nederland.

4.2 Operationalisering: van theorie naar empirie

Het theoretische kader dat opgesteld is in het vorige hoofdstuk, wordt in deze paragraaf geoperationaliseerd om te komen tot

3. In hoeverre zijn er beleidsnetwerken omtrent circulaire economie in Vlaanderen?
4. In hoeverre zijn factoren die de effectiviteit van een netwerk beïnvloeden aanwezig in deze netwerken?
5. In hoeverre en op welke wijze vindt sturing op deze factoren plaats in Vlaanderen?

4.2.1 Deelvraag 3

Om te komen tot heldere criteria voor de beantwoording van elke vraag, wordt de operationalisering in het vervolg van deze paragraaf per vraag uitgesplitst. Om deelvraag 4 te beantwoorden, wordt eerst een analyse op hoofdlijnen uitgevoerd van de Vlaamse beleidsprogramma's en beleidsdoelen. Daarbij worden ook de beleidsnetwerken in kaart gebracht. In het vorige hoofdstuk is beschreven wanneer er sprake is van een beleidsnetwerk, mede aan de hand van drie basiskennmerken. Er moet een groep actoren zijn die zich clusteren rond een bepaald beleidsvraagstuk of beleidsprogramma, waarbij er sprake is (1) van de betrokkenheid van verschillende actoren met verschillende doelen, (2) van onderlinge afhankelijkheid tussen deze actoren en (3) van relaties tussen deze actoren.

Actoren zijn onderling afhankelijk omdat ze elkaars hulpbronnen nodig hebben voor het bereiken van hun doelstellingen. Vanuit een netwerkgedachte kan alleen een bundeling van hulpbronnen leiden tot het oplossen van een beleidsprobleem of de implementatie van een bepaald beleid. Om deze deelvraag te meten wordt voor Vlaanderen in kaart gebracht welke actoren betrokken zijn, in hoeverre de doelstellingen van deze actoren verschillen, of zij verschillende hulpbronnen kunnen

inzetten om bij te dragen aan het beleid en of er structurele interactie tussen deze actoren plaatsvindt. Dit wordt in figuur 4.1 verder uitgewerkt.

4.2.2 Deelvraag 4

Om te bepalen in hoeverre factoren die de effectiviteit van een netwerk beïnvloeden aanwezig zijn in Vlaanderen, richt de analyse zich op de drie factoren van Provan en Kenis, (2008): (1) het vertrouwen in het netwerk, (2) het aantal netwerkleden, (3) doelconsensus onder de leden. De eerste factor, vertrouwen, is eerder gedefinieerd als “a stable positive expectation that actor A has (or predicts he has) of the intentions and motives of actor B in refraining for opportunistic behavior, even if the opportunity arises” (Edelenbos & Klijn, 2007 in Klijn et al., 2010, p. 196). Actor A houdt dus rekening met de belangen van actor B. Het begrip wordt gekarakteriseerd door drie onderdelen van vertrouwen: kwetsbaarheid, risico en verwachtingen. Deze drie onderdelen kunnen worden gezien als de verschillende dimensies binnen de variabele ‘vertrouwen’. De tweede factor, het aantal netwerkleden, is de tweede variabele die kan worden onderscheiden en behoeft geen verdere definiëring. Figuur 4.2 bevat een classificering van de grootte van het aantal netwerkleden, wat gezien kan worden als een drietal indicatoren van deze variabele. De derde factor, doelconsensus, is als derde variabele voornamelijk gericht op de mate waarin de betrokken partijen overeenstemming hebben over de doelstellingen.

4.2.3 Deelvraag 5

Voor de beantwoording van deelvraag 6 wordt er gekeken in hoeverre er gebruik is gemaakt van de verschillende vormen van metagovernance die in het vorige hoofdstuk zijn onderscheiden: network design, network framing, network management en network participation. De wijze waarop er metagovernance plaatsvindt kan worden gezien als de afhankelijke variabele. De vier vormen van metagovernance zijn voor de analyse te zien als de te onderscheiden dimensies. Figuur 4.3 geeft de operationalisering hiervan weer en is gebaseerd op het werk van Sørensen en Torfing (2009, p. 248). Uit dit artikel van Sørensen en Torfing volgen een aantal voorbeelden die kunnen dienen als de indicatoren voor de verschillende vormen van metagovernance. In hun artikel besteden Sørensen en Torfing ook aandacht aan de democratische legitimiteit van deze vormen, maar dit wordt gezien de focus van dit onderzoek op de sturing van de effectiviteit van beleidsnetwerken buiten beschouwing gelaten.

Variabele	Dimensie	Indicator	Waarde	Herkomst data
Beleidsnetwerk	Betrokkenheid van verschillende actoren met verschillende doelen	Betrokkenheid van verschillende actoren	Wel – niet	Beleidsstukken en interviews
		Mate waarin de doelstellingen van deze actoren verschillen	Wel – niet	Beleidsstukken en interviews
	Onderlinge afhankelijkheid tussen de actoren	Mate waarin actoren bijdragen aan het beleidsvraagstuk	Hoog – laag	Beleidsstukken en interviews
		Mate waarin de bijdrage van de actoren elkaar onderling aanvult	Hoog – laag	Beleidsstukken en interviews
	Relaties tussen de actoren	Mate waarin er sprake is van structurele interactie tussen de betrokken actoren	Wel – niet	Beleidsstukken en interviews
		Frequentie van de interactie	Hoog – laag	Beleidsstukken en interviews

Fig. 4.1: Operationalisering van een beleidsnetwerk

Variabele	Dimensie	Indicator	Waarde	Herkomst data
Vertrouwen	Kwetsbaarheid	Mate van openheid over motieven en belangen	Hoog – laag	Interviews
	Risico	Karakter van afspraken: op vertrouwen of in vorm van contracten	Formeel – informeel Contractueel – op basis van vertrouwen	Beleidsstukken en interviews
		Bijdrage aan netwerk door inzet van mensen of middelen	Groot – klein	Beleidsstukken en interviews
	Verwachtingen	Mate van positieve/negatieve verwachtingen tussen partijen ten aanzien van elkaars belangen en/of bijdrage	Positief – negatief	Interviews
Aantal netwerkleden	Aantal netwerkleden	10 of minder partijen	Klein	Beleidsstukken en interviews
		11 tot 30 partijen	Middelgroot	Beleidsstukken en interviews
		31 of meer partijen	Groot	Beleidsstukken en interviews
Doelconsensus	Overeenstemming	Mate van overeenstemming over definitie van circulaire economie	Hoog – laag	Beleidsstukken en interviews
		Mate van overeenstemming over korte termijn en lange termijn doelstellingen	Hoog – laag	Beleidsstukken en interviews
		Mate van gevoel van consensus	Hoog – laag	Interviews

Fig. 4.2: Operationalisering effectiviteit van een beleidsnetwerk

Variabele	Dimensie	Indicator	Waarde	Herkomst data
Metagovernance van beleidsnetwerken	Network design	Houd een strikte focus op doelstellingen en innovatieve capaciteiten bij het samenstellen van het netwerk	Wel – niet	Beleidsstukken en interviews
		Definieer of bediscussieer duidelijke deadlines voor verschillende vormen van beleidsoutput van het netwerk	Wel – niet	Beleidsstukken en interviews
		Beëindig overtollige en niet-succesvolle netwerken	Wel – niet	Beleidsstukken en interviews
	Network framing	Zorg voor coördinatie en afstemming van doelen door middel van politieke framing en storytelling	Wel – niet	Beleidsstukken en interviews
		Creëer sterke onderlinge afhankelijkheden tussen de netwerkactoren om de uitwisseling van middelen te stimuleren	Wel – niet	Beleidsstukken en interviews
		Deel effectiviteitswinsten die voortkomen uit netwerk governance met het netwerk en de netwerkactoren	Wel – niet	Beleidsstukken en interviews
	Network management	Zorg voor voldoende middelen om de transactiekosten te verlagen en de netwerkactoren te versterken	Wel – niet	Beleidsstukken en interviews
		Verminder destructieve spanningen door het controleren van de agenda, te bemiddelen, gezamenlijk feitenonderzoek en van de verschillende frames te leren	Wel – niet	Beleidsstukken en interviews
		Geef aan dat een flexibele aanpassing van doelen en middelen acceptabel is om innovatie te stimuleren	Wel – niet	Beleidsstukken en interviews
	Network participation	Faciliteer duurzame samenwerking door het behalen van snelle resultaten en het creëren van gezamenlijk eigenaarschap daarvan	Wel – niet	Beleidsstukken en interviews
		Toon vertrouwen om vertrouwen te winnen en te versterken	Wel – niet	Beleidsstukken en interviews
		Institutionaliseer processen die goed werken en leer van processen die niet goed werken	Wel – niet	Beleidsstukken en interviews

Fig. 4.3: Operationalisering metagovernance van effectiviteit in beleidsnetwerken (gebaseerd op Sørensen en Torfing, 2009, p. 248).

4.3 Onderzoeksmateriaal en data-verzameling

Voor het voorbereidende theoretische gedeelte van dit onderzoek is met name gebruik gemaakt van wetenschappelijke literatuur omtrent circulaire economie en beleidsnetwerken, bestaande uit boeken, papers en artikelen uit wetenschappelijke tijdschriften, waar nodig aangevuld met informatie uit (onderzoeks)rapporten. Het overgrote deel van deze literatuur is verzameld met behulp van de zoekmachine van de universiteitsbibliotheek van de Radboud Universiteit Nijmegen: RUQuest. Verwijzingen in deze artikelen naar andere relevante en interessante artikelen waren een aanvullende bron om literatuur te verzamelen. De hoofdlijnen van het Vlaamse beleid ten behoeve van de casusselectie zijn verzameld via de websites van de Vlaamse overheid en van The Circular Awards (www.thecirculars.org) en het bijbehorende jaarboek dat de organisatie voor elke editie van de prijsvraag uitbrengt.

Het empirische gedeelte van dit onderzoek is een casestudy van het Vlaamse circulaire economie beleid (Vlaanderen Circulair). Bij een casestudy wordt doorgaans gebruik gemaakt van verschillende informatiebronnen zoals observaties, interviews, audiovisueel materiaal, documenten en rapporten (Creswell, 2013). In dit onderzoek zal met name gebruik worden gemaakt van interviews, documenten, rapporten en, wanneer relevant, audiovisueel materiaal. De informatie die voortkomt uit de schriftelijke bronnen zal de basis vormen voor de analyse van de casus. Deze informatie zal worden aangevuld door middel van semi-gestructureerde interviews met vertegenwoordigers van betrokken partijen binnen de netwerken. De eerste analyses van de schriftelijke informatie zullen ook worden getoetst tijdens deze interviews. In figuur 4.3 is een overzicht gegeven van de geïnterviewde respondenten van dit onderzoek en hun functies.

	Naam	Functie
1	Brigitte Mouligneau	Transitiemanager Vlaanderen Circulair
2	Frans Dieryck	Voorzitter publiek-private stuurgroep Vlaanderen Circulair
3	Patrick van den Bossche	Hoofd expertisecentrum Milieu van Agoria en lid publiek-private stuurgroep Vlaanderen Circulair
4	Bernard de Potter	Administrateur-generaal Vlaams Agentschap Innoveren en Ondernemen en lid publiek-private stuurgroep Vlaanderen Circulair

Fig. 4.3: Geïnterviewde respondenten

Alle interviews zijn 'face-to-face' afgenomen, aangezien dit doorgaans betere gespreksresultaten oplevert. De interviews zijn afgenomen in het Nederlands. De interviewgide die de basis was voor deze interviews is opgenomen in bijlage 1. Deze interviewgide is bij elk interview afgestemd op de geïnterviewde respondent. Elk interview is opgenomen en uitgewerkt in een transcript, dat verder is gebruikt als basis voor de analyse. Met behulp van het programma Atlas.ti zijn de in paragraaf 4.2 beschreven indicatoren gebruikt om de transcripten te analyseren. Met de respondenten is afgesproken dat deze transcripten vertrouwelijk worden behandeld en alleen dienen voor de analyse van deze scriptie. Ook is afgesproken dat bij quotes die uit de interviews zijn gebruikt om onderdelen van de analyse in hoofdstuk 5 te illustreren, wordt weggelaten van wie van de respondenten deze uitspraken afkomstig zijn. Om toch aan te kunnen geven dat niet alle quotes van dezelfde respondenten zijn, zullen de respondenten een codenaam krijgen (bijv. Respondent Q). Er is gekozen

om de quotes te anonimiseren om te stimuleren dat respondenten open en vrij over het functioneren van het netwerk van Vlaanderen Circulair konden spreken en om er voor te zorgen dat men minder snel geneigd zou zijn om alleen politiek correcte antwoorden te geven.

4.4 Betrouwbaarheid en validiteit

De klassieke benadering ten aanzien van de betrouwbaarheid van de onderzoek is om de mate aan te geven waarbij een onderzoeksinstrument meerdere keren hetzelfde resultaat haalt (Thomas, 2013). In dit onderzoek is echter gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksbenadering, bestaande uit een literatuurstudie en een casestudy. Van een fysiek en tastbaar onderzoeksinstrument is dus geen sprake. Voor wat betreft de betrouwbaarheid van een kwalitatief onderzoek wordt daarom eerder gekeken naar de mate waarin de aanpak van een onderzoek herhaald kan worden door een andere onderzoeker (Cresswel, 2013). Om de hoogst mogelijke mate van betrouwbaarheid na te streven, is het daarom van belang om als onderzoeker zoveel mogelijk informatie te delen over de opzet van het onderzoek. Een perfecte mate van betrouwbaarheid bij het doen van kwalitatief onderzoek is echter lastig te behalen (Thomas, 2013). Zo is het bijvoorbeeld onwaarschijnlijk dat een andere onderzoeker exact dezelfde resultaten zou kunnen behalen bij het afnemen van semi-gestructureerde interviews.

Desondanks is in dit methodologische hoofdstuk zo nauwkeurig mogelijk te beschrijven welke onderzoeksmethode is gebruikt, welke criteria ten grondslag lagen aan de selectie van Vlaanderen als casus, hoe de variabelen van dit onderzoek zijn geoperationaliseerd, welk onderzoeksmateriaal is gebruikt, welke respondenten zijn geïnterviewd en hoe de empirische data is verzameld. Zoals hierboven aangegeven, is daarnaast ook de interviewgide die is gebruikt in de interviews opgenomen in bijlage 1. Dit alles zou er voor moeten zorgen dat een andere onderzoeker met dezelfde methodologische aanpak in principe de resultaten van dit onderzoek tot een zekere hoogte zou kunnen reproduceren.

Voor wat betreft de validiteit van dit onderzoek is er een onderscheid te maken in interne en externe validiteit. Interne validiteit heeft betrekking op de mate waarin de resultaten van het onderzoek een goede weergave zijn van de werkelijkheid (LeCompte & Goetz, 1982). Een manier om de interne validiteit van het onderzoek zo groot mogelijk te maken, is door middel van triangulatie. Dit houdt in dat een onderzoeker gebruik maakt van verschillende bronnen om een beeld te vormen van een bepaalde casus (Cresswel, 2013). Zo zijn in dit onderzoek de inzichten die volgden uit een literatuurstudie van wetenschappelijke artikelen, beleidsvisies, nota's en rapporten getoetst door het afnemen van een aantal interviews. In de keuze van de respondenten voor deze interviews is daarbij ook gepoogd om respondenten te selecteren met verschillende achtergronden zodat de casus vanuit verschillende invalshoeken zou worden belicht. Dit zou een positief effect moeten hebben op de interne validiteit van het onderzoek.

De externe validiteit van een onderzoek refereert aan de mate waarin er met de resultaten van een onderzoek uitspraken gedaan kunnen worden over vergelijkbare onderzoekseenheden (LeCompte & Goetz, 1982). Het gaat dus in feite om de vraag in hoeverre de resultaten van een onderzoek te

generaliseren zijn. Zoals hierboven is beschreven, is de gebruikte methode voor het empirische onderdeel van dit onderzoek een casestudy. In een casestudy waarbij één enkele casus in detail wordt onderzocht, zijn de resultaten doorgaans niet direct geschikt voor generalisatie naar andere casussen. Dit maakt dat de externe validiteit van dit onderzoek enigszins beperkt is. Hier zal dan ook rekening mee worden gehouden bij het formuleren van de conclusie en de aanbevelingen voor de uitvoering van het Nederlandse circulaire economie beleid.

5 Vlaanderen Circulair

Voordat in dit hoofdstuk wordt ingegaan op deelvragen 4, 5 en 6, wordt in paragraaf 5.1 eerst een kort overzicht gegeven van de ontstaansgeschiedenis van Vlaanderen Circulair. De hoofdlijnen van het programma van Vlaanderen Circulair worden vervolgens in paragraaf 5.2 toegelicht als context. In paragraaf 5.3 wordt antwoord gegeven op deelvraag 4: In hoeverre zijn er beleidsnetwerken omtrent circulaire economie in Vlaanderen? Paragraaf 5.4 is vervolgens gericht op het functioneren van het netwerk en op de beantwoording van deelvraag 5: In hoeverre zijn factoren die de effectiviteit van een netwerk beïnvloeden aanwezig in deze netwerken? In paragraaf 5.5 wordt afgesloten met de beantwoording van deelvraag 6: In hoeverre en op welke wijze vindt sturing op deze factoren plaats in Vlaanderen?

5.1 Achtergrond

Het ontstaan van Vlaanderen Circulair is terug te leiden naar eerdere beleidsinitiatieven (en netwerken) rond afval- en materialenbeleid. Zo is in 2006 op initiatief van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) een kleine groep personen samengebracht om te kijken naar vraagstukken op het gebied van duurzaam materialengebruik. Deze groep groeide tussen 2006 en 2012 binnen de OVAM uit tot een denktank en informeel netwerk, genaamd Plan C: het Vlaams Transitienetwerk voor Duurzaam Materialenbeheer (Vlaamse Regering, 2017). Het doel van Plan C was om met nieuwe, frisse ideeën een gemeenschappelijke visie te ontwikkelen waarbij een denkomslag zou plaatsvinden van afvalbeleid naar een bredere aanpak van slimmer omgaan met materialen. Ook hield Plan C zich bezig met innovatieve experimenten. Het netwerk bestond uit individuen, bedrijven, consumenten, overheidsinstanties, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties. Plan C wordt hierbij door verschillende respondenten gekarakteriseerd als een bottom-up groep van pioniers, vooruitstrevende denkers en ook als een “vriendengroep”.

Medio 2011 benoemde de Vlaamse regering duurzaam materialenbeheer als één van de 13 grote maatschappelijke uitdagingen voor Vlaanderen als onderdeel van de grotere beweging “Vlaanderen in Actie” (Vlaanderen Circulair, 2017). Voor het realiseren van de transitie naar duurzaam materialenbeheer werd in 2011 het Vlaams Materialenprogramma gelanceerd (Vlaams Materialenprogramma, 2015). Het Vlaams Materialenprogramma was een samenwerking tussen verschillende organisaties uit de Vlaamse maatschappij, waaronder de Vlaamse Regering, het departement Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI), de OVAM, het Agentschap Ondernemen, het Vlaams Energie Agentschap; brancheverenigingen Agoria, Essencia, FEBEM-FEGE en de Vlaamse Confederatie Bouw; kennisinstellingen Vito en KU Leuven; middenveldorganisatie Bond Beter Leefmilieu en Plan C. Deze organisaties vormden samen ook de stuurgroep van het Vlaams Materialenprogramma.

De informele vorm van Plan C maakte op 28 maart 2012 plaats voor een privaatrechtelijke entiteit toen Plan C werd verzelfstandigd en verder ging onder de rechtsvorm van een vzw (vereniging zonder winstoogmerk). Plan C werd vervolgens in 2012 als pijler opgenomen in het Vlaams Materialenprogramma, samen met Agenda 2020 en SuMMa. Agenda 2020 zette hierbij in op

concrete, ambitieuze multistakeholderprojecten. SuMMa was de kennistak van het Vlaamse beleid en bouwde ruime expertise op met beleidsrelevant onderzoek rond duurzaam materialenbeheer. In 2017 is vervolgens Vlaanderen Circulair gelanceerd. Vlaanderen Circulair bouwt hierbij voort op de successen van het Vlaams Materialenprogramma en heeft Plan C, Summa en Agenda 2020 samen gebracht onder één gezamenlijke noemer. Hiermee is ook de focus van het beleid verder verbreed van materialen naar circulaire economie, inclusief thema's zoals water, ruimte, energie en voeding (Vlaamse Regering, 2017).

5.2 Beleid Vlaanderen Circulair

De ambitie voor Vlaanderen Circulair is gelegd in de 'Visie 2050, een langetermijnstrategie voor Vlaanderen'. Deze visie is gericht op "een sociaal, open, veerkrachtig en internationaal Vlaanderen dat welvaart en welzijn creëert op een slimme, innovatieve en duurzame manier, en waarin iedereen meetelt" (Vlaamse Regering, 2016, p. 22). De transitie naar een circulaire economie is één van de zeven transitieprioriteiten die in de visie worden onderscheiden. Specifiek voor circulaire economie beschrijft de visie onder andere dat "Vlaanderen in 2050 zeer sterk staat op het vlak van de circulaire economie" en dat "Vlaanderen in 2050 wereldtop is in de ontwikkeling van duurzame en geavanceerde materialen en innovatieve technologieën die bijdragen tot de circulaire economie" (Vlaamse Regering, 2016, p. 48). Deze visie is verder uitgewerkt in de 'Startnota Transitieprioriteit Circulaire Economie' die op 24 februari 2017 is goedgekeurd door de Vlaamse regering en beschouwd moet worden als strategisch plan van aanpak voor de periode 2017-2021 (Vlaamse Regering, 2017).

In deze startnota is de visie voor 2050 nog verder uitgewerkt en als volgt verwoord:

"In 2050 is onze economie circulair. Zo dragen we bij tot een efficiënt grondstoffen-, energie-, materiaal-, afval-, water-, en ruimtegebruik, het verder verduurzamen van de industrie, het behalen en handhaven van de klimaatdoelstellingen. We zorgen voor een duurzame positieve impact op het leefmilieu in Vlaanderen en de rest van de wereld. De circulaire economie creëert nieuwe jobs en economische bedrijvigheid, versterkt de concurrentiepositie van onze industrie. We creëren een 'first mover advantage' inzake de circulaire economie, waardoor we een duurzame industriële verankering in Vlaanderen maximaal faciliteren." (Vlaamse Regering, 2017, p. 9).

Deze visie voor 2050 is vergelijkbaar met de Nederlandse ambitie die ook gericht is op een volledig circulaire economie in 2050. Vlaanderen Circulair onderscheidt in het programma zes kernactiviteiten (Vlaamse Regering, 2017):

1. Netwerk: het samenbrengen van diverse partners die in gedeeld eigenaarschap de uitdagingen aangaan van de circulaire economie;
2. Labo: begeleiding op maat van pioniers en pragmatische doeners;
3. Kennis: kennisdeling en gerichte beleidsrelevante onderzoekopdrachten;
4. Beleid: richtinggevend en ondersteunend beleid, coördinatie tussen administraties;

5. Innovatie: stimuleren en versnellen van innovatie en ondernemerschap richting circulaire economie door het gericht inzetten van instrumenten;
6. Verankeren: opschalen en verankeren van de principes en goede praktijken rond circulaire economie.

De focus van Vlaanderen Circulair ligt voor de periode 2017-2018 op drie thema's: circulaire stad, circulair aankopen, circulair ondernemen. Het stimuleren van deze thema's vindt plaats door het verlenen van subsidies aan innovatieve circulaire economie projecten. Bij deze subsidie was er sprake van een thematische call die zich richtte circulaire economie in plaats van op een specifieke bedrijfssector gerichte call. Naast deze subsidie, speelt Vlaanderen Circulair ook een faciliterende en sensibiliserende rol door middel van een loketfunctie voor het beantwoorden van vragen van overheden, ondernemingen of andere actoren op het gebied van circulaire economie. Kenmerkend is verder ook dat Vlaanderen Circulair een 'rollend werkprogramma' kent dat tweejaarlijks wordt geëvalueerd en indien nodig inhoudelijk wordt bijgestuurd (Vlaamse Regering, 2017).

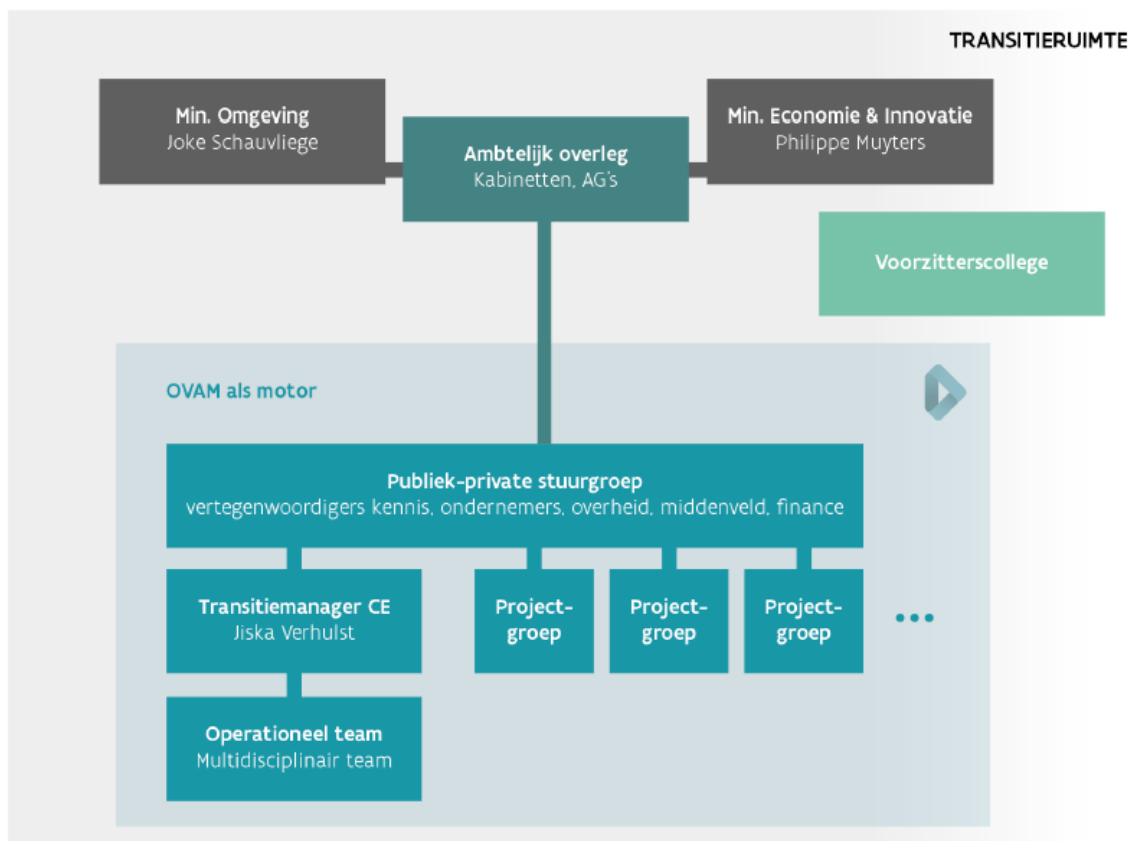


Fig. 5.1: De governance van Vlaanderen Circulair (Vlaamse Regering, 2017, p. 12)

De governance van het programma is weergegeven in figuur 5.1. Met het samenvoegen van het Vlaams Materialenprogramma, Plan C, Agenda 2020 en Summa zijn deze ook samengekomen in één operationeel team van 14 personen, inclusief de transitiemanager. De inhoudelijke en strategische aansturing van het programma vindt plaats in de publiek-private stuurgroep van Vlaanderen Circulair. Deze stuurgroep wordt voorgezeten door de vertegenwoordiger van de transitieruimte. Deze transitieruimte is een brede community van alle partners en stakeholders die in Vlaanderen

bijdragen aan de transitie naar een circulaire economie, bijvoorbeeld in de verschillende projectgroepen. De politieke aansturing wordt verzorgd door de Minister van Omgeving en de Minister van Economie en Innovatie. In het geval van politieke discussies is er een ambtelijk overleg waarin, naast de ministers dan wel hun vertegenwoordigers, ook de administrateurs-generaal van de OVAM en het VLAIO, de transitie-manager en de voorzitter van de stuurgroep deelnemen (Vlaamse Regering, 2017).

Net zoals het Vlaams Materialenprogramma is ook Vlaanderen Circulair een publiek-privaat partnerschap. Op deze samenwerking gaan we in de volgende paragraaf nu dieper op in.

5.3 Het beleidsnetwerk Vlaanderen Circulair

Zoals beschreven in hoofdstuk 3 is er sprake van een beleidsnetwerk als er omtrent een vraagstuk sprake is van de betrokkenheid van verschillende actoren met verschillende doelen, van onderlinge afhankelijkheid tussen deze actoren en van relaties tussen deze actoren.

Opvallend is dat 'Netwerk' als één van de zes kernactiviteiten expliciet wordt genoemd. Binnen deze kernactiviteit ontwikkelt Vlaanderen Circulair met andere organisaties partnerschappen en samenwerkingsverbanden om Vlaanderen tegen 2050 circulair te maken (Vlaamse Regering, 2017). De hierboven genoemde transitieruimte kan in dit kader worden gezien als het totale netwerk van Vlaanderen Circulair. Hierin zitten alle partners van Vlaanderen Circulair. Hetgeen wat de partners van Vlaanderen Circulair onderscheid van andere stakeholders is dat zij een actieve en concrete bijdrage leveren, bijvoorbeeld door deelname aan de publiek-private stuurgroep, door een actieve bijdrage te leveren in een projectgroep of in het operationeel team en/of door bij te dragen met middelen rond concrete acties, projecten of andere initiatieven binnen het programma van Vlaanderen Circulair (Vlaamse Regering, 2017). De vertegenwoordiger van de transitieruimte is zoals gezegd ook de voorzitter van de publiek-private stuurgroep van Vlaanderen Circulair.

Deze publiek-private stuurgroep is te zien als de vertegenwoordiging van de transitieruimte en vormt als het ware de kern van het beleidsnetwerk. Respondent Z geeft ook wel aan dat het de rol van de stuurgroep is om de brug te leggen tussen alle partners in de maatschappij en de politieke aansturing. Naast deze brugfunctie zorgt de stuurgroep ook "voor de strategische en inhoudelijke aansturing van de invulling van de transitieprioriteit circulaire economie" (Vlaanderen Circulair, 2017, p. 13). Concreet houdt dit in dat de inhoudelijke discussies, bijvoorbeeld over de inhoudelijke focus van het werkprogramma of de voorwaarden die gesteld worden aan de subsidie-call, plaatsvinden in de stuurgroep.

Vanwege de inhoudelijke verbreding van Vlaanderen Circulair ten opzichte van het Vlaams Materialenprogramma is ook de oorspronkelijke stuurgroep van het Vlaams Materialenprogramma verbreed tot een totaal van 17 verschillende organisaties. Vanuit de Vlaamse overheid nemen het departement Omgeving, het departement Economie, Wetenschap & Innovatie, de OVAM en het Agentschap Innoveren & Ondernemen deel. Het bedrijfsleven wordt vertegenwoordigd door Agoria (technologische industrie, maakindustrie), Essenscia (chemische industrie, kunststoffen en life

sciences), GO4CIRCLE (afval- en recyclage-industrie), Fevia (voedingsindustrie) en de Vlaamse Confederatie Bouw (bouwsector). Ook zijn diverse kennisinstellingen aangesloten, te weten Katholieke Universiteit Leuven, Universiteit Antwerpen, Universiteit Gent, Vito (technologische kennisinstelling) en Vlakwa (kenniscentrum water). De Bond Beter Leefmilieu (federatie van milieu- en natuurverenigingen) en het Transitie Netwerk Middenveld (netwerk van NGO's en andere organisaties/experts die zich inzetten voor de transitie naar een duurzame samenleving) zijn de betrokken middenveldorganisaties. Tot slot neemt ook de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG – koepel van lokale overheden) deel aan de stuurgroep.



Fig. 5.2: Organisaties in het publiek-private partnerschap van Vlaanderen Circulair

Te zien is dus dat er verschillende publieke en private partijen betrokken zijn rond het beleidsnetwerk Vlaanderen Circulair. Elke partnerorganisatie beschikt op zijn beurt weer zijn eigen netwerk of achterban, wat ook maakt dat de belangen en de individuele doelstelling van de partijen ook verschillen. Dat deze verschillen bestaan, wordt ook beaamt door de geïnterviewde respondenten. Daarbij zijn er niet alleen verschillen tussen bijvoorbeeld bedrijfsleven en organisaties vanuit het middenveld, ook binnen het bedrijfsleven zullen de doelstellingen per branche verschillen. Zo zal bijvoorbeeld een brancheorganisatie als Fevia zich vooral willen inzetten voor de biotische cyclus binnen de circulaire economie, terwijl voor een organisatie als Essenscia zowel de biotische als de niet-biotische cyclus van belang is. Daarnaast is er ook verschil in de plek binnen de keten waarop de verschillende organisaties zich richten. Zo zal Agoria vanuit de maakindustrie een grotere focus hebben op de ontwerpkant van de keten en zal GO4CIRCLE zich meer richten op de achterkant van de keten met recycling. Tegelijkertijd delen deze partijen echter ook de gezamenlijke doelstelling om de circulaire economie in Vlaanderen aan te jagen, zoals ook is beschreven in de ambitie die genoemd is paragraaf 5.2.

Om deze ambitie te realiseren is men afhankelijk van elkaars hulpbronnen. De actieve bijdrage die geldt als voorwaarde om partner te worden van Vlaanderen Circulair is hierbij kenmerkend (zie ook paragraaf 5.4). Respondent Z geeft aan dat deze bijdrage in eerste instantie inhoudelijk is, bijvoorbeeld met betrekking tot de inhoudelijke en strategische discussies die plaatsvinden binnen de publiek-private stuurgroep. Elke partner beschikt immers over expertise vanuit een bepaalde sector. Een ander voorbeeld is de bijdrage die kennisinstellingen leveren vanuit hun verschillende vakgebieden aan de ontwikkeling van beleidsrelevante kennis over circulaire economie en de financiële bijdrage die de Vlaamse overheid levert door middelen beschikbaar te stellen voor de hierboven genoemde subsidieregeling. Om in aanmerking te komen voor deze subsidie moet overigens altijd sprake zijn van een publiek-private samenwerking binnen een project, ook wat betreft de financiering er van. Hierin is dus ook te zien dat de bijdragen die de partners leveren, elkaar ook aanvullen.

De publiek-private stuurgroep is de primaire plek waar de interactie tussen de partners plaatsvindt. De respondenten melden dat deze stuurgroep ongeveer één keer in de 2 maanden samenkomt om te discussiëren over de inhoudelijke en strategische focus van Vlaanderen Circulair. Hiermee kan geconcludeerd worden dat de publiek-private stuurgroep van Vlaanderen Circulair is te karakteriseren als een beleidsnetwerk. Aangezien de stuurgroep het hart vormt van de publiek-private samenwerking van Vlaanderen Circulair zal de focus in de rest van dit hoofdstuk met name liggen op het functioneren van deze groep actoren.

5.4 Het functioneren van het beleidsnetwerk

Zoals beschreven in hoofdstuk 3 zijn er drie factoren die de effectiviteit van een beleidsnetwerk beïnvloeden: vertrouwen, het aantal netwerkleden en doelconsensus. Met behulp van het in hoofdstuk 4 opgestelde analysekader gaat deze paragraaf in op de mate waarin deze factoren aanwezig zijn in Vlaanderen.

5.4.1 Vertrouwen

Alle respondenten geven aan dat er sprake is van vertrouwen tussen de partners in de stuurgroep. Twee respondenten kwalificeren de mate van vertrouwen ook expliciet als 'sterk' en 'heel veel'. De lange geschiedenis van Vlaanderen Circulair met de voorlopers Plan C en het Vlaams Materialenprogramma heeft hier ook aan bijgedragen. Zo stelt Respondent X bijvoorbeeld:

"Dat vertrouwen is gegroeid met de jaren. Er is nooit 100% vertrouwen denk ik. Ik dat dat wel een heel straffe zou zijn. Sommigen hebben het iets moeilijker dan anderen om goed te verbinden, maar over het algemeen vind ik dat deze groep als zo'n traject doorlopen heeft dat er eigenlijk al heel veel vertrouwen in zit."

Respondent Y reageert als volgt op de vraag in hoeverre er sprake is van vertrouwen tussen de stuurgroepleden:

“Ja, natuurlijk. Vanwege het feit dat daar ooit pioniers waren die als een vriendenclub gestart zijn om daar over na te denken. En gegeven de aard van het onderwerp zijn het idealisten, wereldverbeteraars. Ja, daar is dat vertrouwen sowieso. Anders zou je op dat niveau ook niet blijven komen naar zo’n overleg.”

“Dat niveau” waar Respondent Y naar refereert, geeft ook het belang weer dat deze organisaties hechten aan hun deelname in Vlaanderen Circulair en aan de discussies die gevoerd worden in de publiek-private stuurgroep. Zo zitten vanuit de overheidsorganisaties de leidend ambtenaren (administrateurs-generaal) in de stuurgroep en ook vanuit de andere organisaties nemen personen met een coördinerende of (hoge) managementfunctie deel.

Wat betreft de dimensie kwetsbaarheid, geven de respondenten aan dat er binnen de stuurgroep openheid is over de verschillende motieven en belangen van de verschillende partijen. Hierbij plaatsen twee respondenten de kanttekening dat deze openheid vooral impliciet is, aangezien de stuurgroepleden elkaar al lang kennen. Zo stelt Respondent X:

“Iedereen weet eigenlijk vandaag met welk belang je rond tafel zit. Als iemand daar zo heel klassiek vanuit het eigen belang begint een zaag te spannen, dan weet iedereen van: ah ja, die moet nu even zijn verhaaltje doen, laat hem maar even doen en dan gaan we door.”

Respondent Z kwalificeert de interactie binnen de stuurgroep als “goed” en “zeer open”. Wat ook duidelijk naar voren komt bij het bespreken van motieven en belangen is het gemeenschappelijk belang dat gedeeld wordt door alle partners binnen de stuurgroep. Hier komen we in paragraaf 5.4.3 op terug als het gaat over doelconsensus.

Voor de dimensie risico is er gekeken naar het karakter van de afspraken die de partners in het beleidsnetwerk hebben gemaakt. De deelname aan Vlaanderen Circulair is vrijwillig, maar er moet wel worden voldaan aan bepaalde voorwaarden. Ook zijn de taken en bevoegdheden van de publiek-private stuurgroep uitgebreid beschreven in de startnota van Vlaanderen Circulair. Zo staat beschreven dat de partners in de stuurgroep zich toeleggen om de nodige ondersteuning te bieden en actief bij te dragen aan de ambitie van Vlaanderen Circulair. Ook staat beschreven dat men zich gezamenlijk inzet voor het verkrijgen van de nodige middelen. Daarnaast draagt de stuurgroep ook de zorg om zelf te voorzien in een goede samenstelling van de stuurgroep. Verder staat benoemd dat de stuurgroep bevoegd is om het programma van Vlaanderen Circulair inhoudelijk bij te sturen, om de resultaten van het programma af te toetsen en om als ambassadeur van Vlaanderen Circulair mee te werken aan het inspireren en stimuleren van ieders eigen achterban om bij te dragen in de transitie naar een circulaire economie (Vlaamse Regering, 2017).

De actieve bijdrage die van de partners wordt verwacht, komt ook sterk terug in de afgenomen interviews. Zo geeft Respondent X aan:

“Om hier binnen te mogen, was ook heel duidelijk de voorwaarde: je komt hier binnen, niet om te luisteren maar om mee te doen. Dus daar teken je voor. Samen engagement opnemen.

Dat wil ook zeggen dat zij zelf projecten doen, dat zij het ook bij hun leden inbrengen, dat ze ook echt ambassadeur zijn van Vlaanderen Circulair. En dan hebben we ook afgesproken: we gaan niet ieder vanuit eigen belangen werken. Maar we gaan samen kijken: circulaire economie, hoe gaan we ons daarop voorbereiden.”

Een voorbeeld van deze actieve bijdrage is het leernetwerk dat door Agoria is opgezet voor hun achterban op het gebied van remanufacturing en circulaire economie. Daarnaast wordt er vanuit de Vlaamse overheid financieel bijgedragen aan innovatieve circulaire economie projecten (via de hierboven genoemde subsidieregeling) en dragen de aangesloten kennisinstellingen bijvoorbeeld bij met onderzoek naar diverse beleidsrelevante thema's binnen de circulaire economie.

Ook is de interne werking van de publiek-private stuurgroep vastgelegd in een huishoudelijk reglement (Vlaamse Regering, 2017). Hierin is onder meer vastgelegd dat men zich dient in te zetten voor het gezamenlijk belang van het stimuleren van de circulaire economie in Vlaanderen, dat hierbij een actieve bijdrage wordt verwacht en dat men ook ambassadeur is van Vlaanderen Circulair. Alle respondenten benoemen elementen uit dit reglement, maar geven ook aan dat het reglement niet formeel hoefde te worden ondertekend. De nadruk ligt in de stuurgroep minder op dit soort formele zaken, maar meer op het ondernemen van actie. Zo stelt Respondent Q ten aanzien van het huishoudelijk reglement:

“Ik weet zelfs niet wat er nog in staat. Nee, dat is het typische. Wat er zeker staat, is dat elke partij boven zijn eigen belang moet kijken. Dat staat er zeker in, dat was een belangrijke. Maar dat is typisch, dat wordt opgesteld en daar wordt niet meer naar gekeken. Er wordt gewoon gehandeld.”

Er worden geen voorwaarden gesteld aan de bijdrage die de partijen leveren, van elke partner wordt verwacht om bij te dragen naar vermogen. In de eerste plaats is de bijdrage die de partners in de stuurgroep ook vooral inhoudelijk bij discussies over het programma van Vlaanderen Circulair. Daarnaast is bij projecten een nadrukkelijke voorwaarde dat de financiering niet enkel met publieke middelen plaatsvindt, bijvoorbeeld vanuit de subsidie. Elk project is een publiek-private samenwerking.

Kijkend naar de verwachtingen die de partners onderling van elkaar hebben, geven alle respondenten aan dat zij er van overtuigd zijn dat alle partners het belang van een circulaire economie beamen en dat men zich inzet voor de gezamenlijke ambitie om die in Vlaanderen aan te jagen. Deze ambitie is ook door de partners gezamenlijk opgesteld en, zoals hierboven ook al toegelicht, opgenomen in de startnota van Vlaanderen Circulair. Respondent Q verwoordt dit als volgt:

“Ja, er is wel zo'n gemeenschappelijk belang. In de zin dat er dingen moeten gebeuren. Die call bijvoorbeeld en het vinden van middelen om bedrijven te stimuleren, dat is echt wel een gemeenschappelijk belang. Het thema op de agenda blijven zetten van de overheden, dat is ook een gemeenschappelijk belang.”

Respondent Q stelt echter ook aan dat er tegelijkertijd ook veel persoonlijke belangen spelen binnen de stuurgroep:

“Het grote verschil voor mij is dat je in de stuurgroep heel duidelijk de belangen naar boven ziet komen van de verschillende stuurgroepleden. Je merkt dat in de vergadering. Er zijn een aantal partijen die dat kunnen overstijgen, maar je merkt wel dat er achterliggende belangen zijn. Als je die redelijk goed kent. [...] Terwijl, bij Plan C was dat minder. Bij Plan C was het vooral een intellectuele samenwerking.”

Respondent Y zegt hierover:

“Ik denk dat iedereen weet voor welk belang men staat. En het feit dat er niet formeel moet beslist worden, maakt het ook gemakkelijk om iemand in zijn mening of zijn overtuiging te respecteren. Allez, alvast voor mij is dat alleen al om uit uw eigen hokje te geraken en kennis te nemen van een ander perspectief. En als een schilderij gewoon wit-zwart zou zijn... Ik zie liever een kleurenschilderij.”

Samenvattend kan gesteld worden dat de precieze mate van vertrouwen is op basis van deze kwalitatieve resultaten moeilijk vast te stellen. Echter, gezien de bereidheid van partijen om actief bij te dragen aan Vlaanderen Circulair en de positieve reacties van de respondenten kan geconcludeerd worden dat er wel een zekere mate vertrouwen bestaat tussen de publieke en private partners binnen Vlaanderen Circulair. Deze factor is dus aanwezig in het netwerk van Vlaanderen Circulair.

5.4.2 Aantal netwerkleden

Zoals hierboven ook is toegelicht, vormt de publiek-private stuurgroep de kern van het beleidsnetwerk van Vlaanderen Circulair. In deze stuurgroep zitten 17 partnerorganisaties, wat maakt dat het te classificeren is als een middelgroot beleidsnetwerk. Twee respondenten geven aan dat men behoudend is voor wat betreft het toevoegen van nieuwe partijen aan de stuurgroep. Respondent Z zegt hierover:

“We gaan eerst eens proberen van de grond te geraken hiermee. [...] Ik vind dit hier al veel. Dat zijn 17 organisaties. De facto zitten we met 20/21 denk ik in de stuurgroep. Dit is een absolute limiet, absolute limiet. Want je moet nog een discussie kunnen voeren. Want een stuurgroep is geen praatbarak, een stuurgroep moet sturen, hoort te sturen. En om te sturen moet je natuurlijk een debat kunnen voeren over thema's.”

De huidige samenstelling van de stuurgroep wordt gezien als een vertegenwoordiging van ongeveer 80% van de Vlaamse economie of maatschappij. Desondanks worden er wel suggesties gedaan voor andere organisaties die ook zouden kunnen aansluiten bij de stuurgroep, zoals de financiële sector, de Vlaamse Milieumaatschappij en/of de landbouwsector. In dit kader stelt Respondent Z ook: “In

eerste instantie is het een verstandige vertegenwoordiging van heel onze society. Zo, dat is de essentie. En dan te groot of te klein, dat moet je dan managen.”

Concluderend is het lastig te bepalen wat de classificatie van middelgroot betekent voor de effectiviteit van het beleidsnetwerk van Vlaanderen Circulair. Het bepalen van de grootte van de stuurgroep is immers ook het zoeken van de balans tussen een goed werkbaar (en effectieve) grootte en een goede vertegenwoordiging van de economie en/of de samenleving. Een goede voorbereiding van discussies is hoe dan ook van belang, net zoals het maken van afspraken over het overstuigen van het individuele belang (zoals ook aangegeven in 5.4.1). Welke voorwaarden zijn gesteld voor het wel of niet toelaten van bepaalde organisaties zal verder aan bod komen in paragraaf 5.5 in het kader van netwerk design.

5.4.3 Doelconsensus

De visie die staat genoteerd in paragraaf 5.2 ten aanzien van de circulaire economie in Vlaanderen in 2050 is door de partners in de stuurgroep gezamenlijk opgesteld. Het formuleren van deze visie en het gehele programma in de startnota waren als het ware de eerste stap in de samenwerking van de stuurgroep van Vlaanderen Circulair. Alle respondenten geven dan ook aan dat deze visie binnen de stuurgroep wordt gedragen. Respondent Y geeft bijvoorbeeld aan:

“We weten dat de economie in Vlaanderen circulair zou moeten zijn. Dat is denk ik de gedeelde visie. Daar moet geen lange discussie over gevoerd worden. Dat het belangrijk is, moeten we elkaar niet meer van overtuigen. Hoe gaan we iets realiseren, dat is de uitdaging.”

De visie beschrijft dus de ambitie van Vlaanderen Circulair. In deze visie komt ook terug wat er binnen Vlaanderen Circulair wordt verstaan onder een circulaire economie. In de startnota wordt echter ook benoemd dat er een zekere ‘vrijruimte’ is ten aanzien van die ambitie. Hiermee wordt de partners in de stuurgroep in feite ook een bepaalde mate van vrijheid geboden om een eigen draai te geven aan de visie, missie en doelstellingen van Vlaanderen Circulair (Vlaamse overheid, 2017). Respondent Z zegt hierover:

“Natuurlijk, wij kunnen niet opleggen dat elke organisatie exact overneemt wat wij zeggen. Want een organisatie als Agoria of Essenscia, [...] dat zijn organisaties waar dat nog eens 1000 ondernemingen achter zitten die hun eigen accenten moeten leggen. En die hebben een eigen visie, een eigen strategie. Maar met de input van hier zullen zij dat meenemen om dan die van hen vast te leggen. Je kunt niet opleggen dat dat hetzelfde is, maar het moet wel in de lijn liggen. Al hebben we geen enkele zeggingskracht daarop.”

Afgezien van de gezamenlijk opgestelde visie voor 2050 zijn er geen andere doelstellingen binnen Vlaanderen Circulair. Meer kwantitatieve doelstellingen, zoals de Nederlandse doelstelling van 50% minder gebruik van primaire grondstoffen in 2030, kent het programma van Vlaanderen Circulair niet. Wel organiseert Vlaanderen Circulair rond de zomer van 2018 een aantal workshops met de partners van de stuurgroep om opnieuw stil te staan bij de ambitie voor 2050. Ook wordt deze lange termijn ambitie in de workshops als uitgangspunt genomen om te kijken naar strategische

doelstellingen op de kortere termijn, als het ware om te kijken hoe de weg naar 2050 eruit zou kunnen zien. Dit wordt ook gedaan met het oog op de Vlaamse verkiezingen die in 2019 zullen plaatsvinden. Het proces van visievorming wordt gezien als constant iteratief proces. Respondent Z zegt in dit kader:

“Een thema als circulaire economie, het zou totaal verkeerd zijn om dat in te vriezen en vast te gieten. Je moet daar jaar na jaar over nadenken. Bijvoorbeeld om de drie jaar moet je fundamenteel nadenken. Is het dat? En gaan we dan de visie 2050 daarmee bereiken? Of een kans maken dat we in die richting gaan?”

Een belangrijk gegeven is verder dat er in de stuurgroep in het geval van discussies vaak wordt gestreefd naar consensus. Dit wordt gezien als belangrijk om te komen, zoals eerder ook aangegeven, een gevoel van gedeelde ambitie en verantwoordelijkheid. Ten aanzien van het programma van Vlaanderen Circulair stelt Respondent Y bijvoorbeeld:

“Er is een plan goed gekeurd. Maar zoals altijd, is het maken van een plan belangrijker dan het plan op zich. En het plan had vooral tot doel om, en dat doet het in mijn ogen uitstekend, co-ownership te bewerkstelligen. [...] Dus wil men een stuk medebeheer en medeverantwoordelijkheid en dat gegeven naar voren brengen. Dus het plan was eigenlijk meer een oproep: wie wil er iets doen rond circulair? En als je iets doet, gaan we dat in het plan opnemen. Dus het is eigenlijk meer de bundeling van engagementen van de partners om daaromtrent iets te doen.”

Samenvattend kan gesteld worden dat er tot een zekere hoogte sprake is van doelconsensus binnen het beleidsnetwerk van Vlaanderen Circulair. Er lijkt consensus te zijn over de lange termijn ambitie van het programma en ook wordt er een gezamenlijk beeld geschetst van wat er onder een circulaire economie wordt verstaan. Alle respondenten geven ook aan dat deze ambitie door de partners binnen de stuurgroep wordt gedragen. Deze ambitie is echter nog niet vertaald naar meer korte termijn doelstellingen. In dit kader worden er zoals gezegd workshops georganiseerd. In die zin is de mate van overeenstemming over de korte termijn doelstellingen op dit moment nog laag.

5.5 De sturing van het netwerk

Met het voorgaande in ons achterhoofd, kunnen we nu kijken in hoeverre en op welke wijze er sturing plaatsvindt op deze factoren die de effectiviteit van een beleidsnetwerk beïnvloeden. Zoals aangegeven in hoofdstuk 3 zijn er vier verschillende vormen van metagovernance te onderscheiden: network design, network framing, network management en network participation. Deze vormen zijn als dimensies verder uitgewerkt in hoofdstuk 4 (figuur 4.3).

Kijkend naar de dimensie network design valt het op dat het voorstel voor de huidige samenstelling van de publiek-private stuurgroep van Vlaanderen Circulair is gedaan door de oude stuurgroep van het Vlaams Materialenprogramma. De oude samenwerkingsverbanden van Summa, Plan C en het Vlaams Materialenprogramma zijn in feite samengegaan in de stuurgroep van Vlaanderen Circulair

een aangevuld met nieuwe organisaties om tegemoet te komen aan de verbreding van het programma van materialen naar circulaire economie. Dit geeft ook weer dat er al een zekere mate van vertrouwen was in de aangesloten partijen. Zo zit ongeveer de helft van de oude stuurgroep van het Vlaams Materialenprogramma nu ook in de stuurgroep van Vlaanderen Circulair. Met deze samenvoeging zijn de oude organisaties en netwerken opgeheven. Respondent Z stelt in dit kader:

“Iets groeit. Een thema groeit. Een veranderingsproces groeit. Maar op een gegeven moment moet je zeggen: de neuzen in dezelfde richting, allemaal samen, schouders eronder en nu vooruit. En niet in verspreide slagorde. En het feit dat de Vlaamse regering gezegd heeft: wij richten ons op zeven transitiegebieden, eentje daarvan is circulaire economie. [...] Dat was voor ons ook de richting om te zeggen: dan leggen wij alles samen en dat noemen we Vlaanderen Circulair.”

Bij de selectie van welke personen en organisaties zouden moeten deelnemen, zijn daarnaast diverse criteria gehanteerd om te verzekeren dat men over de goede capaciteiten beschikt om deel te nemen aan de samenwerking. Hierbij is in feite sturing uitgeoefend op het aantal netwerkleden dat betrokken is. Er worden door de respondenten een aantal voorwaarden genoemd die hierbij van belang waren. De eerste voorwaarde was dat een beoogd partner had bewezen interesse te hebben, de “willness” om deel te nemen en bij te dragen. Als tweede voorwaarde wordt het belang van een goede vertegenwoordiging genoemd. Zoals hierboven al beschreven, vertegenwoordigt elke partner immers een deel van de Vlaamse economie of de Vlaamse samenleving. Hierbij was het ook van belang om de juiste kennisinstellingen en cruciale administraties aan te sluiten. Als een derde belangrijke voorwaarde wordt verder ook het belang genoemd om ‘de juiste mensen’ te kiezen, van wie ook bekend is dat zij voldoende ‘open minded’ zijn en goed kunnen mee discussiëren bij inhoudelijke thema’s. Hierin is een zekere sturing te zien op de mate van consensus die binnen het beleidsnetwerk zou kunnen worden nagestreefd. Ten aanzien van die persoonlijke deelname zegt Respondent Z ook:

“We hebben naar de personen toe, en uiteindelijk ook naar de organisaties toe, gezegd: kijk, wij wensen dat je hier zit in eerste instantie met uw persoonlijke petje op. Niet met dat van uw organisatie. Want je moet boven en beyond uw organisatie kunnen kijken. [...] Dus ik moet toegeven, de discussie over de stuurgroep en de mensen is toch wel een zeer diepgaand proces geweest.”

De personen die deelnemen aan de stuurgroep doen dit dus op persoonlijke titel. Dit “diepgaande proces” had ook betrekking op de gehele structuur voor de aansturing van Vlaanderen Circulair, zoals hiervoor aangegeven in figuur 5.1. Respondent X geeft hierover aan:

“Wij willen geen hiërarchische structuur hebben zoals je dikwijls terugvindt in ondernemingen of organisaties. Wij moeten zeer flexibel blijven. Snel kunnen inspringen op dingen. Snel discussies kunnen voeren. En vrij directe discussies kunnen voeren.”

Ook voor de structuur van Vlaanderen Circulair is dus een gezamenlijk voorstel gedaan. Belangrijk om te benoemen hierbij is dat het de Vlaamse overheid is geweest die dit voorstel en het voorstel voor de samenstelling van de nieuwe stuurgroep heeft goedgekeurd. In die zin heeft de Vlaamse overheid dus uiteindelijk de beslissingsbevoegdheid en is het maken van het voorstel het gezamenlijke werk van de partners in de stuurgroep. De samenstelling van de stuurgroep wordt door Respondent Y dan ook benoemd als één van de politieke discussiepunten die in het begin van Vlaanderen Circulair zijn besproken.

Naast network design, zijn er ook vormen van network framing te ontdekken. Maar ook bij deze vorm van metagovernance is het niet zozeer de overheid die sturend optreedt, maar de partners van Vlaanderen Circulair gezamenlijk. Zo was de eerste stap in de samenwerking binnen de publiek-private stuurgroep om een gezamenlijke visie op te stellen. Het resultaat hiervan is opgenomen in de startnota van de Vlaamse Regering (2017) en deze visie staat ook beschreven in paragraaf 5.2. Hiermee is er dus wel een vorm van framing of storytelling zichtbaar, maar niet dat dit wordt gedicteerd vanuit de overheid. Wel is duidelijk dat het gezamenlijk opstellen heeft bijgedragen aan de mate van doelconsensus, aangezien alle respondenten aangeven dat de opgestelde visie binnen de stuurgroep wordt gedragen. Ook draagt de uitwisseling van belangen en motieven binnen dit soort discussies bij aan de mate van vertrouwen tussen de partners. Zoals ook al aangegeven in paragraaf 5.3, wordt het aanscherpen van deze visie gezien als een constant iteratief proces en is er ook een zekere vrijruimte voor de partners met betrekking tot de visie.

Wat verder opvalt, zeker in vergelijking tot het Nederlandse beleid, dat er naast deze abstracte visie voor 2050 geen strategische doelstellingen zijn binnen Vlaanderen Circulair voor de meer korte termijn die iets zeggen over de weg naar 2050 toe. Hierover zegt Respondent Y:

“We hebben de gemeenschappelijke doelstelling. Dus daarover is er geen discussie in mijn ogen. Dat het circulairder moet worden. Het pad daar naartoe, ja, daar zijn nog wel geschilpunten in. Maar ja, daar is denk ik ook nu in de huidige samenleving er maar één weg nog mogelijk. Dat is met co-creatie. Een minister mag allerlei wetten uitvaardigen, maar als dat niet overlegd is en niet een stuk embodied is, I wish you good luck dat daar nog iets van gaat komen. Zo werkt dat niet meer.”

Over dit pad naar de ambitie van 2050 worden in de zomer van 2018 workshops met de stuurgroep georganiseerd door het operationeel team van Vlaanderen Circulair. Dit wordt ook gedaan met het oog op de Vlaamse verkiezingen die aanstaande zijn en als input voor de nieuwe regering. In het kader van overheidssturing zou het interessant zijn om deze discussies te volgen, aangezien te verwachten is dat hoe concreter de doelstellingen of het pad naar 2050 zullen worden, hoe meer de verschillende belangen binnen de publiek-private stuurgroep naar boven zullen komen.

Kijkend naar de dimensie network management, is een meer duidelijke rol van de Vlaamse overheid zichtbaar. Met name de OVAM speelt hierin een belangrijke rol. Zo zijn de transitie-manager en het operationeel team van Vlaanderen Circulair ondergebracht bij de OVAM. De rol van de OVAM staat in dit kader ook uitgebreid beschreven in de startnota van de Vlaamse Regering (2017). Zo verzorgt

de OVAM onder andere de ondersteuning van het operationeel team (op het gebied van huisvesting, ICT, logistiek, etc.), de vastlegging van het budget dat ter beschikking staat van het operationeel team, en zorgt het samen met de publiek-private stuurgroep voor de positionering, merkstrategie en communicatiestrategie van Vlaanderen Circulair.

De transitie-manager is degene die het operationeel team aanstuurt en onder meer verantwoordelijk is voor de rapportage van de voortgang richting de OVAM en de publiek-private stuurgroep (Vlaamse Regering, 2017). Het operationeel team is multidisciplinair samengesteld en wordt bemenst door medewerkers die voorheen werkzaam waren binnen de drie oorspronkelijke pijlers van het Vlaams Materialenprogramma (Agenda 2020, Summa en Plan C). Daarnaast stelt de Minister van Omgeving de financiële middelen beschikbaar die gebruikt worden voor de subsidieregeling van Vlaanderen Circulair. In het eerste jaar bedroeg de totale som van toegekende subsidies 4,8 miljoen euro, waarmee uit de ingediende 134 projectvoorstellen uiteindelijk 63 circulaire projecten zijn gefinancierd (via PPS-constructies). De call voor projecten voor het tweede jaar is in mei 2018 gestart. De Vlaamse overheid speelt dus een duidelijke rol in het ter beschikking stellen van mensen en middelen die het beleidsnetwerk en het programma van Vlaanderen Circulair ondersteunen.

Kijkend naar de tweede indicator van network management (onder andere gericht op controle van de agenda en bemiddeling) wordt de rol van de overheid minder sturend en is er weer meer een publiek-private sturing zichtbaar. Zo beschikt de publiek-private stuurgroep over een onafhankelijke voorzitter. Deze voorzitter is de vertegenwoordiger van de transitieruimte en fungeert ook als brug tussen de publiek-private stuurgroep en de twee trekkende ministers. De vergaderingen van de stuurgroep vinden ongeveer één keer in de twee maanden plaats (totaal dus 6 à 7 keer per jaar) en worden doorgaans voorbereid door de voorzitter samen met de transitie-manager en het operationeel team. Respondent X zegt hierover:

“Er wordt wel heel hard nagedacht over de agenda. Over hoe zaken worden gebracht. Er wordt ook wel rekening gehouden met wie eventueel welke bezwaren zou hebben. Daar wordt allemaal niet licht over gedaan. [...] Dus het is een goede voorbereiding die daar heel belangrijk in is.”

Respondent Q benoemt in dit kader ook de rol die een overheid zou moeten spelen op de weg naar een circulaire economie:

“Persoonlijk denk ik, een overheid heeft een rol als regulator. Als toezichthouder. Om lijnen uit te zetten. Maar in een thema als circulaire economie moet de overheid eerder als facilitator optreden en eerder de stakeholders, inclusief industrie, beschouwen als partner om dingen te realiseren.”

Deze faciliterende rol is in dit hoofdstuk ook vaker aan bod gekomen, meer dan een sturende rol van de overheid. Network management lijkt daarmee ook een vorm van metagovernance te zijn waar in ieder geval de Vlaamse overheid een belangrijkere rol speelt in vergelijking tot het network design en framing.

Wat betreft de dimensie network participation komen de in figuur 4.2 beschreven indicatoren niet sterk terug. Er is echt wel sprake van participatie door de overheid binnen de publiek-private samenwerking van Vlaanderen Circulair. Zo nemen verschillende overheidsorganisaties immers deel aan de stuurgroep van Vlaanderen Circulair. De Vlaamse overheid is binnen de samenwerking meer één van de partners, zonder een status aparte. Respondent X zegt over deze verhouding tussen publiek en privaat:

“Ik denk dat op de inhoud er wel wat wordt gestuurd vanuit de overheid omdat er wel overheidspartners zitten in die publiek-private stuurgroep. Maar dat gebeurt toch wel heel sterk in interactie. Dus tussen de publieke en private partijen. Dus op inhoud denk ik dat er eigenlijk niet zo een instantie van bovenaf gaat zeggen: nu gaan we dit doen. Eigenlijk is het meer omgekeerd, dat vanuit de stuurgroep ideeën naar boven komen, naar de ministers of naar het ambtelijk overleg.”

Daarnaast kan de hierboven beschreven bijdrage in mensen en middelen die de Vlaamse overheid ook gezien worden als een blijk van vertrouwen en een manier om vertrouwen in en een actieve bijdrage aan Vlaanderen Circulair door andere partners te stimuleren.

Concluderend kunnen we dus stellen dat network management de vorm van metagovernance lijkt te zijn waarin de Vlaamse overheid met name een grote rol speelt. Hiermee wordt invloed uitgeoefend op de mate van vertrouwen en de mate van doelconsensus binnen het netwerk. De andere vormen van sturing vinden meer in gezamenlijkheid met de (private) partners plaats binnen de samenwerking van Vlaanderen Circulair. Vlaanderen Circulair heeft in die zin meer het karakter van een bottom-up beleidsnetwerk, waarbij de actieve bijdrage van zowel publieke als private partners een belangrijke rol speelt om de circulaire economie in Vlaanderen te stimuleren.

6 Conclusie

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het literatuuronderzoek en de empirische analyse in Vlaanderen gecombineerd om te komen tot een antwoord op de centrale vraag van dit onderzoek. De in paragraaf 1.3 geformuleerde centrale vraag en deelvragen worden beantwoord in paragraaf 6.1. Vervolgens wordt in paragraaf 6.2 gereflecteerd op de het theoretisch kader en de gebruikte methodologie in dit onderzoek. In paragraaf 6.3 wordt afgesloten met een aantal aanbevelingen voor het Nederlandse circulaire economie beleid.

6.1 Conclusie

Om te komen tot een antwoord op de vraag in hoeverre en op welke wijze overheidssturing van beleidsnetwerken kan bijdragen aan de uitvoering van circulaire economie beleid in Nederland, wordt in deze paragraaf eerst terug gegrepen op de zes deelvragen die in hoofdstuk 1 zijn geformuleerd en in de loop van deze scriptie zijn beantwoord.

6.1.1 Beantwoording deelvragen

De eerste drie deelvragen van dit onderzoek hadden betrekking op de theorie rond beleidsnetwerken, de effectiviteit van deze netwerken en de mogelijkheden voor een overheid om hierop te sturen. De andere drie deelvragen waren empirisch van aard en waren gericht op de casus van Vlaanderen Circulair.

1. Welke factoren beïnvloeden de effectiviteit van beleidsnetwerken?

Om te spreken van een beleidsnetwerk zijn drie basiskenmerken van belang om te onderscheiden. Zo dient er rond een beleidsvraagstuk sprake te zijn van (1) de betrokkenheid van verschillende actoren met verschillende doelen, die (2) onderling afhankelijk voor het oplossen van dit beleidsvraagstuk en (3) relatief stabiele sociale relaties met elkaar hebben. Wat een beleidsnetwerk effectief maakt, zal voor elke actor verschillen. Elke actor heeft immers andere doelstellingen. Om toch de effectiviteit van een beleidsnetwerk te kunnen beoordelen is het vooral van belang om te kijken naar de mate waarin een beleidsnetwerk een goede beleidsoplossing biedt die recht doet aan de complexiteit van het beleidsvraagstuk. Een effectief beleidsnetwerk is op basis van de theoretische analyse gedefinieerd als een netwerk dat zorg draagt voor een relatief soepele beleidsimplementatie door middel van voortdurende coördinatie en een hoge mate van legitimiteit en verantwoordelijkheid onder alle relevante en betrokken actoren; flexibel omgaat met bijsturing en aanpassing van beleidsoplossingen en publieke diensten om tegemoet te komen aan veranderende eisen, condities en voorkeuren; en gunstige condities creëert voor toekomstige samenwerking door cognitief, strategisch en institutioneel leren dat bijdraagt aan de ontwikkeling van gedeelde kaders, onderlinge afhankelijkheid en wederzijds vertrouwen.

Uit het literatuuronderzoek komen drie factoren naar voren die de effectiviteit van een netwerk beïnvloeden: het vertrouwen in het netwerk, het aantal netwerkleden, doelconsensus onder de leden. Vertrouwen kan een positieve werking op een beleidsnetwerk hebben doordat actoren eerder bereid

zijn om actie te ondernemen en te investeren in samenwerking. Ook vermindert de onzekerheid ten aanzien van de acties van andere actoren binnen het netwerk en daarmee ook de noodzaak om afspraken formeel vast te leggen en uitgebreid te monitoren. Dit pakt positief uit voor de transactiekosten binnen de samenwerking. Ten slotte levert vertrouwen ook beleidsoplossingen op van hogere kwaliteit omdat het onderling leren en de uitwisseling van kennis en informatie stimuleert.

Ook het aantal netwerkleden beïnvloedt de effectiviteit van een netwerk. De deelname van een relatief groot aantal actoren bevorderlijk zijn voor de kwaliteit en het draagvlak voor bepaalde beleidsoplossingen. In elk beleidsnetwerk is het coördineren en faciliteren van het gedrag van en de relaties en interactie tussen de betrokken actoren echter een uitdaging. Hoe meer partijen er deelnemen aan een netwerk, hoe complexer het zal zijn om het netwerk te coördineren en hoe inefficiënter dit zal verlopen. Het bepalen van de grootte van een beleidsnetwerk is dus een kwestie van het vinden van de balans tussen kwaliteit en draagvlak van beleidsoplossingen versus de noodzakelijke effectiviteit in het coördineren en faciliteren van de samenwerking. Ten slotte beïnvloedt ook de mate van doelconsensus binnen een beleidsnetwerk de effectiviteit. Alhoewel beleidsnetwerken ook effectief kunnen zijn met een relatief lage mate van doelconsensus, functioneert een beleidsnetwerk beter wanneer er sprake is van een hoge mate van doelconsensus.

2. Op welke wijze is het mogelijk om deze factoren te beïnvloeden als overheid?

Een beleidsnetwerk kan worden gezien als een vorm van governance. Bij het beïnvloeden of sturen van een beleidsnetwerk is dus sprake van governance van governance, oftewel: metagovernance. Vier verschillende vormen van metagovernance zijn onderscheiden die oplopen in de mate van betrokkenheid van bijvoorbeeld een overheid: (1) network design, (2) network framing, (3) network management en (4) network participation. Met network design kan invloed worden uitgeoefend op de invalshoek, het karakter, de samenstelling en de procedures van een netwerk. Network framing is gericht op het bepalen van de politieke doelstellingen die worden nagestreefd, de fiscale condities, de wettelijke basis en de gehanteerde verhaallijnen van een netwerk. De focus van network management ligt op het verminderen van spanningen binnen het netwerk, het oplossen van conflicten, het toekennen van autoriteit aan bepaalde actoren en het laaghouden van de transactiekosten binnen netwerken. Network participation is gericht op het beïnvloeden van de beleidsagenda, de mogelijke oplossingen die overwogen worden, de voorwaarden waaraan beslissingen moeten voldoen en de onderhandelingen over de beleidsoutput.

Network design en network framing zijn meer hands-off vormen van metagovernance en worden uitgeoefend op enige afstand van beleidsnetwerken. Network management en network participation, zijn meer *hands-on* vormen van metagovernance en worden toegepast in directe interactie tussen de organisatie die de sturing uitoefent en het beleidsnetwerk zelf. Het meeste succes is te behalen wanneer hands-off en hands-on vormen van metagovernance worden gecombineerd.

3. In hoeverre zijn er beleidsnetwerken omtrent circulaire economie in Vlaanderen?

De transitieruimte van Vlaanderen Circulair omvat alle organisaties die partner zijn van Vlaanderen Circulair is daarmee te zien als het totale netwerk. Elk van deze partijen levert een actieve bijdrage aan het programma. De publiek-private stuurgroep van Vlaanderen Circulair vormt de vertegenwoordiging van de totale transitieruimte en is daarmee in feite de kern van het beleidsnetwerk. De stuurgroep bestaat uit 17 verschillende organisaties vanuit de Vlaamse overheid, bedrijfsleven, middenveld, kennisinstellingen en lokale overheden. Elk van deze organisaties vertegenwoordigd een deel van de transitieruimte en/of de totale Vlaamse economie en samenleving. Gezien de verschillende achterbannen hebben de partijen ook onderling verschillende belangen en doelstellingen. Tegelijkertijd zijn ze van elkaars hulpbronnen afhankelijk voor het behalen van de gezamenlijk opgestelde ambitie. Binnen de stuurgroep is er sprake van een frequente en structurele interactie tussen de actoren. Dit maakt dat de publiek-private stuurgroep van Vlaanderen Circulair is te classificeren als beleidsnetwerk.

4. In hoeverre zijn factoren die de effectiviteit van een netwerk beïnvloeden aanwezig in deze netwerken?

Zoals hierboven ook aangegeven, wordt de effectiviteit van een beleidsnetwerk beïnvloed door het vertrouwen in het netwerk, het aantal netwerkleden en de doelconsensus onder de leden. Binnen de stuurgroep van Vlaanderen Circulair is een zekere mate van vertrouwen zichtbaar tussen de publieke en private partners. De bereidheid van partijen om bij te dragen aan de ambitie en het programma van Vlaanderen Circulair is in dit kader een belangrijke indicator. De precieze mate van vertrouwen is echter moeilijk vast te stellen op de kwalitatieve resultaten die volgen uit dit onderzoek. Kijkend naar het aantal netwerkleden is het beleidsnetwerk van Vlaanderen Circulair te classificeren als middelgroot. Bij het samenstellen van de stuurgroep van Vlaanderen Circulair is gezocht naar een goede balans tussen een goed werkbaar en effectieve grootte van de stuurgroep en een goede vertegenwoordiging van de Vlaamse economie en/of de Vlaamse samenleving als geheel. De doelconsensus ten aanzien van de ambitie van Vlaanderen Circulair voor 2050 lijkt redelijk hoog te zijn. Alle respondenten geven aan dat de ambitie voor 2050 in de startnota wordt gedragen door de partners in de publiek-private stuurgroep. Deze ambitie heeft echter wel een hoog abstractieniveau. Het is te verwachten dat de verschillende belangen binnen de stuurgroep meer zullen gaan spelen wanneer deze ambitie voor 2050 zou worden vertaald naar meer concrete strategische doelstellingen op een kortere termijn.

5. In hoeverre en op welke wijze vindt sturing op deze factoren plaats in Vlaanderen?

Bij de sturing van de factoren die de effectiviteit van een beleidsnetwerk beïnvloeden, zijn verschillende vormen van metagovernance zichtbaar. Network management lijkt de vorm te zijn waar de Vlaamse overheid een redelijk belangrijke rol speelt door het faciliteren en ondersteunen van het netwerk van Vlaanderen Circulair met mensen en middelen. Zo zijn het operationeel team en de transitie-manager van Vlaanderen Circulair ondergebracht bij de OVAM en draagt het de Minister van Omgeving financieel bij via de subsidieregeling voor circulaire projecten. Hiermee wordt invloed

uitgeoefend op de mate van de vertrouwen binnen het netwerk en ook op de mate van doelconsensus. De andere vormen van metagovernance (network design, network framing en network participation) zijn ook zichtbaar binnen Vlaanderen Circulair, maar hierbij vindt sturing veel meer plaats in gezamenlijkheid met zowel de publieke als de private partners binnen de stuurgroep. Zo hebben de publieke en private partners samen een voorstel gedaan voor de samenstelling van de stuurgroep en voor het ontwerp van de aansturing van het programma. Dit kan worden gezien als een vorm van network design waarmee invloed wordt uitgeoefend op het aantal netwerkliden en op de mate van vertrouwen en de mate van doelconsensus binnen het beleidsnetwerk. Verder speelt de publiek-private stuurgroep in het kader van network framing een belangrijke rol in de inhoudelijke en strategische aansturing van het programma van Vlaanderen Circulair, bijvoorbeeld met het formuleren van de visie voor 2050 en het kiezen van de thema's waar het programma op wordt gericht. Het beleidsnetwerk van Vlaanderen Circulair heeft dan ook meer het karakter van een bottom-up netwerk dan van een beleidsnetwerk dat sterk door de overheid top-down wordt gestuurd.

6.1.2 Beantwoording centrale vraag

Nu de verschillende deelvragen zijn beantwoord, kan de aandacht worden gericht op de centrale vraag van dit onderzoek. Deze luidde als volgt:

In hoeverre en op welke wijze kan overheidssturing van beleidsnetwerken bijdragen aan de uitvoering van circulaire economie beleid in Nederland?

Gerelateerd aan deze hoofdvraag is de vraag welke lessen we vanuit Vlaanderen kunnen trekken en wat concrete mogelijkheden zijn voor sturing.

In dit onderzoek is naar voren gekomen dat een overheid op verschillende manieren sturing kan geven aan een beleidsnetwerk. Met deze sturing kan getracht worden de effectiviteit van de samenwerking binnen het netwerk te vergroten, wat een positief effect heeft op het formuleren en uitvoeren van beleid. De casus van Vlaanderen Circulair laat zien dat er vormen van network design en network framing gebruikt kunnen worden om de mate van vertrouwen en de mate van doelconsensus te vergroten en om het aantal (en de juiste) netwerkliden te bepalen. Bij deze twee vormen van metagovernance is in de casus van Vlaanderen ook zichtbaar dat het niet alleen de overheid is die deze vormen van sturing uitoefent, maar dat dit in samenwerking plaatsvindt met de private partners binnen het beleidsnetwerk. Zeker voor het verhogen van de mate van vertrouwen en de mate van doelconsensus lijkt een gezamenlijke sturing een goede manier om vooruitgang te boeken. Zo kan een gezamenlijke sturing op de inhoudelijke focus van het beleid bijvoorbeeld bijdragen aan een hogere mate van doelconsensus en daarmee ook een positief effect hebben op het draagvlak voor het beleid, wat ook weer positief is voor de effectiviteit.

Bij network management lijkt een grotere rol te zijn weggelegd voor de overheid door het beleidsnetwerk te ondersteunen en te faciliteren. Het beschikbaar stellen van middelen die de samenwerking mogelijk maken door de overheid kan worden gezien als blijf van vertrouwen. Dit kan ook weer een positief effect hebben op de mate van vertrouwen in het beleidsnetwerk bij de

andere partners. Ook andere partijen zullen dan immers eerder bereid zijn om ook een bijdrage te leveren. Een overheid kan in dit kader het goede voorbeeld geven door als eerste partij middelen beschikbaar te stellen.

6.2 Reflectie

Het theoretisch kader van dit onderzoek bleek goed geschikt om te bepalen welke factoren invloed hebben op de effectiviteit van een beleidsnetwerk. De mate van vertrouwen, het aantal netwerkleden en de mate van doelconsensus kwamen ook in de empirische analyse naar voren als factoren die bepalend waren voor een goede samenwerking binnen het beleidsnetwerk en daarmee ook voor de effectiviteit. Waar de theorie rond beleidsnetwerken uitgaat van horizontale relaties tussen de verschillende betrokken actoren, had de theorie rondom metagovernance echter een meer top-down perspectief. De verwachting van een sturende overheid kwam in de empirie niet altijd even sterk terug. Zo was in de casus van Vlaanderen zichtbaar dat bij sommige vormen van metagovernance een gezamenlijke, meer bottom-up vorm van sturing ook een positief effect kan hebben op de effectiviteit van een beleidsnetwerk. Deze mogelijkheid was in de theorie rondom metagovernance onderbelicht.

Kijkend naar de gebruikte methode in deze scriptie, is te concluderen dat het met de huidige kwalitatieve benadering van dit onderzoek goed mogelijk is geweest om te bepalen of de factoren die de effectiviteit van een beleidsnetwerk beïnvloeden aanwezig waren. Het was echter lastig om door middel van deze kwalitatieve methode een classificatie te geven van de precieze mate waarin de factoren aanwezig waren en daarmee ook een uitspraak te doen over de effectiviteit van het beleidsnetwerk. Ondanks dat dit niet de opzet was van dit onderzoek, de focus lag immers op de sturing van de beleidsnetwerken, was een kwantitatieve benadering hiervoor wellicht beter geschikt geweest. Verder is het jammer dat er maar één casus is onderzocht. Gezien de andere context van Vlaanderen ten opzichte van Nederland is het lastig om algemeen geldende conclusies te trekken of aanbevelingen te doen. En alhoewel Vlaanderen gezien kan worden als een koploper op het gebied van circulaire economie en stakeholdermanagement, zou een analyse van meerdere casussen in dit kader een meerwaarde kunnen hebben gehad. Voor vervolgonderzoek is het daarom interessant om ook te kijken in hoeverre en op welke wijze er sprake is van overheidssturing op beleidsnetwerken in andere Europese landen.

6.3 Aanbevelingen

Om de transitie naar een circulaire economie te realiseren, is de betrokkenheid van allerlei stakeholders noodzakelijk. De netwerkbenadering leert ons dat in zo'n situatie er eerder sprake is van horizontale relaties tussen de verschillende organisaties dan van een sterke top-down sturing door bijvoorbeeld de overheid. Een bottom-up betrokkenheid bij het beleid is dus erg van belang. Het bottom-up karakter en de lange geschiedenis in Vlaanderen met Plan C en het Vlaams Materialenprogramma is moeilijk te kopiëren in Nederland. Deze bottom-up benadering lijkt echter wel bepalend te zijn voor een goede samenwerking binnen het beleidsnetwerk. De context van Vlaanderen verschilt desalniettemin met die van Nederland. Dit maakt dat de Vlaamse aanpak niet

per definitie ook zal werken in Nederland. Wel is het mogelijk om bepaalde uitgangspunten mee te nemen in de ontwikkeling en uitvoering van het Nederlandse beleid.

Een eerste aanbeveling is om als overheid vooral in te zetten op het sturen van het beleidsnetwerk door network management. Dit wil zeggen dat de overheid vooral een faciliterende rol speelt door het ondersteunen van het netwerk met middelen die de samenwerking bevorderen. De bijdrage die de overheid op deze manier levert, kan een positief effect hebben op de mate van vertrouwen binnen het netwerk en op de mate van doelconsensus. Daarnaast kan een gezamenlijke sturing vanuit zowel overheid als private partijen op network design en network framing ook een positief effect hebben op de mate van vertrouwen en op de mate van doelconsensus. Om de bottom-up betrokkenheid van andere stakeholders te stimuleren, kan er bijvoorbeeld voor worden gekozen om minder sturend op te treden als overheid en de inhoudelijke focus en ambities van het beleid gezamenlijk te bepalen. Daarnaast kan hiermee ook worden gestuurd op het aantal netwerkliden, bijvoorbeeld door het gezamenlijk selecteren van organisaties die onderdeel kunnen worden van het beleidsnetwerk. Hierbij kan een actieve bijdrage mogelijk dienen als voorwaarde, net zoals dat het geval is bij Vlaanderen Circulair. Vanuit deze rol zou de overheid zich niet langer positioneren als centrale sturende actor, maar meer als één van de partners binnen de publiek-private samenwerking. De samenwerking binnen het beleidsnetwerk kan gebruikt worden voor de inhoudelijke en strategische sturing van het beleid en voor het uitwisselen van best practices en ideeën.

Literatuur

- Adam, S. & Kriesi, H. (2007). The Network Approach. In: Sabatier, P.A. (eds.). *Theories of the policy process (second edition)*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Andersen, M.S. (2007). An introductory note on the environmental economics of the circular economy. *Sustainability Science*, 2, p. 133-140. DOI: 10.1007/s11625-006-0013-6.
- Brown, M.T. & Ulgiati, S. (2011). Understanding the global economic crisis: A biophysical perspective. *Ecological Modelling*, 223, p. 4-13. DOI: 10.1016/j.ecolmodel.2011.05.019.
- Capellán-Pérez, I., Mediavilla, M., De Castro, C., Carpintero, Ó. & Miguel, L.J. (2015). More growth? An unfeasible option to overcome critical energy constraints and climate change. *Sustainability Science*, 10, p. 397-411. DOI: 10.1007/s11625-015-0299-3.
- Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) (2016). *Circulaire Economie in Nederland*. Den Haag / Heerlen: CBS.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2015). *Expanding the Material Flow Monitor*. Den Haag / Heerlen: CBS.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2013). *Monitor materiaalstromen 2013*. Den Haag / Heerlen: CBS.
- Charonis, G. (2012). Degrowth, steady state economics and the circular economy: three distinct yet increasingly converging alternative discourses to economic growth for achieving environmental sustainability and social equity. In: World Economic Association Sustainability Conference 2012. Gevonden via http://sustainabilityconference2012.weaconferences.net/wp-content/uploads/sites/7/2015/06/WEASustainabilityConference2012_Charonis_Alternative-Discourses-to-Economic-Growth.pdf
- Circle Economy & Ecofys (2016). *Implementing Circular Economy Globally Makes Paris Targets Achievable. White Paper*. Gevonden via <http://www.ecofys.com/en/publications/circular-economy-white-paper-ecofys-circle-economy/>
- Club van Rome (1972). *The Limits to Growth*. New York: Universe Books.
- Cramer, J. (2014). *Milieu: Elementaire Deeltjes:16*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Creswell, J.W. (2013). *Qualitative Inquiry & Research Design*. Sage Publications.
- Edelenbos, J. & Klijn, E.-H. (2007). Trust in Complex Decision-Making Networks. A Theoretical and Empirical Exploration. *Administration & Society*, 39(1), p. 25-50. DOI: 10.1177/0095399706294460.
- Ellen MacArthur Foundation (2017). Circulaire Economy System Diagram. Geraadpleegd via <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/circular-economy/interactive-diagram>.
- García-Olivares, A. & Solé, J. (2015). End of growth and the structural instability of capitalism – From capitalism to a Symbiotic Economy. *Futures*, 68, p. 31-43. DOI: 10.1016/j.futures.2014.09.004.
- Genovese, A., Acquaye, A.A., Figueroa, A. & Koy, S.C.L. (2015). Sustainable supply chain management and the transition towards a circular economy: Evidence and some applications. *Omega*, DOI: 10.1016/j.omega.2015.05.015.
- George, D.A.R., Lin, B.C. & Chen, Y. (2015). A circular economy model of economic growth. *Environmental Modelling & Software*, 73, p. 60-63. DOI: 10.1016/j.envsoft.2015.06.014.

- Ghisellini, P., Cialani, C. & Ulgiati, S. (2016). A review of circular economy: the expected transition to a balanced interplay of environmental and economic systems. *Journal of Cleaner Production*, 114, p. 11-32. DOI: 10.1016/j.jclepro.2015.09.007.
- Gómez-Baggethun, E. & Naredo, J.M. (2015). In search of lost time: the rise and fall of limits to growth in international sustainability policy. *Sustainability Science*, 10, p. 385-395. DOI: 10.1007/s11625-015-0308-6.
- Head, B.W. (2008). Assessing Network-based Collaborations. Effectiveness for whom? *Public Management Review*, 10(6), p. 733-749. DOI: 10.1080/14719030802423087.
- Henckens, M.L.C.M. (2016). *Managing raw materials scarcity: safeguarding the availability of geologically scarce mineral resources for future generations* (Proefschrift). Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Huxham, C. & Vangen, S. (2005). *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*. London: Routledge.
- Kamerstukken II, vergaderjaar 2017-2018, 32 852, nr. 59
- Kamerstukken II, vergaderjaar 2016-2017, 32 852, nr. 46.
- Kemp, R., Loorbach, D. & Rotmans, J. (2007). Transition management as a model for managing processes of co-evolution towards sustainable development. *International Journal of Sustainable Development and World Ecology*, 14(1), p. 78-91.
- Kerschner, C. (2010). Economic de-growth vs. steady-state economy. *Journal of Cleaner Production*, 18, p. 544-551. DOI: 10.1016/j.jclepro.2009.10.019.
- Kickert, W.J.M., Klijn, E.-H. & Koppenjan, J.F.M. (1997). A Management Perspective on Policy Networks. In: Kickert, W.J.M., Klijn, E.-H. & Koppenjan, J.F.M. (eds.). *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. London: Sage Publications.
- Kirchher, J., Reike, D. & Hekkert, M. (2017). Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions. *Resources, Conservation and Recycling*, 127, p. 221-232. DOI: 10.1016/j.resconrec.2017.09.005.
- Klijn, E.-H. (2005). Designing and managing networks: possibilities and limitations for network management. *European Political Science*, 4, p. 328-339. DOI: 10.1057/palgrave.eps.2210035.
- Klijn, E.-H. (1997). Policy Networks: an Overview. In: Kickert, W.J.M., Klijn, E.-H. & Koppenjan, J.F.M. (eds.). *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. London: Sage Publications.
- Klijn, E.-H., Edelenbos, J. & Steijn, B. (2010). Trust in Governance Networks: Its Impacts on Outcomes. *Administration & Society*, 42(2), p. 193-221. DOI: 10.1177/0095399710362716.
- Klijn, E.-H. & Koppenjan, J.F.M. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. London / New York: Routledge.
- Klijn, E.-H. & Koppenjan, J.F.M. (2006). Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance. *Public Management*, 2(2), p. 135-158. DOI: 10.1080/147190300000000007.
- Klijn, E.-H. & Koppenjan, J.F.M. (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. London: Routledge.
- Klijn, E.-H. & Koppenjan, J.F.M. (2000). Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance, *Public Management*, 2, 2, p. 135-158.
- LeCompte, G.D. & Goetz, J.P. (1982). Problems of Reliability and Validity in Ethnographic Research. *Review of Educational Research*, 51, p. 31-60.

- Levin, K., Cashore, B., Bernstein, S., Auld, G. (2009). Playing it forward: Path dependency, progressive incrementalism, and the "Super Wicked" problem of global climate change. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, Volume 6, Session 50. DOI: 10.1088/1755-1307/6/50/502002.
- Malthus, T.R. (1798). *An Essay on the Principle of Population*. London: J. Johnson.
- Mathews, J.A. & Tan, H. (2011). Progress Toward a Circular Economy in China. The Drivers (and Inhibitors) of Eco-Industrial Initiative. *Journal of Industrial Ecology*, 15(3), p. 435-457. DOI: 10.1111/j.1530-9290.2011.00332.x
- McDonough, W. & Braungart, M. (2002). *Remaking the Way We Make Things*. New York: North Point Press.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, ministerie van Economische Zaken, ministerie van Buitenlandse Zaken & ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2016). *Nederland Circulair in 2050. Rijksbreed programma Circulaire Economie*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Naustalslid, J. (2014). Circular Economy in China – the environmental dimension of the harmonious society. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 21(4), p. 303-313. DOI: 10.1080/13504509.2014.914599.
- Pearce, D.W. & Turner, R.K. (1990). *Economics of Natural Resources and the Environment*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Provan, K.G. & Kenis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, p. 229-252.
- Provan, K.G. & Milward, H.B. (2001). Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*, 61(4), p. 414-423.
- Raab, J., Mannak, R.S. & Cambré, B. (2013). Combining Structure, Governance, and Context: A Configurational Approach to Network Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25, p. 479-511. DOI: 10.1093/jopart/mut039.
- Rittel, H.W.J. & Webber, M.M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4, p. 155-169.
- Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å, Chapin, F.S. III., et al. (2009). A safe operating space for humanity. *Nature*, 461, p. 472-475.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87(2), p. 234-258. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x.
- Steffen, W., Richardson, K., Rockström, J., Cornell, S.E., Fetzer, I., et al. (2015). Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. *Science*, 347, 1259855. DOI: 10.1126/science.1259855.
- Su, B., Heshmati, A., Geng, Y. & Yu, X. (2013). A review of the circular economy in China: moving from rhetoric to implementation. *Journal of Cleaner Production*, 42, p. 215-227. DOI: 10.1016/j.jclepro.2012.11.020.
- Thomas, G. (2013). *How To Do Your Research Project (Second Edition)*. Sage Publications.
- TNO (2014). *Materialen in de Nederlandse Economie. Een beoordeling van de kwetsbaarheid*. Delft: TNO.

- Tukker, A. (2016). *In kringetjes vooruit. De circulaire economie als recept voor duurzaamheid.* (Oratie). Universiteit Leiden.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015). *World Population Prospects. The 2015 Revision. Key Findings and Advance Tables.* Working Paper No. ESA/P/WP.241.
- United Nations Environment Programme (UNEP) (2015). *The Emissions Gap Report 2015.* Geraadpleegd via <http://www.unep.org/climatechange/>.
- United Nations Environment Programme (UNEP) (2011). *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication.* Geraadpleegd via www.unep.org/greenconomy/.
- Verschuren, P.J.M. & Doorewaard, J.A.C.M. (2010). *Het ontwerpen van een onderzoek (Vierde druk).* Hoofddorp: Boom Lemma Uitgevers.
- Vlaams Materialenprogramma (2015). *Stand van zaken Vlaams Materialenprogramma: clusters en randvoorwaarden.* Mechelen: OVAM.
- Vlaamse Regering (2017). *Startnota Transitieprioriteit Circulaire Economie. 'Vlaanderen Circulair'. Een stuwende kracht naar een circulaire economie in Vlaanderen.* Kabinet van Philippe Muyters, Vlaams minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport.
- Vlaamse Regering (2016). *Visie 2050. Een langetermijnstrategie voor Vlaanderen.* Kabinet van Geert Bourgeois, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed.
- Vlaanderen Circulair (2017). *Samen naar een circulaire economie. Startverklaring Vlaanderen Circulair.* Mechelen: Vlaanderen Circulair / OVAM.
- VVD, CDA, D66 en ChristenUnie (2017). *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017 – 2021.* Geraadpleegd via <https://www.kabinetsformatie2017.nl/>.

Bijlage 1: Interviewguide

Achtergrond

- Gebruik opnameapparatuur
- Verwerking: vertrouwelijk, quotes anoniem
- Voorstellen en toelichting onderzoek
- Toelichting structuur interview

Introductie

1. Kunt u uw functie bij organisatie X beschrijven? Wat is uw werkachtergrond? Hoe lang bent u al betrokken bij Vlaanderen Circulair? (of voorgangers van Vlaanderen Circulair?)
2. Vlaanderen Circulair heeft een rollend werkprogramma heeft met zes kernactiviteiten (Netwerk, Labo, Kennis, Beleid, Innovatie en Verankeren) en drie thema's (circulair aankopen, circulair ondernemen en circulaire stad). Waarom hiervoor gekozen?

Beleidsnetwerken

3. Graag dieper in op die kernactiviteit Netwerk. Bij de uitvoering van het circulaire economie beleid zijn veel partijen betrokken. Ik zie met name dat de stuurgroep een belangrijke rol vervult.
 - Welke partijen zitten in deze stuurgroep? Waarom deze partijen?
 - Waarom heeft u / uw organisatie besloten om deel te nemen aan deze stuurgroep?
 - Wie heeft u uitgenodigd om deel te nemen?
 - Hoe vindt de selectie van dit partijen plaats? Komen er nog nieuwe partijen bij?
 - Wat voor zaken worden in de stuurgroep besproken?
 - Verschilt (het functioneren van) deze stuurgroep met de stuurgroep van het Materialenbeheer?
4. Eén van de kenmerken van een netwerk is dat partijen afhankelijk zijn van elkaar voor het behalen van de gezamenlijke doelstelling, bijv. omdat elke partij beschikt over specifieke hulpbronnen (financieel, menskracht, draagvlak/achterban).
 - In hoeverre is hier sprake van bij Vlaanderen Circulair?
 - Wat draagt uw organisatie bij aan de samenwerking en de uitvoering van beleid? Bijv. ook financieel?
 - Ook inhoudelijk bij het opstellen van beleid? In hoeverre heeft u bijv. invloed gehad bij het selecteren van de zes kernactiviteiten en drie thema's?
 - Heeft u voorbeelden van die actieve inbreng?
5. Tussen welke partijen vindt de meeste interactie plaats?
 - Is dit vooral in de stuurgroep?
 - Heeft de Vlaamse overheid hierin een aparte status?

Factoren

6. In hoeverre vertrouwen de betrokken partijen elkaar?
 - Wordt er openlijk gesproken over motieven en belangen?
 - Durft men zich te committeren aan bepaalde doelstellingen of verplichtingen?
 - Worden er op dit vlak duidelijke afspraken gemaakt of zijn er mechanismen om dit bij elkaar te controleren? Worden de acties bijv. gemonitord of geëvalueerd?
 - Is er sprake van positieve of negatieve verwachtingen tussen partijen over elkaars intenties of motieven?
 - In hoeverre heeft u het idee dat de partijen zich inzetten voor de gezamenlijke doelstelling en niet alleen voor het eigenbelang (of zit daar geen verschil tussen?)?
 - Wat staat er in het huishoudelijk reglement van de stuurgroep? Waarom is er voor gekozen zo'n dergelijk reglement op te stellen?

- Hoe vult u het ambassadeurschap van Vlaanderen Circulair in?
7. Wat is het doel of de ambitie bij de uitvoering van het circulaire economie beleid?
- Is dat de Vlaamse Visie 2050?
 - In hoeverre wordt deze ambitie gedeeld door de andere betrokken organisaties? Wordt het ook gevoeld als een gezamenlijke ambitie of alleen als de ambitie van de Vlaamse overheid?
 - In hoeverre heeft men een vergelijkbaar beeld van wat een circulaire economie is?
 - In de startnota wordt gesproken over een zekere 'vrijruimte' voor wat betreft de visie, missie en doelstellingen. Wat wordt daarmee bedoeld?
8. Zijn er ook gedeelde korte termijn doelstellingen? Zowel kwalitatief als kwantitatief?
- In hoeverre heeft u het idee dat alle partijen het eens zijn over de doelstelling?

Sturing van beleidsnetwerken

9. In hoeverre vindt er sturing van het netwerk plaats vanuit de overheid? Op welke wijze?

Doorvragen:

- Netwerkgrootte:
 - o Op welke wijze zijn de partijen die zich nu in het netwerk bevinden geselecteerd?
 - o In hoeverre vindt hier sturing plaats door de OVAM of de Vlaamse overheid?
 - o In hoeverre hebben andere partijen hier invloed op?
- Doelconsensus:
 - o In hoeverre wordt er gestuurd op het resultaat?
 - o Wordt er bewust gebruik gemaakt van een bepaalde framing van de samenwerking? Of acties gezocht naar een gezamenlijk frame / toekomstbeeld?
- Vertrouwen:
 - o In hoeverre wordt er ingezet op het creëren van vertrouwen?
 - o Wordt de uitwisseling van middelen gestimuleerd?
 - o In hoeverre worden er vanuit de overheid middelen beschikbaar gesteld?
 - o Hoe wordt er omgegaan met spanningen tussen de betrokken partijen?
 - o In hoeverre worden 'small wins' gevierd en gedeeld met de partners?
 - o Worden bepaalde werkprocessen geïnstitutionaliseerd?

Afsluiting

- Hebben we nog relevante zaken gemist? Moeten we nog andere relevante dingen bespreken?
- Bedanken voor tijd en informatie.