

# **Mogelijkheden van de ‘small wins’ aanpak voor de transitie opgaven van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat**

Katrien Termeer en Art Dewulf  
Leerstoelgroep Bestuurskunde  
Wageningen University & Research

**December 2017**





# Inhoud

1.	Inleiding .....	3
1.1.	Aanleiding .....	3
1.2	Aanpak en leeswijzer .....	3
2.	Kernelementen van een ‘small wins’ aanpak.....	4
2.1	Transformatie als continue proces.....	4
2.2	Small wins.....	5
2.3	Aanjaag mechanismes .....	6
2.4	Randvoorwaarden .....	8
2.5	Leiderschap en sturing .....	9
3.	Nederland circulair in 2050 .....	10
3.1	Korte schets inhoud programma.....	10
3.2	Organisatie programma en procesaanpak .....	11
4.	Analyse vanuit een ‘small wins’ perspectief .....	12
4.1	Ambitie .....	12
4.2	Small wins.....	13
4.3.	Aanjaag mechanismes .....	16
4.4	Monitoren .....	19
4.5	Randvoorwaarden .....	20
5.	Leiderschap en sturing van transitie.....	21
6.	Samenvattende conclusies.....	22
	Literatuur.....	25
	Bijgewoonde bijeenkomsten en gevoerde gesprekken .....	26

# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding

Onze samenleving heeft in toenemende mate te maken met weerbarstige vraagstukken zoals klimaatverandering, terreur, armoede, biodiversiteit, duurzame mobiliteit of voedselzekerheid. Dit type vraagstukken wordt ook wel aangeduid als ‘wicked problems’. Ze vertonen een aantal kenmerken waardoor ze bijzonder uitdagend zijn zoals: betrokkenheid van veel actoren met conflicterende waarden en doelen; problemen die regelmatig van gedaante veranderen onder invloed van interventies en autonome dynamiek; problemen die het symptoom zijn van andere problemen op een andere plek of schaalniveau; oplossingen van vandaag die leiden tot het probleem van morgen. Bovendien kennen ‘wicked problems’ geen stopregel: het is nooit klaar en het kan altijd beter (Head & Alford 2015).

Voor beleidsmakers en politici die met deze vraagstukken aan de slag gaan zijn er twee veelvoorkomende reflexen: het hanteren van het vraagstuk als ware het een tam en makkelijk oplosbaar vraagstuk, of het overdonderd raken door het vraagstuk en vervallen in cynisme of apathie omdat er toch geen eer aan te behalen valt. Beide reflexen zijn niet bevorderlijk voor het vertrouwen van burgers en bedrijven in de overheid (Churchman 1967). In het eerste geval creëert de overheid beloftes die niet zijn waar te maken en in het tweede geval gebeurt er ondanks de ervaren urgentie niets. Bovendien zijn deze reflexen erg frustrerend voor mensen binnen de overheid, die daar werken omdat ze willen werken aan maatschappelijke probleemoplossing.

Een ‘small wins’ aanpak kan een wenkend alternatief vormen om verschil te maken rondom wicked problems. Het zorgt voor energie en voortgang in het proces zonder te vervallen in simplistisch korte termijn gewin of het doen van irrealistische beloftes. De aanpak is geworteld in het denken over transformatieve veranderingen in de organisatie literatuur en sluit daarmee goed aan op de transitie literatuur (bv Drift, 2016). Ook voor weerbarstige vraagstukken geldt dat meer van hetzelfde niet werkt en meer fundamentele veranderingen noodzakelijk zijn.

De Directie Kennis, Innovatie en Strategie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft de leerstoelgroep Bestuurskunde van Wageningen Universiteit gevraagd om een verkennende studie te doen naar de strategische meerwaarde van de ‘small wins’ aanpak voor de grote transitie-opgaven van het ministerie. Daarbij valt te denken aan de energietransitie, duurzame mobiliteit, klimaatadaptatie, circulaire economie of leefbare en bereikbare steden. Het doel van deze verkenning is om inzicht te ontwikkelen in de mate waarin, de manier waarop en de condities waaronder een ‘small wins’ aanpak van meerwaarde is voor de grote transitie-opgaven van IenW.

## 1.2 Aanpak en leeswijzer

De beste manier om meer te weten te komen over de meerwaarde van de ‘small wins’ aanpak is om een concrete transitie-opgave als voorbeeld te nemen. Om diverse redenen is het programma Transitie Circulaire Economie hiervoor erg geschikt: het is een schoolvoorbeeld van een ‘wicked problem’ in een complex speelveld van actoren; het vereist fundamentele veranderingen van mensen, technologieën en instituties; het heeft zowel ambitie als urgentie. Dit programma bestaat uit 5 transitie agenda’s. In deze verkenning ligt de focus op de transitieagenda Consumptiegoederen.

Dit rapport bevat de resultaten van een verkennende analyse en dus niet van een diepgaand onderzoek. Wij hebben met een beperkte tijdsinzet gewerkt. Ook is het geen evaluatie van het

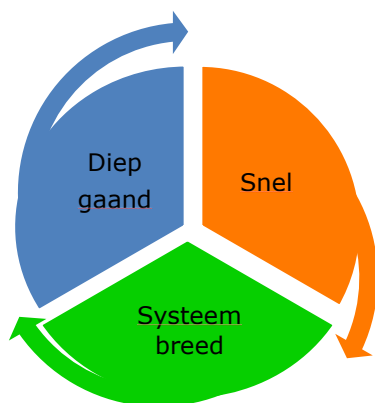
programma circulaire economie. De gebruikte methoden zijn analyse van literatuur en documenten, bijwonen van enkele bijeenkomsten en interviews met enkele sleutelpersonen (zie bijlage). Omdat gedurende het onderzoek de transitieagenda's in ontwikkeling waren en dus voortdurend nieuwe versies produceerden, is er niet verwezen naar concrete teksten en paginanummers.

De opbouw van het rapport is als volgt. Paragraaf 2 beschrijft de theorie van de 'small wins' aanpak en de condities die daarvoor nodig zijn. Ook geeft het aan hoe deze benadering zich verhoudt tot andere transitie theorieën. Vervolgens geeft paragraaf 3 een korte schets van het transitieprogramma circulaire economie. In paragraaf 4 analyseren we deze transitie in termen van ons theoretisch kader. Het rapport besluit met enkele conclusies en aanbevelingen voor een verdiepende analyse.

## 2. Kernelementen van een 'small wins' aanpak

### 2.1 Transformatie als continue proces

Transitiemanagement en transformatieve verandering worden in toenemende mate beschouwd als antwoord op vele complexe maatschappelijke vraagstukken en ambities. Het risico van deze aandacht is wel dat alles het etiket transitie krijgt, waardoor het concept aan betekenis inboet. Waarbij we het in Nederland vooral over transitie hebben, is in het internationale veld het concept transformatie gangbaar. Het speciale IPCC rapport (2012) geeft een heldere definitie van transformatie: 'een fundamentele verandering inhoudende: verandering van paradigma, verschuiving van percepties; verandering van onderliggende waarden en normen, herstructurering sociale netwerken en interacties; verandering van machtsstructuren en de introductie van nieuwe institutionele arrangementen en regelsystemen'. Samenvattend is transformatie een diepgaande verandering die zich uitstrekt tot alle technologisch en sociale dimensies van een systeem. Omdat de betreffende maatschappelijke vraagstukken urgent zijn, is ook snelheid een belangrijk element in de vele definities.



*Figuur 1: Veranderingen kunnen niet gelijktijdig diepgaand, systeembreed en snel zijn.*

In de organisatieveranderingsliteratuur is al veel langer nagedacht over het sturen van transformaties en transitie. Dit heeft geleid tot een intensief debat met een aantal opvallende conclusies. Allereerst is er de constatering dat veranderingen niet gelijktijdig diepgaand, systeem breed en snel kunnen zijn (figuur 1). Diepgaande verandering vergt veel van mensen en is daarom niet zomaar uit te rollen (Vermaak 2013). Ten tweede wordt het idee weerlegd dat kleine incrementele veranderingen per

definitie niet transformatief zijn (Weick and Quinn 1999). Met name in complexe niet-lineaire systemen kunnen kleine, maar diepgaande stapjes resoneren en uiteindelijk grootschalige veranderingen teweeg brengen (Bryson 1988). Ten derde blijkt dat incrementele verandering ook vaak sneller is. Dat komt omdat grootschalige veranderingen door hun zichtbaarheid veel meer weerstand oproepen, met name in politieke organisaties met conflicterende belangen en waarden (zie ook Lindblom 1959). Tot slot wordt de mogelijkheid tot het sturen van transformaties genuanceerd. Veranderen is niet iets tijdelijks, maar een continue proces waarbij mensen en organisaties voortdurend bezig zijn hun handelen beter af te stemmen op de eisen van hun omgevingen. Veel veranderingen voltrekken zich dan ook eerder emergent dan gepland (Weick and Quinn 1999).

Voor bestuurders die op afstand staan, zijn deze continue veranderingen vaak niet zichtbaar. Daarmee lopen ze het risico dat ze centrale veranderoperaties in gang zetten die over deze spontane innovaties heen walsen en ze teniet doen. Dat kan erg demotiverend werken voor mensen die in de periferie van een organisatie mooie innovaties creëren. Een alternatief voor het sturen van transitie is het waarnemen, prikkelen, bijsturen en versnellen van continue verandering. Het concept van small wins sluit aan op dit perspectief van 'continuous transformational change' (Termeer et al, 2017). Het biedt een derde weg, naast incrementele verandering en systeemspongen (tabel 1).

	<b>Incrementele verandering</b>	<b>Transities/ transitiemanagement</b>	<b>Continue transformatieve verandering, 'small wins' aanpak</b>
<b>Diepte</b>	Eerste orde: verbeteren bestaande praktijken	Tweede orde: nieuwe praktijken, structuren en culturen	Derde orde: verandering waarden, instituties en identiteiten
<b>Reikwijdte</b>	Kleine schaal, delen van het systeem	Grote schaal, systeem breed, systeemspongen	Kleine schaal, small wins verspreiden zich in systeem
<b>Tijdspad</b>	Langzaam, stap voor stap, korte termijn	Snel, radicaal, schoksgewijs, lange termijn	Emergent, continu, lange termijn
<b>Literatuur</b>	Lindblom 1956	Loorbach 2014, Drift 2016	Weick & Quinn 1999, Termeer et al 2017

Tabel 1: Overzicht veranderaanpakken

## 2.2 Small wins

De 'small wins' aanpak is gericht op het werken aan grote maatschappelijke vraagstukken door middel van 'small wins': kleine betekenisvolle stapjes met tastbare resultaten (Weick 1984; Vermaak 2009). Het belangrijkste idee achter de aanpak is dat het zorgt voor energie en voortgang in het transformatie proces zonder te vervallen in simplistisch korte termijn gewin of het doen van beloftes die niet zijn waar te maken. Een focus op het kleine voorkomt dat mensen overweldigd raken door de complexiteit van een vraagstuk, waardoor ze minder vrij en precies kunnen denken en zich laten verleiden tot abstracties. Bovendien bevordert een focus op het kleine dat mensen niet te lang blijven steken in praten over en overgaan tot handelen. Het helpt dus ook om uitstel te voorkomen, omdat je niet hoeft te wachten op alle informatie, maar snel kunt beginnen en kijken wat het oplevert. Kleine stapjes zijn

ook sneller uit te voeren omdat ze minder weerstand oproepen. Small wins zijn niet te verwarren met quick wins of laaghangend fruit, waarbij je juist met bekende oplossingen snel grote vooruitgang boekt, de zogenoemde ‘grote stappen-snel thuis’ aanpak. Dat kan nuttig zijn voor simpele vraagstukken, maar werkt veelal niet voor weerbarstige vraagstukken, zeker niet op de langere termijn. Erger nog, het kan transformatieve veranderingen vertragen. Ook zijn small wins niet hetzelfde als best practices, het kan namelijk altijd beter. Small wins zijn dan wel klein, maar het gaat altijd om diepgaande veranderingen, waarbij sprake is van (radicaal) nieuwe praktijken, inzichten en waarden. Het gaat daarbij in principe om een combinatie van inhoudelijke (technische) en sociale (relationele) veranderingen. Het realiseren van small wins zal dus per definitie wrijving opleveren. Door de wrijving aan te gaan kunnen small wins op kleine schaal laten zien hoe barrières zijn te doorbreken, zoals spanningen met gevestigde belangen, ingesleten routines of dominante business modellen. Dit is mooi aangeduid met het opzoeken van de plek der moeite (Wierdsma 1999). Small wins vormen daarmee de cruciale zaadjes voor maatschappelijke transitie.

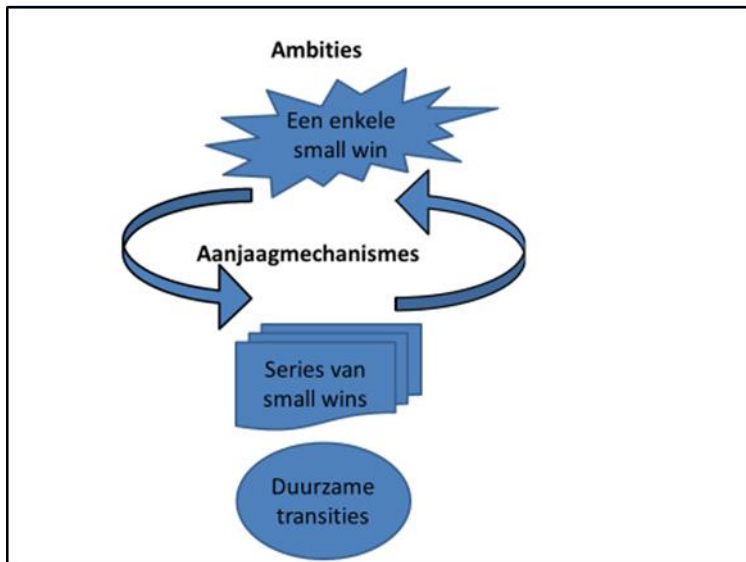
Kenmerken small wins
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Kleine stap op weg naar systeemverandering</li> <li>➤ Tastbare resultaten voor direct betrokkenen</li> <li>➤ Diepgaande verandering</li> <li>➤ Overkomen bijbehorende wrijving en het slechten van barrières</li> <li>➤ Verbinding inhoudelijke en sociale verandering</li> <li>➤ Plek met energie om verder te experimenteren en te leren</li> <li>➤ Potentie voor verdiepen, verbreden, verspreiden</li> </ul>

*Tabel 2: Kenmerken small wins*

In tegenstelling tot veel transitie management literatuur is er geen vaststaand einddoel. Vanuit het idee van continue verandering wordt niet gedacht in termen van een eindsituatie. Weerbarstige vraagstukken kennen ook geen stopregel: het kan altijd beter en mensen zullen zich blijven aanpassen aan nieuwe situaties. Wel kan het helpen om prikkelende ambities te formuleren, die zowel zorgen voor focus en urgentie als ruimte bieden voor creativiteit. Belangrijk is dat deze ambities niet vertrekken vanuit problemen maar vanuit mogelijkheden: ‘wat zou het toch mooi zijn als...’ (Cooperrider & Sekerka 2006).

## 2.3 Aanjaag mechanismes

Ook al doen small wins zich vaak voor op een kleinere schaal, ze kunnen wel degelijk cumuleren in grootschaligere diepgaande transitie. Hieraan liggen verschillende hefboom werkingen of aanjaag mechanismes ten grondslag: energizing, experimenteren, logic of attraction, olievlekwerking, verbinden en robuustheid.



Figuur 2: Duurzame transitie via kleine betekenisvolle stapjes

*'Energizing'*. Het zichtbare resultaat van een small win geeft mensen een directe beloning en sterkt hen in de overtuiging dat ze verschil kunnen maken. Wanneer het lukt om een kleine winst te behalen inspireert dat om verdere stappen te zetten. Er ontstaat dan een zichzelf versterkend proces van commitment, optimisme en vertrouwen in elkaar en in de resultaten. Dit proces heeft een sociale kant ('wij' kunnen verschil maken) en een inhoudelijke kant (de ideeën werken).

*'Experimenteren'*. Iedere small win is een micro-experiment waarin mensen hun expliciete en impliciete aannames toetsen, zicht krijgen op weerstand en steun, en verrassende effecten ontdekken. Al deze opbrengsten genereren meer inzicht in het weerbarstige vraagstuk en ideeën voor nieuwe small wins. Het gegeven dat het om kleine experimenten gaat betekent ook dat de gevolgen van tegenvallers of mislukkingen veel kleiner zijn, waardoor er minder redenen zijn om experimenten uit te stellen.

*Logic of attraction*. Hieraan ligt het principe ten grondslag dat middelen stromen naar successen, waardoor small wins kunnen worden opgeschaald. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om prijzen, mensen die willen aanhaken, financiële middelen, media-aandacht of ruimte in beleid.

*Olievlekwerking*. Dit mechanisme duidt op een groepsdynamisch principe waarbij mensen volgen wat andere mensen doen. Een soort zwaan kleef aan effect. Het sluit aan op het diffusie model van innovaties met vroege en late aanpassers (Rogers, 1962).

*Verbinden*. Dit mechanisme betekent dat een kleine verandering op een plaats in het systeem consequenties kan hebben voor veranderingen op andere plekken. Vaak gaat het om verbindingen tussen activiteiten op verschillende schaalniveaus of met problemen in andere beleidsdomeinen. Naast onverwachte koppelingen kunnen ze ook gefaciliteerd worden door mensen die een breder overzicht van het systeem hebben.

*Robuustheid*. Small wins hebben de eigenschap dat ze lange tijd onder de radar blijven en daarmee redelijk ongevoelig zijn voor vroegtijdige beëindiging. Op het moment dat ze veel maatschappelijke en/of politieke aandacht krijgen en dus ook meer weerstand zullen oproepen, zijn ze vaak al zo talrijk



dat het moeilijk wordt om het terug te draaien. De geest is dan uit de fles. Veel actoren hebben dan de voordelen van de small wins geïnternaliseerd waardoor ze onderdeel zijn geworden van nieuwe routines en instituties: het nieuwe normaal.


#### Voorbeeld van een 'small wins' strategie uit de literatuur

Milieuverontreiniging is al erg lang een wicked problem. In de jaren '70 werd in de VS de Environmental Protection Agency (EPA) opgericht. Dit werd met veel weerstand en cynisme ontvangen. In plaats van het lanceren van grootse plannen, besloot de eerste directeur om eerst maar eens goed te onderzoeken wat er al was. Hij ontdekte een aantal oude waterverontreinigingswetten. Op de eerste dag van de EPA daagde hij vijf grote steden voor de rechter omdat ze deze waterwetten zouden overtreden en won het proces (small win). Het tastbare resultaat activeerde allerlei hefboom mechanismes: het creëerde veel energie bij de nieuwe medewerkers die allerlei vervolg initiatieven ontwikkelden (energizing); het genereerde nieuwe middelen (logic of attraction); het inspireerde enkele andere overheden tot het ontwikkelen van milieumaatregelen (olievlekwerking). Toen enkele behoudende burgemeesters het besluit wilde aanvechten kregen ze nul op rekest, mede omdat inwoners snel waren gewend aan de voordelen van schoner water en dus niet anders meer wilden (robuustheid) (Weick, 1984).

## 2.4 Randvoorwaarden

Een 'small wins' strategie gedijt het beste binnen organisaties of programma's die voldoen aan bepaalde randvoorwaarden. Op basis van een literatuur analyse hebben wij een set van 5 *capaciteiten* ontwikkeld, die cruciaal zijn voor het hanteren van weerbarstige vraagstukken (Termeer et al 2016; Dewulf & Termeer, 2016). Deze 5 capaciteiten, die allemaal met een R beginnen, zijn: reflexiviteit, resilience (of veerkracht), responsiviteit, revitalisering en rescaling (zie figuur 3). Wij achten organisaties of programma's die over deze capaciteiten beschikken beter in staat om wicked problems het hoofd te bieden. Ze vormen daarmee belangrijke randvoorwaarden voor een 'small wins' aanpak.

*Reflexiviteit* is de capaciteit om de variëteit aan perspectieven van verschillende actoren te herkennen en te waarderen. Cruciaal daarvoor is het reflecteren op de eigen dominante frames en het waken voor tunnelvisies. Dit vergt een open mind. *Resilience of veerkracht* gaat over de capaciteit om in te spelen op steeds veranderende condities met behoud van identiteit. Naast het vermogen om kleine signalen waar te nemen die op handen zijnde veranderingen aangeven, zijn flexibiliteit en improvisatievermogen relevant. *Responsiviteit* is de capaciteit om wijs te reageren op de continue stroom van maatschappelijke en politieke eisen en wensen. Dat vergt een goede afweging over wanneer een publieke reactie nodig, maar ook wanneer terughoudendheid verstandiger is. *Revitalisering* is de capaciteit om stagnaties te herkennen en te doorbreken en daarmee weer nieuwe energie te genereren. Zonder wrijving geen glans. Dit vergt interventie skills en een tolerantie voor constructieve conflicten. *Rescaling of schaalgevoeligheid* is de capaciteit om mismatches tussen de schaal van het vraagstuk en de schaal van het beleid te herkennen en te 'herschalen'. Dit kan door een verschuiving van bestuurlijke verantwoordelijkheden, schaalvergroting of schaalverkleining of het installeren van tijdelijke bestuurlijke arrangementen.

 <b>Reflexiviteit</b>	Omgaan met vele conflicterende realiteiten en perspectieven	Risico op tunnelvisie en onoplosbare controverses
 <b>Resilience</b>	Aanpassen aan onzekerheden en veranderende condities	Risico op falen van basis voorzieningen
 <b>Responsiviteit</b>	Wijs reageren op continue stroom maatschappelijk en politieke eisen/wensen	Risico op overreageren of verlies legitimiteit
 <b>Revitaliseren</b>	Herkennen en doorbreken van onproductieve patstellingen in processen	Risico op meer van hetzelfde en onverschilligheid
 <b>Rescaling</b>	Herkennen dat problemen schaalgrenzen (laag/sector/tijd) overschrijden	Risico op 'misfits' tussen schaal probleem en beleid

Figuur 3: Randvoorwaarden voor een 'small wins' aanpak

## 2.5 Leiderschap en sturing

Een strategie van small wins is moeilijk vooraf te plannen en te controleren, omdat small wins zich vaak emergent ontwikkelen. Het is wel mogelijk om: 1) alertheid te ontwikkelen voor het initiëren, uitlokken, en herkennen van small wins; 2) aanjaag mechanismes te activeren 3); randvoorwaarden of capaciteiten te borgen. Een small wins aanpak creëert daarmee speciale uitdagingen voor leiderschap zoals ambitie, inruilen van planning & control voor een open onderzoekende mind, geduld en bescheidenheid.

Allereerst vergt het van leiders dat ze ambities hebben, zich daarover uitspreken en vooral ook dat ze deze ambities volhouden. Een goed voorbeeld is Angela Merkel met haar Energiewende (overgang van fossiele en nucleaire energie naar duurzame energie). Die ambities moeten zo geformuleerd zijn dat ze zowel prikkelen als ruimte bieden. Ten tweede zullen leiders moeten proberen af te zien van teveel planning & control. Een te planmatige strategie kan transformaties zelfs vertragen. Het ontwikkelen van interventies zonder reeds aanwezige initiatieven goed in beeld te hebben kan goede innovators ontmoedigen doordat ze zich niet erkend voelen. Een te planmatige strategie kan er ook toe leiden dat beleidsmakers alleen nog maar zien wat ze hadden bedacht dat er zou komen en minder oog hebben voor spontane ontwikkelingen die ook binnen de ambitie vallen. Loslaten en een open onderzoekende mind zijn dus cruciaal. Ten derde is er geduld nodig zodat small wins kunnen rijpen. Het kan prille innovaties frustreren door ze te vroeg in de etalage te zetten. Kleine winstjes boeken helpt om de energie vast te houden voor het lange termijn traject. Mensen kunnen de onzekerheid dan veel langer uitzitten. Bovendien is transformatieve verandering niet lineair, wat betekent dat periodes van relatieve rust kunnen worden gevolgd door periodes van snelle ingrijpende veranderingen. De mogelijkheid om deze dynamiek waar te nemen is sterk afhankelijk van je positie. Het kan zijn dat er voor de buitenwereld vooral sprake is van rust, terwijl mensen binnen het beleidssysteem het ervaren als een bruisende dynamische bedoeling. Tot slot is bescheidenheid belangrijk. Bij een strategie van small wins gaat het niet om grote heldendaden. Ook is het voor de diverse aanjaag mechanismes belangrijk anderen de successen van small wins te gunnen. Eerder is dat wel aangeduid als gepassioneerde nederigheid (Termeer 2006).

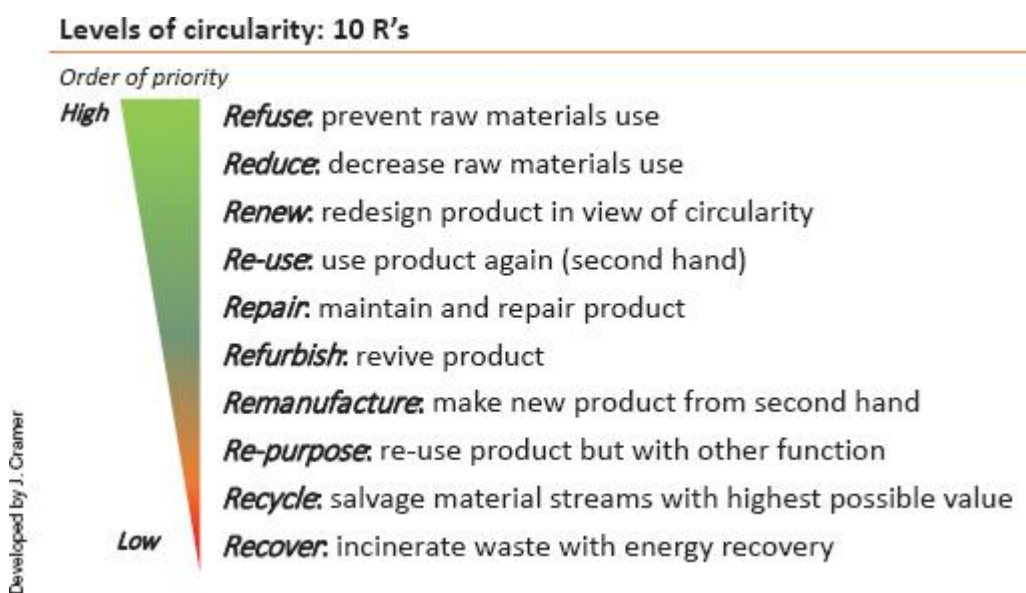
Deze visie op leiderschap betekent niet dat overheidsactoren of andere betrokken partijen alleen nog maar een faciliterende rol kunnen spelen. Integendeel, overheidsactoren kunnen in principe al hun

beleidsinstrumenten, relaties of kennis aanwenden mits het op een manier gebeurt die ruimte genereert voor het creëren van small wins en het activeren van aanjaag mechanismes. Cruciale interventies zoals een verbod, een subsidie of een uitdagend programma kunnen het juiste zetje betekenen om small wins aan te jagen. Zo waren de pilots met zorglandbouw nooit zo succesvol geworden wanneer er in die tijd niet gestart was met de innovatieve Persoons Gebonden Budgetten.

## 3. Nederland circulair in 2050

### 3.1 Korte schets inhoud programma

Met het Rijksbrede programma 'Nederland Circulair in 2050' heeft het kabinet in september 2016 de inzet van de Rijksoverheid gepresenteerd. De ambitie is Nederland 100% circulair in 2050 en 50% circulair in 2030. Er zijn vier strategische doelstellingen geformuleerd: 1) Grondstoffen in bestaande ketens worden hoogwaardig benut; 2) Waar nieuwe grondstoffen nodig zijn, worden fossiele, kritieke en niet duurzaam geproduceerde grondstoffen vervangen door duurzaam geproduceerde, hernieuwbare en algemeen beschikbare grondstoffen; 3) Het ontwikkelen van nieuwe productiemethodes, ontwerpen van nieuwe producten en anders inrichten van gebieden; 4) het bevorderen van nieuwe manieren van consumeren. In het programma is de ladder van circulariteit een belangrijk kompas (zie figuur 3).



Figuur 3: Ladder van circulariteit (J. Cramer)

Er zijn 5 prioritaire thema's vastgesteld waarvoor transitieagenda's worden ontwikkeld: biomassa en voedsel, kunststoffen, maakindustrie, bouw en consumentengoederen. Bij het opstellen van de transitieagenda's zet het kabinet specifiek in op de volgende interventies: stimulerende

wet/regelgeving; slimme marktpikkels; financiering; kennis & Innovatie; en internationale samenwerking. Ook wil ze duurzame keuzes gemakkelijker maken.

De transitieagenda Consumptiegoederen is gericht op goederen en daarbij horende verpakkingen die door consumenten (burgers en bedrijven) thuis, op het werk en onderweg worden gebruikt, van koffiebekers tot kleding en van de verpakking van frisdranken tot stofzuigers en meubelen. Er is gekozen om de volgende ketens nader te onderzoeken: meubels, kleding, huishoudelijke apparaten en wegwerpartikelen/verpakkingen. De verwachting is dat er in deze ketens veel potentie en veel impact zit. Hier zitten naar verwachting veel elementen van de circulaire economie, die nu nog niet gebeuren, maar die wel zouden kunnen. Het is uitdrukkelijk de ambitie om niet alleen naar de afvalfase te kijken.

De transitieagenda Consumptiegoederen schetst de volgende ambitie 'het toekomstbeeld van de circulaire economie in 2050 is dat we alleen nog duurzaam geproduceerde, hernieuwbare en algemeen beschikbare grondstoffen gebruiken. We gaan dan efficiënt om met grondstoffen in consumptiegoederen en er is dan geen (zwerf)afval meer. De consumptiegoederen die uiteindelijk worden afgedankt, worden hoogwaardig hergebruikt en gerecycled. Hiervoor zijn slimme retour- en inzamelsystemen opgezet. Burgers en bedrijven gaan zorgvuldig om met hun producten, ook bij het afdanken na gebruik. Er zal dan geen restafval meer worden verbrand of gestort. Alle afgedankte producten en materialen behouden hun waarde in de economie' (Achtergrond informatie transitieagenda consumptiegoederen).

## 3.2 Organisatie programma en procesaanpak

Het doel van het kabinet is om de ambitie van Nederland circulair in 2050 samen met maatschappelijke partners te realiseren. In januari 2017 onderschreven bedrijven, vakbonden, overheden, natuur- en milieuorganisaties, kennisinstututen, financiële instellingen en vele andere maatschappelijke organisaties het Grondstoffenakkoord. Dit vormde de opmaat voor de transitieagenda's.

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat trekt het programma. Het ministerie heeft voor iedere agenda een voorzitter en een co-voorzitter benaderd van buiten de overheid. De transitie-teams bestaan uit bedrijven, zelfstandige ondernemers, maatschappelijke organisaties en overheidsorganisaties. Zij stellen namens de opstellers van het Grondstoffenakkoord een transitieagenda opstellen met een looptijd van vijf jaar. De betrokken private en maatschappelijke partijen worden in principe niet voor hun activiteiten betaald. De teams organiseren vele ontmoetingen, stakeholderbijeenkomsten, en verdiepingssessies. Een kleine ambtelijke staf ondersteunt de teams maar schrijft de agenda's niet. Wel is er een kleine budget beschikbaar voor schrijvers en additioneel onderzoek.

Het ministerie had vooraf geen strak procesontwerp gemaakt, maar heeft dat gaandeweg en vrij ad-hoc ontwikkeld. Er was een gezamenlijk kick-off en de afspraak om in november 2017 de vijf transitieagenda's naar de Tweede Kamer te sturen, met daarin aandacht voor ontwikkelingsrichtingen en een actie-, investerings-, sociale-, en kennisagenda. Mede door de langdurige kabinetsformatie is deze datum wat opgeschoven. In de loop van het proces zijn er andere elementen toegevoegd, zoals een reflectieteam van de SER en bijeenkomsten ter bevordering van de afstemming en coherentie tussen de agenda's. Ook hebben de gezamenlijke voorzitters een brief naar de kabinetsinformatie geschreven. Dit kan ertoe geleid hebben dat er in het regeerakkoord de volgende zinnen zijn opgenomen: 'Als onderdeel van de klimaatopgave worden de afspraken uit het rijksbrede programma circulaire economie en de transitieagenda's uit het Grondstoffenakkoord uitgevoerd. Daarbij legt het

kabinet een extra accent op ontwikkeling en verspreiding van kennis en best practices. Het kabinet inventariseert tevens welke knelpunten in regelgeving, toezicht en handhaving duurzame innovaties in de weg staan en mogelijk opgelost kunnen worden’.

## 4. Analyse vanuit een ‘small wins’ perspectief

Door met een ‘small wins’ perspectief naar het programma circulaire economie te kijken, is aandacht besteed aan de volgende vragen:

1. Biedt de ambitie voor alle betrokkenen voldoende focus, urgentie en energie of moet deze geherformuleerd worden?
2. Waar zijn mensen al bezig met small wins of zijn er kansen voor het creëren van small wins?
3. Welke aanjaag mechanismes kunnen geactiveerd worden om deze small wins groter en belangrijker te maken?
4. Wat betekent het voor de monitoring van transities?
5. In hoeverre genereert het programma circulaire economie voldoende randvoorwaarden/capaciteiten voor een small wins aanpak?

### 4.1 Ambitie

Het programma is gericht op een volledig circulaire economie in 2050 en benadrukt dat er een grote systeemverandering moet plaats vinden om de omslag te maken van een lineaire naar een circulaire economie. Vanuit het ‘small wins’ perspectief is dat een wervende ambitie door de combinatie van aantrekkingskracht, ambiguïteit, urgentie en ruimte.

*Aantrekkingskracht.* Het concept circulaire economie heeft voor veel mensen een positieve connotatie. Het klinkt beter dan verhalen die benadrukken dat het minder moet of dat er conflicten zijn tussen milieu en economie. De kracht van positieve framing geldt ook voor de afgeleide doelen. Het verlengen van de levensduur van textiel klinkt bijvoorbeeld positiever dan het verminderen van afval en vergt bovendien een dieper gaande verandering. Dat sommige criticasters beweren dat een volledig circulaire economie helemaal niet kan, lijkt daar geen afbreuk aan te doen. Integendeel zelfs, het zou namelijk wel heel mooi zijn wanneer het zou kunnen en daaraan willen mensen bijdragen. De aantrekkingskracht wordt ook versterkt door de community. Formeel omdat al meer dan 300 partijen het grondstoffenakkoord hebben ondertekend en door de vormgeving van het programma. Informeel door de vele netwerken die rond circulaire economie zijn ontstaan. Mensen willen daarbij horen. Dat is de werking van het aanjaagmechanisme van de *logic of attraction*. Binnen deze positieve framing is natuurlijk niet alles rozengeur en maneschijn. Daarom is het belangrijk om ook een goed verhaal te hebben voor wanneer zich tegenvallers aandienen zoals veranderend politiek draagvlak of negatieve media-aandacht (zoals bijvoorbeeld het CBS rapport dat stelt dat veel gescheiden plastic toch in de verbrandingsoven terecht komt).

*Ambiguïteit.* Circulaire economie is ook een ambigu concept of ‘consensus frame’, dat refereert aan vele elementen zoals beweging, intelligenter omgaan met grondstoffen, delen, duurzaamheid en economische verdienmodellen. De ambiguïteit versterkt de aantrekkingskracht doordat iedereen er wel iets van zijn eigen waarden in herkent en er een eigen betekenis aan kan toekennen. Aan de andere kant is ambiguïteit ook lastig, gezien de verschillende interpretaties over wat nu echte bijdragen aan

circulaire economie zijn. Terwijl recycling bijvoorbeeld wel een plek heeft in de doelstellingen van het programma en op de ladder van circulariteit, kwalificeren toch veel participanten dit als niet radicaal genoeg en dus als niet echt circulair. Diskwalificatie en daardoor irritatie of het afhaken van mensen ligt dan op de loer. Dit werkt averecht op het 'energizing' aanjaagprincipe. Een verhaal over hoe de verschillende fasen in de ladder samenhangen kan helpen om diskwalificatie te voorkomen. Sommige initiatiefnemers van inzamel initiatieven (onderaan op de ladder) vinden bijvoorbeeld zelf ook dat het uiteindelijk radicaler moet, maar ze zien inzamelen als belangrijke eerste stap naar bewustwording en gedragsverandering. Een goed voorbeeld is bijvoorbeeld de zin in de agenda consumptiegoederen: 'de omslag van minder slecht naar echt goed'.

*Urgentie.* Het jaartal van 2050 voegt urgentie toe. 2050 is wel erg ver weg, waardoor je van mensen wel een heel langdurig commitment vergt. Daarom is de formulering van een tussen ambitie (in 2030 50% minder gebruik van primaire grondstoffen) wel slim. Het realiseren van meer circulariteit heeft ook veel tijd nodig en vergt dus een lange adem. Dat betekent dat het erg belangrijk is om deze ambitie ook echt vol te houden. Ter vergelijking, het eerdere programma duurzaam inkopen creëerde veel energie en pilots maar is vanwege verandering van politieke prioriteiten niet lang genoeg volgehouden. Dit leidde niet alleen tot teleurstelling bij betrokken beleidsmedewerkers, maar bracht ook bedrijven in problemen en betekende een deuk in het vertrouwen in de overheid als partner.

*Ruimte.* Tot slot biedt het concept ruimte. Hier is altijd sprake van een optimum: teveel ruimte kan leiden tot vrijblijvendheid en te weinig tot gebrek aan energie en creativiteit. Het is niet dichtgetimmerd maar geeft wel een stip op de horizon aan die richting geeft en prikkelt. De 'ladder van circulariteit' en het 'Value Hill' model versterken de prikkelende werking. In de verschillende documenten van het rijksprogramma en de deelagenda's zijn diverse operationele doelstellingen opgenomen, maar hier wordt toch veel minder naar gerefereerd. De agenda Consumptiegoederen benoemt een aantal richtinggevende principes, die bij elkaar een mooi optimum vormen tussen teveel en te weinig ruimte.

Er zijn ook enkele kanttekeningen te maken. Tot nu toe ligt het accent van de circulaire economie in de vele documenten op de technische dimensie. De sociale dimensie wordt wel aangestipt, bijvoorbeeld door de SER die aandacht vraagt voor de gevolgen voor mensen, de arbeidsmarkt en verliezers, maar krijgt nog weinig aandacht. Ook wordt het concept geassocieerd met het idee dat de economie kan doorgroeien, mits we allemaal 'circulair' gaan. Dat kan betekenen dat de ambitie te comfortabel is voor mensen en resulteert in het uitstel van pijnlijke keuzes, die toch ook nodig zijn. De aantrekkingskracht van de community is mooi, maar moet wel gekoesterd worden want het kan ook omslaan in cynisme. Ook is er het risico op een feel good bubble: mensen die het allemaal met elkaar eens zijn maar afdrijven van de rest van de samenleving en deze diskwalificeren in termen van achterblijvers die nog steeds troep kopen. De ambitie kan aan kracht winnen door het sociale element integraal en op een positieve wijze mee te nemen, bijvoorbeeld met het concept inclusieve circulaire economie.

## 4.2 Small wins

Met de brief van september 2016 introduceerden de ministeries het Rijksbrede programma 'Nederland Circulair in 2050'. Met een bril van continue transformatieve verandering vormt deze brief en de daaraan voorafgaande adviezen van de RLI (2015) en de SER (2016) niet het startpunt van de transitie richting een circulaire economie. Die was al lang gaande en er waren al vele small wins gerealiseerd door onder meer pioniers van het eerste uur, netwerken (bv. Circle Economy coöperatie), bedrijven (bv. Philips Lightning), organisaties (MilieuCentraal) of burgerinitiatieven (bv. repaircafe).

Ook het Grondstoffenakkoord komt niet zomaar uit de lucht vallen en is het resultaat van eerdere small wins waarin bedrijfsleven en overheid hebben ervaren dat het lukt samen te werken aan duurzaamheid, zoals de vele Green Deals, het Ketenakkoord Fosfaat of het Kunststoffen Akkoord.

Small wins worden vaak pas zichtbaar op het moment dat er een eerste strik omheen gaat. Het programma speelt daar goed op in. In plaats van vooral te focussen op de complexiteit en de weerbaarheid van een transitie, verwijzen de algemene documenten en transitieagenda's uitgebreid naar allerlei goede voorbeelden. Ook zijn er verschillende websites die een podium bieden voor de vele initiatieven zoals bijvoorbeeld de website [bestpractices.circulairondernemen.nl](http://bestpractices.circulairondernemen.nl). Daarmee wordt een perspectief geschetst dat circulariteit kan en Nederland er klaar voor is. Zo'n beeld voorkomt cynisme en uitstel. Opvallend is dat de meeste van de genoemde voorbeelden uit het bedrijfsleven komen, zoals Philips Circular Lighting, de G-Star Raw spijkerbroeken van aangespoelde drinkflessen, het Mest de Groene Motor initiatief van FrieslandCampina of het Auping Take Back System. Maar ook overheidsinitiatieven kunnen belangrijke small wins zijn zoals bijvoorbeeld het verbod op gratis plastic zakjes, het omgekeerd inzamelen bij gemeentes, circulair inkopen door Rijkswaterstaat of het programma Icoonprojecten in het kader van het Kunststof Ketenakkoord .

Alle voorbeelden zijn belangrijk, maar het zijn niet allemaal small wins. Om een zaadje te vormen voor systeemverandering moeten ze voldoen aan de 7 criteria uit tabel 2. Om te verhelderen wat nu precies onder small wins wordt verstaan is een quick scan gemaakt van enkele veel genoemde voorbeelden. Tabel 2 bevat het overzicht en hieronder volgt een illustratieve toelichting.

	Verbod gratis plastic tasjes	WASTED	Bundles	Icoonprojecten programma ikv Kunststof Ketenakkoord	Re-seat Van Gispem	Circulair inkopen RWS
1. Betekenis-volle stap	Ja	Ja	ja	Beetje	ja	ja
2. Tastbare resultaten	Ja	Ja	ja	Indirect	ja	ja
3. Diepgaande verandering	Beetje	beetje	beetje	Nee	beetje	beetje
4. Wrijving en slechten van barrières	Ja	beetje	beetje	Nee	beetje	beetje
5. Verbinding technische en sociale verandering	Nee	Ja	beetje	Ja	beetje	beetje
6. Plek met energie	Beetje	Ja	beetje	Beetje	ja	beetje
7. Potentie voor verdiepen, verbreden en verspreiden	Ja	Ja	ja	Beetje	ja	ja

Tabel 2: Quick scan van enkele veel genoemde voorbeelden

#### *Kleine stap op weg naar systeemverandering*

Hierboven is al aangegeven dat de percepties uiteen kunnen lopen over of iets een stap op weg naar 100% circulair is. In de quick scan zijn alle treden op de ladder van circulaire economie meegeteld. Een belangrijke discussie is het schaalniveau. Een lokaal initiatief kan zeker een small win zijn. Dat geldt



ook wanneer analyses aantonen dat een klein lokaal Nederlands initiatief nauwelijks een druppel op de gloeiende plaat is van een wereldwijd vraagstuk.

#### *Tastbare resultaten voor direct betrokkenen*

Een small win moet altijd zichtbare resultaten hebben, hoe klein ook. Het verbod op gratis plastic tasjes heeft bijvoorbeeld geleid tot drastische reductie van de uitgifte van plastic tasjes en het aandeel plastic tasjes in zwerfafval. Alhoewel het idee van een paviljoen is mislukt, heeft WASTED wel een educatie programma en een werkend inzamel systeem met veel burgers en lokale ondernemers gerealiseerd. Bundles heeft het bedrijfsconcept staan en een eerste kring van klanten, RWS koopt het meubilair circulair in, en de van Gispén re-seat is al meerdere malen geprint en verkocht. Naast indirecte resultaten, heeft het Icoonprojecten programma vooral helder gemaakt hoe belangrijk het is om procesgeld te hebben en mensen bij elkaar te brengen.

#### *Diepgaande verandering*

Dit houdt in dat mensen anders zijn gaan denken en gaan doen; de tweede en de derde orde verandering uit tabel 1. Ook al is het op kleine schaal, de bestaande routines zijn radicaal gewijzigd. De meeste voorbeelden laten wel een wijziging van structuren en (in mindere mate) culturen zien. Praktijken veranderen, maar er is nog nauwelijks sprake van nieuwe instituties, waarden en identiteiten. RWS koopt nu bijvoorbeeld al veel meer circulair in, maar het is nog geen vanzelfsprekend onderdeel van strategisch beleid en het blijft nog binnen het paradigma van kopen, inclusief de daarbij behorende posities van de afdeling inkoop en de klant-afnemer relatie. De meest diepgaande vorm van verandering is te vinden in concepten die radicaal eigendom vervangen door gebruik, zoals bijvoorbeeld Philips 'Circular Lighting', maar daar zijn dan weer minder tastbare resultaten van te vinden.

#### *Bijbehorende wrijving en het slechten van barrières*

Alle initiatieven hebben zeker de plek der moeite betreed. Ze hebben vele grote en kleine barrières moeten overwinnen, zoals het vinden van subsidies en investeringskapitaal, inpassing in lineaire begrotingsprocessen, omgaan met risicomijdende cultuur, het aanlopen tegen de logica van de reguliere afvalsystemen, de conflicten met administratieve procedures voor afschrijving, te rigide aanbestedingsregels, het oplossen van logistieke bottlenecks, het masseren van weerstand etc. etc. Met veel vallen en opstaan, geduld en doorzettingsvermogen is er toch veel gelukt. Interessant is dat de kleine schaal van de projecten soms heeft geholpen de barrières te overwinnen. Als iets op kleine schaal gebeurt en te duiden is als een experiment of pilot, worden regels eerder soepel gehanteerd. Een bakfiets van een niet reguliere afvalverwerker die plastic afvalzakken ophaalt kan nog wel, maar het moeten er niet teveel worden. Ook betekent een kleine stap een kleiner risico. Bij een enkele pilot is bijvoorbeeld een terugkoopregeling nog acceptabel, maar bij een grootschaligere toepassing kan het problemen opleveren voor de liquiditeit van de organisatie. De organisatie die circulair textiel wilde inkopen is bijvoorbeeld eerst begonnen met de handdoekjes. Als dat mislukt kunnen ze deze altijd nog om de hoek gaan kopen. Pas wanneer er genoeg geleerd is, kunnen de uniformen aan bod komen.

#### *Verbinding technische en sociale verandering*

In de transitie circulaire economie zijn sociale en technische innovaties sterk met elkaar verbonden. Alhoewel het accent vaak op technische innovaties ligt, is een circulaire economie niet mogelijk zonder andere samenwerkingsrelaties, andere netwerken, andere eigendomsverhoudingen, of een andere waardering van arbeid. Dit is echter in hoge mate nog een theoretische constatering. Omdat de wisselwerking tussen technische en sociale innovaties het beste in kleinschalige praktijken kan worden ontdekt, is het een cruciaal kenmerk van small wins. Een voorbeeld is het initiatief van een



bedrijventerrein in Culemborg om een 'Living Lab' op te richten waarbij bedrijven in samenwerking met afvalverwerkers, machinebouwers, ontwerpers en wetenschappers ontdekken wat mogelijk is in termen van plastic vermijden, opnieuw gebruiken, recyclen en hoe producten en processen zijn te herontwerpen, zodat ze minder plastic verspillen. Deze sociale innovatie resulteert in technische innovaties (de re-seat), maar ook in nieuwe sociale innovaties zoals een plastic coöperatie of ideeën voor nieuwe businessmodellen.

#### *Plek met energie om verder te experimenteren en te leren*

De kracht van een small wins aanpak is dat het cynisme en apathie voorkomt en energie creëert bij betrokkenen om verder te experimenteren en te leren. De voorbeelden laten zien dat dit vooral het geval is wanneer er meerdere organisaties bij betrokken zijn of wanneer het is gekoppeld aan andere initiatieven. WASTED is bijvoorbeeld verbonden aan Cities Foundation, een Amsterdamse organisatie die onderzoek doet naar sociale verandering om lokale oplossingen te ontwikkelen voor mondiale stedelijke problemen. Rijkswaterstaat is partner van de Green Deal circulair aankopen en participeert al enige tijd in een community of practice waarin ze veel pilots hebben geanalyseerd om daarvan te leren.

#### *Potentie voor verdiepen, verbreden, verspreiden*

Small wins zijn ook de zaadjes voor systeemverandering. Daarom moeten ze wel de potentie hebben voor verdiepen, verbreden en verspreiden. Het verbod op gratis plastic tasje laat al de eerste voorbeelden zien in termen van verdiepen (gemeenten willen zichzelf uitroepen tot plasticvrije gemeente (VNG Bulletin, 6/2017), verbreden (geluiden om net zoals in Frankrijk een verbod in te stellen op gratis plastic servies) en verspreiden (Aldi heeft in augustus 2017 aangekondigd helemaal geen plastic tasje meer te verkopen). Ook komen de negatieve bijeffecten aan de oppervlakte zoals verschuiving naar de gratis papieren zak of het in problemen raken van bedrijven die de plastic tasje produceren. Dit is kenmerkend voor wicked problems waarbij oplossingen van vandaag problemen van morgen zijn. Het is dus cruciaal dat er regelmatige updates plaatsvinden en er sprake is van een continu veranderingsproces.

### 4.3. Aanjaag mechanismes

Hierboven is al aangegeven dat er op het terrein van de circulaire economie ontzettend veel initiatieven zijn, die veel kenmerken vertonen van small wins. Echter, een losse verzameling small wins, ook al zijn het er heel veel, is op zich niet voldoende voor systeemverandering. De NS kiosk geeft bijvoorbeeld korting op koffie wanneer mensen een eigen beker meenemen, maar hoe pak je daar nu op door en voorkom je dat het een PR verhaal wordt? De actie op Facebook voor twee dagen geen vlees was succesvol omdat het klein was, maar kreeg daardoor ook juist veel kritiek. Hoe is zo'n small win nu te verbreden, verspreiden en te verdiepen? Zowel uit de theorie als uit de praktijkvoorbeelden weten we dat copy page strategieën niet werken. Het is niet mogelijk om overall plastic coöperaties op te zetten en het werkt ook niet om het succes van het verbod van gratis plastic zakjes op allerlei andere afvalstromen toe te passen.

Het rijksbrede programma circulaire economie lijkt zich hiervan bewust en stelt zich expliciet de vraag hoe je nu van deze vele voorbeelden kunt komen tot een meer grootschalige transitie. Daarbij is ze actief op zoek naar goede voorbeelden en naar strategieën om deze te versnellen, verder aan te wakkeren en op te schalen. Er zijn ook al uitgebreide analyses verricht naar barrières en mogelijke interventies (bijvoorbeeld Accelartio 2015). Ook de diverse agenda's bieden overzichten van barrières

en mogelijke maatregelen om deze te doorbreken. In het algemeen is er de neiging om de gesignaleerde barrières en bijbehorende interventies los te koppelen van gerealiseerde small wins en deze abstract te formuleren, zoals betere business modellen, slimmere retoursystemen of aangepaste regelgeving. Een erg belangrijk inzicht uit de quick scan is dat barrières geen losstaande dingen zijn maar met elkaar samenhangen en dus alleen in onderlinge samenhang kunnen worden opgelost. Handhaafbaarheid, level playing field en weerstand waren bijvoorbeeld drie barrières in het dossier verbod op gratis plastic tasjes. Deze zijn in samenhang opgelost: Europese regelgeving creëerde de garanties voor een level playing field en de politieke weerstand werd verder verminderd door de belofte van een licht (niet bureaucratisch) handavingsregime. Ook in de literatuur is er een stroming die aantoont dat het identificeren en clusteren van barrières interessant kan zijn, maar geen goede handvaten biedt voor interventies (Biesbroek et al 2014). De focus op het oplossen van een barrière, zonder rekening te houden met de verbanden met andere barrières en de onderliggende mechanismes, kan zelfs contraproductief werken.

Small wins hebben de potentie om te cumuleren in grootschaligere diepgaande transitieën. Hiertoe zijn verschillende hefboomen of aanjaag mechanismes te activeren. De theoretische aanjaag mechanismes bieden kansen om het repertoire van handelings-perspectieven te vergroten en concreter te maken.

*Energizing.* Hierboven is al aangegeven dat bijeenkomsten en initiatieven rondom circulaire energie veel reuring en energie genereren. De meeste initiatieven zijn ontstaan wanneer een gevarieerde groep enthousiastelingen de plek der moeite betreedt waar ze hun nek uitsteken, de wrijving aangaan met bestaande routines en flink doorzetten om de met elkaar samenhangende barrières te overwinnen. Het succes van de initiatieven creëert vervolgens weer extra energie: ‘yes, we can’, en ‘yes it is possible’. Geen van de besproken initiatieven zijn gestopt na een eerste small win. Ze zoeken stuk voor stuk naar mogelijkheden om te verbreden (Van Gispén werkt aan een dienst voor het uit elkaar halen van meubels voor derden), te verspreiden (WASTED is actief op andere plaatsen in Amsterdam) of te verdiepen (Bundles leert met klanten over nieuwe ontwerpeisen van apparaten). Veel van die mensen willen ook echt doorgaan, maar hier moeten we natuurlijk niet te romantisch over doen. Uiteindelijk is energie en (onbetaalde) tijd van mensen beperkt.

*Experimenteren.* Een belangrijk voordeel van small wins is dat mensen minder lang blijven steken in praten en overgaan tot acties. Barrières worden niet gezien als obstakels die eerst (bij voorkeur door derden) moeten worden opgelost, maar worden al experimenterende ontdekt en overkomen. Helaas blijken sommige barrières na een eerste small win eerder groter dan kleiner te worden en dus weer nieuwe interventies te vereisen. Het concept is dan bijvoorbeeld niet meer origineel genoeg voor een innovatie subsidie/investering, maar het business model is ook nog niet kloppend genoeg voor het aantrekken van investeringskapitaal. Bovendien worden voor een kleine pilot eerder zaken door de vingers gezien dan voor grotere projecten. Ieder experiment creëert daarmee weer ideeën voor een volgend experiment om nieuwe hordes te nemen. Voor Rijkswaterstaat was bijvoorbeeld de aansluiting bij de Green Deal Circulair Inkopen en het opzetten van de community of practice een belangrijke versneller. Het doorbrak de vastgelopen discussie (barrière) over het vooraf vaststellen van regels en doelen waaraan circulair inkopen allemaal zou moeten voldoen. Het bottom-up aan de slag mogen gaan sloeg aan bij inkoop, en de pilots bleven groeien. Nu er zoveel bekend is kan de volgende fase starten. Een ander voorbeeld van hoe experimenten een aanjaagfunctie kunnen hebben betreft de strategie van gemeenten om burgers zoveel mogelijk gescheiden afval te laten aanbieden. Het omdopen van de gewone kliko in rest afval kliko, en het aanbieden van een gft afval kliko had veel voeten in de aarde, maar bleek uiteindelijk succesvol (small win). Dat motiveerde gemeentes tot meer experimenten en er kwam ook een kliko voor oud papier, een zak voor plastic afval en uiteindelijk het

verkleinen van de rest afval klike. Via een tussenstap van het reduceren van het aantal ophaal momenten zijn veel gemeentes overgegaan op omgekeerd inzamelen of diftar (betalen per geleegde klike restafval).

*Logic of attraction.* Dit is het mechanisme dat middelen toestromen naar de winnaars. Ter illustratie een stukje geschiedenis. In het begin vocht het idee Circulaire Economie nog tegen de bierkaai en wilde niemand zijn vingers eraan branden. Desondanks gingen enkele enthousiastelingen er mee aan de slag. Pas op het moment dat ze kleine zichtbare resultaten creëerden, ontstond er een momentum waardoor meer mensen wilden meedoen. Het installeren van een rijksbreed programma speelt in op deze positieve trend en genereert op haar beurt ook weer meer aantrekkingskracht, waardoor nieuwe partners en middelen toestromen. De strategie van positieve aandacht is ook volop zichtbaar in de vele documenten en op websites en bijeenkomsten rondom circulaire economie. Overall worden initiatieven in de spotlights gezet die vervolgens nog meer aandacht krijgen. Het Icoonprojecten programma speelde hier bewust op in door via een competitie een aantal lopende circulaire voorbeelden uit de kunststoffen sector te selecteren voor een extra, vaak cruciaal, zetje in de vorm van procesgeld. Echter, aandacht en procesgeld is leuk, maar vaak niet voldoende om initiatieven structureel verder te brengen. Het kan helpen om in het zonnetje gezette projecten te vragen wat ze nodig hebben om hun initiatief groter te maken. Als goed voorbeeld is de Social Impact Lab prijs van PwC genoemd. De winnende start-ups komen in een intensief begeleidingstraject, mogen gebruik maken van faciliteiten van PwC en komen in aanmerking voor financiering tot 50.000 euro.

*Olievlekwerking.* Het ondertekenen van het Grondstoffenakkoord is een goed voorbeeld van dit olievlekwerking of zwaan-kleef-aan mechanisme. Toen er enkele schapen over de dam waren, volgden er al snel meer. Dit mechanisme is ook belangrijk wanneer start-ups aan investeringsfondsen proberen te komen. Ook hier werkt het vaak zo dat wanneer een partij tot financiering over gaat, anderen volgen. Wanneer een overheidsorganisatie in het kader van circulair inkopen, een innovatief circulair product koopt, kan daar een olievlekwerking van uit gaan. Dit kan natuurlijk ook omgekeerd werken op het moment dat een overheidsorganisatie deze voorbeeldfunctie niet vervult en bijvoorbeeld haar hele meubilair nieuw aanschaft.

*Verbinden.* In het algemeen bieden projecten die in eerste instantie gericht zijn op circulaire economie veel mogelijkheden tot verbinding met andere maatschappelijke vraagstukken. Zo is er in de vele documenten aandacht voor verbindingen met arbeidsmarkt-vraagstukken of volatiliteit op de grondstoffenmarkt. Het WASTED project laat heel concreet zien hoe het inzamelen van afval is verbonden met lokale sociale vraagstukken zoals eenzaamheid, schulden, voorzieningenniveau of concurrentie van het grootwinkelbedrijf. Door deze verbindingen is er meer kans op accumulatie. Het Food in de City programma in Rotterdam is bijvoorbeeld aanzienlijk versneld toen het actief is verbonden met vraagstukken rondom vastgoedontwikkeling, toerisme, klimaatadaptatie en sociale uitsluiting. De sociale agenda is dus geen additioneel onderdeel van de transitieagenda's circulaire economie, maar een essentieel aanjaagmechanisme.

*Robuustheid.* Voor dit mechanisme is het nog vrij vroeg. Op dit moment zijn er wel heel veel kleine initiatieven, maar deze zijn nog niet talrijk genoeg om tot een onomkeerbare verandering te leiden. Door het verbod op gratis plastic zakjes zijn mensen zelf hun tassen mee gaan nemen naar winkels, maar het is niet duidelijk of ze dat ook blijven doen indien het verbod zou worden opgeheven. WASTED heeft er toe geleid dat mensen afval als waarde zijn gaan beschouwen, maar dat moet nog wel verder verankerd worden. Op een meer abstract niveau is de belofte dat circulair niet duurder is en op termijn

zelfs goedkoper. Dat is potentieel een mooi mechanisme dat tot robuustheid leidt, maar daarvoor is wel massa nodig. Tot die tijd is stabiliteit in ambities en beleid een cruciale conditie.

In de praktijk blijken de mechanismes sterk met elkaar samen te hangen en moeilijk van elkaar te onderscheiden. De mechanismes zullen elkaar ook versterken. Tot nu toe is er vooral sprake van verspreiding en verbreding. Verdiepen, vooral in termen van onomkeerbaarheid en hoger op de ladder van circulariteit, lijkt het lastigste. Dit hangt samen met de aanjaagmechanismes. Waar de olievlekwerking vooral gericht is op verspreiding, zullen 'energizing' en de 'logic of attraction' leiden tot verbreding. Verdieping start vaak met experimenteren gevolgd door verbinden en robuustheid.

## 4.4 Monitoren

Parallel aan deze agenda's werkt het rijksbrede programma ook aan een monitoring aanpak langs drie lijnen: uitvoering acties (smart), transitieproces en effecten op de grond. Het heeft een project team bestaande uit ambtenaren en kennisinstellingen de opdracht gegeven om op basis van relevante fysieke, economische en sociale indicatoren (die op breed draagvlak kunnen rekenen) een monitoringsysteem inclusief nulmeting te ontwikkelen. Om functioneel te zijn, is het belangrijk dat een monitoring programma goed aansluit op de onderliggende beleidstheorie van een programma, de zogenaamd 'theory of change'. Vanuit een small wins theorie heeft monitoren van het programma drie verschillende doelen: verantwoording, input voor transitieproces en leren.

*Verantwoording.* Er gaan veel publieke en private middelen naar het rijksbrede programma, dus het is erg belangrijk om op een goede manier te verantwoorden in hoeverre de middelen ook bijdragen aan de uiteindelijke ambitie van Nederland circulair in 2050. Echter, omdat een strategie van small wins niet vooraf is te plannen en geen begin- en eindpunt kent, is deze lastig te vangen in een lineair monitoringsproces. Concrete doelen, acties, blokkades en uitkomsten zijn veelal niet vooraf bekend maar krijgen pas werkende weg vorm. Ook zijn er veel onverwachte acties en effecten en zijn nulmetingen dus per definitie lastig. Lerende vormen van monitoren met aandacht voor emergente small wins passen hier beter. Omdat veel small wins zich voordoen op lokale schaal (buurt, bedrijf, keten) is daar ook het meeste inzicht aanwezig. Daarom is het belangrijk om deze lokale actoren in een monitoringsproces te betrekken. Ingewikkeld is dat veel acties en interventies pas retrospectief betekenis krijgen. Achteraf zijn redenties op te bouwen over hoe small wins en aanjaag mechanismes hebben bijgedragen aan systeemverandering. Wel is het natuurlijk altijd mogelijk om af en toe de thermometer in het transitieproces te steken om te analyseren hoe ver je bent richting de ambitie van 50% in 2030. Wetenschappelijk analyses over stofstromen of milieueffecten kunnen daarbij een belangrijke rol spelen. Omdat het in niet-lineair veranderprocessen lastig is om een effect eenduidig aan een interventie toe te wijzen is de plausibiliteit van een redentie meer op zijn plaats dan causaliteit. In het verantwoordingsverhaal naar derden toe is het essentieel om het tijdsperspectief mee te nemen, in termen van vallen en opstaan (tolereren van tegenvallers) en in termen van geduld (stapje voor stapje).

*Aanjaagmechanisme.* Vanuit het perspectief van continue verandering vormt monitoring ook een belangrijke input voor het transitieproces zelf. Publieke waardering van small wins kan als aanjaag mechanisme functioneren, doordat het mensen stimuleert om meer van die small wins te genereren. Het kan daarmee ook de politieke druk weghalen om met snelle grootschalige oplossingen te komen, die bijna per definitie oppervlakkig zullen zijn. Dilemma daarbij is dat small wins wel moeten rijpen en dus ook niet te snel publieke aandacht moeten krijgen. Omgekeerd kan het diskwalificeren van small wins ontmoedigend werken. Nu ligt in het programma circulaire economie het diskwalificeren van small wins op de loer wat tot uiting komt in zinsneden zoals 'klein spul' of 'nu is het menens en moeten

we voorbij de afzonderlijke leuke projecten'. Natuurlijk is er ook het risico dat alle projecten als small wins worden gelabeld wat leidt tot inflatie van het concept. Het moet dus wel kritisch gehanteerd worden.

*Leren.* Een belangrijk doel van monitoren is ook het genereren van nieuwe inzichten en leerervaringen. Het realiseren van een small win betekent bijna altijd dat er met elkaar samenhangende barrières zijn overwonnen. Daar valt veel meer mee te doen. Er wordt bijvoorbeeld in algemene zin gesproken om het 'product als dienst' verdienmodel te vergemakkelijken door wat te doen aan de financiering, accountancyregelgeving en boekhoudkundige regels. Maar in datzelfde document is dan ook te lezen dat het Siemens in 4 jaar is gelukt om de overstap te maken. Hoe hebben ze dat gedaan? Hoe hebben ze barrières geslecht? Hoe hebben zij het passend gemaakt met accountancy regelgeving? Hebben ze een uitzondering gekregen of is regelgeving aangepast? Een ander voorbeeld is het verbod op gratis plastic tasjes, dat regelmatig naar voren komt wanneer het gaat om nieuwe regelgeving. Echter het heeft heel wat voeten in de aarde gehad eer dit verbod in de Staatscourant stond en er zijn vele uiteenlopende barrières op een samenhangende manier overwonnen. Op het moment dat er een discussie ontstaat over meer verboden is het opvallend dat de lessen uit dit succesvol ingevoerde verbod nauwelijks aan de orde komen. Een goed voorbeeld van hoe dat wel zou kunnen is het E-magazine circulair inkopen (December 2016), waarin leerervaringen zijn gebundeld en beschikbaar gemaakt voor een grotere groep mensen die niet zelf betrokken waren bij de pilots.

## 4.5 Randvoorwaarden

Om de aanpak van small wins te borgen is het belangrijk dat het programma circulaire economie een 5-tal capaciteiten bevordert of tenminste tolereert. Wanneer we het programma afzetten tegen de 5 capaciteiten, dan vallen de volgende zaken op. Het programma doet er veel aan om *reflexiviteit* te borgen. Via de samenstelling van de transitieteams en de organisatie van allerlei inspiratiesessies, wordt flink geïnvesteerd in het aan tafel krijgen van vele betrokken actoren en in het waarderen van een variëteit aan perspectieven. Natuurlijk zijn er ook partijen die niet aan tafel zitten en waarover nogal diskwalificerend wordt gesproken, maar men lijkt zich daarvan wel bewust. De capaciteit van *resilience of veerkracht* staat niet echt op de voorgrond. Voor het vervolg van het programma en vooral ook om de cruciale stabiliteit te kunnen garanderen is het wel belangrijk om daar rekening mee te gaan houden. Hoe houd je bijvoorbeeld de ambitieuze doelstelling in stand wanneer er onverhoopt weer een periode van hoge werkeloosheid aantreedt, wanneer de grondstoffenmarkt nog volatieler wordt, wanneer klimaatverandering sneller verloopt dan voorspeld of wanneer zich een grootschalige cybersecurity aanval voordoet? De capaciteit van *responsiviteit* vergt meer aandacht. Voor veel 'normale' burgers en bedrijven staat circulaire economie nog ver van hun bed. Voor een duurzame transitie zou het mooi zijn wanneer circulaire economie een belangrijk issue wordt in de stroom van maatschappelijke en politieke eisen en wensen. De komende jaren zal blijken of het programma de capaciteit van *revitalisering* voldoende weet te borgen. Gezien de vele uitdagende actiepunten in de verschillende agenda's zijn controverses onvermijdelijk. Dat vergt vermogens om constructieve conflicten aan te gaan, stagnaties te doorbreken en daarmee weer nieuwe energie te genereren. De capaciteit van *rescaling* of schaalgevoeligheid staat al hoog op de agenda van het programma. Mismatches tussen de schaal van het vraagstuk en de schaal van het beleid komen regelmatig aan de orde. Iedereen realiseert zich dat een transitie naar circulaire economie acties vereist op allerlei schaalniveaus: lokaal, nationaal, Europees en mondiaal. Het is de kunst om bestuurlijke verantwoordelijkheden zo te organiseren dat er synergie ontstaat en dat schaal mismatches geen excuus vormen voor uitstel.

## 5. Leiderschap en sturing van transitie

Bij zo'n uitdagend programma als transitie circulaire economie is de verleiding groot om alles tegelijk en omvattend aan te pakken. Helaas is die logische reflex niet de meest effectieve. Pogingen om toch omvattende plannen te maken die ook nog kunnen rekenen op politiek en maatschappelijk draagvlak, lopen het risico op abstracties en consensusteksten. Dat kan ten koste gaan van de ambitie om te inspireren. Ook resulteert het makkelijk in onproductieve stress bij diegenen die verantwoordelijk zijn voor het maken van deze plannen binnen bepaalde deadlines, waardoor er minder ruimte is voor geconcentreerde aandacht, focus en diepgang. Cynisme ligt dan op de loer. Dit is helaas wel eerder gebeurd met de transitieteams van tien jaar geleden. Daar zouden nog meer lessen uit te trekken zijn.

Ook verhoudt de transitie circulaire economie zich slecht tot een gebruikelijk beleidsproces die bestaat uit enkele overzichtelijke stappen: identificeren van problemen; stellen van doelen; ontwikkelen van acties; besluiten daarover; implementeren; monitoren en evalueren. Er is eerder sprake van het veelvuldig en continu doorlopen van beleidscycli. Dit vergt veel meer een doelzoekend proces waarbij op basis van ervaringen en nieuwe kansen het proces continue wordt bijgesteld. Zoals hierboven beschreven gebeurt ook veel emergent of was al lang bezig. Het gaat dus vaak om het geven van zetje en duwtjes.

Uit de verhalen rondom de vele voorbeelden komt naar voren dat cruciale interventies een belangrijke rol hebben gespeeld bij het realiseren van small wins. Het verbod op gratis plastic zakjes was er waarschijnlijk niet gekomen zonder de Europese verplichting om plastic afval te verminderen. De community of practice rondom circulair aanbesteden heeft dankbaar gebruik gemaakt van gelden uit een Europees project dat ze hieraan kon besteden. Meerdere prille initiatieven zijn mede mogelijk gemaakt met subsidies van de Stichting Doen, waarna andere subsidies volgden. Een onderzoekspublicatie waarin stond dat Amsterdam Noord erg achterliep op het gebied van afvalscheiding vormde een belangrijke trigger voor WASTED. Ook heeft het meerdere startups geholpen wanneer een overheidsorganisatie op een cruciaal moment een order plaatste voor een circulair product. De interventie van de overheid om met het Icoonprojecten programma een impuls te geven om anders om te gaan met ziekenhuisafval heeft als bijvangst opgeleverd dat enkele ziekenhuizen een traject starten voor gezamenlijk circulair inkopen. Deze interventies hebben met elkaar gemeen dat ze achteraf gezien allemaal cruciaal zijn, maar niet als dusdanig gepland waren.

Het geruststellende nieuws is dat het maken van een transitieagenda niet betekent dat het de taak van de overheid is om de hele transitie te sturen en daarvoor verantwoordelijk te zijn. Sturen van transitie past beter bij een bescheiden manier van sturen: oprapen wat er al is, hier en daar een handje helpen en loslaten. Het is wel belangrijk om scherp te houden dat de agenda circulaire economie geen overheidsagenda is maar een gezamenlijke agenda van alle partijen die het Grondstoffenakkoord hebben ondertekend. Dat past uitstekend bij de aard van de transitie opgave en de karakteristieken van de huidige netwerk samenleving. Het creëert wel allerlei nieuwe governance vraagstukken: van wie zijn de transitie agenda's, aan wie zijn de aanbevelingen geadresseerd en wie staat er aan de lat om met de vele strategieën aan de slag te gaan? Omdat de transitieagenda's aan de Tweede Kamer worden aangeboden, ontstaat bewust dan wel onbewust het beeld dat het aan de overheid is om hiermee aan de slag te gaan. Dit wordt versterkt door het regeerakkoord waarin is opgenomen dat de afspraken uit het rijksbrede programma circulaire economie en de transitieagenda's uit het Grondstoffenakkoord uitgevoerd worden. Er kan een mechanisme in werking treden dat de andere partijen achterover leunen en wachten op de overheid. Echter de overheid is maar een van de geadresseerde partijen. Het moment van het aanbieden van de transitieagenda aan

de Tweede Kamer is een goede ‘stok achter de deur’ om voortgang en energie in het proces te houden, maar is meer een voortgangsrapportage dan een kant en klaar plan dat geïmplementeerd kan worden (vgl. de jaarlijks rapportages van het Deltaprogramma). Ook daarna is het cruciaal om het gehele netwerk betrokken en gecommiteerd te houden. Daarvoor is een governance structuur nodig die gericht is op het vasthouden van energie en het bevorderen van voortgang.

In het programma is veel oog voor goede voorbeelden. Echter hier kan veel meer mee gedaan worden. Doordenken, doorvragen en verbanden leggen is het devies. Ter illustratie wat vragen bij zinsneden uit de transitie agenda’s. Als er bijvoorbeeld wordt gezegd: net zoals La Poubelle in Tilburg of net zoals in Rotterdam, is dan het idee om dat voorbeeld te kopiëren of grootschalig uit te rollen? Wat betekent het voor Nijmegen nu ze benoemd zijn als European Green Capital. Welke ervaringen zijn er met verhuur-, deel-, uitruil-, en leenplatforms? Wanneer er wordt gezegd dat overheden meer kunnen in het kader van Maatschappelijk Verantwoord Inkopen, wat is er dan van RWS geleerd? Zijn de ervaringen met de experimenten met verpakkingsvrije winkels nu positief of negatief? Er wordt gerefereerd aan Zweden en Noorwegen waar problemen effectief zijn aangepakt met een regeling rondom statiegeld, maar wat zijn de ervaringen/lessen? Waarom houdt prijsverschil koplopers niet tegen, maar het peloton wel? Zijn er ook al goede voorbeelden van aangepaste fiscalisering of accountancyregulering? Zo niet, hoe zijn de genoemde koplopers daar dan mee omgegaan?

Een transitie staat nooit op zichzelf. Er zijn altijd onverwachte (gewenste en ongewenste) neven effecten. Raakvlakken met andere beleidsambities bieden vele mogelijkheden tot synergie. Dank daarbij bijvoorbeeld aan het energieakkoord, werkgelegenheid, gezondheid, leefbaarheid steden, export, tegengaan kinderarbeid, participatiesamenleving of de voedselagenda. Natuurlijk zullen er altijd tegenstrijdigheden zijn, zoals spanningen met productveiligheid en energieverbruik. Ook hiervoor biedt een ‘small wins’ aanpak mogelijkheden omdat zowel kansen voor synergie als oog voor ongewenste effecten het beste zijn te ontdekken en bij te stellen in kleine betekenisvolle praktijken. Het verbinden met problemen in andere beleidsdomeinen is daarbij ook een goed aanjaag mechanisme. Wanneer bijvoorbeeld een deelplatform ook kan bijdragen aan cohesie in een wijk, is er meer kans dat het wordt opgeschaald. Ook is het mogelijk om in andere beleidsvelden initiatieven te ontdekken die een doorbraak kunnen betekenen voor knelpunten op weg naar een circulaire economie, zoals bijvoorbeeld private certificering of collectieven voor gezamenlijk natuurbeheer. Dit vergt wel sturing en leiderschap dat over de grenzen van het eigen beleidsdomein kijkt.

## 6. Samenvattende conclusies

De small wins aanpak is gericht op het werken aan grote maatschappelijke vraagstukken door middel van kleine betekenisvolle stapjes met zichtbare resultaten. Het zorgt voor energie zonder te vervallen in korte termijn gewin of beloftes die niet waar zijn te maken. Small wins zijn echt diepgaande veranderingen waarbij sprake is van (radicaal) nieuwe zienswijzen, nieuwe probleemdefinities en nieuwe handelingsperspectieven. Het realiseren van small wins zal dus per definitie wrijving opleveren. Met één small win ben je er nog niet. Wel kunnen opeenvolgende small wins tot grootschalige veranderingen leiden door aanjaagmechanismen in werking stellen.

Op het eerste gezicht lijkt een ‘small wins’ perspectief goed aan te sluiten bij het gedachtegoed van het transitie programma circulaire economie. Het programma heeft een wervende ambitie door de combinatie van aantrekkingskracht (positieve framing), ambiguïteit (iedereen kan er een betekenis aan

geven), ruimte en urgentie (2050/2030). In het Grondstoffen akkoord, in de conceptagenda's en in de vele bijeenkomsten worden veel voorbeelden genoemd, waarvan er veel zijn te typeren als small wins. Echter met deze small wins is nog veel meer te doen. Ook zitten er nog veel meer potenties in het activeren van aanjaagmechanismes, zodat deze small wins zich verbreden, verspreiden en verdiepen. Dit rapport heeft hiervoor vele aanknopingspunten genoemd. Uitdaging daarbij is om geen losse lijstjes te maken van barrières en interventies, maar deze in onderlinge samenhang te begrijpen en ze al doende te doorbreken. Dat helpt ook om de vele actiepunten te ontdoen van onnodige abstracties. Je leert een organisatie namelijk het beste begrijpen door deze actief proberen te veranderen (Lewin, 1946).

Het bij de 'small wins' aanpak gekoppelde sturingsperspectief sluit minder vanzelfsprekend aan. Bij zo'n uitdagend programma als transitie circulaire economie is de verleiding groot om alles tegelijk en omvattend aan te pakken, om netjes de beleidscyclus af te lopen en om het programma te gieten in lineaire monitoringssystemen. Dat kan contraproductief werken voor een transitie van een lineaire naar een circulaire economie, die zelf ook niet via lineaire patronen verloopt. Interessant is wel dat dit rapport ook al veel voorbeelden signaleert van niet lineaire sturing. Zo is het transitie programma bijvoorbeeld pas gestart toen er al veel gaande was. Ook waren er vele overheidsinterventies, die achteraf gezien op een onverwachte manier een cruciale impact hebben gehad op het ontstaan en versnellen van small wins.

Voor een transitie proces in het algemeen en een 'small wins' aanpak in het bijzonder, is een lange adem nodig. Dit vergt niet alleen geduld, maar ook stabiliteit van beleid in termen van het vasthouden aan de ambitie, het blijven benadrukken van urgentie en het bevorderen van voortgang. De betrokkenheid van een grote groep publieke en private stakeholders, die zich ook allemaal eigenaar voelen van de transitie, kan een belangrijke bijdrage leveren aan de robuustheid en dus de stabiliteit van de ambitie. De verbinding met andere maatschappelijke vraagstukken en het verder integreren van de sociale en technische innovaties zal deze robuustheid ook verder versterken.

Tot slot een reflectie op dit onderzoek. Het was slechts een vooronderzoek en is gedaan met beperkte inzet van zowel onderzoekers als beleidsmakers. De resultaten vormen meer een illustratie van de theoretische concepten, dan een grondige analyse van de praktijken van small wins, de aanjaag mechanismes en het leiderschap. Ook is er gekeken naar een relatief korte periode in de transitie circulaire economie. In de gesprekken is veelvuldig verwezen naar de energietransitie of naar buitenlandse voorbeelden, maar die zijn niet in de analyse betrokken.

Dit vooronderzoek heeft wel aangetoond dat een 'small wins' aanpak van meerwaarde is voor de grote transitie-opgaven van IenW en heeft (verspreid door het rapport) ook eerste inzichten opgeleverd over de mate waarin, de manier waarop en de condities waaronder. Een vervolg onderzoek kan een meer diepgaande analyse opleveren. Dat kan bestaan uit drie samenhangende lijnen. Ten eerste, een bottom-up actieonderzoek waarbij in interactie met direct betrokken wordt geleerd waar small wins ontstaan, waar ze wenselijk zouden zijn en hoe ze zijn te verspreiden, verbreden en verdiepen. Speciale aandacht kan uitgaan naar wat deze initiatieven nodig hebben aan samenhangende interventies om hun initiatief groter te maken: aandacht, rust, wetgeving, geld, kennis of juist continuïteit van beleid? Door daarmee te experimenteren kunnen ook inzichten ontstaan die relevant zijn voor interventies in andere transitietrajecten. Ten tweede, een meer top-down onderzoek waarbij door de ogen van leiderschap naar de governance van transities wordt gekeken. Op welke manier zijn transities nu te sturen zodat het past bij de niet-lineaire dynamiek, de verspreide verantwoordelijkheden over verschillende schaalniveaus, het lange termijn karakter en het gedeelde publiek-private eigenaarschap? Ten derde, een vergelijkend onderzoek waarbij transities met elkaar worden vergeleken door de bril van een 'small wins' aanpak. Daarbij valt te denken aan de energietransitie, de



transities van begin deze eeuw en enkele voorbeelden uit het buitenland. Het uiteindelijk doel van een verdiepende analyse langs deze drie lijnen, is de ontwikkeling van een op maat gesneden transitie aanpak voor de grote maatschappelijke uitdagingen van IenW.

## Literatuur

- Acceleratio (2015) *Barriers & Drivers towards a Circular Economy*. A-140315-R-Final. Naarden
- Amabile, T.M. and Kramer, S.J. (2011) *The power of small wins*. Harvard Business Review (USA). 89(5): 70-81
- Bryson, J. (1988) *Strategic Planning: Big Wins and Small Wins*. Public Money and Management. 8 (3):11–15
- Biesbroek, G. R., Termeer, C. J.A.M., Klostermann, J. E.M., Kabat, P. (2014). *Rethinking barriers to adaptation: Mechanism-based explanation of impasses in the governance of an innovative adaptation measure*. Global Environmental Change, 26 (0) 108-118
- Churchman, C. W. (1967) *Guest Editorial: Wicked Problems*. Management Science. 14(4):B141-B142
- Cooperrider, D.L. & Sekerka, L.E. (2006) *Toward a theory of positive organizational change*. In Gallos, J.V. (ed.) *Organization Development: A Jossey-Bass Reader* (223-238). San Francisco: Jossey-Bass
- Drift (2016) *Staat van Transitie: patronen van opbouw en afbraak in vijf domeinen*. Rapport voor IenM
- Europese Commissie (2015) *EU actieprogramma Circulaire Economie*
- IPCC. (2012). *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Head, B. W. and Alford, J. (2015) *Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management Administration & Society*. 47(6):711–739. DOI: 10.1177/0095399713481601
- Lewin, K. (1946) *Resolving social conflicts & Field theory in social science*. Washington, D.C.: American Psychological Association
- Lindblom, C. (1959) *The Science of 'Muddling Through'*. Public Administration Review. 19(2):79-88
- Loorbach, D. (2014) *To Transition! Governance Panarchy in the New Transformation*. Inaugural Address, Erasmus University Rotterdam
- Ministeries IenM & Economische Zaken (2016). *Rijksbrede programma Circulaire Economie*.
- RLI (2015) *Circulaire economie: van wens naar uitvoering*. Den Haag
- Rogers, E. M. (1962) *Diffusion of Innovations*. Free Press of Glencoe, Macmillan Company
- SAMR (2016) *Rapportage flitspeiling plastic tasjes*. Den Haag
- SER (2016) *Werken aan een circulaire economie: geen tijd te verliezen*. Den Haag
- Termeer, C. J.A.M., A. Dewulf & G. R. Biesbroek (2017) *Transformational change: governance interventions for climate change adaptation from a continuous change perspective*. Journal of Environmental Planning and Management, 60(4): 558-576
- Termeer, C.J.A.M, A. Dewulf, S.I. Karlsson-Vinkhuyzen, M. Vink & M. van Vliet (2016). *Coping with the wicked problem of climate adaptation across scales: The Five R Governance Capabilities*. Landscape and Urban Planning. doi:10.1016/j.landurbplan.2016.01.007
- Termeer C.J.A.M. & A. Dewulf (2012) *Towards theoretical multiplicity for the governance of transitions: the energy producing greenhouse case*. International Journal of Sustainable Development. 15(1/2): 3.

Termeer, C.J.A.M. (2006) *Vitale verschillen. Publiek leiderschap en maatschappelijke innovatie*. Inaugurele rede, Wageningen.

Vermaak, H. (2013). *Planning Deep Change Through a Series of Small Wins*. Paper presented at the Academy of Management Annual Conference. Orlando, FL, August 9-13.

Vermaak, H. (2009). *Plezier beleven aan taaie vraagstukken*. Kluwer.

Weick, K. E. (1984) Small Wins: Redefining the Scale of Social Problems. *American Psychologist*. 39(1): 40–49.

Weick, K.E., and Quinn, R. (1999) *Organizational Change and Development*. *Annual Review of Psychology*. 50: 361-386.

Wierdsma, A. (1999) *Co-creatie van verandering*. Delft: Eburon

## Bijgewoonde bijeenkomsten en gevoerde gesprekken

- 11/4: Reflectie gesprek over programma Circulaire Economie met Hannie Vlug, Marc Pruijn, Michel Schuurman en Guido Braam
- 26/4: Gesprek met Lilian van den Aarsen, Marc Pruijn en Friedel Filius over mogelijkheden small wins aanpak voor programma circulaire economie
- 30/6: Gesprek over monitoring met Maja Valstar, Aldert Hanemaaijer, Johannes Lijzen en Jurgen Ganzevlees
- 10 /7: Stakeholderbijeenkomst Transitieagenda Consumptiegoederen
- 10/8: Gesprek Vera Dalm en Aranka Sinnema, Milieu Centraal
- 13/9: Gesprek met Arnoud Passenier en Henny de Jong (DGMI)
- 13/9: Bijeenkomst 1 van de SER Reflectiegroep transitie agenda circulaire economie
- 9/10: Gesprek met Ingeborg Gort-Duurkoop en Marjolein van Gelder, Partners for innovation
- 9/10: Gesprek met Wouter Buijze, Bundles
- 10/10: Gesprek met Carsten Wentink en Suzanne Akop, Minisaterie IenV, over verbod op gratis plastic tasjes
- 10/10: Gesprek met Cuno van Geet, RWS, over circulair inkopen
- 10/10: Bijeenkomst 2 van de SER Reflectiegroep transitie agenda circulaire economie
- 25/10: Gesprek met Vera Dalm, plv. voorzitter transitieagenda Consumptiegoederen
- 30/10: Gesprek met Barbara Koole over burgerinitiatief WASTED



