



Programma  
**Managing  
Public Space**



# Hoe gaan we van lineair naar circulair beheer?

EEN WETENSCHAPPELIJKE VERKENNING  
VANUIT VIER INVALSHOEKEN

# Voorwoord



## Stichting Managing Public Space

In 2020 is de stichting Managing Public Space (MPS) opgericht om het vakgebied Beheer Openbare Ruimte naar een meer wetenschappelijk niveau te brengen. Een vakgebied waarin zoveel mensen werkzaam zijn, waar elke Nederlander elke dag gebruik van maakt en waar zoveel maatschappelijke doelen mee te dienen zijn verdient óók een academische opleiding en academisch onderzoek. Veel organisaties bleken dat met ons eens te zijn en werden sponsor van de stichting Managing Public Space. Samen met de Wageningen University & Research (WUR) werken we toe naar een opleidingsprogramma, een leerstoel en een (inter)nationaal wetenschappelijk netwerk op het gebied van beheer. Eén van de thema's die wij zien is de rol die beheer kan of moet spelen bij de grote transitieopgaven waar we in Nederland voor staan (energie, circulair, klimaat). Dit is een van de redenen waarom MPS een serie themasessies en debat organiseerde over circulair beheer. Een onderwerp dat de sponsors van de stichting kozen als centraal thema in deze wetenschappelijke verkenning.

## Hoe maken we circulair beheer mainstream?

We mogen in Nederland met recht trots zijn op de kwaliteit van onze publieke ruimte. Het openbaar gebied en de infrastructuur in onze steden, regio's en dorpen is in internationaal perspectief van hoog niveau: fraai ingericht, voor iedereen toegankelijk en – in het algemeen – goed onderhouden. Het is het gevolg van het feit dat de decentrale overheid van oudsher veel aandacht aan de publieke ruimte schenkt.

En dat is nodig ook. In een zich steeds verder verdichtende gebouwde omgeving hebben bewoners immers ook steeds meer behoefte aan ruimte, die verder strekt dan de vier muren van de eigen woning of werkplek. Ook de coronacrisis heeft het belang van goede publieke ruimtes onderstreept. Daar kunnen mensen immers elkaar zonder al te grote gezondheidsrisico's blijven ontmoeten.

De kwaliteit wordt alleen maar beter als we erin slagen verder te kijken dan de inrichting of aankleding van de openbare ruimte. Want het gaat inmiddels ook en misschien wel juist over de duurzame kwaliteit ervan. Klimaatadaptatie, waterrobuustheid, biodiversiteit, natuurinclusiviteit zijn thema's die al langere tijd om onze aandacht vragen. En nu is daar ook circulariteit bij gekomen.

In hoeverre slagen we erin om ook bij het bouwen en beheren van de publieke ruimte materiaalketens te sluiten, niet hernieuwbare grondstoffen te vervangen door hernieuwbare grondstoffen en afval als nieuwe grondstof in te zetten?

## Themasessies en debat

In een serie van vier themasessies en een afsluitend debat verkende MPS de transformatieopgave van lineair naar circulair beheer. Vier wetenschappers van vier verschillende universiteiten namen ons mee in hun visie op dit complexe vraagstuk, wetenschappelijk maar mét aandacht voor de toepasbaarheid in de dagelijkse beheerpraktijk. De weerslag daarvan leest u terug in deze publicatie, om u te inspireren, uit te dagen en om u op weg te helpen in verdere stappen naar circulair beheer.

We zien u graag volgend jaar terug bij de wetenschappelijke activiteiten van de stichting!

## Jaap Meindersma

Voorzitter stichting Managing Public Space  
November 2021



# De gebouwde omgeving als metabolisme



**Prof. dr. ir. Arjan van Timmeren**

Hoogleraar Environmental Technology & Design aan TU Delft

## THEMAESSIE 1

### Circulair beheer als bouwsteen van stedelijk metabolisme

20 MEI 2021

*Volgens prof. dr. ir. Arjan van Timmeren, hoogleraar Environmental Technology & Design aan de TU Delft, is het daarvoor noodzakelijk om de gebouwde omgeving te zien als een metabolisme, een systeem van verschillende kwantitatieve en kwalitatieve stromen van grondstoffen.*

"Vaak wordt gekeken naar steden als statische eenheden", aldus Van Timmeren. "Maar voor circulariteit zijn juist de dynamische aspecten van energie- en materiaalstromen van belang."

Als vanuit die optiek naar de wereld wordt gekeken, valt op dat slechts negen procent van alle materialen per jaar wordt gerecycled in de mondiale economie. Van alle grondstoffen die niet circulair worden ingezet, komt ongeveer de helft van het totaalverbruik voor rekening van de gebouwde omgeving. "In de transitie van lineair naar circulair zitten we met onze economie op zijn best tussen lineair en re-use in. Er zijn veel mooie circulaire initiatieven, maar die beperken zich grotendeels tot niches, die nog een opschaling vergen om significante doelen te behalen."

Wat gaat helpen is dat er mede onder invloed van het Klimaatakkoord van Parijs een strakke planning is gemaakt door de overheid om de overstap te maken naar een circulaire economie. In 2023 al wordt een begin gemaakt met circulair aanbesteden. In 2030 moet 50 procent van alle aanbestedingen circulair zijn en in 2050 100 procent. De sector zal zich daardoor in hoog tempo een totaal andere manier van denken en werken eigen moeten maken.

## Onderzoek is in volle gang

In de wetenschap wordt daar al het nodige onderzoek naar gedaan. Zo hebben de analysemodellen van het stedelijk metabolisme een behoorlijke ontwikkeling doorgemaakt. Waar voorheen nog via een Black Box vrij generiek de input en output van grond- en afvalstoffen in kaart werden gebracht, is er nu een veel gedetailleerder beeld te schetsen aan de hand van het Grey Box model, waarmee niet alleen de diverse deelstromen van grond- en afvalstoffen binnen de steden kunnen worden uitgesplitst, maar ook in kaart kan worden gebracht hoe die materiaalstromen gelieerd kunnen zijn aan bepaalde gebieden. Een voorbeeld van zo'n model is PUMA, Prospecting the Urban Mines of Amsterdam, in het kader waarvan is nagegaan waar in de gebouwde omgeving de voorraden koper, ijzer en aluminium te vinden zijn en wanneer deze vrijkomen. Er is echter meer nodig om deze uitkomsten ook te kunnen operationaliseren ten behoeve van circulaire ontwikkeling. Om dat voor elkaar te krijgen lopen in Europees verband diverse onderzoeksprojecten. RE-PAiR (REsource Management in Peri-urban AREas) is er één van. Dit programma is in oktober 2020 afgerond en had tot doel een beslissingsmodel te ontwikkelen (een zogeheten Geodesign Decision Support Environment (GDSE)) voor integratieve en ruimtelijke ontwikkelingsstrategieën, met afval als nieuwe grondstof. Cinderella is een ander onderzoeksproject, gericht op de ontwikkeling van een Europees economisch business model voor de circulaire inzet van secundaire grondstoffen in stedelijk gebied. Het project, dat nog loopt tot 2022, heeft tot doel om het denken in levenscycli te operationaliseren. "Door de beschikbaarheid van afval als grondstof ruimtelijk inzichtelijk te maken kun je circulaire systemen maken", aldus Van Timmeren.

## Grondstoffen en afvalstoffen in beeld

In diverse steden, regio's en onderzoeksprojecten wordt inmiddels onderzocht hoe die locatiespecifieke presentatie van afvalstromen kan worden ingezet om circulaire oplossingen te faciliteren. De start-up geoF-luxus bijvoorbeeld is een platform dat aan de hand van data van het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen (LMA) de verschillende stromen aan grond- en afvalstoffen real-time van begin tot eind in kaart brengt, analyseert en ook voorspelt waar ze kunnen worden ingezet. Het systeem laat in een paar muisklikken voor alle bedrijven in Nederland zien welke afvalstromen ze produceren, wat daarvan de milieu-impact is (uitgedrukt in CO2 en stikstof), hoe circulair ze zijn in vergelijking met andere bedrijven in dezelfde sector en welke circulaire

*'Voor circulariteit zijn juist de dynamische aspecten van energie- en materiaalstromen van belang.'*

alternatieven er zijn voor voor de afvalstromen van een bedrijf. De tool is nog in ontwikkeling en beperkt zich tot een aantal gebieden en sectoren, maar biedt zoveel perspectief dat het LMA, het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten hebben aangegeven het bij voorkeur voor heel Nederland te willen laten ontwikkelen.

Cinderella heeft ook al tot concrete voorbeeldprojecten geleid. Zo is bij het Science Museum in Delft een container geplaatst, die is gekoppeld aan een openbare toiletvoorziening. Uit het rioolwater worden vervolgens nutriënten als fosfor, stikstof, borium en potassium teruggewonnen. Van Timmeren: "Het is een technisch proces dat we in de praktijk hebben uitgewerkt om te laten zien dat het kan en dat het werkt. Waardevolle grondstoffen kunnen in het publieke domein worden teruggewonnen."

Het onderstreept dat er tot op het niveau van de grondstoffen naar de diverse materiaalstromen moet worden gekeken om op 100 procent circulariteit uit te komen. Want dat kan tot hele andere beslissingen leiden dan wanneer alleen de duurzaamheid wordt gewogen. Als bij een aanbesteding wordt gekozen voor bestrating van composietmateriaal, dan lijkt dit duurzaam omdat deze is gemaakt van afvalslib. Wanneer er echter op het niveau van de grondstoffen naar gekeken wordt, blijkt pas dat er dus ook zeer waardevol fosfor is ingekapseld. "Vanuit systeemperspectief is het in veel gevallen dus helemaal niet zo slim om voor dit type bestrating te kiezen. Want die fosfor wil je eigenlijk eerst terugwinnen."

## Circulariteit en de gebouwde omgeving

Ook in relatie tot de gebouwde omgeving zijn er inmiddels veel innovatieve circulaire technieken in ontwikkeling, die illustreren wat er inmiddels allemaal mogelijk is. Met name ook in de productiefase. Van

Timmeren: “De techniek stelt ons steeds beter in staat bouw materiaal daar toe te passen waar je het oogst. Als je het moet oppakken en verplaatsen dan doet dat afbreuk aan de circulaire businesscase van die oplossing. Het doel is uiteindelijk om de loop zo klein mogelijk te houden. Het streven is dus om alles ter plaatse te demonteren en zo dicht mogelijk erbij in de buurt weer te remonteren.”

Daarvan zijn allerlei vormen in ontwikkeling. Zo is er al een betonetende robot die ter plaatse een oud gebouw afbreekt en het beton direct in een nieuw werk kan terugstorten. Maar er zijn ook al diverse voorbeelden van robotic refabrication, 3D scanning en robotic assemblage. Een fraai voorbeeld is een faculteitsgebouw van de technische hogeschool ETH in Zurich, waarvan het dak uit afvalmateriaal is gemaakt. Alle stukken afvalhout die daarvoor zijn gebruikt zijn eerst gescand en op specifieke plekken in het dak verwerkt.

“Door 3D scan technologie te koppelen met subtractive manufacturing, de inzet van drones en augmented reality kun je geborgd veilige, betrouwbare constructies maken van (zo genoemde) ‘secundaire grondstoffen’. De techniek maakt het mogelijk om imperfecte materialen via assemblage en opwaardering te optimaliseren in toepassing.”

Dat is precies waar The New Raw, een andere Rotterdamse start-up waar Van Timmeren bij betrokken is, werk van maakt. Het bedrijf richt zich op de vraag hoe plastics en andere anorganische afvalstoffen uit de gebouwde omgeving kunnen worden teruggewonnen om te worden hergebruikt in het stedelijk milieu, bijvoorbeeld in de vorm van stedelijk meubilair. Dat varieert van stadsbanken en plantenbakken tot bushokjes, fietsenrekken en lantaarnpalen.

In Griekenland is dit initiatief een stap verder gebracht met het project Print Your City. Inwoners van Thessaloniki kregen via een online platform de mogelijkheid om in een democratisch proces mee te bepalen én te ontwerpen welk stedelijk meubilair zou worden geproduceerd uit het afval van colaflessen en waar dit geplaatst zou worden. Van Timmeren: “Urban manufacturing op basis van afvalstaffen heeft een enorme potentie, niet alleen om een afvalprobleem op te lossen maar ook als middel om mensen bewust te maken van dat probleem en ze bij de oplossing ervan te betrekken.”

Overigens is hiermee nog altijd geen sprake van circulariteit, benadrukt Van Timmeren. “Daarvoor is het im-

mers cruciaal dat niet-hernieuwbaar materiaal worden vervangen door hernieuwbare grondstoffen. Want het probleem van plastic afval is nog steeds aanwezig bij hergebruik in de vorm van plastic bankjes. Je wilt toe naar vervanging van het materiaal met volledig hernieuwbare grondstoffen.”

### Circulaire gebiedsontwikkeling

Circulariteit gaat verder dan het materiaal- en product-niveau. Ook op strategisch niveau moeten partijen vanuit het circulariteitsperspectief gaan handelen. En ook daar wordt onderzoek naar gedaan, bijvoorbeeld naar circulaire gebiedsontwikkeling.

Van Timmeren is onder andere in de metropoolregio Amsterdam betrokken bij de opstelling van circulaire gebiedsplannen voor diverse bedrijvenlocaties. In die plannen wordt uiteengezet hoe het staat met de circulaire ambitie in het ontwerp en de inrichting van de gebouwen en de openbare ruimte van de locatie, het collectiveren van circulaire maatregelen op gebiedsniveau, het uitwisselen van stromen van grondstoffen en de digitalisering van beheer en gebruik.

Om te komen tot een circulaire aanpak wordt gewerkt langs de weg van verplichten, verleiden en innoveren. Naast een beroep op de vigerende wet- en regelgeving worden uitgiftevoorwaarden gesteld, kennis van subsidies gedeeld en inzicht gegeven in businesscases en geslaagde voorbeelden van innovatie. Er is bovendien een ‘sustainability team’ in het leven geroepen, dat met de bedrijven die in de gebiedsontwikkeling participeren in overleg treedt om tot de meest circulaire aanpak te komen en andere ‘waarden’ dan de economische alleen te borgen via een verplicht, zogenoemd ‘Value Added Plan’.

De mix blijkt succesvol, zij het dat misschien wel het meest effectieve element in de aanpak de aanzienlijke waarborgsom is, die bedrijven pas terugkrijgen als zij hun bedrijfspanden en omgeving aantoonbaar circulair hebben gerealiseerd. Van Timmeren: “Die waarborgsom is mede cruciaal gebleken om grote beleggers, ontwikkelaars en bedrijven overstag te laten gaan en volledig circulaire gebouwen en hun omgeving te laten realiseren.”

# Circulair leren denken en werken



## Dr. Patrick Witte

Universitair docent planologie  
aan Universiteit Utrecht

### THEMASESSIE 2

## Alles samen en alles integraal?

3 JUNI 2021

*Zoals hiervoor al werd beschreven wordt in hoog tempo de overstap gemaakt naar een circulaire economie. Dat betekent dat iedere professional die actief is in het domein van de gebouwde omgeving en de publieke ruimte zich een totaal andere manier van denken en werken eigen moeten maken.*

Dat geldt niet in de laatste plaats voor planologen, vindt dr. Patrick Witte, universitair docent planologie aan de Universiteit van Utrecht. Want weliswaar maakt deze beroepsgroep plannen voor ruimtelijke ingrepen, die niet tijdelijk zijn maar misschien wel 100 jaar moeten kunnen meegaan, maar zij houdt zich desondanks niet of nauwelijks bezig met zaken als beleid en beheer. “Als het plan eenmaal is ontwikkeld haken planologen af. En daardoor blijft het beheer van wat zij bedacht hebben een ondergeschoven kindje.”

Toch zou het beheer van de openbare ruimte veel meer moeten zijn dan slechts een sluitpost van de grondexploitatie. Een van de studenten van Witte toonde in zijn masterscriptie aan dat de openbare ruimte wel degelijk een toegevoegde waarde heeft. “Het is aan ons om die meerwaarde meetbaar en inzichtelijk te maken. Zodat we ook op zoek kunnen gaan of en zo ja, wat men bereid is om voor die meerwaarde te betalen. Op die manier komt ook de circulaire benadering van het beheer ervan binnen handbereik.”



### Integraal versus sectoraal

De mate waarin een ruimtelijk plan geschikt is te maken voor circulair beheer is bepalend voor de duurzame kwaliteit ervan. De vraag is alleen welke aanpak daarbij het beste werkt. Een afweging is bijvoorbeeld of circulariteit sectoraal of juist integraal moet worden ingevuld. Integraal biedt zeker niet altijd de beste uitkomsten, zo toont onder andere het Europese project CODE24 aan. In dat kader werkte, onder de vlag van de European Grouping of Territorial Cooperation, een internationale coalitie van overheid en bedrijfsleven aan het gezamenlijk wegwerken van alle infrastructurele knelpunten in de vervoerscorridor tussen Rotterdam en Genua.

Witte: “De verwachting was dat de integrale aanpak daarvan zou leiden tot snellere actie en betere oplossingen. In de praktijk kwam daar bar weinig van terecht.” Mooie beleidsvoornemens stuiten onder andere op het verschil in aanpak per land. Zoals bij de Betuwelijn het geval was, toen Nederland een prachtige goederenspoorlijn had opgeleverd, die echter bij de grens met Duitsland over gaat in een boemellijntje. “Als het uitgangspunt ‘integraal en samen’ is, dan loop je in praktijk tegen zeer diverse en uiteenlopende knelpunten aan.”

Dat lijkt te pleiten voor een meer sectorale aanpak van beheerproblemen. Maar ook daar kleven – onder andere vanwege de te beperkte blik van betrokken stakeholders - nadelen aan. Zo bleek bijvoorbeeld bij CODE24 dat vervoersbedrijven liever genoeg namen met suboptimale oplossingen dan dat zij werden gedwongen om mogelijk concurrentiegevoelige informatie te delen.

### Samen oppakken

Als het lastig is integraliteit tot stand te brengen en een sectorale aanpak tot suboptimale oplossingen leidt, moeten daarom overheid, bedrijfsleven en burgers het samen oppakken, stelt Witte. Helaas is het ook dan helemaal niet zeker dat die samenwerking wel tot het gewenste resultaat leidt. Dat is op zijn minst twijfelachtig als over het te bereiken resultaat verschillend wordt gedacht. Klimaatverandering bijvoorbeeld en alle nadelige ruimtelijke gevolgen van dien staan bij de overheid bijvoorbeeld hoog op de agenda. Terwijl bedrijven maar zeker burgers zich nauwelijks zorgen lijken te maken over schade aan hun eigen bezit. In zulke gevallen zal de burger of de ondernemer beter moeten worden geïnformeerd over het probleem en verleid moeten worden om zelf in actie te komen en

## ‘Circulariteit is gebaat bij meer regie en sturing.’

maatregelen te nemen, liefst zo concreet mogelijk. Bijvoorbeeld door mensen via een app inzicht te bieden in de kans dat hun postcodegebied met een overstroming te maken krijgt.

Maar dat is niet voldoende. In het beheer van de openbare ruimte spelen immers veel meer partijen een rol. En al die stakeholders zullen, elk op hun eigen manier, ertoe moeten worden aanzet hun verantwoordelijkheid te nemen in de ruimtelijke planvorming en de circulaire aanpak van het beheer van de openbare ruimte. Het is deze governance-aanpak, die tot betere, meer circulaire oplossingen zal leiden. Waarmee niet gezegd is dat het eenvoudig is. Daarvoor zijn de verschillen in object, proces en context bij de stakeholders te groot. “Bewustzijn en incentives leiden niet per definitie tot meer wenselijk gedrag.”

### Strategische zoektocht

Witte pleit er daarom voor om het streven naar meer circulariteit vooral te zien als een strategische zoektocht naar een meer wenselijke ruimtelijke toekomst. “Circulariteit is nu nog te vaak een zaak van beleidsambtenaren, die het ook nog eens vooral als een organisatorisch vraagstuk opvatten. De neiging is bovendien om het als een zo complexe opgave te zien, dat het alleen maar integraal kan worden aangepakt.” Dat is dus geen goed vertrekpunt, vindt hij. “Het zou beter zijn om heel selectief te kijken naar beleidsvelden, thema’s en problemen nuttig aan elkaar geknoopt kunnen worden en het ook daadwerkelijk tot meer oplossingscapaciteit leidt. Waar dat niet het geval is moet het misschien wel juist sectoraal worden opgelost.” Het gaat er ook niet om zoveel mogelijk connecties te maken en netwerken aan te spreken of in te schakelen. Samen is goed als het de circulaire oplossing dichterbij brengt, maar dat is lang niet altijd het geval. “Niet elk probleem is met het gehele netwerk of met consensus van alle betrokkenen op te lossen. Soms is het beter om een beperkt aantal mensen het mandaat te geven om het op te lossen. En daar vervolgens duidelijk en eenduidig over te communiceren. Misschien is circulariteit juist gebaat bij meer regie en sturing.”

### Oog voor de lange termijn

Tot slot moet worden voorkomen dat de lange termijn uit het oog wordt verloren. “De digitalisering van de steden gaat uit van de mogelijkheden die ICT kan bieden bij de oplossing van ruimtelijke vraagstukken. Probleem is dat dit soort initiatieven veel te vaak op korte termijn besluiten of overwegingen berusten. De lange termijn ontbreekt in de afweging, terwijl die juist voor circulariteit heel wezenlijk is en ook nieuwe oplossingen kan genereren.”

Een voorbeeld betreft de data die hardlopers via hun smartphone of smart watch genereren. Daar blijkt bijvoorbeeld uit hoe populair bepaalde routes zijn. Als die routes worden gekoppeld aan andere gebruiksdata van de openbare ruimte zijn er bijvoorbeeld uitspraken te doen over de verkeersintensiteit van wegen waar hardlopers veel gebruik van maken. Als de conclusie is dat mensen daar willen hardlopen, waar ook veel verkeer is, kan worden bezien of er op de langere termijn iets kan worden gedaan om deze ongezonde situatie te voorkomen. Witte: “Dat soort koppelingen wordt echter nauwelijks gemaakt.”

Integendeel: bestuur en politiek bijvoorbeeld kiezen liever voor ad-hoc maatregelen op de korte termijn dan voor structurele ingrepen op langere termijn. “De blik op de lange termijn is er wel degelijk. De wens om tot ander beleid te komen of andere maatregelen te nemen leeft bij iedereen. En toch blijft de korte termijn beslissing hangen op redelijk traditionele oplossingen. Je maakt je als politicus immers niet populair als je gaat

pleiten voor duurzame investeringen in rekeningrijden, lightrail en ontmoedigen van vliegverkeer. Een fraai circulair eindbeeld schetsen is veel makkelijker dan daar ook werkelijk een zak geld voor uit te trekken en soms harde maatregelen te moeten treffen.”

### Gemak dient de mens

Dat geldt niet alleen voor de overheid. Ook burgers en bedrijven zijn vooral met de korte termijn bezig. “In de coronacrisis, toen we allemaal thuis moest blijven werken, zag iedereen dat we de filedruk voor een belangrijk deel zelf in de hand hebben. En toch nam het aantal files na het opheffen van de beperkende maatregelen heel snel weer toe. Ook het publiek is de link kwijt tussen de korte en lange termijn. De bereidheid is er om aan een circulaire toekomst te werken, maar op de korte termijn geldt het principe: gemak dient de mens.” Het is aan de overheid om zich dat lange termijn denken weer eigen te maken en daar ook in te investeren. Volgens Witte kan de VS onder leiding van president Biden als voorbeeld dienen. “Daar is het plan om grootschalig te investeren in een kwaliteitsimpuls. En daar wordt ook direct een enorm investeringsprogramma aan gekoppeld. Hier hebben we het over de inzet van een slimme vuilnisbak. Ik hoop en verwacht dat we de transitieopgave richting een circulaire economie uiteindelijk toch wat grootschaliger vorm en inhoud kunnen gaan geven.”

# Samen maar niet vrijblijvend waarde creëren



## Prof. dr. Jan Jonker

Emeritus hoogleraar Duurzaam Ondernemen aan Radboud Universiteit Nijmegen

### THEMASESSIE 3

## Collectieve waarde-creatie in plaats van pilots

17 JUNI 2021

*In de huidige praktijk gaan professionals in de gebouwde omgeving er niet in slagen de gewenste snelle en grootschalige transitie richting het circulaire bouwen en beheer te realiseren. Temeer omdat circulariteit niet de enige grote opgave is. We staan immers ook nog voor de realisatie van de doelstellingen uit het Klimaat-akkoord van Parijs, de energietransitie en de strijd tegen PFAS, stikstof en andere giftige stoffen.*

Het realiseren van al die doelstellingen neemt veel tijd in beslag en stelt burgers, bedrijven en overheden voor complexe, meervoudige maar vooral ook onbekende vraagstukken, constateert prof. dr. Jan Jonker, emeritus hoogleraar Duurzaam Ondernemen aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Vraagstukken bovendien die niet zozeer technisch maar vooral sociaal-organisatorisch van aard zijn. "Wie heeft hierin de regie? De overheid? De politiek? Het bedrijfsleven? De samenleving? Of iedereen en dus wij allemaal?"

### Veranderkunde

Daar komt bovenop dat het allemaal ook nog eens zo snel mogelijk moet. Transities zijn op zich van alle tijden en verlopen doorgaans volgens een vast patroon. Ergens ontstaat de behoefte aan verandering en die behoefte evolueert gemiddeld in een periode van 20 tot 30 jaar tot een nieuwe standaard. Zoveel tijd is ons bij de huidige transitieopgaven niet gegund. Het doel is immers om die in drie tot acht jaar tijd te hebben opgelost.

# 3

Om dat voor elkaar te kunnen krijgen, moet als eerste de theorie van het transitiedenken onder de loep worden genomen, meent Jonker. Volgens die theorie vertoont elke verandering min of meer dezelfde dynamiek. Na een 'big bang' – de plotselinge wens om tot vernieuwing te komen – komt er een reactie in de vorm van niches, die gaandeweg steeds breder worden opgepakt (de take-off), waarna uiteindelijk op een hoger plan een nieuw stabilisatiepunt wordt bereikt. Dat proces speelt zich af op micro-, meso- en macroniveau en bij meerdere actoren.

De wetenschap van de veranderkunde onderscheidt in theorie drie lijnen waarlangs op die ontwikkelingen wordt gereageerd. De voor velen 'gewone' en meest bekende incrementele benadering, zoals die veelvuldig wordt gehanteerd bij veranderingen in organisaties, gaat uit van een bestaande situatie, waarin een kleine verandering worden doorgevoerd. Vervolgens wordt bekeken of die verandering tot verbetering leidt. Daarna begint het proces weer van vooraf aan. Zo wordt stapje voor stapje doorontwikkeld. We vinden deze benaderingen in de praktijk van alledag overal terug, van het proces om hamburgers te maken tot de manier waarop we een wasmachine in en uit elkaar halen.

De tweede denkwijze gaat uit van een procesmatige invalshoek. Veranderingen worden door een 'schok', zoals een belangrijke – soms zelfs traumatische – gebeurtenis, op gang gebracht en doorlopen vervolgens een proces van ontkenning, frustratie en depressie (het dieptepunt) om vervolgens via experimenteren vorm te krijgen en uiteindelijk uit te monden in besluitvorming en implementatie. "Leren, experimenteren en accepteren", zo vat Jonker deze benadering samen. Dat hoeft overigens niet altijd goed te gaan. Het proces kan ook ergens halverwege afgebroken worden. Denk als negatief voorbeeld aan de transitie naar aardgasvrije wijken, die maar niet van de grond komt. Een positief voorbeeld is ons breed gedragen maatschappelijke gedrag om glas in de glasbak te gooien zonder dat we daarvoor direct of indirect worden gehonoreerd.

### De stilte na pilotprojecten

En dan is er nog het emergente transitieproces. Jonker: "We hebben de ambitie om te veranderen, maar wat we gaan doen en hoe we er komen weten we niet. Zoals we ook niet weten wat van de oorspronkelijke intenties terecht gaat komen. In de huidige praktijk vertalen we deze aanpak direct in controleerbare, budgetteerbare pilotachtige projecten. Want we moeten natuurlijk wel in control blijven. En daar gaat het fout. Want de essentie van de emergente benadering van

## 'Hogere slagingskans met realiseerbaar en door iedereen gedragen businessmodel.'

transities is juist dat je in het proces op basis van onzekerheid komt tot het afbouwen van het oude en het opbouwen van het nieuwe. Als je dat niet doet, ontstaan er allerlei politieke, materiële en organisatorische problemen."

Wat ook fout gaat is de verwachting dat een transitie min of meer vanzelf overgaat van niche naar nieuwe standaard. "We gaan uit van kleine netwerken van actoren. We gaan uit van innovatie gebaseerd op verwachtingen. En we geven modaliteiten vorm om die innovatie te faciliteren: living labs, field labs, communities of practice, regelluwe zones. We praten bovendien met elkaar over pilots, onder het motto: laat 1000 bloemen bloeien. En vervolgens hopen we dat het daarna vanzelf doorpakt."

Helaas zit de werkelijkheid anders in elkaar. Vooral het geloof in pilots vindt Jonker totaal ongegrond. "Het lijkt erop dat we denken: als we een pilot beginnen, dan vinden we vanzelf uit wat er moet gebeuren. Er zit ook een impliciete notie in van schaalbaarheid. Als we een pilot hebben gedraaid, denken we dat die zich vanzelf zal gaan vermenigvuldigen. Mijn ervaring is juist dat er na de pilot doorgaans een grote stilte valt. De automatische gedachte dat iedere pilot tot schaalvergroting leidt, trek ik dan ook ernstig in twijfel."

### Nieuwe vorm van collectiviteit

Het duidt er volgens Jonker op dat er iets ontbreekt in het denken over en werken aan transities. "Voor het welslagen van de transitie naar een circulaire economie zouden we eigenlijk moeten toewerken naar een nieuwe vorm van collectiviteit op basis van community based business modellen. Modellen waarbij we ook op een andere manier leren kijken naar onze openbare ruimte en die als gevolg daarvan veel meer gaan beschouwen als bron van gezamenlijke waardecreatie."

De opzet van de van oorsprong Engelse Commons vormt hiervoor een goede basis. "Als je verder wilt en duurzaamheid en circulariteit een plek wil geven, hoort het woord 'samen' erbij. Samen maar niet vrijblijvend onderzoeken hoe we waarde kunnen creëren: in de vorm van energie, leefruimte, voedsel of sociaal contact." Het duurzame woningbouwproject Beddington Zero



Energy Development (BedZED) in een Londense buitenwijk is een treffend voorbeeld van een slimme en niet vrijblijvende collectieve actie die voor alle betrokkenen meerwaarde heeft opgeleverd. Dat lukt volgens Jonker alleen wanneer de gebruiker of consument door de overheid wordt benaderd als een verantwoordende en verantwoording nemende prosumpt, die gelijktijdig gaat produceren en gaat consumeren.

Een vergelijkbaar voorbeeld op het gebied van duurzaamheid is te vinden in Culemborg in de duurzame wijk EVA Lanxmeer. En in het Gelderse Hengelo (onderdeel van de gemeente Bronckhorst) bevindt zich het project NL Solarpark De Kwekerij waar zelfmanagement is gekoppeld aan groenvoorziening, biodiversiteit, recreatie en energieopwekking. "Het wijst erop dat we veel meer moeten gaan denken in gesloten kringlopen. Het is niet meer een kwestie van de gemeente die iets doet en de bewoners en bedrijven die iets doen. Zij zouden juist veel meer samen maar niet vrijblijvend op zoek moeten willen gaan naar mogelijkheden om op lokaal niveau sociaal-economische waarde te creëren."

#### Ingewikkeld maar wel samen

Dat is ingewikkeld. Zeker ook omdat er zoveel partijen bij betrokken zijn en het over zoveel onderwerpen kan gaan. Maar de kans van slagen is wel degelijk groter als er een realiseerbaar en door iedereen gedragen businessmodel aan ten grondslag ligt. Dan zijn we volgens Jonker ook direct het stadium van de pilotprojecten voorbij. Want projecten zijn dan meteen op de juiste schaalgrootte uitvoerbaar en kunnen ook nog eens worden gerepliceerd. "Vrij naar Loesje: Waarom moeilijk doen als het samen kan?"

De vraag is vervolgens wel wie daarin het voortouw moet nemen. Is dat in het geval van de openbare ruimte de beheerder? Volgens Jonker moet het in ieder geval iemand zijn die het lef heeft om de verandering aan te trappen. "Ik zie in toenemende mate dat succesvolle veranderingstrajecten vaak persoonsgedreven zijn. Dat er een man of vrouw opstaat, die het anders wil doen en daar gewoon mee begint en ook stuitend koppig mee doorgaat totdat het gewenste resultaat is bereikt. Leiderschap is prima. Maar vooral die koppigheid is nodig."

Daarnaast is er een partij vereist, die als regisseur kan optreden. Dat zouden de beheerders van de openbare ruimte kunnen zijn, maar dan zou Jonker wel eerst willen weten of ze vanuit een visie of vanuit het beschikbare budget werken. "Pas wanneer beheerders werken vanuit een visie op duurzaamheid en circulariteit kunnen zij die regierol ook werkelijk op zich nemen. Want

de beheerder van de openbare ruimte zoals mij die voor ogen staat zou ook moeten meehelpen vormgeven. En dat vraagt behalve visie ook om verbindende kwaliteiten. Ik zie bijvoorbeeld heel veel burgerinitiatieven waaraan vol enthousiasme wordt begonnen, maar die uiteindelijk ten onder gaan aan amateurisme. Aan de andere kant zie ik heel veel gemeenten die, als je ze een goed projectverhaal voorlegt, zeggen: dat zouden we moeten doen. Zonder vervolgens in actie te komen. Die twee dingen moeten we bij elkaar brengen. Burgerinitiatieven moeten we professionaliseren en gemeenten moeten van meet af aan met ter zake kundige en betrokken ambtenaren meehelpen dit soort projecten vorm en inhoud te geven. Niet: laten we het eens proberen. Maar: we gaan dit de komende 10 jaar opbouwen. Want ook dat is een probleem. We denken niet meer in lange lijnen, maar in korte periodes van maximaal vier jaar."

#### Burgerschap komt met verplichtingen

Het helpt daarom ook niet om te discussiëren over circulariteit op zich. "Als we de circulariteit en multifunctionaliteit van onze openbare ruimte als uitgangspunt nemen en onderkennen dat daar meerdere partijen bij betrokken zijn, dan is mijn insteek: ga gezamenlijk voor collectieve waardecreatie en voer daar transitieregie op. Ik ben ervan overtuigd dat we dat principe overall kunnen toepassen, zij het in een eigen lokale uitwerking. Je moet dit soort concepten namelijk altijd contextualiseren. Je kunt het niet los zien van de omgeving waarin het moet worden gerealiseerd. Maar dan nog kan het alleen als we het niet vrijblijvend meer doen." Jonker trekt in dat kader de vergelijking met het sociaal contract uit het verleden. Essentie van dat contract is dat burgers iets van hun autonomie overdragen aan de staat, maar daar ook weer waarde(n) voor terug krijgen. Op grond van dat contract houden we ons aan de regels en krijgen daar gezondheidszorg, wegen of defensie van het land voor terug. Dat contract is gebaseerd op een stilzwijgende afspraak van wederzijdsheid, van over en weer verplichtingen. "De uitholling daarvan sinds midden jaren vijftig heeft als gevolg gehad dat er een enorme vrijblijvendheid in de samenleving is geslopen. Op vrijwel elk terrein is het consumentisme doorgevoerd: de burger als totaal vrijblijvende consument. De vraag is nu steeds meer of burgerschap niet ook met verplichtingen komt. Dat we niet alleen een contract sluiten voor onze woning maar ook voor de omgeving waarin die woning zich bevindt. Ik snap het als mensen zeggen: dat kan helemaal niet. Maar daarover zullen we op fundamenteel niveau toch eens met elkaar de discussie moeten aangaan."

# Het complexe nog complexer maken



**Prof. dr. ing. Geert Teisman**

Hoogleraar in Complex Decision Making and Process aan Erasmus Universiteit Rotterdam

#### THEMASESSIE 4

### Begin bij het beheer: de emancipatie van beheer

1 JULI 2021

*Om onze openbare ruimte circulair te kunnen beheren, zullen we er op een andere manier naar moeten leren kijken. Namelijk als bron van gezamenlijke waardecreatie waarvoor ook iedereen in de samenleving zich verantwoordelijk voelt. Maar daar hoort nog wat bij, vindt prof. dr. ing. Geert Teisman, Hoogleraar in Complex Decision Making and Process aan de Erasmus Universiteit van Rotterdam. Het vereist namelijk ook de emancipatie van de disciplines die zich bezig houden met de uitvoering en het beheer van de openbare ruimte.*

"Van oudsher gaat de meeste aandacht uit naar de eerste stappen in het beleidsproces", aldus Teisman. "Dan gaat het bijvoorbeeld om machtsvorming, agendering en beleidsvoorbereiding. Pas na de besluitvorming volgen uitvoering en beheer. Die worden gezien als vooral technisch gedreven processen, waarvan iedereen min of meer verwacht dat het wel goed zal gaan. Het verklaart de huidige positionering van uitvoering en beheer: helemaal achteraan in de keten." Nu de complexiteit van de maatschappelijke vraagstukken toeneemt begint het stelsel steeds meer te piepen en te kraken, constateert Teisman. "We merken dat we niet meer de kwaliteit leveren die de maatschappij van ons vraagt. In feite past de wijze waarop we ons publieke domein hebben georganiseerd, niet meer bij de uitdagingen die deze tijd aan ons stelt. Er worden weliswaar door alle betrokkenen enorme inspanningen verricht, maar die blijken in de praktijk bedroevend weinig effect te hebben."

# 4



Neem bijvoorbeeld de aandacht die een groot aantal professionals besteedt aan de problemen van zogeheten multiprobleemgezinnen. Het leidde er niet toe dat die gezinnen er op vooruit gingen. Sterker nog: toen ten tijde van corona niemand bij ze over de vloer kon komen, bleek dat hun situatie niet verbeterde maar ook niet verslechterde.

Soms kunnen inspanningen ook tot onverwachte uitkomsten leiden. Zo hebben belastingambtenaren altijd consequent en plichtsgetrouw de wet uitgevoerd om misbruik van onze sociale voorzieningen te voorkomen. Om zichzelf 15 jaar na invoering van die wet terug te vinden in de toeslagenaffaire. Of de wethouder duurzaamheid die dacht goed bezig te zijn met de energietransitie en een locatie had gevonden voor een windmolenpark en vervolgens de hoon van de lokale bevolking over zich heen kreeg terwijl hij eerder op applaus had gerekend.

#### Simpele oplossing veelal ineffectief

De oorzaak is volgens Teisman gelegen in de mismatch die in de loop der jaren is ontstaan tussen wat de publieke sector kan leveren en wat de samenleving van haar verlangt. "We komen uit een situatie van vrij stabiele, afbakende maatschappelijke problemen, die je in het publieke domein heel goed kon oplossen, op

een manier waarmee de maatschappij ook tevreden was. Nu stelt diezelfde maatschappij veel hogere eisen. En wat er wordt geëist, is ook nog eens continu en in een veel hoger tempo aan verandering onderhevig dan in het verleden het geval was."

De samenleving is met andere woorden een complex systeem geworden, dat heel veel chaotische elementen in zich draagt die niet of nauwelijks te voorspellen zijn. "Een complex systeem aansturen vanuit een verkokerde, opgeknijpte en gelaagde overheid is problematisch. Je ziet dat de overheid is opgedeeld in stukjes en dat elk stukje zijn ding doet, maar dat leidt niet tot een effectieve omgang met complexe vraagstukken. Want om die op te kunnen lossen moet een groot aantal kleine veranderingen worden doorgevoerd op heel veel plekken in de samenleving. Dan pas maak je het verschil. Als je de aanpak te simpel maakt, dan weet je dat je ineffectief wordt."

In complexe systemen heeft niemand meer voldoende kennis om rationeel te kunnen handelen, aldus Teisman. "Binnen de eigen scope denkt iedereen rationeel te handelen, maar als je het op het systeemniveau bekijkt handelt iedereen juist irrationeel. Dat besef moeten we met elkaar delen om de noodzakelijke vervolgstap te zetten."

Die irrationaliteit bleek bijvoorbeeld uit Next City, een Rotterdams experiment, in het kader waarvan alle eisen, die vanuit de diverse beleidsthema's aan de gebouwde omgeving werden gesteld, bij elkaar werden opgeteld om te bezien wat dit concreet zou betekenen op straatniveau. Zo legt de grootschalige plaatsing van zonnepanelen op daken een claim op het energienet. Dit systeem is niet in staat om die extra aanvoer op te vangen, dus moeten er alternatieve vormen van opslag op woning- of buurtniveau komen, met alle ruimtelijke gevolgen van dien. De toename van het aantal elektrische auto's leidt tot meer behoefte aan oplaadpalen. Circulariteit leidt tot drie of vier afvalcontainers bij elk huis, voor plastic, papier, gft en restafval. De klimaattransitie stelt eisen aan de wateropvang in de wijk. En dan zijn er bijvoorbeeld nog de nieuwe sharediensten, zoals huurfietsen en -scooters. Dat moet allemaal in de openbare ruimte een plek krijgen. Naast alle andere functionaliteiten die er van oudsher in thuis horen. Teisman: "Als je alle eisen probeert te realiseren, dan is de uitkomst: onderlinge strijd, gedonder en schaarste aan ruimte."

#### Ruimte creëren voor nieuwe combinaties

Het toonde de ineffectiviteit van de huidige werkwijze in ieder geval feilloos aan. "Er zal in onze veeleisende samenleving altijd sprake zijn van over elkaar heen buitende eisen, die door de tijd heen worden aangevuld met nieuwe eisen. We weten nu al dat de maatregelen die in de regionale energiestrategieën zijn vastgesteld, in de toekomst niet als zodanig worden uitgevoerd. Dat is ook niet erg, zolang het gesprek maar gaat over de omslag van fossiel naar duurzaam. We zitten kortom in een situatie waarin we toch al moeite hebben om binnen scope, tijd en budget te leveren, en er tegelijkertijd nieuwe eisen over ons uitgestrooid worden." Je kunt in zo'n geval verstarren, je kunt het probleem kleiner proberen te maken of je kunt muren gaan bouwen, aldus Teisman. "Maar je kunt ook ruimte proberen te creëren. Als iedereen in staat is even los te komen van de oplossingen die in het eigen optimaliseringsproces zijn bedacht, kunnen er hele mooie combinaties gemaakt worden."

***'Hoe meer problemen je stapelt, hoe meer ruimte je creëert.'***

Volgens Teisman ontstaat die ruimte als de vraagstukken waar we ons voor gesteld weten, niet eenvoudiger maar juist complexer worden gemaakt. "Hoe meer problemen je stapelt, hoe meer ruimte je creëert om tot de beste oplossing of aanpak te komen. Dat is het complexificeren van de opgave."

In een onderzoek naar de realisatie van het stationsplein van Utrecht toonde Teisman bijvoorbeeld aan dat de keuze om het vraagstuk breder te trekken en groter te maken en ook buiten de grenzen van het project te gaan kijken enorm heeft geholpen om een doorbraak in het project te bewerkstelligen. "Dat is een van de vormen van professionalisering die hoort bij het emancipatieproces. Je bent bereid om de grenzen die je hebt getrokken te overschrijden, breder te kijken en zo tot nieuwe inzichten of combinaties te komen."

Een element daarin is de acceptatie van het feit dat de inzichten uit uitvoering en beheer minstens zo belangrijk zijn als die uit beleid. "Het gaat er daarbij niet om dat de een beter is dan de ander. Het gaat er juist om dat relaties korter, wederkerig en ook dynamisch worden." Voorwaarde is wel dat beheerders en uitvoerders het vermogen ontwikkelen om zich in te leven in de positie van beleidsmakers. "Je moet in staat zijn om je ambities in beleidsrijke voorstellen te verpakken, zodanig dat de beleidsmakers er enthousiast van worden. Een tweede element in het complexificeren is het inzetten en aanspreken van een heterogeen netwerk. "Veel netwerken zijn te homogeen van samenstelling. Daarin zitten teveel mensen die hetzelfde denken als jij en dan heeft zo'n netwerk maar weinig toegevoegde waarde. Wil je effectiever zijn in je streven naar circulair, energiezuinig of klimaat adaptief beheer, dan zul je je netwerk heterogener moeten maken. Ga kortom eens praten met mensen die je totaal niet begrijpt. En besef dat je veel meer actoren kunt toelaten en activeren in je netwerk dan je zelf denkt."

#### Verbinden om van elkaar te leren

De derde dimensie van het complexificeren heeft betrekking op het proces. "We zijn nog teveel gevangen van onze procedures en richtlijnen", aldus Teisman. "Dat betekent dat de bewegingsruimte en de mogelijkheden om tot nieuwe combinaties te komen enorm beperkt wordt. Terwijl innovatie juist vereist dat je jezelf losweekt uit je eigen gestolde opvattingen of uit je gestaalde stappenplannen en dat je voortdurend de bereidheid toont om allerlei processen parallel te laten verlopen en zodanig met elkaar te verbinden dat je van elkaar kunt leren. En daarbij is minstens zo belangrijk,



dat je steeds weet te schakelen tussen een concrete oplossing en de bedoeling erachter. Als die professionaliteit ontstaat kom je tot een aanzienlijke voortgang." Voor professionals, zoals beheerders van de openbare ruimte, betekent het in de eerste plaats dat zij hun houding moeten aanpassen. Teisman: "Die zou moeten zijn: Ik ga er niet helemaal over, maar ga er wel helemaal voor. Dat is verduiveld moeilijk. Want het vereist ook het begrip dat heel veel actoren op onderdelen eigen taken, bevoegdheid en verantwoordelijkheid hebben."

Daarnaast moeten beheerders in staat zijn om met een attractief openingsvoorstel te komen, waarmee zij andere betrokkenen uitdagen om met een nog beter voorstel te komen. "Dat is de manier waarop je in staat bent om de kennistekorten waar je mee zit te verminderen, omdat daarmee allerlei partijen op je afkomen met voorstellen om tot een beter en aantrekkelijker plan te komen."

Daarbij is het van belang te begrijpen dat niet meer gesproken kan worden over één lineair beleidsproces of productieproces en veel te denken in termen van cirkels. "Daarmee bedoel ik niet: in cirkeltjes blijven rond-draaien, want dat is niet effectief. Het doel is juist om in een soort van helix terecht te komen. Weliswaar in een cirkel blijven rondlopen, maar telkens op een iets hoger niveau uitkomen. We beheren nu op een bepaalde manier, maar we voegen daar telkens elementen en kwaliteiten aan toe. Zoals circulariteit, klimaatadaptatie en energietransitie, maar ook een slimmere inzet van ICT en werken aan klanttevredenheid. Als iedere organisatie zijn eigen helix heeft en we erin slagen om al die helices van al die organisaties op elkaar te laten ingrijpen, komen we in de buurt van de werkwijze die de samenleving van ons vraagt."

# Circulariteit vereist een systeemsporong



*De transitie van lineair naar circulair beheer van de openbare ruimte is bepaald geen aanhangsel bij bestaande thema's als energietransitie en klimaatadaptatie. Circulariteit is een ingrijpende nieuwe doelstelling, waaraan niet alleen beleidsmatig maar ook in de uitvoeringspraktijk handen en voeten zal moeten worden gegeven. Het heeft dus geen zin om te wachten tot er over circulariteit iets concreets in het regeerakkoord of collegeprogramma is opgenomen. Want daarmee voorkom je alleen maar dat je zelf in actie hoeft te komen.*

"We moeten juist met elkaar als organisaties proberen duidelijke ambities af te spreken, en daar ook een datum aan te koppelen", zo stelt Lindy Molenkamp. Zij is directeur beheer en uitvoering van de provincie Noord-Holland. "En wel op zo'n manier dat de markt voldoende tijd heeft om daarop in te spelen. Heel belangrijk vind ik dat overheden daarin samen optrekken, dus dat er gezamenlijke ambities geformuleerd worden, en eenduidig naar de markt gecommuniceerd. Zodat een bedrijf een product of werkwijze die het voor provincie X heeft ontwikkeld ook aan gemeente Y kan aanbieden, dat doet nogal wat voor de business case."

## SLOTDEBAT

### Leren en vooruitzien!

14 OKTOBER 2021

#### Dr. Patrick Witte

Universiteit Utrecht

#### Prof. dr. ing. Geert Teisman

Erasmus Universiteit Rotterdam

#### Mark van den Kieboom

Antea Group

#### Sander Lubberhuizen

Gemeente Apeldoorn en Circulogic

#### Lindy Molenkamp

Provincie Noord-Holland

#### PRESENTATIE

#### Jaap Meindersma

Gemeente Haarlem en voorzitter MPS

#### Martine Stouten

Stout Groep en bestuurslid MPS





Want laat daar geen misverstand over bestaan: om het beheer van de openbare ruimte en de marktpartijen die op dat terrein actief zijn daadwerkelijk circulair te krijgen, is er heel veel geld nodig. Molenkamp: "Circulariteit vereist een systeemsprong en is bepaald geen kleine verandering. Een systeemsprong vergt een andere financiële boekhouding en andere relaties met het netwerk. Dat brengt de nodige onzekerheid in de bedrijfsvoering met zich mee. Als je als overheid plateaus aanbrengt in de beleidsontwikkeling en marktpartijen daarmee de zekerheid biedt dat zij de investeringen die ze doen ook terug kunnen verdienen, dan komen zij in beweging. Als de overheid daarentegen zich inconsequent toont in haar ambities, blijft iedereen als een verschrikt konijn in de koplampen zitten staren en komen we niet verder."

#### **Bied ruimte voor prestaties**

Scherp en eenduidig aangeven wat er van de markt verlangd wordt. En vervolgens ook de ruimte bieden om die prestatie te leveren. Dat is de lijn die ook Mark van den Kieboom voorstaat. Hij is adviseur schoon en circulair bij Advies- en Ingenieursbureau Antea Group. "Wat je ook opneemt in het regeerakkoord of de collegeprogramma's: maak het niet te uitgebreid, duik niet teveel in de details, maar beperk je tot de hoofdlijnen. Geef verplichtingen mee, stel bepaalde ambities en streefwaarden vast. Maar houdt het daarbij."

Volgens Van den Kieboom is het daarnaast raadzaam om bij de invulling van de circulaire doelstellingen wat dichterbij huis te blijven. "Vergeet niet: vroeger waren

regio's grotendeels zelfvoorzienend. De ontwikkelingen in mobiliteit en de globalisering hebben ervoor gezorgd dat alles via transport met elkaar is verbonden, maar het loont om eerst eens in kaart te brengen in hoeverre je op lokaal of regionaal niveau zelfvoorzienend kan zijn met wat je reeds in je eigen gebied aan bezit en materiaal hebt. Begin bijvoorbeeld eens met het vastleggen van de ambitie dat je als gemeente op materiaalniveau inzet op 25 of 50 procent lokaal hergebruik. Dat kan in zijn uitwerking best complex zijn, maar deze ambitie zet overheid en ondernemers aan het denken. En als bijvangst krijg je korte transportlijnen, wat weer bijdraagt aan minder verkeer, minder uitstoot en lagere investeringskosten voor infrastructuur. Het belangrijkste: houd de ambitie in ieder geval zo simpel mogelijk en ga samen op zoek naar de passende invulling."

Sander Lubberhuizen, bedrijfsleider van het Energiepunt van de gemeente Apeldoorn, ziet daar ook wel wat in. Zeker als die benadering wordt vastgelegd in coalitieakkoord en collegeprogramma. "Ga in samenwerking met marktpartijen met de lokaal aanwezige grondstoffen en materialen nieuwe producten maken die ook weer lokaal kunnen worden ingezet. En als dat op de schaal van de gemeente niet lukt, probeer het dan op regionaal niveau voor elkaar te krijgen."

#### **Wees een aantrekkelijke partij**

Hoogleraar bestuurskunde Geert Teisman vindt het stellen van een helder doel of norm een mooi begin. "Maar dat helpt partijen uiteindelijk niet om sneller en hoogwaardiger te werken. Mijn advies zou veel eerder zijn: probeer attractief beleid te formuleren of een aantrekkelijk voorstel te doen. De complexiteitstheorie leert ons dat een systeem zich nooit naar het doel van een van de actoren beweegt. Dat beweegt zich altijd in de richting van de attractor, de partij die iets heeft of wil, wat zo aantrekkelijk is voor alle actoren dat ze in beweging komen. Dat is de essentie: wordt een aantrekkelijke partij."

Dat is volgens hem ook wat in het regeerakkoord en de collegeprogramma's moet staan: "We vinden circulair belangrijk, hebben er miljarden voor over, maar weten niet precies hoe het moet. Wel weten we dat de samenleving veel kennis en ervaring heeft en daarom nodigen we een heleboel partijen uit om met voorstellen en oplossingen te komen. En daar zullen we vervolgens zorgvuldig mee omgaan."

Hetzelfde geldt wat hem betreft voor de beheerder. "Geef aan dat je van plan bent om een project op een

***'Het zou mooi zijn als er een Recht op Bemoeienis in het regeerakkoord wordt opgenomen.'***



bepaalde manier uit te voeren maar dat bedrijven en bewoners worden uitgedaagd om mee te denken hoe het anders of beter kan, dan kun je daar bij dit maar zeker bij volgende projecten rekening mee houden. Dan ben je dus bezig je leer- en kwaliteitsproces te verbeteren, terwijl anderen zich uitgenodigd voelen zich om daaraan bij te dragen. Zo zou het in het openbaar bestuur eigenlijk altijd moeten werken.”

Wat Teisman betreft is dat niet vrijblijvend. “Het zou mooi zijn als er een Recht op Bemoeienis in het regeerakkoord wordt opgenomen. De ministeriele verantwoordelijkheid wordt nu zo ingevuld, dat we met elkaar zitten in een sectorale idiotie en samenwerking met aanpalende sectoren alleen maar wordt belemmerd. Verantwoordelijke bestuurders zouden veel meer verantwoording moeten afleggen over of ze het systeem beter hebben gemaakt dan over de vraag of ze hun doelen wel hebben gehaald.”

Het helpt daarbij om afspraken met elkaar te maken over maatregelen en manieren om elkaar sterker te maken. “Maak bijvoorbeeld onderling een pijnpuntennota: waar werken we elkaar zo tegen, dat we in de regio volstrekt onbetrouwbaar zijn. Als je dat bewustzijn hebt, ontstaat bij bestuurders vanzelf de behoefte om te bezien hoe zij zich attractiever kunnen presenteren, zodanig dat partijen in de regio eerder gaan doen wat zij willen bereiken.

#### Stap af van het maakbaarheidsdenken

Volgens Patrick Witte, universitair docent social planning aan de Universiteit Utrecht, is het daarbij goed om het maakbaarheidsdenken los te laten. “Het is inderdaad een complexe opgave waar we in het beheer van de openbare ruimte voor staan. Maar het idee is nog steeds heel erg dat we die complexiteit beheersbaar kunnen maken. Ook als overheid. Dat idee mag wel wat minder prominent aanwezig zijn. Misschien zijn we juist wel toe aan een periode van meer ruimte bieden aan de markt om in beweging te komen en

**‘Biedt via het aanbestedingsbeleid bedrijven meer vrijheid.’**

alleen daar waar nodig en mogelijk het marktfalen te corrigeren.”

En vooral ook: minder beloven. “Het is heel makkelijk om allerlei mooie doelen te formuleren, maar de praktijk is toch vaak dat die niet worden gehaald. Laat dus het idee los dat dingen beïnvloedbaar zijn. Dingen kunnen ook gewoon gebeuren. Probeer daarop te sturen en te corrigeren.”

Teisman vindt wel dat hier een goede analyse aan ten grondslag moet liggen van wat de echte attractoren zijn in het systeem. “Wat maakt nu dat mensen steeds hetzelfde blijven doen, terwijl wij zeggen dat ze het anders moeten doen? Vaak ligt dat buiten het eigen bereik. Als we daar geen goede analyse van maken, lopen we het gevaar te sturen op zaken die wel binnen ons bereik liggen, maar die geen effect hebben. Dat zou ik niet willen aanraden.”

De aanpak van de RES'en, de energieregio's is in dat kader een goed voorbeeld. Teisman: “Daar zegt men gewoon: we weten de oplossing niet, er valt geen integraal plan te maken, omdat we maar 15 procent snappen van wat we nodig hebben om echt een goed plan te maken. Maar we kunnen wel stapsgewijs steeds verder komen. En van elkaar leren. Dat is een aanpak waarmee we ook de opgaven op ruimtelijk gebied, in de woningbouw en met betrekking tot circulariteit zouden kunnen oppakken.”

Om vervolgens ook tot uitvoerbare plannen te komen is het volgens van den Kieboom wel belangrijk dat het inkoopproces minder stringent wordt en meer ruimte biedt om samen te gaan ervaren. “Uit oogpunt van risicobeperking is heel veel dichtgetimmerd. Maar daarmee maak je het een stuk moeilijker om een transitie te bewerkstelligen. Start-ups of bedrijven, die geweldige oplossingen hebben maar minder ver zijn in hun ontwikkeling dan hun collega's, kunnen dan namelijk niet voldoen aan de eisen om aan grote projecten mee te doen. Zij kunnen dus ook niet tot volle wasdom komen. Heel veel goede ideeën bereiken niet het stadium van uitvoering omdat voor dit soort bedrijven de deur van de afnemers dicht blijft. Biedt via het aanbestedingsbeleid bedrijven meer vrijheid en de kans om hun product of innovatie groot te laten worden en stap hier samen in. Werk desnoods samen met de buurgemeenten of de regio om risico's te spreiden en meer kennis op te doen. Teveel regels en hindernissen opwerpen voor nieuwe werkwijzen zal een van de grootste obstakels zijn om in 2030 op 50 procent circulair uit te komen.”

#### Zorg voor focus op ambitie

Molenkamp op haar beurt wijst op de maanlanding. “John F. Kennedy zei in 1962: ‘We gaan naar de maan. Niet omdat het makkelijk is, maar omdat het moeilijk is.’ En zeven jaar later was het een feit. Die benadering kun je ook op het thema circulariteit van toepassing verklaren. Het vraagt van ons allemaal dat we op zoek gaan naar het beste in onszelf en onze organisaties. We hebben alle kennis, ervaring en energie nodig die we kunnen vinden om dit te realiseren, maar daar hoort ook een door iedereen gedragen ambitie bij, die we niet kunnen en willen uitstellen. Een ambitie waar we voor willen gaan en die we kunnen internaliseren. Je moet het willen winnen. Dat het de VS in 1969 is gelukt om op de maan te landen is een godswonder. Maar het geeft aan dat, als je de focus er samen op hebt en er ook echt voor wil gaan, je elke transitie voor elkaar krijgt.”

Om die gezamenlijke focus te verkrijgen is het beter om mee te bewegen of te buigen dan op je eigen standpunten te blijven staan, vindt zij. “Dat vraagt heel veel van de mensen die eindverantwoordelijk zijn en vaak afgerekend worden op doelmatigheid en rechtmatigheid. Dat zijn immers hele andere doelstellingen dan circulariteit. Maar daarover moet je als leidinggevende van een overheidsdienst of -organisatie dan gewoon het gesprek aangaan en de benodigde ruimte claimen. Het begint in alle gevallen toch bij jezelf.” Teisman herkent die ‘tweebenigheid’ bij veel organisaties. “Je hebt mensen die de organisatie op orde willen krijgen en blij zijn met rechtmatigheid, doelmatigheid en het realiseren van KPI's. En dat voldoet ook zeker aan een maatschappelijke behoefte. Maar voor een vraagstuk als circulariteit heb je ook mensen met creativiteit en combinatiekracht nodig. Beide benen heb je nodig om vooruit te komen. Het interessante is dat ze elkaar eigenlijk niet uit kunnen staan. Alleen een echt goed wendbare organisatie is in staat die twee benen goed te laten samenwerken en vooruit te komen.”

#### Maak circulariteit mainstream

Op zijn beurt wijst Witte op het belang om circulariteit tot mainstream te verklaren. “Toen ik planologie ging studeren kwam duurzaamheid net een beetje op. De generatie die nu afstudeert ziet duurzaamheid als een vanzelfsprekendheid. Duurzaam is mainstream geworden. En dat is cruciaal. We moeten dus de toekomstige generatie, de afstudeerders van later, inspireren om zich circulariteit eigen te maken, maar zich er ook bewust van te laten zijn welke rol beheerders

**‘Wij moeten als opdrachtgevers simpelweg goed onder woorden zien te brengen wat we willen. We hebben spullen en we hebben het geld.’**

van de openbare ruimte daarin kunnen spelen. Want dat bewustzijn blijkt bij veel studenten nog niet te zijn ontwikkeld. Ook in dat opzicht moeten we dus de afstudeerders van de toekomst op het netvlies houden. Niet alleen circulariteit maar ook de positie van de beheerder moet door de generaties heen geaccepteerd worden.”

Dat klinkt allemaal heel mooi, maar volgens Lubberhuizen begint het ermee dat de opdrachtgevers in deze wereld gewoon hun rol eens gaan pakken. “Wij moeten als opdrachtgevers simpelweg goed onder woorden zien te brengen wat we willen. We hebben spullen en we hebben het geld. Wat hebben we te doen opdat de markt maximaal kan presteren? Naar mijn mening zullen we als overheid naar nieuwe samenwerkingsvormen moeten overstappen, waarin we op een andere manier omgaan met marktpartijen. Een manier waarop zij zelf maar ook met elkaar kunnen kijken waar de kennis zit en hoe die op de juiste manier kan worden ingezet. Technologie is namelijk het laatste probleem om tot circulariteit te komen.”

Teisman: “In het huidige aanbestedingsbeleid van de overheid worden alle vormen van creativiteit of pro-activiteit van private partijen zo onderdrukt, dat betere (gecombineerde) oplossingen er nooit meer uitkomen. Dat moeten we anders met elkaar organiseren. Het Rijksvastgoedbedrijf werkt bijvoorbeeld meer met contracten, waarbij niet alleen het ontwerp en de realisatie maar ook de financiering, het beheer en het onderhoud in is opgenomen. Private partijen geven aan daar blij mee te zijn: het is complex maar heeft hen in staat gesteld te leren en zich een integrale opzet eigen te maken. Zoiets is ook met circulariteit mogelijk. Op het moment dat je private partijen voor de hele cyclus verantwoordelijk maakt, dus inclusief het van afval nieuwe bouwstoffen maken, dan ontstaat er een heel andere configuratie en oriëntatie. Dan wordt zo'n partij je partner in plaats van iemand die alles precies moet doen zoals jij het bedacht hebt.”

# Conclusies

In een serie van vier themasessies en een slotdebat is de transformatieopgave van lineair naar circulair beheer verkend met als hoofdvraag: hoe zorgen we dat circulair beheer mainstream wordt? Wat zijn de lessen voor de wetenschap en voor de beheerwereld?

Allereerst de wetenschappelijke kant. De wetenschappers zijn het over een ding eens: de weg van lineair naar circulair beheer is complex. Het is complex door de vele materiaalstromen die elk om een andere aanpak vragen, de vele betrokken partijen, de veel belemmerende wet- en regelgeving, de verkokerde organisaties en financiële systemen, de lange tijdshorizon (versus de kortadernigheid van de politiek) en de vele noodzakelijke vernieuwingen.

Over de wijze van aanpak zijn de wetenschappers het niet altijd eens.

- Is er een top down sturing nodig met heldere doelen en kaders of moeten we het juist aan de markt overlaten?
- Moeten we de complexiteit van het vraagstuk nog groter maken of maken we het juist eenvoudig?
- Is een aanpak met pilots de juiste aanpak of moeten we circulariteit juist meteen inbedden in reguliere werkprocessen?
- Gaan we uit van de traditionele beleidscyclus of moeten we juist de uitvoering en dus de beheerwereld meer centraal stellen?
- Moeten we een incrementele aanpak kiezen, een procesmatige aanpak of juist het emergente transitie-model?

Hier ligt een opgave voor Wageningen University & Research en Managing Public Space om samen met andere universiteiten tot meer consistente antwoorden te komen. Andere genoemde wetenschappelijke vraagstukken zijn:

- Uitwerking van de community based business-modellen;
- Welke materiaalstromen organiseer je op welk schaalniveau?
- De zoektocht naar meer balans tussen de overheid en de consument; moeten er niet meer verplichtingen voor burgers komen?

En dan de beheerders zelf. Wat kunnen die doen?

Best wel veel. Door de wetenschappers zijn er tal van handreikingen en tips meegegeven waarmee de beheerwereld morgen aan de slag kan.

Een bloemlezing van mogelijke acties:

- Ga aan de slag met interessante startups zoals The New Raw en het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen.
- Pas circulariteit toe bij groot onderhoud- of vervangingsprojecten: stel een 'sustainability team' in om tot een circulaire aanpak te komen.
- Maak circulariteit meetbaar en inzichtelijk.
- Stel duidelijke en haalbare doelen; maak de opgave kleiner.
- Start lokaal met kleine kringlopen en lukt dat niet: schaal op naar de regio.
- Formuleer attractief beleid en verleidt anderen om mee te doen.
- Leer van de goede voorbeelden en deel de kennis.

Er zijn ook mooie uitspraken gedaan over de rol van beheerders en daarmee de competenties. Er van uitgaande dat beheerders een belangrijke rol willen spelen bij het meer circulair maken van hun vakgebied betekent dit dat beheerders zich ook met andere disciplines en 'hokken' moeten gaan bemoeien (het 'recht van bemoeienis'). Beheerders moeten dus brutaler worden. In het verlengde hiervan: ze moeten loskomen van procedures en richtlijnen.

Een tweede noodzakelijke eigenschap is het tonen van leiderschap. De circulaire beheerder moet werken vanuit een visie, en anderen overtuigen en meeneemen. Hij moet projecten kunnen registreren.

Tenslotte moeten beheerders het vermogen hebben om zich in te leven in de wereld van beleidsmakers, bestuurders maar ook de markt. Dit zijn de belangrijke competenties voor de beheerder van de toekomst: de Manager Public Space.

## Colofon

Dit document is gebaseerd op de serie themasessies en slotdebat georganiseerd door stichting Managing Public Space met als centrale vraag: *Hoe gaan we van lineair naar circulair beheer?*

**20 mei 2021;** Prof. dr. ir. Arjan van Timmeren (TU Delft)

**3 juni 2021;** Dr. Patrick Witte (Universiteit Utrecht)

**17 juni 2021;** Prof. Dr. Jan Jonker (Radboud Universiteit)

**1 juli 2021;** Prof dr. Ing. Geert Teisman (Erasmus Universiteit)

**14 oktober 2021;** Slotdebat

### Stichting Managing Public Space

Stichting Managing Public Space (MPS) is in 2020 opgericht en heeft als doel het versterken van het wetenschappelijk werk- en denk-niveau in de beheerwereld. De stichting maakt de verbinding tussen praktijk en wetenschap door onderwijs en onderzoek. Dit wordt georganiseerd door WUR, gefinancierd door MPS. De verbinding legt MPS ook met de organisatie van verschillende bijeenkomsten. De themasessies en het slotdebat maken hier onderdeel van uit.

**Tekst** Eric Harms en MPS

**Vormgeving** Nieuwland Endezaak

**Fotografie debat** Julie Ann Photography

### Sponsors

Zonder de betrokkenheid en (financiële) bijdragen van partners kan de stichting niet bestaan. Met trots presenteert MPS haar sponsors die samen met de stichting richting willen geven aan de toekomst van beheer:

### Gebruik tekst en beeld

Dit document is geschreven om de wereld van beheer verder te helpen. Gebruik van teksten uit deze uitgaven waardeert MPS. Wij ontvangen graag een melding van u op [contact@managingpublicspace.com](mailto:contact@managingpublicspace.com) als u teksten uit deze uitgave gebruikt.

Het beeldmateriaal uit deze uitgave mag niet worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, elektronisch of op welke wijze dan ook, zonder schriftelijke toestemming van MPS.

Dit document is te downloaden via:

[www.managingpublicspace.com/circulairbeheer](http://www.managingpublicspace.com/circulairbeheer)

Voor meer informatie en contactgegevens:

[www.managingpublicspace.com](http://www.managingpublicspace.com)

© 2021 stichting Managing Public Space

### De sponsors zijn:

- Gemeente Almere
- Gemeente Amsterdam
- Antea Group
- Gemeente Breda
- CROW
- Waterschap De Dommel
- Gemeente Delft
- Gemeente Den Haag
- DON Bureau
- Provincie Drenthe
- Fonds Collectieve Kennis-Civiele Techniek (FCK-CT)
- Provincie Gelderland
- Provincie Groningen
- Waterschap Hollandse Delta
- Gemeente Leiden
- Gemeente Nijmegen
- Provincie Noord-Brabant
- Provincie Noord-Holland
- Norminstituut Bomen
- NVRD
- Provincie Overijssel
- Oxand
- PLAN terra BV
- Gemeente Rotterdam
- Royal HaskoningDHV
- Stadswerk
- Gemeente Utrecht
- Vakberaad Beheer en Bouw (van de gezamenlijke provincies)
- Gemeente Zoetermeer
- Provincie Zuid-Holland
- Gemeente Zwolle





Programma  
Managing  
Public Space